

ISSN eletrônica 2447-4193

rbpae

revista brasileira de política
e administração da educação
v.34 • n.2 • p. 321 - 676 • mai./ago. 2018



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

rbpae

revista brasileira de política
e administração da educação

Editora

Lúcia Maria de Assis - UFG

Editora Associada

Daniela da Costa Britto Pereira Lima - UFG

Conselho Editorial

Almerindo Janela Afonso (UMinho, Portugal)
Bernardete Angelina Gatti (FCC)
Cândido Alberto Gomes (UCB)
Carlos Roberto Jamil Cury (PUC-MG)
Célio da Cunha (UNB)
Edivaldo Machado Boaventura (UFBA)
Fernando Reimers (Harvard University, EUA)
Inês Aguerro (Universidad San Andrés, Argentina)
João Ferreira de Oliveira (UFG)
João Gualberto de Carvalho Meneses (UNICID)
João Ramos Paz Barroso (ULISBOA, Portugal)
Juan Casassus (UMCE, Chile)
Licínio Carlos Viana da Silva Lima (UMinho, Portugal)
Lisete Regina Gomes Arelaro (USP)
Luiz Fernandes Dourado (UFG)
Márcia Angela da Silva Aguiar (UFPE)
Maria Beatriz Moreira Luce (UFRGS)
Nalú Farenzana (UFRGS)
Rinalva Cassiano Silva (UNIMEPE)
Sofia Lerche Vieira (UECE)
Steven J. Klees (University of Maryland, EUA)
Walter Esteves Garcia (Instituto Paulo Freire)

Secretária

Christiane Fagundes Guimarães Pereira - UFG

**Endereço para correspondência
REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA E
ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO**

Faculdade de Educação - UFG
Núcleo de Estudo e Documentação:
Educação, Sociedade e Cultura (NEDESC)
Setor Universitário | Goiânia - GO - CEP: 74605-050
Telefone: (62) 3209-6220
(PPGE – Programa de Pós-graduação em Educação)
www.anpae.org.br/rbpae | E-mail: anpaerevista@anpae.org.br

A Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (**RBPAE**) é uma publicação quadrimestral da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) que visa difundir estudos e experiências educacionais e promover o debate e a reflexão sobre questões teóricas e práticas de política e administração da educação, particularmente sobre temas pertinentes às políticas públicas e institucionais de educação, planejamento e avaliação educacional, gestão de sistemas de ensino, escolas, universidades e outras instituições de educação e formação cidadã. A RBPAE é publicada desde 1983, sendo distribuída aos sócios da ANPAE, a assinantes individuais e institucionais, a bibliotecas e ao público por meio de vendas avulsas.

Os artigos assinados refletem as opiniões de seus autores e não as da editoria ou do conselho editorial da RBPAE, nem da ANPAE. Os direitos de publicação e tradução do material desta edição são reservados à ANPAE. Uma vez publicado, o material pode ser reproduzido desde que citada a fonte.

Indexação

BBE – Bibliografia Brasileira de Educação (Brasília, Brasil, MEC/ INEP)
CLASE – Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (México, UNAM)
DIADORIM - Diretório de Políticas Editoriais das Revistas Científicas Brasileiras
DRJI - Directory of Research Journals Indexing (Índia)
LATINDEX - Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (México).
Science Library Index (Austrália)
SUMÁRIOS.ORG - Sumários de Revistas Brasileiras (Brasil)
PORTAL DE PERIÓDICOS CAPES

Consultores Editoriais/pareceristas ad hoc

A lista de pareceristas é publicada no último número de cada ano.

Serviços Editoriais

Planejamento gráfico e capa: João Marcos Guimarães Oliveira
Editoração eletrônica: Christiane Fagundes Guimarães Pereira
Revisão: Marcos Corrêa da Silva Loureiro
Revisão de língua inglesa: Luísa de Assis Vieira
Revisão de língua espanhola: Patrícia R. de Almeida C. Machado

**DADOS INTERNACIONAIS DE CATA-
LOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO (CIP)**

R327 Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE) / Associação Nacional de Política e Administração da Educação; Editora: Lúcia Maria de Assis; Editora Associada: Daniela da Costa Britto Pereira Lima – Goiânia: ANPAE, 2018 - V.34, n.1 (jan./abr. 2018).

Quadrimestral.

ISSN versão eletrônica 2447-4193.

A partir de 2000, v.16, n.1 foi alterado o local de publicação. Continuação de Revista Brasileira de Administração da Educação, v.1-12, 1983-1996, Brasília, BR-DF.
Até 2006, periodicidade semestral.

1. Política educacional – Periódico. 2. Administração educacional. 3. Planejamento educacional. I. Associação Nacional de Política e Administração da Educação. II ASSIS, Lúcia Maria de. III. LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira.

CDU – 37.014.5

ISSN eletrônico 2447-4193

rbpae

revista brasileira de política
e administração da educação

v.34 • n.2 • p. 321 - 676 • mai./ago. 2018



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

A Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) é uma sociedade civil sem fins lucrativos e de utilidade pública, fundada em 1961, com foro e sede em Brasília, DF, que congrega pesquisadores e formuladores de políticas públicas, dirigentes de sistemas de ensino e professores e administradores de escolas, universidades e de outras instituições de educação e formação cidadã. Sua missão é contribuir para a construção do conhecimento em matéria de políticas públicas e gestão da educação; promover o desenvolvimento do ensino e da formação de educadores-gestores; e participar da definição e execução de políticas e práticas de planejamento, gestão e avaliação da educação, comprometidas com a promoção da democracia e da pluralidade, da equidade e da justiça, da solidariedade e da qualidade de vida. O quadro social da ANPAE é integrado por sócios individuais (profissionais e estudantes universitários) e sócios institucionais. Os sócios no exercício de seus direitos sociais recebem a **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** e os boletins da Associação; gozam de descontos especiais nos congressos, simpósios, seminários, cursos e outras atividades científicas e culturais e participam das assembleias e demais reuniões promovidas pela Associação.

Os profissionais e estudantes universitários interessados em associar-se à ANPAE são convidados a reencher o Formulário de Filiação e Recadastramento, disponibilizado no portal <http://www.anpae.org.br>, e enviá-lo à presidência da Associação no endereço ao pé da página.

PRESIDÊNCIA

Presidente	Diretor de Pesquisa
João Ferreira de Oliveira	Ângelo Ricardo de Souza
Diretor Executivo	Diretora de Intercâmbio Institucional
Erasto Fortes Mendonça	Aida Maria Monteiro Silva
Diretor Secretário	Diretora de Cooperação Internacional
Pedro Ganzeli	Márcia Ângela Aguiar
Diretora de Projetos Especiais	Diretora de Formação e Desenvolvimento
Leda Sheibe	Maria Vieira da Silva
Diretora de Publicações	Diretora Financeiro
Maria Dilméia Espíndola Fernandes	Catarina de Almeida Santos

VICE- PRESIDÊNCIAS REGIONAIS E SEÇÕES OU COORDENAÇÕES ESTADUAIS

Região Centro-Oeste

Regina Tereza Cestari de Oliveira, Vice-Presidente	Pelegrino Santos Verçosa, Vice-Coordenador, Acre
Adriana Almeida Sales de Melo, Diretora, Distrito Federal	André Rodrigues Guimarães, Coordenador, Amapá
Natália de Souza Duarte, Vice-Diretora, Distrito Federal	Ilma de Andrade Barleta, Vice-Coordenadora, Amapá
Karine Nunes de Moraes, Diretora, Goiás	Angela Maria Gonçalves de Oliveira, Coordenadora, Amazonas
Cléia Brandão Alvarenga Craveiro, Vice-Diretora, Goiás	Neylanne Aracelli de Almeida Pimenta, Vice-Coordenadora, Amazonas
Marilda de Oliveira Costa, Coordenadora, Mato Grosso	Ney Cristina Monteiro de Oliveira, Diretora, Pará
Nádia Cuiabano Kunze, Vice-Coordenadora, Mato Grosso	Maria Auxiliadora Maués de Lima Araújo, Vice-Diretora, Pará
Carina Elisabeth Maciel, Vice-Diretora, Mato Grosso do Sul	Antônio Carlos Maciel, Coordenador, Rondônia
Vilma Miranda de Brito, Vice-Diretora, Mato Grosso do Sul	Cláudia Justus Tórres Pereira, Vice-Coordenador, Rondônia

Região Nordeste

Luciana Rosa Marques, Vice-Presidente	Marcelo Soares Pereira da Silva, Vice-Presidente
Javan Sami Araújo Santos, Coordenador, Alagoas	Caroline Falco Fernandes Valpassos, Diretora, Espírito Santo
Salatiel Braga Trajano Júnior, Vice-Coordenador, Alagoas	Itamar Mendes da Silva, Vice-Diretor, Espírito Santo
Emília Peixoto Vieira, Diretora, Bahia	Lúcia de Fátima Valente, Diretora, Minas Gerais
Antônia Almeida Silva, Vice-Diretora, Bahia	Maria Simone Ferraz Pereira Moreira Costa, Vice-Diretora, Minas Gerais
Jeannette Filomeno Pouchain Ramos, Coordenadora, Ceará	Jorge Nassim Vieira Najjar, Diretor, Rio de Janeiro
Virna Carmo Camarão, Vice-Coordenadora, Ceará	Maria Celi Chaves Vasconcelos, Vice-Diretora, Rio de Janeiro
Francisca das Chagas da Silva Lima, Coordenadora, Maranhão	Graziela Zambão Abdian, Diretora, São Paulo
Gisele Ferreira Amaral de Miranda Azevedo, Vice-Coordenadora, Maranhão	Teise de Oliveira Guaranha Garcia, Vice-Diretora, São Paulo
Luiz de Sousa Júnior, Diretor, Paraíba	
Andréia Ferreira da Silva, Vice-Diretora, Paraíba	
Edson Francisco de Andrade, Diretor, Pernambuco	
José Amaro Barbosa da Silva, Vice-Diretor, Pernambuco	
Antonio Ferreira de Souza Sobrinho, Coordenador, Piauí	
Luís Carlos Sales, Vice-Coordenador, Piauí	
Rute Regis de Oliveira da Silva, Diretora, Rio Grande do Norte	
Luciane Terra dos Santos Garcia, Vice-Diretora, Rio Grande do Norte	
Rosilene Lagares, Diretora, Tocantins	
Monica Aparecida da Rocha, Vice-Diretora, Tocantins	

Região Norte

Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos Lima, Vice-Presidente	Conselho Fiscal
Mark Clark Assen de Carvalho, Diretor, Acre	Janete Maria Lins de Azevedo
	Miriam Fábila Alves
	Romualdo Luiz Portela de Oliveira

Endereço da Presidência da ANPAE

UFG - Faculdade de Educação, Núcleo de Estudo e Documentação: Educação, Sociedade e Cultura (NEDESC), Rua 235, s/n,

Setor Universitário - Goiânia, GO - CEP: 74605-050

Portal: www.anpae.org.br – Email: anpae@anpae.org.br

EDITORIAL

Atorreado eu permaneço atento 329

MARIA DILNÉIA ESPÍNDOLA FERNANDES, MARCOS EDGAR BASSI, ROSANA MARIA GEMAQUE ROLIM,
LÚCIA MARIA DE ASSIS E DANIELA DA COSTA BRITTO PEREIRA LIMA

DOSSIÊ: REMUNERAÇÃO DE PROFESSORES DE ESCOLAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA NO CONTEXTO DO FUNDEB E PSPN

When the chalks are down: the political economy of teachers' unions protest actions under Ghana's Fourth Republic 349

Quando a aula termina: a política econômica das manifestações dos sindicatos de professores na Quarta República de Gana

Cuando la clase termina: la política económica de las manifestaciones de los sindicatos de profesores en la Cuarta República de Gana

AKWASI KWARTENG AMOAKO-GYAMPAH

Quando a aula termina: a política econômica das manifestações dos sindicatos de professores na Quarta República de Gana 371

When the chalks are down: the political economy of teachers' unions protest actions under Ghana's Fourth Republic

Cuando la clase termina: la política económica de las manifestaciones de los sindicatos de profesores en la Cuarta República de Gana

AKWASI KWARTENG AMOAKO-GYAMPAH

Análise da evolução dos gastos por aluno em alguns estados brasileiros, suas respectivas capitais e sua relação com o Fundeb 395

Analysis of the evolution of expenditure per student in some Brazilian states and their capitals and their relationship with Fundeb

Análisis de la evolución de los gastos por alumno en algunos estados brasileños y respectivas capitales y su relación con el Fundeb

ALINE KAZUKO SONOBE, JOSÉ MARCELINO DE REZENDE PINTO E JOSETE MARIA CANGUSSÚ RIBEIRO

Dinâmica dos vencimentos e da remuneração docente nas redes estaduais no contexto do Fundeb e do PSPN 413

Dynamics of teacher salaries on state schools in the context of Fundeb and PSPN

Dinámica de los vencimientos y la remuneración docente en las redes estatales en el contexto del Fundeb y del PSPN

RUBENS BARBOSA DE CAMARGO, THIAGO ALVES E MARIA DA GRAÇA BOLLMANN

Jornada de trabalho docente e o cumprimento da Lei do Piso nas capitais **437**

Teachers' working time and the accomplishment of the Base Salary Law in the capitals

Jornada de trabajo docente y el cumplimiento de la Ley del Suelo en las capitales

MÁRCIA APARECIDA JACOMINI, JUCA GIL E EDIMÁRIA CARVALHO DE CASTRO

Efeitos da Lei do Piso nos vencimentos de professores do Piauí e do Rio Grande do Norte no contexto da política de fundos **461**

The effects of the Base Salary Law on municipal teachers from Piauí and Rio Grande do Norte remuneration in funds policy contexts

Efectos de la Ley de Piso en los sueldos de los profesores de Piauí y de Rio Grande del Norte en el contexto de la política de fondos

LUIS CARLOS SALES E MAGNA FRANÇA

Crítérios de movimentação na carreira de professores da educação básica em doze capitais brasileiras **479**

Criteria of movement in the career of teachers of basic education in twelve brazilian capitals

Criterios de movimiento en la carrera de profesores de la educación básica en doce capitales brasileñas

MARGARITA VICTORIA RODRÍGUEZ, DALVA VALENTE GUIMARÃES GUTIERRES E JORISMARY LESCANO SEVERINO

Cursos de licenciatura nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia: considerações sobre um novo locus de formação de professores **501**

BA Programs in Education at Brazil's Federal Institutes of Education, Science and Technology: thoughts on a new locus of teacher education

Cursos de profesorado en los Institutos Federales de Educación, Ciencia y Tecnología: consideraciones sobre un nuevo locus de formación de profesores

MARIA FLÁVIA BATISTA LIMA E GLADYS BEATRIZ BARREYRO

Trabalho e formação docente na Escola Técnica de Goiânia: política, ideologia e produtividade **523**

Work and teacher training in the Goiânia Technical School: politics, ideology, and productivity

Trabajo y formación docente en la Escuela Técnica de Goiânia: política, ideología y productividad

DENISE SILVA ARAÚJO, HELVÉCIO GOULART MALTA DE SÁ E IRIA BRZEZINSKI

OUTROS ARTIGOS

Lei de Responsabilidade Educacional no Brasil (2006-2015): das promessas de qualidade da educação às incertezas **543**

Educational Responsibility Law in Brazil (2006-2015): from the education quality promises to uncertainties

Ley de Responsabilidad Educativa en Brasil (2006-2015): de las promesas de calidad de la educación a las incertidumbres

ALLAN SOLANO SOUZA E ANTÔNIO CABRAL NETO

Modelo alternativo de Governança num espaço insular português.
O caso paradigmático da administração educativa da região autónoma da Madeira **567**

Alternative model of Governance in Portugal. The paradigmatic case of the educational administration on madeira island

Modelo alternativo de la Gobernanza en Portugal. El caso paradigmático de la administración educativa de la comunidad autónoma de Madeira

JOSÉ EDUARDO MAGALHÃES ALVES

O sistema público educacional do município do Rio de Janeiro e a Nova Gestão Pública **593**

The public education system from Rio de Janeiro and the New Public Management

El sistema público educativo de la ciudad de Rio de Janeiro y la Nueva Gestión Pública

MARIA DE LOURDES TEIXEIRA BARROS

Fatores associados ao uso dos resultados de avaliações externas no contexto das políticas de responsabilização educacional **613**

Factors associated with the use of external evaluation results in the context of educational accountability policies

Factores asociados al uso de los resultados de las evaluaciones externas en el contexto de las políticas de responsabilización educativa

DIANA GOMES DA SILVA CERDEIRA

Gestão e democracia em uma escola pública **635**

Management and democracy in a public school

Gestión y democracia en una escuela pública

JEFFERSON MARÇAL DA ROCHA E LÚCIO JORGE HAMMES

SEÇÃO ESPECIAL

Florestan Fernandes: uma voz imprescindível **653**

LUIZ DE SOUSA JUNIOR

“Atordoado eu permaneço atento”¹

Apresentamos mais um número da RBPAE com um misto de alegria e apreensão: alegria por oferecer aos leitores uma coletânea de artigos que reúne resultados de estudos e pesquisas no campo das políticas e gestão da educação afinados com as demandas do tempo presente; e apreensão por estarmos imersos em um cenário político eleitoral repleto de incertezas e contradições que já repercutem diretamente na piora dos indicadores sociais e educacionais brasileiros, conforme estudos de Amaral (2016).

Está claro para parte significativa da sociedade brasileira que o impedimento de Dilma Rousseff, em 2016 caracterizou-se como um golpe, pois não teve relação com “crime de responsabilidade” tampouco com desvios de dinheiro público ou corrupção, mas com a interrupção de um projeto de Estado que vinha sendo construído desde a eleição do presidente Lula, em 2002, que passou a incluir os pobres no orçamento, a investir mais recursos públicos em educação e a priorizar a criação e ampliação de políticas de cunho social, com vistas à redução da pobreza e da histórica desigualdade social brasileira. Alguns dados apurados por Amaral (2016) comprovam esta tese: os recursos de complementação da União aos fundos, corrigidos pelo IPCA a preços de janeiro de 2016 eram, em 2003, da ordem de 2 bilhões de reais ao ano para o Fundef e em 2011 era de 14 bilhões para o Fundeb (AMARAL, 2016, p. 94); se isolarmos apenas o apoio ao transporte escolar na Educação Básica, que é uma área que atende predominantemente estudantes das camadas populares, temos que, em 2005, eram gastos 450 milhões, saltando para 871 milhões em 2014 (*idem*, p. 91); para a implantação de instituições de Educação Infantil foram destinados 1,2 bilhões em 2011, saltando para 3,1 bilhões em 2014 (*Idem*, p. 97).

Como consequência do golpe de 2016, foi implementado um projeto de governo (e de Estado) radicalmente oposto àquele eleito em 2014, que incluí a imposição de (contra)reformas que afetaram as relações de trabalho de maneira drástica, revogando grande parte dos direitos dos trabalhadores, duramente conquistados, sob o argumento de que a flexibilização das relações de trabalho estimularia os empresários a abrirem novos postos, reduzindo a taxa de desemprego. De acordo com a evolução dos dados econômicos publicados pelo IBGE, o que ocorreu foi exatamente o contrário; a taxa de desemprego

1 Verso da canção “Cálice”, escrita em 1973 por Chico Buarque e Gilberto Gil, censurada pela ditadura e lançada apenas em 1978.

que era de 4,8% em 2014 saltou para 11,5% em 2016 e para 12,7% em 2017, o que representa 13 milhões de desempregados (IBGE, 2018). Está claro, portanto, que a interrupção do mandato de Dilma Rousseff atingiu principalmente os trabalhadores, sobretudo aqueles que compõem a base da pirâmide social.

Entretanto, ainda havia um obstáculo para aqueles que não aceitaram o resultado das urnas de 2014. Era necessário garantir que o projeto de governo recentemente implantado pudesse continuar após as eleições de 2018. Para isso o golpe final, no entender desses grupos, consolidar-se-ia em 05 de abril do mesmo ano, quando Lula recebeu a ordem de prisão. Mesmo não havendo provas no processo, Lula foi condenado em duas instâncias faltando poucos meses para a eleição, para a qual ele é o candidato favorito em todos os cenários eleitorais. Neste momento, agosto de 2018, há fartas análises de juristas, estadistas, pesquisadores, jornalistas e intelectuais de diversas correntes ideológicas e políticas que explicitam os diversos vícios do processo conduzido no âmbito da Operação Lava Jato, visando a impedir que Lula seja candidato.

Para a cientista política Roseli Coelho, citada por Longo (2018, p. 1) a prisão de Lula é política; ele pode, portanto, ser considerado um preso político, uma vez que um preso político “é uma pessoa que é aprisionada por causa das suas crenças e atividades políticas”. Portanto, a prisão de Lula, líder em todas as pesquisas de intenção de voto, em ano eleitoral, representa o encarceramento não só daquele que supostamente praticou um crime de corrupção, mas que ameaça o sistema vigente por divergir com sua atuação e posicionamento político. Para esta cientista,

Preso político é aquele que diverge do poder constituído, que discorda. Além disso Lula possui os meios materiais para expressar esta divergência, é dirigente de um partido político de massa, um partido político democrático, popular e de massa, principais características do PT, e o poder político constituído (executivo, judiciário e legislativo) não concorda com isso. Ele foi preso por conta dessa divergência, por ter desafiado e manifestado sua divergência (Coelho, 2018 apud LONGO, p.1).

Para o advogado Marco Aurélio Carvalho, citado por Longo (2018, p. 2) especialista em direito penal, os ritos constitucionais não anulam o caráter político de uma prisão. Ou seja,

“O fato da condenação ter sido legitimada por um conjunto de regras que estão previstas no nosso ordenamento jurídico não tira dela a dimensão política, pelo contrário, até reafirma. Porque o conjunto de regras foi, de forma absolutamente descarada, manipulado para obter o resultado subentendido, que era a retirada de Lula do processo eleitoral”.

Para exemplificar que os ritos não anulam o caráter político da prisão, Carvalho citou “a falta de provas escancarada com farta documentação apresentada pela defesa, completamente ignorada”. Nessa linha de análise, o jornalista Dennis de Oliveira, também citado por Longo (2018, p. 3) acredita que

A fachada de legalidade vigente no país se dá pelo fato de que a democracia brasileira herdou uma série de mecanismos autoritários que vão do passado escravocrata ao próprio regime militar de 1964. Este Estado de exceção que se manifesta na prisão de Lula já é aplicado historicamente contra lideranças de movimentos sociais e nas periferias (Oliveira, 2018 apud LONGO 2018, p. 3).

Esta tese também é reforçada pelo sociólogo Jessé de Sousa, em ‘A Elite do Atraso - da escravidão à Lava Jato’, em que o autor apresenta uma análise do pacto dos donos do poder para perpetuar uma sociedade cruel forjada na escravidão. Nessa obra há farto material que confronta os métodos utilizados pela Operação Lava Jato, sobretudo no que se refere ao caráter seletivo do judiciário e do legislativo, ao promover ampla divulgação e destaque na mídia quando se trata de lideranças políticas vinculadas aos trabalhadores ao mesmo tempo em que foi arquivando ou protelando os processos que envolvem as lideranças políticas representantes das elites econômicas. Nesta ala estão incluídos também os donos dos grandes meios de comunicação, responsáveis por construir e apregoar uma narrativa contra as políticas sociais e em favor de políticas neoliberais, que passaram a ser fortemente implantadas a partir de 2016.

Diante desse cenário, precisamos permanecer atentos (as), como conclamam os poetas Chico Buarque e Gilberto Gil, que cantaram o “Cale-se” nos anos de chumbo e que agora são chamados a ecoarem novamente este canto na luta pela retomada do processo democrático brasileiro, que, neste momento, passa pela garantia dos direitos políticos e civis de Luís Inácio Lula da Silva.

A propósito deste momento histórico, que também marca os 30 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, a RBPAE publica, em uma Seção Especial, entrevista inédita de Florestan Fernandes concedida a Luís Sousa Junior, professor da UFPB, por ocasião da sua pesquisa de mestrado, em 1993. Os professores conversaram sobre a atuação de Florestan “tanto na condição de parlamentar quanto de publicista da causa educacional”. Trata-se de um documento importante por revelar o pensamento de Florestan como educador e como parlamentar que atuou no processo da Constituinte de 1988, eleito pelo estado de São Paulo. De acordo com Sousa Junior, ele “compôs uma minúscula bancada de 16 parlamentares do Partido dos Trabalhadores, destacando-se por sua atuação em defesa da escola pública, estatal e gratuita, tornando-se o principal interlocutor das forças progressistas”. Ao ler esse documento, percebemos que

as pautas que nos movem nos dias de hoje ainda são as mesmas, em um cenário ainda mais acirrado pelas forças poderosas da elite econômica que induzem os processos de privatização e mercantilização da educação, assim como de tantos outros bens públicos.

A seguir, passamos a apresentar o dossiê temático desta edição, cuidadosamente organizado pelos/as professores Maria Dilméia Espíndola Fernandes, Marcos Edgar Bassi e Rosana Maria Gemaque Rolim. Esta edição, além do dossiê e da Seção Especial, inclui outros artigos do fluxo regular da revista.

DOSSIÊ: REMUNERAÇÃO DE PROFESSORES DE ESCOLAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA NO CONTEXTO DO FUNDEB E PSPN^{2*}

A Revista Brasileira de Política e Administração da Educação apresenta, neste número, o dossiê ‘Remuneração de Professores de Escolas Públicas de Educação Básica no contexto do Fundeb e PSPN’³, que reúne parte da produção desenvolvida por pesquisadores que integraram o grupo nacional de pesquisa ‘Remuneração de Professores de Escolas Públicas de Educação Básica no contexto do Fundeb e PSPN’, no período de 2012 a 2017.

A temática da remuneração de professores é compreendida e problematizada no campo de conhecimento da política educacional porque este campo é definido como ação do Estado, tendo como imperativo materializar direitos; nesse caso, o direito à produção e reprodução da força de trabalho docente, mediante suas condições materiais de existência.

O desvelamento do objeto de pesquisa em questão, remuneração de professores no contexto da política educacional brasileira, é mediado pela área

2 *O Grupo de Pesquisa dedica este dossiê à Professora Vera Lúcia Alves de Brito (UFMG/UEMG), participante deste grupo desde o desenvolvimento da primeira pesquisa, em 2008. Ela teria participação nesta publicação mas a vida a levou antes que concluísse o trabalho. A Professora Vera coordenou o Grupo de Pesquisa do estado de Minas Gerais de 2008 a 2018. Registramos também que a trajetória de vida dessa professora foi marcada pela defesa da escola pública, laica, gratuita, democrática e socialmente referenciada.

3 A Pesquisa Remuneração de Professores de Escolas Públicas de Educação Básica no contexto do Fundeb e PSPN foi financiada pelo Edital n. 49/2012, CAPES/INEP/MEC, Programa Observatório da Educação. A pesquisa foi coordenada nacionalmente pelos/as professores: Marcos Edgar Bassi (UFSC), Rosana Maria Gemaque Rolim (UFPA) e Maria Dilméia Espíndola Fernandes (UFMS). Compuseram o Grupo de Pesquisa dez coordenações estaduais dos seguintes estados da Federação Brasileira: Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Pará, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo.

de conhecimento do financiamento da educação, dado que é por meio dele que o Estado materializa o direito à educação, tendo como condutor desse projeto o trabalho docente.

Com efeito, a importância em se investigar esse objeto pode ser medida, de um lado, pela substancial magnitude que as despesas com a remuneração do magistério representam na soma dos custos educacionais da administração pública, em torno de 60%, podendo chegar a 80% ao se computar a remuneração dos demais trabalhadores em educação (VERHINE 2006). Por outro lado, a importância é realçada, contraditoriamente, seja pela atitude dos governos estaduais e municipais em dificultar o acesso às folhas de pagamentos dos seus professores, seja pelo protelamento recorrente às solicitações formais apresentadas, sob argumentos nem sempre cabíveis na Lei nº 12.527/11, de acesso à informação, seja ainda, quando disponibilizada, pela informação insuficiente e incompleta ou de difícil tratamento estatístico

Diante disso, a remuneração docente a partir da aprovação da Emenda à Constituição Federal nº 53/2006, regulamentada pela Lei n. 11.494/2007, que instituiu o Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e o vínculo criado por esta Lei para a aprovação daquela que instituísse o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), cujo desfecho foi a aprovação da Lei n. 11.738/2008 (BRASIL, 2006, 2007, 2008), significou a indução da União para a valorização docente por meio da remuneração, dispositivo constitucional (BRASIL, 1988) que vinha sendo protelado desde a aprovação da CF.

É importante destacar também a aprovação, pelo Conselho Nacional de Educação, da Resolução n. 02/2009 que fixou as Diretrizes Nacionais para os Planos de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública (PCCRs) (BRASIL, 2009). Nesse sentido, a Resolução do CNE

Preserva, [...] o princípio do reconhecimento da carreira dos profissionais do magistério público, preconizando ações que tratam da igualdade salarial, ou seja, estabelecem os parâmetros que visam à equiparação salarial com outras carreiras profissionais de formação semelhante. (ALMEIDA, 2009, p. 100).

Nesse caso, “as resoluções aprovadas são indicadores de procedimentos. Portanto, as diretrizes não são impositivas aos estados e municípios” (VANELLI, 2009, p. 109).

Nessa perspectiva, em contexto federativo com alto grau de descentralização da política educacional, a aprovação da Lei n. 11.738/2008 (BRASIL, 2008) que instituiu o PSPN não significou imediato reconhecimento

da valorização docente, principalmente por aqueles que deveriam executar tal política, enquanto parte do financiamento da educação. sob suas competências e responsabilidades.

Antes, as unidades federadas (estados e municípios) resolveram abrir contenda federativa com a União alegando quebra de autonomia federativa pelo Governo Federal em relação à matéria do PSPN. (FERNANDES, RODRIGUEZ, 2011).

Tal contenda só veio a ser resolvida em parte, em 2011, com ganho de causa da União. Enquanto isso, a valorização docente por meio do PSPN ficou em compasso de espera, ainda que,

Em nível internacional, recente pesquisa da OCDE posicionou o Brasil na penúltima posição entre 38 países. De acordo com o estudo, um professor em início de carreira que dá aula para o Ensino Fundamental em instituições públicas recebeu no ano de 2014, em média, 10.375 dólares. Em Luxemburgo, o país com o maior salário para docentes, a remuneração foi de 66.085 dólares. Entre os países membros da OCDE, a média salarial do professor é de 29.411 dólares - quase três vezes mais que o salário brasileiro. (CNTE, 2015, p. 26).

O mesmo estudo mostrou também que a jornada de trabalho do professor brasileiro é superior à média dos países que integram a OCDE.

Com efeito, o período da pesquisa que aqui apresenta parte de seus resultados foi concomitante à construção de um escopo jurídico-legal que instituiu para o país uma concepção de valorização docente por meio de sua remuneração, condições e jornada de trabalho em um contexto de democratização do Estado brasileiro, quando a política educacional ensejou reverter padrões históricos de obstaculização ao direito à educação. A instituição do PSPN pela União e dos PCCRs nas distintas unidades federadas fez parte desse arcabouço de democratização das relações do Estado com a sociedade.

O período de desenvolvimento da pesquisa coincidiu também com a disputa pela aprovação de um novo Plano Nacional de Educação (PNE) que se deu em complexa correlação de forças sociais na sociedade brasileira, entre 2008 e 2014.

A Lei n. 10.172/2001, que havia instituído o PNE 2001-2010 (BRASIL, 2001), teve suas metas vinculadas a aumento de recursos, vetadas pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso e, que, por isso mesmo, agonizava, deveria ser substituída por uma nova Lei que desse origem a um novo Plano para o decênio seguinte. Certamente,

A elaboração do PNE 2014-2024 percorreu um caminho bastante diferente do anterior, a Lei n. 10.172/2001 (BRASIL, 2001). A sua organização deu-se em processo de disputa pública, em que se explicitou a correlação de forças sociais em tensão na sociedade brasileira. (FERNANDES, GOUVEIA, 2017, p. 97).

Nesse contexto, e com novas redefinições na concepção de Estado em curso, a expectativa em torno da aprovação do novo PNE deu curso a um intenso movimento na sociedade brasileira, quando se disputou um projeto de educação e, conseqüentemente, um projeto de sociedade. Tratava-se de imprimir no Plano vindouro se teríamos uma educação mais comprometida com a emancipação humana ou uma educação mais voltada a reproduzir o *status quo*.

O processo de elaboração do PNE 2014-2024, sob regulação do Estado, requereu a participação social mediante as conferências municipais, regionais, estaduais, distrital. Livres, que antecederam a Conferência Nacional, a primeira em 2010 e a segunda, em 2014⁴.

As Conferências foram assumidamente propositivas dos setores da sociedade brasileira que fizeram a defesa da educação pública, democrática, laica e de qualidade socialmente referenciada. E os documentos que resultaram delas demarcaram esse campo e esse projeto societário.

Setores da sociedade brasileira que defendem a privatização da educação e setores que vêm condenando veementemente a inclusão da diversidade na escola pública, argumentando que tal é fazer ideologia de gênero, ainda que algumas representações, principalmente dessa última vertente estivessem presentes nas Conferências⁵, dada a correlação de forças sociais nelas instaladas, preferiram deslocar a disputa para o parlamento por ocasião da aprovação do PNE.

No parlamento, esses setores expressivos da sociedade, disputaram e impuseram paulatinamente seu projeto educacional. Também faz parte desse projeto conservador e obscurantista da educação, a militarização das escolas. Sobre tal proposta, a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd) registrou a posição importante do Fórum Estadual de Educação de Goiás, uma das unidades federadas onde esse projeto vem intensificando-se e se propondo a ser modelo para o país.

4 A Conferência Nacional de Educação de 2014 deveria ter sido realizada em janeiro. Contudo, somente veio a ser realizada em novembro, depois da aprovação da Lei n. 13.005/2014, em junho. (FERNANDES, GOUVEIA, 2017).

5 Cito como exemplo dessa disputa em processo de correlação de forças sociais, a Lei Municipal n. 8.242/2016, que ficou conhecida como a “Lei da Mordaca”. A Lei, aprovada em Regime de Urgência no Poder Legislativo do município de Campo Grande, MS, foi em seguida vetada pelo Poder Executivo. (FERNANDES, 2017).

O FEE-Goiás elencou quatro pontos principais que demonstram a problemática desse novo ambiente escolar aos quais o fórum se opõe: ‘determinar a cobrança de taxas em escolas públicas; implantar uma gestão militar que não conhece a realidade escolar, destituindo os diretores eleitos pela comunidade escolar; impor aos professores e estudantes as concepções, normas e valores da instituição militar, comprometendo o processo formativo plural e se apropriando do espaço público em favor de uma lógica de gestão militarizada; reservar 50% das vagas da escola para dependentes de militares’. (ANPED, 2015, p. 1).

Com efeito, a disputa por um projeto de sociedade e educação em complexa e tensa correlação de forças sociais atrasou em três anos a aprovação do PNE. Diante disso, o PNE 2014-2024 aprovado pela Lei n. 13.005/2014 (BRASIL, 2014), foi o acordo nacional possível entre as contraditórias forças sociais presentes na sociedade brasileira. Por tudo isso,

Não se afirma que o PNE 2014-2024 decorreu linearmente do processo de participação. Ele foi, entretanto, também fruto desse processo de participação popular de setores da sociedade brasileira que se fizeram presentes nas diferentes conferências, objetivando influenciar, por meio da ação do Estado, a relação sociedade e políticas educacionais, tendo como imperativo a educação de qualidade socialmente referenciada. (FERNANDES, GOUVEIA, 2017, p. 97).

No que tange à valorização docente por meio da remuneração e sua relação com a qualidade da educação, o PNE 2014-2024, ao alinhar a si os Planos Estaduais e Municipais de Educação que foram aprovados em sequência cronológica nas unidades federadas, garantiu a valorização docente em pelo menos duas metas, as de números 17 e 18 e as subsequentes estratégias (BRASIL, 2014). A Meta nº 17 reconhece a insuficiência da remuneração do magistério público e dispõe em sua redação sobre sua equiparação em parâmetros remuneratórios médios à dos demais profissionais com mesma formação e jornada de trabalho até o sexto ano de vigência do PNE. Ora, já corre o quarto ano de vigência da lei e o mais recente monitoramento realizado e publicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (BRASIL, 2018, p. 285) estimou em distantes 74,8% a relação percentual entre uma e outra referência no ano de 2017. A diferença, embora tenha diminuído, reduziu em apenas 4,6% desde 2014.

A meta de número 18 tratou de assegurar a existência de planos de carreira para os profissionais da Educação Básica em todos os sistemas públicos de ensino no prazo de dois anos. A realização dessa meta contou com o empenho pessoal do então ministro da educação, Renato Janine Ribeiro. Contudo, ainda

são recentes os estudos que examinam a efetividade dos milhares de planos de carreira e remuneração para a valorização do magistério público, para além do aspecto quantitativo.

O período atual apresenta rupturas e fissuras significativas com esse processo social recentemente construído. O processo de impedimento sofrido pela Presidenta Dilma Vana Rousseff em 2016, que se revelou num golpe 'legislativo-judiciário-midiático', colocou para o conjunto das políticas sociais o congelamento de gastos públicos, o que tem significado paulatina e vertiginosa redução de recursos. Curiosamente, as unidades federativas não têm promovido contendas com a União a respeito disso. Ao contrário, algumas delas já aprovaram suas respectivas Emendas às Constituições Estaduais para se adequarem ao novo Regime Fiscal de contenção de gastos públicos, como forma de se adequar à Emenda à Constituição Federal nº 95/2016 (BRASIL, 2016).

Como registrado em Editorial da RBPAE:

A RBPAE abre este número a exatos um ano e quatro meses do golpe de Estado impetrado no dia 31 de agosto de 2016, pelo Congresso Nacional, com a cumplicidade do Supremo Tribunal Federal (STF) e apoio incondicional dos grandes meios de comunicação, parte constitutiva da elite econômica brasileira e uma das beneficiárias do golpe de Estado. Desde o impeachment de Dilma Rousseff e a posse de Michel Temer, o desmonte do Estado de Direito avança, a soberania nacional escoa pelo ralo da história e, em nome de um pseudo combate à corrupção, liderado por juízes de primeira instância, assistimos atônitos ao maior ataque à classe trabalhadora da era Republicana e ao completo desrespeito à Constituição Federal de 1988. (OLIVEIRA, ASSIS, LIMA, 2017, p. 507).

Diante disso, a atual conjuntura tem redimensionado velhas e novas contradições para o conjunto da classe trabalhadora do país, que está sendo duramente afetada, por meio de contrarreformas, pelos ditames da ofensiva do capital, em seus direitos arduamente conquistados, com vistas a sua restauração de poder de classe (HARVEY, 2008).

Certamente, as contrarreformas em curso a partir da aprovação da Emenda Constitucional n. 95/2016 (BRASIL, 2016), colocam em curso para a sociedade brasileira, a destruição do acordo nacional produzido pelo PNE 2014-2024 em torno de um projeto de educação.

Um projeto da envergadura do PNE 2014-2024 requer, para execução de suas metas e consequentes estratégias, um orçamento com maior aporte e robustez de recursos. Por isso há a necessidade da elevação dos recursos para a educação para valores equivalentes a 10% do Produto Interno Bruto (PIB), como disposto na Meta 20 do PNE 2014-2024. Ainda mais quando se confirmou institucionalmente, o alinhamento dos Planos Estaduais e Municipais de

Educação ao PNE 2014-2024. Nesse contexto, a construção da magnitude dos 10% do PIB para a educação se faria também com a mediação de recursos das unidades federadas. Mas não só: no que toca à aprovação de uma Base Nacional Comum Curricular, ainda que estivesse em processo de construção desde 2013, agora “é perceptível uma abrupta mudança de rumos do debate pela atual gestão do governo federal, com descarte de versões anteriores e ausência de identificação de fontes e autores das novas versões surgidas” (FÓRUM, 2018, p. 01).

Nesse cenário, a aprovação da BNCC compõe a contrarreforma educacional e contribui para deslegitimar e restringir direitos das conquistas docentes do período imediatamente anterior, desde a sua formação e *locus* dessa formação, remuneração e carreira. Entre outras medidas, a BNCC do ensino médio, por exemplo, traz de volta o professor de “notório saber”, sem exigência de formação e sem perspectiva de carreira. Isso, associado à contrarreforma trabalhista aprovada, que legitimou, entre outras medidas, o trabalho intermitente e desconsidera a jornada de trabalho historicamente construída enquanto direito, por exemplo, entre muitas outras medidas que a contrarreforma dispõe, que alterarão profundamente a relação capital *versus* trabalho no país, com consequências irremediáveis para a reprodução da força de trabalho.

Por tudo isso, o contexto atual torna ainda mais fundamental e importante o registro de parte de resultados da pesquisa em questão neste dossiê. Tal resultado demonstra as implicações, os embates, as configurações e expectativas que assumiu a valorização docente em tempo imediatamente anterior ao golpe de Estado de 2016. Em suma, diante da indução da União para reverter processos históricos de desvalorização docente, como se comportaram as distintas unidades federativas tomadas como campos de análises pela pesquisa em questão no período de 2007 a 2014? Esta é a pergunta que em larga medida os textos que compõem o dossiê se propuseram responder.

Para tanto, o diálogo internacional assume presença com o artigo do Professor Akwasi K. Amoako-Gyampah, *When the Chalks are Down: The Political Economy of Teachers' Unions Protest Actions under Ghana's Fourth Republic*, que analisa como têm-se movimentado os professores na Quarta República de Gana por meio de sua organização sindical no contexto da economia política.

Na sequência, o debate nacional sobre financiamento da educação e o valor do custo aluno promovido pelo Fundeb, cuja receita compõe quinhão importante de despesa com vistas a materializar a remuneração docente em dez estados brasileiros, é o artigo *Análise da evolução dos gastos por aluno em alguns estados brasileiros e respectivas capitais e sua relação com o Fundeb*, de Aline Kazuko Sonobe,

José Marcelino de Rezende Pinto e Josete Maria Cangussu Ribeiro. Constata-se no artigo que o Fundeb elevou receitas para a educação ao tempo que houve diminuição de matrículas na Educação Básica brasileira.

O artigo intitulado ‘Dinâmica dos vencimentos e da remuneração docente nas redes estaduais no contexto do Fundeb e do PSPN, de Rubens Barbosa de Camargo, Thiago Alves e Maria da Graça Bollmann, produzido com dados extraídos do banco de dados nacional Relação Anual de Informações Sociais (Rais), conclui que: “houve crescimento real na remuneração média dos professores das redes analisadas, apesar de bastante variável entre as redes (de 10% a 143%)” em dez redes estaduais de ensino, de 2006 a 2014. Tal constatação permite inferir ganhos na remuneração docente em dez estados brasileiros a partir da política educacional de financiamento da educação.

O artigo ‘Jornada de trabalho docente e o cumprimento da Lei do Piso nas Capitais’, de Márcia Aparecida Jacomini, Juca Gil e Edimária Carvalho de Castro, objetivou verificar a jornada de trabalho docente a partir da aprovação da Lei do PSPN. Constatarem muita diversidade na jornada de trabalho nas capitais no período em tela, e que, em muitas delas, a jornada de trabalho não se efetivou de acordo com a Lei 11.738/2008, situação que nega o direito docente. A jornada docente, portanto, continua no horizonte de lutas docente.

O artigo intitulado: ‘Efeitos da Lei do Piso nos vencimentos de professores do Piauí e do Rio Grande do Norte’ no contexto da política de fundos observou o comportamento da Lei do piso em duas unidades federativas, campo de análise da pesquisa nacional. Registraram que nos dois estados investigados, as políticas de fundos promoveram efeitos positivos no vencimento docente. Situação importante para a reprodução e atratividade na carreira docente.

Do escopo da pesquisa também, o artigo ‘Critérios de movimentação na carreira de professores da educação básica em doze capitais brasileiras’, de Margarita Victoria Rodríguez, Dalva Valente Guimarães Gutierrez e Jorismary Lescano Severino, que se debruçou sobre os Planos de Cargo, Carreira e Remuneração docente (PCCR). O artigo se apresenta com caráter descritivo dada a natureza do próprio objeto de investigação que se pretendeu construir via mapeamento de como os PCCRs nas capitais têm normatizado o trabalho docente em interseção federativa.

Na sequência, compõem o dossiê dois artigos que não fazem parte da pesquisa ‘Remuneração de Professores de Escolas Públicas de Educação Básica no contexto do Fundeb e PSPN’, mas que mantém vínculos e lastros importantes com o objeto de pesquisa em questão. O primeiro deles, intitulado ‘Cursos de licenciatura nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia: considerações sobre um novo locus de formação de professores’, de Maria Flavia

Batista Lima e Gladys Beatriz Barreyro, discute e problematiza a formação de professores em novo ambiente, quando a primazia da formação disciplinar sobrepõe-se à formação na dimensão pedagógica. Com efeito, o artigo trata dos desafios e possibilidades daqueles que poderão brevemente estar integrados aos múltiplos sistemas de ensino do país sob as condições de trabalho e remuneração explicitados pelo dossiê.

O dossiê é finalizado com o artigo ‘Trabalho e formação docente na Escola Técnica de Goiânia: política, ideologia e produtividade’, de Denise Silva Araújo, Helvécio Goulart Malta de Sá e Iria Brzezinski, que apresenta em perspectiva histórica a formação de professores nos anos de 1940 a 1960 em unidade federativa para o ensino profissional, quando aqueles que formavam professores ainda não eram professores formados, diante da carência dessa formação. O artigo problematiza em perspectiva histórica efeitos da política educacional na formação de professores.

Além dos textos que compõem o dossiê, neste número apresentamos também o artigo ‘Lei de Responsabilidade Educacional no Brasil (2006-2015): das promessas de qualidade da educação às incertezas’, escrito por Allan Solano Souza e Antônio Cabral Neto, que tem como objetivo analisar o percurso da construção da Lei de Responsabilidade Educacional (LRE) no Brasil, com base em um mapeamento dos projetos de leis disponíveis no portal eletrônico da Câmara dos Deputados. Realizou-se revisão de literatura e análise documental sobre o tema e, como resultado, observou-se que existe, majoritariamente, uma concepção de responsabilização como sinônimo de “culpabilização” dos gestores públicos pelos resultados educacionais.

Em seguida, o artigo ‘Modelo Alternativo de Governança num Espaço Insular Português. O caso paradigmático da Administração Educativa da Região Autónoma da Madeira’, escrito por Eduardo Alves, da Universidade da Madeira, considera que, com o esgotamento do papel tradicional do Estado, o modelo de Governança desponta como uma fórmula possível de implementação de estratégias com vistas a aproximar as decisões por meio dos princípios da Nova Gestão Pública, traduzida aqui como possibilidade de superação do centralismo. O autor conclui que ao arquipélago da Madeira, após um processo de regionalização da educação, iniciado em 1979, centrado quase apenas em transferência de competências do Estado, coloca-se hoje o desafio de poder seguir um caminho de (re)construção de políticas educativas regionais, nas matérias de governação regional, que convoque todos os atores escolares a intervir nos processos decisórios locais.

O artigo ‘O sistema público educacional do município do Rio de Janeiro e a Nova Gestão Pública’, escrito por Maria de Lourdes Teixeira Barros busca

estabelecer um paralelo entre os aspectos da Nova Gestão Pública e as mudanças no sistema educacional do município do Rio de Janeiro, em especial a partir de 2009. Procedendo a uma investigação qualitativa, a autora buscou conhecer a perspectiva dos atores educacionais em relação às novas políticas e suas influências na prática pedagógica e na profissionalização docente. Constatou-se diminuição da autonomia dos professores e de seu papel como autores curriculares, evidenciando-se transformações nas relações estabelecidas nos espaços escolares e aprofundamento de desigualdades sociais.

O próximo artigo intitulado ‘Fatores associados ao uso dos resultados de avaliações externas no contexto das políticas de responsabilização educacional’, escrito por Diana Gomes da Silva Cerdeira apresenta como disseminação de avaliações externas e mecanismos de responsabilização fazem parte de uma agenda política que prevê uma nova gestão pública baseada em resultados. Para a autora, há uma crescente demanda pelo uso dos resultados das avaliações, tanto pela gestão das redes de ensino, como das escolas. A partir da revisão de literatura nacional e internacional, realizou-se um levantamento dos usos que vêm sendo feitos dessas avaliações, dividido em duas categorias: superficial e pedagógico. Foram relacionados ainda fatores que favorecem cada tipo de uso e as possíveis consequências desse uso para as práticas escolares e aprendizagem dos alunos.

Fechando este conjunto de artigos, apresentamos o texto de Jefferson Marçal da Rocha e Lúcio Jorge Hammes, intitulado ‘Gestão e Democracia em uma Escola Pública’, que tem como objetivo analisar o processo de gestão de uma escola pública do Rio Grande do Sul, a partir dos dados coletados nos órgãos de gestão da escola. Os autores concluíram que a escola possui formalmente os órgãos deliberativos previstos na legislação brasileira, mas com escassa participação da comunidade escolar, destacando-se a ausência de um efetivo Grêmio Estudantil e de registros do Círculo de Pais e Mestres.

A expectativa é que este número contribua, em primeiro lugar, para o registro de temática tão candente e de difícil exploração empírica que é a remuneração docente. A segunda, a possibilidade de colocar em debate a temática da produção e reprodução do trabalho docente por meio da política educacional em recente conjuntura econômico-política que logrou conquistas docentes, ainda que em complexa correlação de forças sociais. A política educacional desse contexto apresentou, sobretudo, a possibilidade de o Estado alargar relações democráticas que se traduziram em ampliação de direitos docentes no caso analisado. Tal fato apresentou vida curta. A contrarreforma em curso pós golpe de Estado em 2016 apresenta outra dinâmica, tendo como imperativo a redução dos direitos sociais.

A organicidade de setores da sociedade brasileira e o grau de mobilização docente serão fundamentais para a definição de um projeto de sociedade, cuja disputa se aprofunda no atual contexto histórico.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Nelson Cardoso. O “novo” ensino médio e o PNE: haverá recursos para essa política? **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 11, n. 20, p. 91-108, jan./jun. 2017.

_____. Uma análise sobre os recursos que financiam a educação brasileira e o PNE (2014-2024). Brasília: **Projeto 914BRZ1009.2-CNE: A Qualidade Social da Educação Brasileira nos Referenciais de Compromisso do Plano e do Sistema Nacional de Educação**. Produto I – UNESCO/CNE, 2016.

ALMEIDA, Wilson Canuto de. Diretrizes nacionais para os planos de carreira, o PSPN e suas implicações. **Cadernos de Educação**, Brasília, n. 21, p. 95-101, out. 2009.

ANPED, Associação Nacional de Pós-Graduação de Pesquisa em Educação. **“Militarização” de escolas públicas** - solução? Rio de Janeiro: 2015. Disponível em: < <http://www.anped.org.br/news/militarizacao-de-escolas-publicas-solucao> >. Acesso em: 24 jul. 2018.

BRASIL. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Brasília: 2018. Disponível em: <agenciadenoticia.ibge.gov.br>. Acesso em 02 ago. 2018.

_____. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília: 2016. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm >. Acesso em: 22 jul. 2018.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 dez. 2011c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acesso em: 23 jul. 2018.

_____. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília: 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 24 jul. 2018.

_____. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução nº 2, de 28 de maio de 2009.** Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública. Brasília: CNE, 2009.

_____. **Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008.** Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Brasília: 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm>. Acesso em: 22. jul. 2018.

_____. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília: 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm>. Acesso em: 22 jul. 2018.

_____. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006.** Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: 2006. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm >. Acesso em: 22 jul. 2018.

_____. Câmara dos Deputados. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: 2001. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10172-9-janeiro-2001-359024-publicacaooriginal-1-pl.html> >. Acesso em: 24 jul. 2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988.

CNTE. **Piso e carreira andam juntos para valorizar os profissionais da educação básica pública.** Brasília: CNTE, 2015.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. O percurso político-legislativo do programa “Escola sem partido” em Campo Grande, MS. **ETD - Educação Temática Digital**, Campinas, SP v.19 n. [Especial], p. 217-235, jan./mar. 2017.

_____; GOUVEIA, Andrea Barbosa. Acompanhando a meta 20 do PNE 2014-2024: tendências a partir de dez casos municipais. **Textura**, Canoas, v. 19, n.40, p. 95-115, maio./ago. 2017.

_____; RODRIGUEZ, Margarita Victoria. O processo de elaboração da Lei n. 11.738/2008 (Lei do Piso Salarial Profissional Nacional para carreira e remuneração docente): trajetória, disputas e tensões. **Revista HISTEDBR Online**, Campinas, n.41, p. 88-101, mar. 2011.

_____; BASSI, Marcos Edgar.; ROLIM, Rosana Maria Gemaque. Remuneração de professores de escolas públicas de educação básica no Brasil: percursos teórico-metodológicos de pesquisa. IN: SILVA, Fabiany de Cassia Tavares.; MIRANDA, Marília Gouvea de. (Orgs). **Escrita da Pesquisa em Educação no Centro-Oeste**. Campo Grande, MS: Editora Oeste, v. 2, 2016.

FÓRUM dos cursos de formação de professores das Estaduais Paulistas. Declaração do Fórum dos Cursos de Formação de Professores das estaduais paulistas sobre a BNCC. Rio de Janeiro: **ANPEd**, 2018. Disponível em < <http://www.anped.org.br/news/declaracao-do-forum-dos-cursos-de-formacao-de-professores-das-estaduais-paulistas-sobre-bncc> >. Acesso em: 24 jul. 2018.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo** -história e implicações. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

LONGO, Ivan. Não há relativismos: Lula é um preso político. **Revista Fórum**, 2018. disponível em: <<https://www.revistaforum.com.br/nao-ha-relativismos-lula-e-um-preso-politico> / Acesso em 02 ago 2018.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; ASSIS, Lúcia Maria de.; LIMA, Daniela da C. B. P. Editorial. Educação pública em risco em um cenário político de instabilidade e retrocessos. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 33, n. 3, p. 507 - 520, set./dez. 2017.

SOUSA, Jessé de. **A Elite do Atraso – da escravidão à Lava Jato**. São Paulo: Ed. Leya, 2016.

VANELLI, Marta. Do piso salarial aos planos de carreira: a que princípios estão submetidos estados e municípios? **Cadernos de Educação**, Brasília, n. 21, p. 106-116, out. 2009.

VERHINE, Robert. **Pesquisa nacional qualidade na educação**. Custo-aluno-qualidade em escolas da educação básica – 2ª etapa. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484184/Pesquisa+nacional+q ualidade+na+educa%C3%A7%C3%A3o+Vol+1/e3d85ad9-0c4d-4526-bfa1-bf20eadfa9df?version=1.3>. Acesso em: 03 ago. 2018.

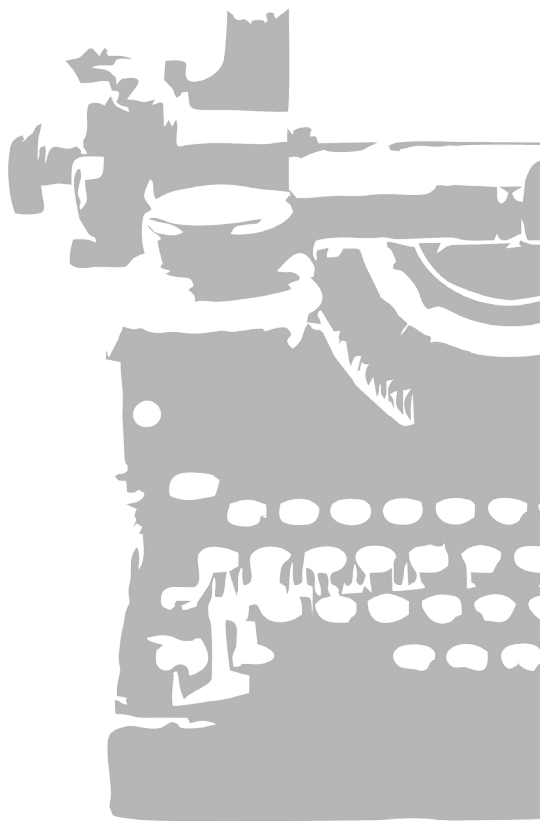
Maria Dlnéia Espíndola Fernandes
Marcos Edgar Bassi
Rosana Maria Gemaque Rolim
Organizadores do Dossiê

Lúcia Maria de Assis
Editora

Daniela da Costa Britto Pereira Lima
Editora Associada

Artigos





When the chalks are down: the political economy of teachers' unions protest actions under Ghana's Fourth Republic

Quando a aula termina: a política econômica das manifestações dos sindicatos de professores na Quarta República de Gana¹

Cuando la clase termina: la política económica de las manifestaciones de los sindicatos de profesores en la Cuarta República de Gana

AKWASI KWARTENG AMOAKO-GYAMPAH

Abstract: This article examines teachers' unions protest actions under Ghana's Fourth Republic. Situating the analysis within Ghana's evolving political economy, I show how constraints in Ghana's political economy as well as its often-faltering macro-economy have influenced and shaped teachers protest actions as well as conditioned governments' responses to teachers' unions' demands.

Keywords: teachers' protest actions; economy; Ghana's Fourth Republic.

Resumo: O presente artigo examina os protestos dos sindicatos de professores sob a Quarta República de Gana. Situando a análise dentro da evolução de sua economia política, eu mostro como as restrições na política econômica de Gana, bem como sua macroeconomia muitas vezes instável, influenciaram e moldaram os atos de protestos, assim como condicionou as respostas dos governos às demandas dos sindicatos dos professores.

Palavras-chave: manifestações de professores; economia; Quarta República de Gana.

Resumen: El presente artículo examina las protestas de los sindicatos de profesores bajo la Cuarta República de Ghana. Situando el análisis dentro de la evolución de su economía política, muestra cómo las restricciones en la política económica de Gana, así como su macroeconomía muchas veces inestable, influenciaron y moldearon los actos de protestas, así como condicionaron las respuestas de los gobiernos a las demandas de los sindicatos de los profesores.

Palabras clave: manifestaciones de profesores; economía; Cuarta República de Gana.

INTRODUCTION

Teaching has been a significant profession and continues to play a crucial role in every part of the world. It has been a critical avenue for social mobility and employment for the working class and sometimes middle-class people (Robertson 2000). Teaching has often taken place within a political and economic context where education was considered as a public good and the responsibility of the state until in recent times, when under the sway of neo-liberal orthodoxies, most governments have cut their educational budgets considerably (Compton & Weiner 2008). Yet, most states strive to maintain a firm grip on the education sector due to its potential as a tool for social control and national development. Teachers, being key stakeholders in the education area, also seek to advance their interest and facilitate their social mobility through the education system. The contribution of teachers towards producing skilled personnel needed for national development is acknowledged worldwide. Yet most countries, particularly those in the global south, are reluctant to resolve the myriad of challenges facing teachers and the teaching profession (see Sang 2002). Teachers have thus sought to work through their unions to limit the effects of state regulations that limit their pay, job security and to shape their conditions in ways that they consider as appropriate. Teacher unionism has thus become a tool for teachers to assert themselves in the education sector.

As elsewhere in the world, Ghanaian teachers are core not only to the educational apparatus but also to the political machinery. Their role as professionals who inculcate societal norms and values into the future generation of young leaders makes them indispensable to the state. The Ghanaian state regards its teachers as agents for social control and national development. However, in recent times, developments in the teaching field point to the fact that, while the Ghanaian state expects its teachers to work assiduously as its agents, it hardly rewards them adequately in terms of remuneration (see Osei 2006; Amoako-Gyampah 2015). Even though teachers' remuneration has improved significantly since the 2000s, most teachers continue to complain about the inadequacy of their monthly earnings (Amoako-Gyampah, 2015). Beyond poor remuneration, some teachers in Ghana work under stressful conditions. They teach in over-crowded classes, teach children under trees, and work in communities that lack access to basic social amenities. Even under these difficult conditions, Ghanaian teachers are expected to ensure a hundred percent pass rate. They are often accused by individuals, parents, communities, and the government of failing the education system. Yet, from the point of view of teachers, governments over the years have not done enough to improve their conditions of service.

Subsequently, the prestige that was accorded to teachers in the past is fast diminishing as teachers are ranked in the “public eye” as amongst the least paid professionals in the country. Teachers in Ghana have organized through their unions to protest their deteriorating work conditions and to demand fair remuneration and improved conditions of service. The state, however, seldom accede to these demands. Consequently, strikes and protest actions appear to have become an annual ritual in the education sector since 1992. This paper is a historian’s attempt to contextualize organized teachers’ protest actions, grounding the analysis in Ghana’s political economy. I do not pretend to give a detailed description of these protest actions. Instead, I highlight in what ways these protests have manifested, what factors have shaped and conditioned these protests actions and how those in power have responded. I will limit my analysis to the period of the National Democratic Congress (NDC) and New Patriotic Party (NPP) administrations spanning 1992/3 to 2008. This allows for an examination of teachers protest actions under the two different governments (National Democratic Congress, 1992/93-2000 and the New Patriotic Party, 2001-2008) that have reigned since the inauguration of the Fourth Republic – thus sensitizing us to similar and different conditions under the two governments that has precipitated teachers’ protestations as well as the similarity or otherwise of responses by these governments to the teachers protests. The paper is structured into six sections. The introduction is followed by the context and provenance of teacher unionism in Ghana. The next section provides a snapshot of labor and Ghana’s evolving political economy. Section four gives an account of teachers protest actions under the NDC regime and section five brings an account of protest actions under the NPP administration. Section six is a conclusion that ties up the strands of arguments from all the sections.

THE CONTEXT AND PROVENANCE OF TEACHER UNIONISM IN GHANA

Some account of the development of teacher unionism in Ghana is necessary by way of preliminary. Currently, there are two major teacher unions representing teachers at the pre-tertiary level in Ghana.² These are the Ghana National Association of Teachers (GNAT) and the National Association of Graduate Teachers (NAGRAT). GNAT is the older and the larger amongst the teachers’ unions. Teachers were among the earliest groups of workers in Ghana

² Recently, a third teachers’ organisation, the Coalition of Concerned Teachers Association – Ghana (CCTA – GH) has been formed. We wait to see if this association will survive to be the third labour force in the education sector.

to form associations. Indeed, the formation of teachers' associations could be traced to the 1920s. The earliest teachers' association was formed among government school teachers around 1926. It was called the Government School Teachers Association (GSTA) (see Amoako 2014a; 2014b; 2014c; Darkwah 2014). It is believed that the formation of this association was sponsored by the then colonial Director of Education, J. D. Oman (Amoako 2014a). The aim of the GSTA was to be non-sectarian and non-political and to concentrate on improving classroom teaching and related professional issues (Darkwah 2014, 6). The question of demanding for improved salaries and related conditions of service could not have arisen because, their sponsor, the director of education – being a government representative – could not have organized teachers to make demands on the government for improved conditions of service and increased wages for teachers. The GSTA remained dormant throughout the 1930s and was revived and renamed the National Union of Teachers (NUT) in the 1940s. As Darkwah (2014) has suggested, from the point of view of modern activism, this first teachers' association could not have been a good pedigree for subsequent teachers' unions.

The first teachers' association in Ghana that organized on trade union principles emerged in the early 1930s. It was named the Assisted School Teachers Union (ASTU) because it represented the interest of teachers who worked in assisted schools – that is schools managed by Christian missions with assistance in the form of grants-in-aid from the colonial government (see Amoako 2014a; 2014b; 2014c). The ASTU was formed in 1932 and was officially inaugurated in 1933 (see Amoako 2014a). Its formation was prompted by a cut in government's expenditure on education. The cut affected mission school teachers the most as the grant given to their missions was reduced by 25 percent. Subsequently, most mission school teachers were retrenched and those who were retained had their salaries reduced considerably (see Amoako 2014a; Darkwah 2014). The ASTU thus emerged to protest and reverse the adverse effects of the government's budget cut on mission school teachers. They adopted what may be described as trade union strategies such as protests, petitions, deputations and lobbying of the African members of the Legislative assembly, to fight against the reductions (Darkwah 2014; Amoako 2014a). Eventually, the ASTU succeeded in persuading the government to withdraw the proposed cut (Amoako 2012, p. 50). In 1937 the ASTU was renamed the Gold Coast Teachers' Union of (GCTU) – this name change was necessary to shun it of its sectarian character and to open its doors to teachers of all shades.

By the 1950s, several teacher organizations had been formed in addition to the GCTU and the NUT. Most of these associations were formed

based on church denomination affiliations, subject areas, levels of educational qualification, and the level of the educational system at which the teachers taught (Amoako 2014a; 2014b; 2014c). For example, there were the Catholic, Methodist, Presbyterian schools' teachers' unions; the African Graduate Teachers Association; the Mathematics Teachers Association; and the Training College Teachers' Association (Asiedu-Akrofi 1971, p. 25; Amoako 2014a). Attempts at unifying these unions into a common teachers' organization were frustrated by a misunderstanding between the NUT and the GCTU. Their disagreement revolved around the question of organizational strategy and struggle over leadership positions – the GCTU favored a teachers' association that operated as a professional union whereas the NUT advocated for a teachers' organization that operated on trade union principles (Amoako 2014a; 2014b; 2014c). Beyond the disagreement over organisational strategy, both the GCTU and NUT claimed that they were more representative of teachers in the country and deserved to assume leadership role if they united into a single union.³ It took government intervention and the promulgation of the *Industrial Relations Act, 1958*, to compel all teacher organisations to join other workers in the education sector to form a single union – which was named the Union of Teachers and Education Institution Workers (UTEIW). This union was inaugurated in December 1958 and was affiliated to the umbrella trade union organisation, the Ghana Trade Union Congress (GTUC) (Amoako 2014a, pp. 68-69). In 1960 the UTEIW changed its name to the Union of Teachers and Cultural Services (UTCS) and in 1962 broke off from the GTUC and formed the Ghana National Association of Teachers.⁴

GNAT remained the only union for teachers at the pre-tertiary level until the emergence of a new union – the National Association of Graduate Teachers (NAGRAT) - in the early 1990s. NAGRAT began as a pressure group within GNAT until 1998 when it finally broke off and became the second union for teachers in the education sector representing mainly the interest of graduate teachers within the Ghana education service (Amoako 2014b; Amoako-Gyampah 2015). The reasons for the formation of the NAGRAT are varied and contested (see Darkwah 2014). However, the central concern that ignited the formation of the union seemed to have been the perceptions that the GNAT leadership was indifferent to the concerns of its graduate members (Amoako 2014c). For example, the graduate teachers could not understand why the GNAT was reluctant to lead the demands for graduate teachers to be put on a separate salary scale

3 For details see Amoako (2014a); Darkwah (2014)

4 The reasons for the break away from GTUC have been detailed by Amoako (2014a), 69-70

which had been recommended by the Gyampo Salary Revision Commission⁵ (see Darkwah 2014). Whatever the reasons that caused the graduate teachers to break off from GNAT; NAGRAT has become one of the key actors in the education labour terrain. Having provided this brief account of teacher unionism in Ghana, it is imperative that we look at labour and Ghana's evolving political economy. This will provide a broad context for our subsequent discussion of teachers' grievances and protest actions. The next section therefore provides a snapshot of Labour and Ghana's political economy from the 1950s.

LABOUR AND GHANA'S EVOLVING POLITICAL ECONOMY

Since independence in 1957, Ghana has witnessed nine changes in government, including four military coups. The last coup brought into power Jerry John Rawlings who remained in office as a military dictator until 7 January 1993 when the fourth republic was inaugurated and continued thereafter as a constitutionally elected President until 2000 when his party, the National Democratic Congress (NDC) lost power to the opposition New Patriotic Party (NPP) which was led by John Agyekum Kufour. For most part of Ghana's post-colonial political history, to borrow the words of Jeon (1998) "Economic mismanagement has been the most common source of dissatisfaction. Problems with distribution of resources among interest groups, along with economic stagnation, often created conditions for political protest" (p. 218). Organised labour has in most instances been very active in such political protests. Adu-Amankwah and Tutu (1997, p. 207) have observed that government's economic policies spanning the period after independence have had different implications for labour and have contributed to shaping labour relations as well as government-trade union relationship.

Indeed, political discontent following poor economic performance of the Nkrumah⁶ led Convention People's Party (CPP) government led to the first coup in the country in 1966. Even though, the trade union movement was closely allied to the CPP government, there were often sporadic workers strikes in response to the CPP government's dismal economic performance, some of which became national in outlook involving most public sector workers (see Jefferies 1978; Kraus 1979). There is no doubt that workers agitation added to the unpopularity of Nkrumah's government and its eventual overthrow. Similarly, popular opposition

5 The government of Ghana having identified problems with the public sector pay structure constituted the Gyampo Salary Review Commission to study the placement and salary structure of the sector. The commission recommended that graduate professional and graduate non-professional teachers should be put on a separate hierarchical structure for salary purposes (Daily Graphic Report of the Gyampo Salary Review Commission, 11 May 1994, 6.)

6 Kwame Nkrumah was the first President of Ghana.

to devaluation amidst economic decline led by workers partly triggered the coup that overthrew Busia's government in 1972 (Kraus 2008; Jefferies 1982). The National Redemption Council (NRC) and the Supreme Military Council (SMC I&II), the regime that was established following Busia's overthrow was kicked out of power because of poor economic performance and high levels of official corruption. The coup that brought Rawlings to power was staged on the heels of political chaos brought about partly by convulsive workers' strikes following the failure of the Limann-led People's National Party (PNP) government to arrest Ghana's economic decline (see Jeon 1998, p. 220).

Ghana's dismal economic performance and unstable growth since independence coupled with persistent economic decline in the 1970s and the inability of the Rawlings-led regime to resolve Ghana's economic problems with a home-grown policy led to the adoption of the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank's tailored structural adjustment policies in the early 1980s. With the implementation of the adjustment policies, albeit austere, Ghana began to experience moderate and sustained economic growth after 1985, experiencing higher growth rates in the 2000s (Lindsay 2011; Aryeetey & Kanbur 2008). In spite of this modest growth, the country could not progress very much. Ghana continued to rely on its traditional export commodities - gold and cocoa (see Aryeetey & Kanbur 2008; Bob-Milliar & Bob-Milliar, 2010). Indeed, at the beginning of the 1990s, cocoa contributed 50 to 60 percent of export revenue, about 20 percent of government revenue and about 7 percent to GNP. This trend would continue into the 2000s as growth during the first half of the 2000s was largely driven by performance of gold and cocoa exports – indeed Ghana benefited from the civil war in Cote d'Ivoire and the consequent increase in the world price of cocoa (Lindsay 2011a, p. 7; Lindsay 2011b, p. 13). Again, the huge inflow of foreign aid as a major source of investment during the period of adjustment made Ghana's growth efforts unsustainable as a reduction in aid inflow in the 1990s jeopardized Ghana's economy (Killick 2000).

Ghana's macro-economy in the 1990s was marked with instability. This was due largely to government's profligate spending, and fluctuations in international commodity prices. The problem worsened as the IMF suspended its concessional credit flows under its lending agreement with the country as punishment for the NDC government's loss of fiscal discipline (Lindsay 2011b). Apart from having to service debts accruing from inefficiently managed state-owned enterprises, the government was hardly able to generate anticipated revenue due to policy reversals. Beyond this the government engaged in 'politically motivated' expenditure in the run-off to the 1992 and 1996 elections – providing unbudgeted for rural infrastructure and increasing public sector wages to win

rural and urban votes respectively (Lindsay 2011b, p. 16). After the 1992 elections, however, the NDC government was willing to take harsh measures to fix the fiscal imbalances that had resulted from their reckless politically motivated spending. Haynes (1995) observed that “after the elections, the government wanted to show to the World Bank that its capitulation to the civil servants was merely a tactic to help it gain electoral successes” (p. 113). Subsequently, the last PNDC budget announced on 5 January 1993, two days preceding the inauguration of the Fourth Republic, was nothing less than austere. A sixty percent increase in the price of petrol affected all sectors of the economy raising the prices of goods and services astronomically – in some cases by as much as 100 percent (Jeon 1998, p. 223; Haynes 1995). Operating within the constraints of IMF and World Bank conditionality, the NDC government was forced to cut down on public expenditure drastically after 1993. To make matters worse, inflation soured up precipitously and the cedi continued its sharp devaluation (Haynes 1995, p. 110). Indeed, by December 1995, inflation stood at 70.8 percent (Jeon 1998, p.223). Around this same period, the cedi had suffered about a 218-fold reduction in its value *vis-à-vis* the U.S dollar since 1983 (Haynes 1995, 110). With such menacingly deteriorating economy and its impact on labor, workers’ organizations were less likely to act with equanimity.

According to Haynes (1995), ‘the first year of the Fourth Republic’ was characterized with labor agitations and strikes because of the inflationary impact that followed the increased price of petrol and the ‘inadequate wage levels of ordinary workers in Ghana’ (p. 110). Indeed, one could say that workers were probably reacting to long-standing neglect and continuing impoverishment since the implementation of the structural adjustment policies in the 1980s. The PNDC government’s ability to use repressive measures to counteract social unrest had ensured that workers had acquiesced to its austere economic measures and its impact on their wages and living conditions following the implementation of the adjustment policies in the 1980s (see Herbst 1993; Gyimah-Boadi & Essuman-Johnson 1993). Indeed, between 1986 and 1990, the minimum wage had lost about 20 per cent of its value; there was a further dip of 13 per cent between 1991 and 1993 (Haynes 1995, p. 111) and by the end of 1994, the monthly wages of public sector workers had decreased by 22 per cent – the highest in the first four years after transition (Hutchful 2002, pp. 90-91; Amoako 2014c, p. 19).

As the macro-economy continued to falter, so did workers conditions continue to deteriorate. By the time the NDC handed over power to the NPP in January 2001, Ghana’s economic situation was dire, and workers were nothing less than impoverished. Macroeconomic indicators were faltering, and Ghana’s treasury was burdened with huge debt, both foreign and local (Lindsay 2011b).

John Agyekum Kufour of the New Patriotic Party, who assumed power in January 2001, in his maiden State of the Nation address painted a gloomy picture of the economy lamenting that it was characterised by mismanagement, huge unemployment, low wages increasing cost of living, huge national debt, high dependency on foreign aid, deteriorating health and educational facilities, unproductive private sector and massive corruption (Republic of Ghana, 2001. p. 2; Amoako-Gyampah, 2015, p. 66).

To solve the economic challenges, the NPP government, among other measures, reluctantly adopted the Highly Indebted Poor Country (HIPC) initiative in 2001. The reprieve gained enabled the government to stabilize the macro-economy, create a business-friendly environment (see Bob-Milliar & Bob-Milliar 2010; Killick 2010; Amoako-Gyampah 2015) and introduced some significant social intervention measures. Between 2002 and 2005, the government's fiscal discipline – 'tighter control over spending, with strict cash limits on spending ministries' (Killick 2010, p. 415), helped to reduce Ghana's budget deficit and the rate of monetary expansion. Killick (2010, p. 415) estimates that monetary growth was reduced from 50 percent in 2002 to 14 percent in 2005, and the inflation rate was brought down to a single digit in the early months of 2006. Similarly, the ever-pervading depreciation of the cedi was for a while arrested. Other sectors of the economy put a strong showing compelling the World Bank to comment that Ghana was "in the middle of acceleration of economic growth" (quoted in Killick 2010, p. 415).

I should remark, however, that in spite of the strong prospects at economic growth, the NPP government hardly lived up to its economic goals. Lindsay (2011b) has observed that due to the NPP government's misplaced economic planning after 2004, by January 2009, the country had plunged into financial crises - budget deficit had soured up to 14.5 per cent of GDP, currency depreciation resurged, and inflationary tendencies bounced back - indeed, while inflation remained moderate until 2007, by 2008, it almost doubled to 20 per cent (Killick 2010, p. 417). Lindsay (2011b) further observed that while it is true that the NPP government had to deal with oil prices that steadily increased during its tenure, the gradual economic crises that peaked in 2009 did not cause the government to re-examine its economic policies nor to create new sources of foreign exchange to offset the emerging economic problems. The NPP government was, similarly, trapped in the election based spurt of spending. While the NPP government could avoid election-related spending in 2004 because it was sufficiently sure of victory, "the 2008 election demonstrated that an NPP government was willing to use its spending powers for electoral gain when it was less sure of voters' verdict"

(Killick 2010, p. 415). The impact of such reckless politically-motivated spending on Ghana's economy was telling.⁷ Thus, when the NPP government left office in 2009, the economy was little improved but equally as bankrupt as when they took over in 2001 (Lindsay 2011b, p. 25)

However, despite the economic difficulties, it would seem that the earlier respite gained from the HIPC initiative enabled the NPP government to commit to some appreciable level of social spending including increases in workers' salaries. Workers' salaries were improved substantially – indeed, in 2002, both the lowest and highest real wages of workers rose to 11.6 percent and 12.9 percent respectively. Similarly, in 2003 the lowest and highest real wages increased by 22.5 percent and 34.9 percent. In 2005 real wages increased by more than 28 percent (Bank of Ghana 2007, p. 8; Amoako-Gyampah 2015, p. 67). Notwithstanding these increases in salaries, however, the NPP government, just like its predecessor NDC administration, also had to contend with labor unrest, especially after 2004. Workers protested and embarked on sporadic strike actions to demand further improvements in salaries and improved conditions of work. Elsewhere I have argued that even the so-called macroeconomic gains that the NPP government was able to achieve appeared superficial and did not practically reflect in workers' living and working conditions (see Amoako-Gyampah, 2015).

The government's decision after 2004 to discontinue with the payment of subsidies on petroleum products and the subsequent pass-through of the changes in the cedi value of the international costs of petroleum and petroleum products to Ghanaian consumers coupled with astronomical increases in utility tariffs (Gocking 2005; Amoako 2015) seemed to have undermined the relief offered by the upward adjustments in workers' salaries. As would be expected such developments were not received calmly by the working population – as the labor front saw several wild-cat strikes and stoppages (see Amoako-Gyampah 2015). Gocking (2005) has suggested that workers hardly benefitted from the so-called economic successes of the NPP administration acclaimed by the donor agencies. Consequently, after 2004 the government was under pressure to deal with the wanton budgetary excesses arising from the huge public sector wage bill. (Centre for Economic Policy Analysis, 2009; Amoako-Gyampah 2015). The government was thus unwilling to readily yield to workers' demands for increases in their salaries in the years after 2004 – the result of which was acute labor unrest (see Amoako-Gyampah 2015). The government was constrained in caving in to

7

For details on election related spending see (Killick 2010, chapter 15)

the workers' demands since any substantial wage increases could have aggravated the inflationary tendencies in the Ghanaian economy – tendencies that have pervaded Ghana's economic history since the 1960s, albeit with varying impacts.

It is my contention that while the opening of the democratic space with the inauguration of the Fourth Republic seemed to have enabled organized labor to operate freely, economic constraints and government's fiscal policies have thwarted their efforts at achieving substantial salary increases and improvements in the conditions of service of Ghanaian workers. For this reason, there has been an adversarial relationship between organized labor and government since 1992. Haynes (1995) observed that many, of Ghana's politically conscious unionized workers believed that the government wilfully denied workers substantial raises in the real value of the minimum wage. If this workers' sentiment was true for the NDC administration, the same could be said during the tenure of the NPP administration. We can surmise then that under Ghana's Fourth Republic economic considerations more than anything else seemed to have been critical to popular discontent and protest actions. Teachers' agitations and protest actions under the Fourth Republic have thus being influenced and conditioned by the broader political economy – they just like other public-sector workers have reacted to the ebbs and flow of governments' macroeconomic and fiscal policies which have negatively impacted on their working and living conditions. In the following sections, I discuss teachers' grievances and protest actions since 1993.⁸

TEACHERS' GRIEVANCES UNDER THE NDC (1993-2000)

Organised teachers were among the first group of workers to raise the red flag in the early years of the 1990s when the political environment was relaxed and accommodating of protest actions.⁹ The GNAT declared a nation-wide strike in March 1990. The strike lasted for two weeks and was in demand for improvement in basic salaries and allowances; establishment of a joint negotiation committee for regular determination of salaries and associated benefits; the establishment of the Ghana Education Service Council which the PNDC regime had abolished in

8 The following sections borrows liberally from previously published works by the author on this subject matter (see Amoako 2014b; Amoako-Gyampah 2015).

9 The PNDC government was less accommodating of protest actions during the 1980s. It used repressive measures to suppress all forms of protest actions. However, the early years of the 1990s, when it became obvious that a democratic transition was inevitable, the regime relaxed its repressive measures as one of the measures to attract popular support - for it had reinvented itself and transformed the PNDC into NDC – an electoral machinery to contest the 1992 elections.

1982; and the full implementation of all existing conditions of service (Ampaw 1995, p. 29; Amoako 2014c, p. 18). The government promised to resolve the grievances and prevailed on the teachers to return to work as it looked for a lasting solution (Amoako 2014c).

Following the failure of the PNDC regime and the successor NDC government to resolve the teachers' grievances, the GNAT once again declared a strike action on 31 May 1994 to put pressure on the government to address its long-standing grievances. Apart from the demand for payment of *ex-gratia* awards to retrenched 'pupil teachers' who had served in the Ghana Education Service for a period of five years (see Amoako, 2014c), all the other grievances which necessitated the 1994 strike action were concerned that teachers had raised since the 1980s which the PNDC regime had failed to address (Ampaw 1995, pp. 29-30). Apart from this strike action, GNAT again declared a dispute and called a six-day strike in 1999 which saw about 50, 000 teachers down their tools to demand salary increases and payment of arrears. In 2000, the NAGRAT also declared a strike action which involved 5000 teachers calling on the government to put graduate teachers on a separate entry level on the Ghana Education Service scale to reflect level 15 of the Ghana Universal Salary Structure (GUSS) (Amoako 2014c, p. 23). Implicitly, the graduate teachers were demanding for higher salaries since placement at that level on the GUSS meant an automatic increase in their salaries. The government resolved this strike and placed the graduate professional teachers on level 14 on the GUSS.

Two analytical points can be advanced to explain why strike actions became an important tool for organized teachers in the early years of the 1990s. Firstly, it could be said that it was the PNDC/NDC governments' intransigence and its often resort to bureaucratic delay tactics in settling the teachers' agitations that often compelled the GNAT to call its members to resort to strike actions (Amoako, 2014b). The events leading to the 1994 strike action, for example, are revealing. As early as April 1993, GNAT made arrangements to meet with the Minister of Education, Harry Sawyer to present to him its grievances. GNAT followed up this meeting with a memorandum on educational issues which were presented to the Minister on 17 May 1993 (GNAT 1993; Amoako, 2014c) This memorandum was followed with several other letters stating the grievances of teachers and requesting the government to address them (Amoako 2014c).

The government failed to respond either verbally or in writing to any of these letters and memorandum (Osei-Mensah 1994). In spite of this failure on the part of the government, the GNAT continued to look for non-confrontational means to get its grievances resolved. It sought for opportunities to hold meetings with the Minister for education to present to him its concerns. For example,

between 10 February and 31 May 1994, the GNAT held four different meetings with the Education Minister to discuss its grievances. Yet, none of these meetings yielded any positive outcome except that in one of such meetings, the Minister promised to present the GNAT's grievances to Cabinet for consideration (GNAT 1994). In another meeting convened on 25th April at the instance of the Minister, following GNAT's threat to embark on strike action, (Amoako 2014c, p. 21), the Minister promised to resolve all of GNAT's concerns. He subsequently gave definitive indications on how he was proceeding in resolving the grievances of the teachers (Amoako 2014, p. 21). Yet when on the 31st of May 1994, the GNAT met the Minister for briefing, it became clear to the GNAT leadership that the Minister had adopted a bureaucratic maze to frustrate their attempts at getting their grievances resolved – for the minister had done little or nothing concrete to assure GNAT of his commitment to resolving their grievances (Osei-Mensah 1994, p. 13). It was because of this that GNAT called its members to embark on strike action on 31 May 1994 (see Seini 1994, p. 9). It is thus clear that while the GNAT had remained extremely conciliatory in getting its grievances resolved, the government and its functionaries were rather tardy and appeared to be negotiating in bad faith. It would thus seem that if the government had been a little proactive in resolving the teachers' grievances these strike actions could have been avoided.

Secondly, it would appear that the teachers' grievances just like the grievances of other public-sector workers were driven by their ever-deteriorating economic conditions which pushed them to demand increased salaries and improved conditions of service to ease their impoverishment. Indeed, in spite of the modest attempts at transforming Ghana's economy since the 1980s, the liberalization policies adopted by the P/NDC government following the implementation of the economic recovery and adjustment programmes greatly disadvantaged the working population. The need to limit pay increases in keeping with the adjustment policies (see Nugent 1995, p. 169) had led to a situation where, by 1995, real wages of public sector workers had fallen to the extent that it was half of what it had been in 1970¹⁰ (see Overa 2007, p. 541). As Hansen (2003) has rightly observed, adjustment policies, in spite of its glorification by Western donors and their allied institutions, did thrust Ghanaian formal sector employees into the throes of economic hardship. The removal of subsidies on petroleum products and electrification tariffs even as the government remained constrained to cushion public sector workers with salary increases (as measures to stabilize the economy) impoverished the working population.

10

Teachers were on the same salary scale as other public sector employees.

It was the result of the difficult economic situation in which the average Ghanaian workers found themselves that between 1991 and 1995, the Consultative Forum of Labour which included GNAT, the Civil Servants Association (CCSA), Ghana Association of Registered Nurses (GRNA), and the Judicial Service Association (JUSAC) were engaged in a bitter struggle with government over higher salaries and better conditions of service. The reluctance of government to concede to demands for by the Forum and give to workers any appreciable income raises would result in sporadic strike actions which saw nurses down their tools in May/June 1992; and this was followed by other civil servants during the first two weeks of July the same year (Ampaw 1995, pp. 29-30). Following the announcement of the austere budget of the 1993 fiscal year, the Forum demanded an increase of 60 per cent in their income in order to recoup the loss in real income caused by the price hikes and the associated inflationary pressures – this, the regime was reluctant to accede to (Ampaw 1995, p. 29). The result was massive demonstrations and threats of strike actions throughout 1993 with spill-overs in the following years. As Kumado and Gockel (2006) observed:

The inadequacy of incomes was compounded by intractable high rates of inflation and exchange rate depreciation so that those on fixed incomes particularly pensioners have become worse off. For example, although inflation was brought down from its highest ever level of 123% in 1983 to 10% by end of 1992, it nevertheless remained intractable. Indeed, inflation, coupled with the steady decline of the cedi/dollar rate, which reverberates through the economy, has ever since been the bane of workers (p. 3).

Thus, we can surmise that the root cause of this government-labor impasse of which GNAT's agitation was part was over the question of wages and salaries – essentially, a fight to improve the material benefits of teachers. It thus appears from the foregoing analysis that the effects of Ghana's macroeconomic constraints in part fuelled the teachers' agitations and that government's tardiness in resolving these grievances then resulted in the often-sporadic strike actions which became a characteristic feature in the education labor arena during the period.

THE NPP REGIME: NEW VISTAS FOR TEACHERS?

After two successive terms of NDC rule under the leadership of Rawlings, the NDC new presidential candidate, Professor John Evans Atta-Mills lost the presidential race in a run-off in December 2000 to John Agyekum Kufour of the NPP. As I have mentioned earlier the NPP government inherited a stressed economy. Yet, perhaps owing to the ability of the new government to articulate

clearly the economic position of the country and its proposed measures to turn the economy around, it received a lot of goodwill from Ghanaians generally and the working population in particular. Its efforts at the enactment and the promulgation of a new labor law; *Labour Act 651* which had been in the pipeline since the 1990s was hailed by organized labor as a landmark in Ghana's labor history. Subsequently, the first term of the NPP government's administration witnessed fewer labor disputes. That is not to say, however, that there were no tensions at all on the labor front. Teachers in particular led by the GNAT threatened to embark on a strike action on 1 October 2001 to demand improved conditions of service and the implementation of supervision allowance.¹¹ Similarly, the NAGRAT threatened to withdraw its services beginning from 28 April 2004 in demand for higher invigilation allowance. In both instances, the threats were withdrawn because according to the teachers the government's position on their grievances sounded reasonable and acceptable (Amoako 2012, p. 95; Amoako 2015).

This seemingly harmonious industrial relations in the education sector will last but only until the end of 2004 – for in 2005 and 2006¹² the education sector witnessed some of the most prolonged labor disputes in Ghana's labor history. Interestingly, NAGRAT was at the forefront of these agitations. That is not to say that the issues over which NAGRAT declared strike actions concerned only graduate teachers – the issues affected non-graduate teachers as well – and in fact in 2006, rank-and-file members of GNAT members declared sporadic wild-cat strikes in solidarity with NAGRAT even though the leadership of GNAT distanced itself from the strike action (see Amoako-Gyampah 2015).¹³ On 6 May 2005 NAGRAT declared a strike action in protest against government's lackadaisical attitude in resolving their grievances which included: failure of the Ghana Education Service (GES) to address teachers' demands for increased responsibility allowance; the reluctance of the Ministry of Education and the

11 Supervision and invigilation allowances are paid to teachers who take up additional responsibilities as invigilators and supervisors for external examinations of the Ghana Education Service. The Ghana Education Service depend on the West African Examination Council (WAEC) to organise the Basic School Certificate Examination which qualifies basic students to enter Senior High Schools. At the senior high school level, a similar examination, which is the West African Senior School Certificate Examination which is the qualifying examination for entry into tertiary institutions is also conducted by the same organisation.

12 For detailed analysis of these strike actions see Amoako (2015)

13 It would seem that after several years of operating on the side-lines of the education labour terrain since its registration and inauguration in 2008, the NAGRAT was at this point asserting its presence in the education labour arena. Of course, the formation of NAGRAT was goaded by the perceptions that GNAT was reluctant to pursue the interest of its graduate membership cohort. Besides, it appeared less likely that with two women occupying the most important leadership positions in the GNAT, one could expect any intense agitation from the GNAT. In 2002, Irene Duncan Adanusa, the first ever female general secretary of the GNAT, replace Paul Osei Mensah who had served since 1983. The presidential position also fell to Portia Molly Anafo. With their motherly instincts and concern for children one could only expect a cautious agitation from GNAT's front.

GES to approve and fix dates for promotion of assistant directors and grades above those; the GES's delay in issuing letters to teachers who had been promoted to the grades of Superintendents and Principal Superintendents; the failure of the GES and the West African Examinations Council (WAEC) to pay full supervision allowances due to teachers (Gobah 2005, p. 3; Amoako 2015, p.11).

Agitations for most of these demands had begun since January 2004. NAGRAT wrote several letters, presented several memoranda and held several meetings with the Ministry of Education - all in attempt to get these grievances resolved; in some instances, there were threats and counter threats from both the Ministry of Education and GES on the one hand and NAGRAT on the other. Yet no tacit conclusions were reached – and the resulting frustration prodded NAGRAT to resort to strike action as the last option (Amoako 2015, pp 11-13). About a month into the strike action, the Education Sub-committee of Ghana's Parliament offered to broker peace between NAGRAT and the government. The Committee succeeded in persuading NAGRAT to return to work as it continued with negotiations to find a lasting solution to the dispute. It appeared that once the teachers resumed work, little was done to resolve their grievances (see Amoako 2015). The failure of the GES and the Ministry of Education to find a lasting solution to the concerns of the teachers thus underpinned the resort again to strike action by NAGRAT in 2006.

The 2006 NAGRAT strike begun on 1 September 2006 and continued for almost eight weeks. Apart from the demand for the government to implement all outstanding grievances on which Memorandum of Understanding had been reached (these included, invigilation allowances, payment of responsibility allowances¹⁴, issuance of letters of conversion to all graduate teachers, irrespective of whether they were professionals or not); NAGRAT also demanded to be represented on all GES committees and panels and also on the GES Council – which is the governing body of the education sector and demanded the reimbursement of teachers whose salaries had not been paid since 2003 (Amoako-Gyampah 2015). Most of these demands were unresolved grievances from the 2005 strike that had been restated. The central concern during the 2006 strike, however, was the demand for an upward adjustment in salaries. Just like events leading to the 2005 strike action, NAGRAT had exhausted both the formal and informal channels to get its grievances resolved before it finally decided to embark on strike action. Following a threat in March 2006 to embark on a strike action if its grievances from 2005 were not resolved, the Minister of Education, Yaw Osafo Marfo, intervened and persuaded the teachers to withdraw their threat, promising

14 Responsibility allowance is paid to teachers who take up additional responsibilities as head teachers/head masters, house masters/mistresses (in boarding schools), head of departments, etc.

to ensure that the teachers' grievances would be resolved (NAGRAT 2006; Amoako-Gyampah 2015). Interestingly the Minister was removed from office before he could see to the execution of his promise and neither his successor nor the GES and the Ministry of Education took any concrete measures to address the concerns of the teachers. It was this failure on the part of the education authorities that incited NAGRAT to call the strike action.

It is obvious from the above narration that in both the 2005 and 2006 strike actions, it was the government's laxity in finding lasting solutions to the teachers' grievances that prodded NAGRAT to embark on strike actions. In both instances, the teachers used several negotiation channels to seek redress and resorted to strike actions only as a last resort (see Amoako-Gyampah 2015). Their grievances concerned fundamentally demands improvements in their conditions of service and agitations for salary increases. I must, however, remark that concerning salaries, the NPP government increased the salaries of teachers substantially. For example, in 2003 the average basic monthly salary of the non-professional graduate teacher was ₵1,422,836 (equivalent to \$160.7).¹⁵ The professional graduate teacher during the same period earned an average basic monthly salary of ₵1,641,465 (equivalent to \$185.4). By 2006, the average basic monthly salary of the non-professional graduate teacher had increased to ₵2,400.105 (equivalent to \$270.4) and that of the graduate professional to ₵2,877,726 (equivalent to \$313.5) (Amoako-Gyampah 2015, p. 68). Thus, in a space of three years, the salaries of both professional graduate teachers and non-professional graduate teachers had almost doubled.

Yet, the demand for salary raises and improvement in related conditions of service became cardinal to teacher agitations in both 2005 and 2006. As I have stated earlier, the deregulation of the oil market and the subsequent burden on Ghanaian consumers to pay realistic market prices for petroleum products as well as an upward adjustment in utility tariffs, and other cost-saving measures adopted by the NPP government to stabilise the macro-economy appeared to have undermined the salary raises which the government offered to Ghanaian workers. Besides the government was under pressure to find ways to minimize the public-sector wage bill which had become the bane of government expenditure, and a major contributing factor to budgetary excesses. It was for this latter reason

15 A maximum of 8 hours a day or 40 hours a week is set for all public sector workers including teachers. However, teachers in basic schools maintain 7 hours contact a day with pupils. There is a common contract for all public school teachers in Ghana and variations are dependent on levels of qualification and the duration of service. That is the say that teachers are promoted and ranked based on both levels of qualification and long service. Pay levels are thus commensurate with ranks. For example, newly recruited diploma teachers start as Senior Superintendent II, Bachelor degree holders are recruited as Senior Superintendents, and subsequent promotion to the ranks of Assistant Director, Deputy Director and Director are contingent on long service and after having passed a promotion interview.

that the government adopted a tactical decision to delay salary negotiation and wage settlements during the 2005 fiscal year (see Centre for Economic Policy Analysis 2009) – a move which saved the country an amount equivalent to 0.4% of GDP. Interestingly, this decision would partly contribute to the labor unrest which was witnessed in 2005 and 2006 respectively (see Amoako-Gyampah 2015). Indeed, one observer declared 2006 as the season of strikes because of the number of labor disputes that were recorded – all over wages and improvements in conditions of service (Coleman 2006; Amoako-Gyampah 2015).

CONCLUSION

Teachers' protest actions under Ghana's Fourth Republic have manifested itself in the form of strike actions to demand salary increases and improvements in teachers working conditions. However, the teachers' organizations have resorted to strike actions only as a last resort to get their grievances resolved. Often, the teachers' unions have sought to resolve their grievances through the available negotiation channels. However, the various governments, that have ruled since the inauguration of the Fourth Republic, first the NDC and later the NPP have both in diverse ways frustrated the teachers' unions' efforts and have remained tardy – negotiating in bad faith - in resolving the teachers' grievances. It thus appears that it is the governments' indifferent attitude towards resolving teachers' grievances that have often pushed the teachers' unions to declare strike actions. These strike actions have however been fuelled by the ebbs and flows of Ghana's faltering political economy and government's macroeconomic measures and its negative impact on the living and working conditions of the teaching profession. It would seem also that government's laxity in responding to, and addressing the teachers' grievances timely, has been shaped and conditioned partly by their commitment to implementing their economic measures, most of which have been unpopular amongst the working population. Economic constraints have thus defined teachers' agitations as well as conditioned government responses.

REFERÊNCIAS

Adu-Amankwa, K. & Tutu, K. (1997). 'Ghana: Going beyond Politics.' In **Trade Unions and Sustainable Democracy in Africa**, Kester, Gerard & Sidibe, Oumarou Ousamne (Ed). 207-228. England & USA: Ashgate Publishing Company.

Amoako, S. (2012). 'Teachers' Unions and Politics in Ghana and South Africa, 1990-2010. 'Unpublished Master's Dissertation, **University of Johannesburg**, South Africa.

Amoako, S. (2014a). 'Teaching and Labour: Teacher Unionism in Ghana, 1931-1966.' **International Journal of African Historical Studies**, vol. 47 no 1, pp 55-75.

Amoako, S. (2014b). 'The Ghana National Association of Teachers Under the Provisional National Defence Council, 1982-1991: Caught in a Warp of Cooperation and Unresolved Grievances.' **Contemporary Journal of African Studies**, vol. 2 no. 1, pp. 1-25.

Amoako, S. (2014c). 'Black Board Struggles: Teacher Unionism under the 'Democratic' Rawlings Regime, 1992-2000.' **Ghana Studies**, Vol. 17. pp. 7-38.

Amoako-Gyampah, A. K. (2015). "Striking Where It Hurts: The Political Economy of Graduate Teachers Strikes and Labour Relations in Ghana's Public Education Sector **African Review of Economics and Finance**, Vol. 7, no. 2. pp. 60-83

Ampaw, A. (1995). 'The state of the Nation: Rumbblings on the Labour Front.' In **Ghana: The Kumepreko Demonstrations, Poverty, Corruption and the Rawlings Dictatorship**, Napoleon Abdulai (Ed.). pp 21-33. London: Africa Research and Information Bureau.

Aryeetey, E. & Kanbur, R. (2008). 'Ghana's Economy at Half-century: An Overview of Stability, Growth and Poverty.' In **The Economy of Ghana: Analytical Perspectives on Stability, Growth and Poverty**, Ernest Aryeetey & Ravi Kanbur (Ed). Pp. 1-19. Oxford: James Curry Ltd.

Asiedu-Akrofi, K. (1971). **Teachers' Association in Ghana: An Analytical Study**. Cape Coast: University Press.

Ato-Coleman, H. 2006. "A Season of Strikes in Ghana: A Rapid Analysis." **Daily Graphic**, 21 June.

Bob-Milliar, G, and Bob-Milliar K. G. (2010). 'The Economy and Intra-Party Competition: Presidential Primaries in the New Patriotic Party of Ghana.' **African Review of Economics and Finance** vol. 1, no 2 pp. 51–71.

Compton, M. & Weiner, L. (2008). **The Global Assault on Teaching, Teachers and their Unions: Stories of Resistance**. New York: Palgrave Macmillan.

Darkwah, K. (2014). **A History of GNAT**. Accra: Woeli Publishers

GNAT (1993). '**Memorandum on Educational Issues submitted to the Ministry of Education.**' Accra: GNAT Archives.

Gocking, S. R. 2005. **The History of Ghana**. Greenwood Press.

Hansen, T. K. (2003). 'Creative Allocation of Space as a response to Economic Crises.' In **Critical Perspectives in Politics and Socio-economic Development in Ghana**, Wisdom Tettey J, Pupilampu, Korbla, & Bruce, J. Berman (Ed). Pp. 93-115. Leiden & Boston: Brill.

Haynes, J. (1995). 'Ghana: From Personalist to Democratic Rule.' In **Democracy and Political Change in Sub-Saharan Africa**, John A. Wiseman (Ed). Pp. 93-15. London & New York: Routledge.

Herbst, J. (1991). "Labour in Ghana under Structural Adjustment: The Politics of Acquiescence" in **Ghana: The Political Economy of Recovery**, Rothchild, Donald (Ed). Boulder and London: Lynne Rienner Publishers

Hutchful, E. (2002). **Ghana's Adjustment Experience: The Paradox of Reform**. Geneva: UNRISD.

Jefferies, R. (1978). **Class, Power and Ideology in Ghana: The Railwaymen in Sekondi**. Cambridge: Cambridge University Press.

Jefferies, R. (1982). "Rawlings and the Political Economy of Underdevelopment in Ghana." **African Affairs**, Vol. 81, no. 324. Pp. 307-317

Jeon, H. (1996). 'Ghana: Lurching Toward Economic Rationality.' **World Affairs**, vol. 159, no. 2. Pp. 64-71

Jeon, H. (1998). 'Economic Reform and Democratic Transition in Ghana.' **World Affairs**, vol. 160, no. 4. Pp. 218-230.

Killick, T. (2010). **Development Economics in Action: A Study of Economic Policies in Ghana** (2nd edition). USA & Canada: Routledge.

Kraus, J. (2007). **'Trade Unions, Democratization, and Economic Crises in Ghana.'** In **Trade Unions and the Coming of Democracy in Africa**, Jon Kraus (Ed). Pp. 83-121. New York: Palgrave Macmillan.

Kraus, J. (1979). 'Strikes and Labour Power in Ghana'. **Development and Change**, Vol. 10. pp. 259-86

Kumado, K. & Gockel, A. F. (2006). **'A study on Social Security in Ghana.'** Unpublished Manuscript.

NAGRAT, (2006). "Intended Industrial Action on Hold". **Press Release**, Ref No. NGT/NS/P-S/009/06. NAGRAT Archives, Accra.

Nugent, P. (1995). **Big Men, Small Boys and Politics in Ghana: Power, Ideology and the Burden of History**. Ghana: Asempa Publishers.

Osei, M. G. (2006). 'Teachers in Ghana: Issues of Training, Remuneration and Effectiveness.' **International Journal of Educational Development**, vol. 26. No 1. Pp 38-51

Osei-Mensah, P. (1994). 'The Teachers' Cause.' **Daily Graphic** July 20. Pp. 3 & 13.

Overa, R. (2007). 'When Men do Women's Work: Structural Adjustment, Unemployment and Changing Gender Relations in the Formal Economy of Accra, Ghana.' **Journal of Modern African Studies**, vol.45, no. 4. Pp. 539-563.

Republic of Ghana (2001). **State of the Nation Address**. Accra: Assembly Press.

Robertson, S (2000). **A Class Act: Changing Teachers Work, the State and Globalisation**. New York: Falmer Press

Sang, A. K. (2002). **‘Interest Groups in Education: Teachers’ Perceptions of the Effectiveness of the Kenya National Union of Teachers.’** Unpublished PhD Dissertation, University of Cape Town.

Seini, I. (1994). ‘Teachers to go on strike on May 31.’ **Daily Graphic**, May 27.

Whitfield, L. (2011a). ‘Competitive Clientelism, Easy Financing and Weak Capitalists: The Contemporary Political Settlement in Ghana.’ **Danish Institute for International Studies Working paper**, no. 27

Whitfield, L. (2011b). ‘Growth without Economic Transformation: Economic Impacts of Ghana’s Political Settlement.’ **Danish Institute for International Studies Working paper**, no. 28.

AKWASI KWARTENG AMOAKO-GYAMPAH [previously known and called Samuel Amoako] is a doctoral candidate in the Department of Historical Studies, University of Johannesburg, South Africa. Before he registered for his PhD, he lectured in the Department of History Education, University of Education, Winneba, Ghana, from where he took study leave in 2016. His publications have appeared in the *International Journal of African Historical Studies* (2014), *Ghana Studies* (2014), *Journal of Asian and African Studies* (2014), *Contemporary Journal of African Studies* (2014), and *African Review of Economics and Finance* (2015). His interests in African studies spans political economy, comparative labour history, economic history, and social history of medicine and public health. His current research focuses on sanitation and public hygiene in colonial and post-colonial Ghana. E-mail: akwasikwarteng_amoakogyampah@yahoo.com

Recebido em maio de 2018
Aprovado em julho de 2018

Quando a aula termina: a política econômica das manifestações dos sindicatos de professores na Quarta República de Gana¹

When the chalks are down: the political economy of teachers' unions protest actions under Ghana's Fourth Republic
Cuando la clase termina: la política económica de las manifestaciones de los sindicatos de profesores en la Cuarta República de Gana

AKWASI KWARTENG AMOAKO-GYAMPAH

Resumo: O presente artigo examina os protestos dos sindicatos de professores sob a Quarta República de Gana. Situando a análise dentro da evolução de sua economia política, eu mostro como as restrições na política econômica de Gana, bem como sua macroeconomia muitas vezes instável, influenciaram e moldaram os atos de protestos, assim como condicionou as respostas dos governos às demandas dos sindicatos dos professores.

Palavras-chave: manifestações de professores; economia; Quarta República de Gana.

Abstract: This article examines teachers' unions protest actions under Ghana's Fourth Republic. Situating the analysis within Ghana's evolving political economy, I show how constraints in Ghana's political economy as well as its often-faltering macro-economy have influenced and shaped teachers' protest actions as well as conditioned governments' responses to teachers' unions' demands.

Keywords: teachers' protest actions; economy; Ghana's Fourth Republic.

Resumen: El presente artículo examina las protestas de los sindicatos de profesores bajo la Cuarta República de Ghana. Situando el análisis dentro de la evolución de su economía política, muestra cómo las restricciones en la política económica de Gana, así como su macroeconomía muchas veces inestable, influenciaron y moldearon los actos de protestas, así como condicionaron las respuestas de los gobiernos a las demandas de los sindicatos de los profesores.

Palabras clave: manifestaciones de profesores; economía; Cuarta República de Gana.

INTRODUÇÃO

A docência tem sido uma profissão importante e continua a desempenhar um papel crucial em todas as partes do mundo. Tem sido um caminho fundamental para a mobilidade social e o emprego da classe trabalhadora e, às vezes, da população de classe média (Robertson, 2000). Muitas vezes, o ensino teve lugar dentro de um contexto político e econômico onde a educação era considerada um bem público e de responsabilidade do Estado até recentemente, quando, sob a influência das ortodoxias neoliberais, a maioria dos governos reduziu consideravelmente seus orçamentos educacionais (Compton & Weiner 2008). No entanto, a maioria dos estados se esforça para manter um controle firme sobre o setor de educação devido ao seu potencial como uma ferramenta para o controle social e o desenvolvimento nacional. Os professores, sendo os principais interessados na educação, também procuram promover o seu interesse e facilitar a sua mobilidade social através do sistema educacional. A contribuição dos professores para a formação de pessoal qualificado necessário para o desenvolvimento nacional é reconhecida mundialmente. No entanto, a maioria dos países, particularmente os do Hemisfério Sul, relutam em resolver a multiplicidade de desafios enfrentados pelos professores e pela profissão docente (ver Sang, 2002). Os professores têm, portanto, procurado trabalhar com seus sindicatos para controlar os efeitos das regulamentações estatais que limitam seus salários, sua segurança no emprego e que moldam suas condições das maneiras que considerem apropriadas. O movimento sindical de professores tornou-se uma ferramenta para os professores se afirmarem no setor educacional.

Como em outros lugares do mundo, os professores de Gana são fundamentais não apenas para o aparato educacional, mas também para o mecanismo político. Seu papel como profissionais que orientam normas e valores sociais na futura geração de jovens líderes torna-os indispensáveis para o Estado. O estado de Gana considera seus professores como agentes de controle social e desenvolvimento nacional. Contudo, nos últimos tempos, os desenvolvimentos no campo do ensino apontam para o fato de que, embora o estado ganense espera que seus professores trabalhem assiduamente como seus agentes, dificilmente os recompensa adequadamente em termos de remuneração (ver Osei 2006; Amoako-Gyampah 2015). Embora a remuneração dos professores tenha melhorado significativamente desde a década de 2000, a maioria dos professores continua se queixando da incoerência de seus ganhos mensais (Amoako-Gyampah, 2015). Além da má remuneração, alguns professores de Gana trabalham sob condições estressantes. Eles dão aulas em salas superlotadas, dão aulas para crianças debaixo de árvores e trabalham em comunidades que não têm acesso a serviços sociais

básicos. Mesmo sob essas condições difíceis, espera-se que os professores de Gana garantam uma taxa de aprovação de cem por cento. Eles são frequentemente acusados por indivíduos, pais, comunidades e pelo governo de fracassar no sistema educacional. No entanto, do ponto de vista dos professores, os governos ao longo dos anos não fizeram o suficiente para melhorar suas condições de serviço.

Subsequentemente, o prestígio concedido aos professores no passado está diminuindo rapidamente, na medida em que os professores são classificados pelo “olhar público” como estando entre os profissionais menos bem pagos do país. Professores em Gana se organizaram através de seus sindicatos para protestar contra a deterioração das condições trabalhistas e para exigir uma remuneração justa e melhores condições de trabalho. O estado, no entanto, raramente concorda com essas demandas. Consequentemente, as greves e as ações de protesto parecem ter se tornado um ritual anual no setor de educação desde 1992. Este artigo é uma tentativa do historiador de contextualizar as ações de protesto dos professores organizados, fundamentando a análise na economia política de Gana. Não pretendo dar uma descrição detalhada desses atos de protesto; em vez disso, enfatizo de que maneiras esses protestos se manifestaram, que fatores moldaram e condicionaram essas ações e como os que estão no poder responderam. Limitarei a minha análise ao período das administrações do Congresso Nacional Democrático (NDC) e do Novo Partido Patriótico (NPP) entre 1992/3 e 2008. Isto permite um exame dos atos de protesto dos professores sob os dois diferentes governos (Congresso Nacional Democrata, de 1992/93 - 2000 e o Novo Partido Patriótico, de 2001 a 2008) que reinaram desde a inauguração da Quarta República, nos sensibilizando para condições semelhantes e diferentes sob os dois governos nos quais precipitaram os protestos dos professores, bem como a similaridade ou não das respostas desses governos aos protestos docentes. O artigo estrutura-se em seis seções. A introdução é seguida pelo contexto e origem do movimento sindical de professores em Gana. A próxima seção fornece um apanhado do trabalho e da economia política em desenvolvimento no Gana. A seção traz uma descrição dos atos de protesto dos professores sob o regime NDC, e a seção cinco traz um relato dos atos de protesto sob a administração da NPP. A seção seis é uma conclusão que liga as linhas de argumentos de todas as seções.

CONTEXTO E ORIGEM DO MOVIMENTO SINDICAL DE PROFESSORES EM GANA

Alguns relatos do desenvolvimento do sindicalismo de professores em Gana são necessários como preliminares. Atualmente, existem dois grandes sindicatos de professores representando os docentes no nível pré-terciário em

Gana². Estes são: a Associação Nacional de Professores do Gana (GNAT) e a Associação Nacional dos Professores Licenciados (NAGRAT). A GNAT é o mais antigo e o maior entre os sindicatos de professores. Os professores estão entre os primeiros grupos de trabalhadores a formar associações em Gana. De fato, a formação de sindicatos de professores pode ser rastreada até a década de 1920. A associação de professores mais antiga foi formada entre os docentes das escolas públicas por volta de 1926 e chamava-se Associação de Professores das Escolas Públicas (GSTA) (ver Amoako 2014a; 2014b; 2014c; Darkwah 2014). Acredita-se que a formação desta associação foi patrocinada pelo então diretor colonial de Educação, J. D. Oman (Amoako 2014a). O objetivo da GSTA era ser não-sectária e não-política e concentrar-se em melhorar o ensino em sala de aula e as questões relacionadas à profissão (Darkwah 2014, 6). A exigência de salários e de condições de serviço melhores não poderia ter surgido porque, seu patrocinador, o diretor de educação – sendo um representante do governo – não poderia ter professores organizados para fazer exigências ao governo por melhores condições de serviço e aumento de salários para professores. A GSTA permaneceu adormecida durante toda a década de 1930 e foi revivida e rebatizada como a União Nacional dos Professores (NUT) na década de 1940. Como Darkwah (2014) sugeriu, do ponto de vista do ativismo moderno, essa primeira associação de professores não deve ter sido um bom *pedigree* para os sindicatos de professores subsequentes.

A primeira associação de professores em Gana, organizada em princípios sindicais, surgiu no início da década de 1930. Foi nomeado o Sindicato dos Professores das Escolas Assistidas (ASTU) porque representava o interesse de professores que trabalhavam em escolas assistidas - isto é, escolas administradas por missões cristãs com assistência em forma de subvenções do governo colonial (ver Amoako 2014^a; 2014b; 2014c). O ASTU foi formado em 1932 e foi oficialmente inaugurada em 1933 (ver Amoako 2014a). Sua formação foi motivada por um corte nos gastos do governo com educação. O corte afetou mais os professores da escola missionária, já que a doação concedida a suas missões foi reduzida em 25%. Subsequentemente, a maioria dos professores das escolas missionárias foram demitidos e aqueles que foram retidos tiveram seus salários reduzidos consideravelmente (ver Amoako 2014a; Darkwah 2014). O ASTU surgiu para protestar e reverter os efeitos adversos do corte orçamentário do governo em professores de escolas missionárias. Eles adotaram o que pode ser descrito como estratégias sindicais, como protestos, petições, delegações e grupos de influência dos membros africanos da Assembleia Legislativa, para lutar contra

2 N.A.: Recentemente, formou-se uma terceira organização de professores, a Coalition of Concerned Teachers Association – Ghana (CCTA – GH). Resta saber se esta associação irá sobreviver para se tornar a terceira força trabalhista no setor da educação.

as reduções (Darkwah 2014; Amoako 2014a). Eventualmente, o ASTU conseguiu persuadir o governo a retirar o corte proposto (Amoako 2012, p. 50). Em 1937, o ASTU foi renomeado para União dos Professores da Costa Dourada (GCTU) – essa mudança de nome foi necessária para evitar seu caráter sectário e para abrir suas portas para professores de todos os níveis.

Na década de 1950, várias organizações de professores foram formadas, além do GCTU e da NUT. A maioria dessas associações foi formada com base nas afiliações de denominação de igrejas, áreas temáticas, níveis de qualificação educacional e nível do sistema educacional no qual os professores lecionavam (Amoako 2014a; 2014b; 2014c). Por exemplo, haviam os sindicatos de professores das escolas Católica, Metodista e Presbiteriana; a *African Graduate Teachers Association* (Associação Africana dos Professores Licenciados); a *Mathematics Teachers Association* (Associação dos Professores de Matemática); e a *Training College Teachers' Association* (Associação da Faculdade de Formação de Professores) (Asiedu-Akrofi 1971, p. 25; Amoako 2014a). As tentativas de unificar esses sindicatos em uma única organização de professores foram frustradas pelo mal-entendido entre a NUT e o GCTU. Sua divergência girou em torno da questão da estratégia organizacional e da luta pelas posições de liderança. O GCTU favoreceu uma associação de professores que operava como sindicato profissional, enquanto a NUT defendia uma organização de professores que operasse sobre princípios sindicais (Amoako 2014a; 2014b; 2014c). Além do desacordo quanto a estratégia organizacional, tanto o GCTU quanto a NUT afirmavam representar mais os professores no país e por isso mereciam assumir o papel de liderança se eles se unissem em um único sindicato³. Foi necessária a intervenção do governo e a promulgação do *Industrial Relations Act*, 1958, para obrigar todas as organizações de professores a se unirem a outros trabalhadores do setor educacional para formar um único sindicato, que foi denominado de União de Professores e Trabalhadores de Instituições de Ensino (UTEIW). Esta união foi inaugurada em dezembro de 1958 e foi afiliada à organização sindical, o *Ghana Trade Union Congress* (GTUC) (Amoako 2014a, pp. 68-69). Em 1960, a UTEIW mudou seu nome para União dos Professores e Serviços Culturais (UTCS) e, em 1962, rompeu com o GTUC, formando a *Ghana National Association of Teachers* (Associação Nacional de Professores de Gana)⁴.

A GNAT permaneceu como o único sindicato para professores de nível básico até o surgimento de um novo sindicato – a Associação Nacional de Professores Licenciados (NAGRAT), no início dos anos 90. A NAGRAT começou

3 N.A.: Para mais detalhes, ver: Amoako (2014a); Darkwah (2014)

4 N.A.: As razões para o rompimento da GTUC foram detalhadas por Amoako (2014^a, p 69-70)

como um grupo de pressão dentro da GNAT até 1998, quando finalmente se rompeu e se tornou o segundo sindicato dos professores no setor da educação, representando principalmente o interesse dos professores licenciados no serviço educativo do Gana (Amoako 2014b; Amoako-Gyampah 2015). As razões para a formação da NAGRAT são variadas e contestadas (ver Darkwah 2014). No entanto, a preocupação central que desencadeou a formação do sindicato parecia ter sido a percepção de que a liderança da GNAT era indiferente às preocupações de seus membros licenciados (Amoako, 2014c). Por exemplo, os professores diplomados não conseguiam entender por que a GNAT estava relutante em liderar as demandas destes professores para que fossem colocados em uma escala salarial separada, recomendada pela *Gyampo Salary Revision Commission* (Comissão de Revisão Salarial Gyampo)⁵ (ver Darkwah 2014). Quaisquer que sejam as razões que levaram os professores licenciados a se separarem da GNAT; a NAGRAT tornou-se uma das principais mediadoras no campo de trabalho da educação. Tendo fornecido este breve relato do sindicalismo de professores em Gana, é imperativo que analisemos o trabalho e a economia política em evolução de Gana. Isso fornecerá um contexto amplo para a discussão subsequente das queixas e protestos dos professores. A próxima seção, portanto, fornece um apanhado do trabalho e da economia política de Gana a partir dos anos 1950.

TRABALHO E ECONOMIA POLÍTICA DE GANA EM EVOLUÇÃO

Desde a sua independência em 1957, Gana testemunhou nove mudanças no governo, incluindo quatro golpes militares. O último golpe levou ao poder Jerry John Rawlings, que permaneceu no cargo como ditador militar até 7 de janeiro de 1993, quando a quarta república foi inaugurada, e continuou como presidente eleito constitucionalmente até 2000, quando seu partido, o Congresso Nacional Democrático (NDC) perdeu o poder para a oposição Novo Partido Patriótico (NPP), liderada por John Agyekum Kufour. Para a maior parte da história política pós-colonial de Gana, tomando emprestadas as palavras de Jeon (1998), “a má gestão econômica tem sido a fonte mais comum de insatisfação. Problemas com a distribuição de recursos entre os grupos de interesse, juntamente com a estagnação econômica, frequentemente criavam condições para o protesto político” (p.

5 N.A.: O governo de Gana, tendo identificado problemas na a estrutura salarial do setor público, constituiu a *Gyampo Salary Review Commission* (Comissão de Revisão Salarial de Gyampo) para estudar a estrutura de enquadramento e salário do setor. A comissão recomendou que os professores licenciados e não licenciados deveriam ser colocados em uma estrutura hierárquica separada para fins salariais (Daily Graphic Report of the Gyampo Salary Review Commission, 11 de maio de 1994, p. 6.)

218). O trabalho organizado tem, na maioria dos casos, sido muito ativo em tais protestos políticos. Adu-Amankwah e Tutu (1997, p. 207) observaram que as políticas econômicas do governo, que abrangem o período após a independência, tiveram implicações diferentes para o trabalho e contribuíram para moldar as relações de trabalho, bem como as relações entre governo e sindicato.

De fato, o descontentamento político após o fraco desempenho econômico do governo Nkrumah⁶ levou ao primeiro golpe no país em 1966. Embora o movimento sindical estivesse intimamente ligado ao governo do CPP, muitas vezes haviam greves de trabalhadores em resposta ao desempenho econômico sombrio do governo do CPP, alguns dos quais tomaram perspectivas nacionais, envolvendo a maioria dos trabalhadores do setor público (ver Jefferies, 1978; Kraus, 1979). Não há dúvida de que a agitação dos trabalhadores aumentou a impopularidade do governo de Nkrumah e sua eventual queda. Da mesma forma, a oposição popular à desvalorização em meio ao declínio econômico liderado pelos trabalhadores desencadeou, em partes, o golpe que derrubou o governo de Busia em 1972 (Kraus 2008; Jefferies 1982). O Conselho Nacional de Redenção (NRC) e o Conselho Militar Supremo (SMC I e II), o regime que foi estabelecido após a derrubada de Busia, foi expulso do poder por causa do fraco desempenho econômico e altos níveis de corrupção oficial. O golpe que levou Rawlings ao poder ocorreu logo depois do caos político que foi provocado em parte por greves agitadas de trabalhadores, após o fracasso do governo do Partido Popular Nacional (PNP), liderado por Limann, de deter o declínio econômico de Gana (ver Jeon 1998, p. 220).

O desempenho econômico alarmante e o crescimento instável de Gana desde a sua independência, junto com o declínio econômico persistente na década de 1970 e a incapacidade do regime liderado por Rawlings de resolver os problemas econômicos de Gana através de uma política nacional, levou à adoção do Fundo Monetário Internacional (FMI) e das políticas de ajuste estrutural adaptadas do Banco Mundial no início dos anos 80. Com a implementação das políticas de ajuste, embora austeras, Gana começou a experimentar um crescimento econômico moderado e constante após 1985, experimentando taxas de crescimento mais altas nos anos 2000 (Lindsay 2011; Aryeetey & Kanbur 2008). Apesar desse crescimento modesto, o país não conseguiu progredir muito. O Gana continuou a depender de suas commodities de exportação tradicionais – ouro e cacau (ver Aryeetey & Kanbur 2008; Bob-Milliar & Bob-Milliar, 2010). De fato, no início da década de 1990, o cacau contribuiu com 50% a 60% da receita de exportação, cerca de 20% da receita do governo e cerca de 7% do PIB. Essa

tendência continuaria na década de 2000, já que o crescimento durante a primeira metade dos anos 2000 foi impulsionado principalmente pelo desempenho das exportações de ouro e cacau – na verdade, o Gana se beneficiou da guerra civil na Costa do Marfim e do consequente aumento do preço mundial do cacau (Lindsay 2011a, p. 7; Lindsay 2011b, p. 13). Mais uma vez, o enorme influxo de ajuda externa como principal fonte de investimento durante o período de ajuste tornou os esforços de crescimento de Gana insustentáveis, uma vez que a redução da entrada de ajuda externa na década de 1990 prejudicou a economia do país (Killick 2000).

A macroeconomia de Gana nos anos 90 foi marcada pela instabilidade. Em grande parte, isso se deveu aos gastos excessivos do governo e às flutuações nos preços internacionais das commodities. O problema piorou quando o FMI suspendeu os fluxos de crédito concessional sob seu contrato de empréstimo com o país como punição pela perda de disciplina fiscal do governo NDC (Lindsay 2011b). Além de ter que pagar dívidas provenientes de empresas estatais mal administradas, o governo conseguiu, com dificuldade, gerar receita antecipada devido a reviravoltas políticas. Além disso, o governo empenhou-se nas despesas “politicamente motivadas” no segundo turno das eleições de 1992 e 1996, fornecendo orçamento para infraestrutura rural e aumentando os salários do setor público para ganhar votos rurais e urbanos, respectivamente (Lindsay 2011b, p. 16). Depois das eleições de 1992, no entanto, o governo do NDC estava disposto a tomar medidas duras para consertar os desequilíbrios fiscais que resultaram de seus gastos imprudentes politicamente motivados. Haynes (1995) observou que “após as eleições, o governo queria mostrar ao Banco Mundial que sua capitulação aos funcionários públicos era apenas uma tática para ajudá-lo a obter sucesso eleitoral” (p. 113). Posteriormente, o último orçamento do PNDC anunciado em 5 de janeiro de 1993, dois dias antes da inauguração da Quarta República, era nada menos do que austero. Um aumento de sessenta por cento no preço da gasolina afetou todos os setores da economia, elevando astronomicamente os preços de bens e serviços – em alguns casos, até 100% (Jeon 1998, p. 223; Haynes 1995). Operando dentro das restrições das condições do FMI e do Banco Mundial, o governo do NDC foi forçado a reduzir drasticamente os gastos públicos depois de 1993. Para piorar a situação, a inflação subiu precipitadamente e o cídí do Gana⁷ seguiu desvalorizando muito (Haynes 1995, p. 110). De fato, em dezembro de 1995, a inflação estava em 70,8% (Jeon 1998, p.223). Por volta desse mesmo período, o cídí havia sofrido uma redução de cerca de 218 vezes em seu valor, em

relação ao dólar americano desde 1983 (Haynes 1995, 110). Com o impacto de uma economia tão ameaçadora no trabalho, era menos provável que as organizações de trabalhadores agissem com moderação.

Segundo Haynes (1995), “o primeiro ano da Quarta República” foi marcado pelas agitações e greves trabalhistas devido ao impacto inflacionário seguido do aumento do preço da gasolina, e aos “níveis salariais inadequados dos trabalhadores de Gana em geral” (p. 110). De fato, pode-se dizer que os trabalhadores estivessem provavelmente reagindo à negligência de longa data e ao empobrecimento contínuo, desde a implementação das políticas de ajuste estrutural nos anos 80. A capacidade do governo do PNDC de usar medidas repressivas para combater os protestos sociais havia assegurado que os trabalhadores concordassem com suas medidas econômicas austeras e seu impacto sobre seus salários e condições de vida após a implementação das políticas de ajuste nos anos 80 (ver Herbst 1993; Gyimah-Boadi. & Essuman-Johnson 1993). Certamente, entre 1986 e 1990, o salário mínimo havia perdido cerca de 20% de seu valor; houve uma queda adicional de 13% entre 1991 e 1993 (Haynes 1995, p. 111) e até o final de 1994, os salários mensais dos trabalhadores do setor público tinham diminuído 22% - o maior corte nos primeiros quatro anos após transição (Hutchful 2002, pp. 90-91; Amoako 2014c, p. 19).

Para solucionar os desafios econômicos, o governo NPP adotou com relutância, dentre outras medidas, a iniciativa Países Pobres Altamente Endividados (HIPC) em 2001. A recuperação alcançada permitiu ao governo estabilizar a macroeconomia, criar um ambiente favorável aos negócios (ver Bob-Milliar & Bob-Milliar 2010; Killick 2010; Amoako-Gyampah 2015) e introduziram algumas medidas significativas de intervenção social. Entre 2002 e 2005, a disciplina fiscal do governo – “maior controle sobre os gastos, com limites rígidos de caixa para os ministérios de gastos” (Killick 2010, p. 415) – ajudou a reduzir o déficit orçamentário de Gana e a taxa de expansão monetária. Killick (2010, p. 415) estima que o crescimento monetário foi reduzido de 50% em 2002 para 14% em 2005, e que a taxa de inflação caiu para um único dígito nos primeiros meses de 2006. Da mesma forma, a depreciação crescente do cedi parou por um tempo. Outros setores da economia demonstraram fortemente que o Banco Mundial comentou que Gana estava “no meio da aceleração do crescimento econômico” (citado em Killick, 2010, p. 415).

Deve-se observar, no entanto, que, apesar das fortes perspectivas de crescimento econômico, o governo do NPP não alcançou suas metas econômicas. Lindsay (2011b) observou que devido ao planejamento econômico equivocado do governo NPP após 2004, em janeiro de 2009, o país mergulhou em crises financeiras - o déficit orçamentário atingiu 14,5% do PIB, a desvalorização da

moeda ressurgiu e as tendências inflacionárias voltaram. De fato, enquanto a inflação permaneceu moderada até 2007, em 2008, ela quase dobrou para 20% (Killick 2010, p. 417). Lindsay (2011b) observou ainda que, embora seja verdade que o governo NPP teve que lidar com os preços do petróleo que aumentaram progressivamente durante seu mandato, a crise econômica gradual que atingiu o pico em 2009 não levou o governo a reexaminar suas políticas econômicas e nem criar novas fontes de câmbio estrangeiro para compensar os problemas econômicos emergentes. O governo do NPP estava, da mesma forma, preso no surto de gastos baseado em eleições. Enquanto o governo NPP poderia evitar gastos relacionados às eleições em 2004 porque estava suficientemente certo da vitória, “a eleição de 2008 demonstrou que um governo NPP estava disposto a usar seu poder de compra para ganhos eleitorais quando não tinha certeza da decisão dos eleitores” (Killick 2010, p. 415). O impacto de tais gastos imprudentes politicamente motivados na economia de Gana foi significativo⁸. Assim, quando o governo NPP deixou o cargo em 2009, a economia não melhorou muito, continuando tão falida quanto quando eles assumiram o controle em 2001 (Lindsay 2011b, p. 25).

Apesar das dificuldades econômicas, no entanto, parece que a trégua obtida anteriormente com a iniciativa HIPC, permitiu que o governo NPP se comprometesse com um nível considerável de gastos sociais, incluindo aumentos nos salários dos trabalhadores. Os salários dos trabalhadores melhoraram substancialmente - de fato, em 2002, tanto o menor quanto o maior salário real dos trabalhadores aumentaram para 11,6% e 12,9%, respectivamente. Da mesma forma, em 2003, os salários reais mais baixos e mais altos aumentaram em 22,5% e 34,9%. Em 2005, os salários reais aumentaram em mais de 28% (Bank of Ghana 2007, p. 8; Amoako-Gyampah 2015, p. 67). Entretanto, esses aumentos nos salários durante o governo de NPP, assim como na gestão anterior do NDC, também tiveram de enfrentar os protestos trabalhistas, especialmente depois de 2004. Os trabalhadores protestavam e embarcavam em greves esporádicas para exigir mais melhorias nos salários e melhores condições de trabalho. Em outros lugares, argumentei que mesmo os chamados ganhos macroeconômicos que o governo NPP foi capaz de alcançar pareciam superficiais e não refletiam, na prática, sobre as condições de vida e trabalho dos trabalhadores (ver Amoako-Gyampah, 2015).

A decisão do governo, após 2004, de descontinuar o pagamento dos subsídios aos produtos petrolíferos e o repasse subsequente das mudanças no preço do cedi dos custos internacionais do petróleo e produtos petrolíferos para os

consumidores do Gana, juntamente com aumentos astronômicos nas tarifas dos serviços públicos (Gocking 2005; Amoako 2015), parece ter prejudicado a trégua obtida pelos ajustes de alta nos salários dos trabalhadores. Como era de se esperar, tais desenvolvimentos não foram recebidos com tranquilidade pela população trabalhadora, uma vez que a frente de trabalho viu várias greves e paralisações sem aviso prévio (ver Amoako-Gyampah 2015). Gocking (2005) sugeriu que os trabalhadores dificilmente se beneficiariam dos supostos êxitos econômicos da administração do NPP aclamados pelas agências doadoras. Consequentemente, após 2004, o governo estava sob pressão para lidar com os excessos orçamentários irresponsáveis decorrentes da enorme massa salarial do setor público (Centre for Economic Policy Analysis, 2009; Amoako-Gyampah 2015). O governo, portanto, não estava disposto a ceder prontamente às demandas dos trabalhadores pelo aumento de seus salários nos anos anteriores a 2004, o que resultou em uma forte agitação trabalhista (ver Amoako-Gyampah 2015). O governo foi forçado a ceder às exigências dos trabalhadores, uma vez que quaisquer aumentos salariais substanciais poderiam ter agravado as tendências inflacionárias da economia do Gana - tendências que permeiam a história econômica de Gana desde os anos 1960, embora com impactos variados.

Penso que, enquanto a abertura do espaço democrático com a inauguração da Quarta República parecia ter permitido que a mão de obra organizada operasse livremente, as restrições econômicas e as políticas fiscais do governo frustraram seus esforços para alcançar aumentos salariais substanciais, além de melhorias nas condições de serviço dos trabalhadores ganenses. Por essa razão, tem havido uma relação adversária entre o trabalho organizado e o governo desde 1992. Haynes (1995) observou que muitos dos trabalhadores sindicalizados e politicamente conscientes em Gana, acreditavam que o governo negou voluntariamente aos trabalhadores aumentos consideráveis no valor real do salário mínimo. Se esse sentimento dos trabalhadores fosse verdadeiro para com a administração do NDC, o mesmo poderia ser dito durante o mandato da administração do NPP. Podemos supor então que, sob as considerações econômicas da Quarta República de Gana, mais do que qualquer outra coisa parecia ter sido fundamental para as ações populares de descontentamento e protesto. As agitações dos professores e os atos de protesto sob a Quarta República foram influenciadas e condicionadas pela economia política mais ampla que, assim como outros trabalhadores do setor público, reagiram aos altos e baixos das políticas macroeconômicas e fiscais dos

governos que impactaram negativamente em suas políticas, condições de trabalho e de vida. Nas seções seguintes, discuto as queixas dos professores e os protestos desde 1993⁹.

GREVES DOS PROFESSORES NO CONTEXT DA NDC (1993-2000)

Os professores organizados estavam entre o primeiro grupo de trabalhadores a levantar a bandeira vermelha nos primeiros anos da década de 1990, quando o ambiente político estava relaxado e acomodado quanto às ações de protesto¹⁰. A GNAT declarou uma greve nacional em março de 1990. A greve durou duas semanas e pedia melhorias nos salários e subsídios básicos; estabelecimento de um comitê de negociação conjunto para a determinação regular de salários e benefícios associados; o estabelecimento do *Ghana Education Service Council* (Conselho de Serviços Educacionais do Gana), que o regime do PNDC havia abolido em 1982; e a plena implementação de todas as condições de serviço existentes (Ampaw 1995, p. 29; Amoako 2014c, p. 18). O governo prometeu resolver as queixas e pediu aos professores que retornassem ao trabalho, uma vez que buscaria uma solução eficaz (Amoako 2014c). Após o fracasso do regime do PNDC e do governo sucessor do CND em resolver as demandas dos professores, a GNAT declarou, mais uma vez, uma greve em 31 de maio de 1994, pressionando o governo a lidar com as queixas de longa data. Para além da exigência de pagamento de bonificações *ex-gratia* para “professores-alunos” demitidos que trabalharam para o Serviço Educacional do Gana durante um período de cinco anos (ver Amoako, 2014c), todas as outras exigências na greve de 1994 relacionavam-se com o fato de os professores terem levantado, desde a década de 1980, que o regime do PNDC não conseguiu atender às reivindicações (Ampaw, 1995, pp. 29-30). Além dessa greve, a GNAT declarou litúgio mais uma vez e convocou uma greve de seis dias em 1999, que viu cerca de 50.000 professores saindo da sala de aula para exigir aumentos salariais e pagamentos atrasados. Em 2000, A NAGRAT também declarou uma ação grevista que envolveu 5.000 professores pedindo ao governo para colocar professores de com formação acadêmica em um nível de entrada separado na escala do *Gana Education Service*, para corresponder ao nível 15 da Estrutura Salarial Universal de

9 N.A.: As seções a seguir trazem dados de publicações anteriores do autor sobre este assunto (ver Amoako 2014b; Amoako-Gyampah 2015).

10 N.A.: O governo PNDC foi menos tolerante às manifestações durante a década de 80. Foram utilizadas medidas de repressão para banir quaisquer formas de protesto. Apesar disso, no início dos anos 90, quando ficou óbvio que a transição democrática era inevitável, o regime atenuou as medidas repressivas como uma maneira de atrair o apoio popular – uma vez que ele se reinventou, transformando o PNDC em NDC – um jogo eleitoral para concorrer nas eleições de 1992.

Gana (GUSS) (Amoako 2014c, p. 23). Implicitamente, os professores licenciados exigiam salários mais altos, já que a colocação naquele nível no GUSS significava um aumento automático de seus salários. O governo resolveu esta greve e colocou os professores profissionais graduados no nível 14 do GUSS.

Dois pontos de análise podem ser avançados para explicar por que as ações de greve se tornaram uma ferramenta importante para os professores organizados nos primeiros anos da década de 1990. Em primeiro lugar, pode-se dizer que foi a intransigência dos governos do PNDC/NDC, que muitas vezes recorreram a táticas burocráticas demoradas para resolver as reivindicações dos professores que muitas vezes obrigaram a GNAT a convocar seus membros para recorrer a ações grevistas (Amoako, 2014b). Os eventos que levaram à greve de 1994, por exemplo, são reveladores. Em abril de 1993, a GNAT fez um acordo para se encontrar com o Ministro da Educação, Harry Sawyer, para apresentar a ele suas reivindicações. A GNAT acompanhou esta reunião com um memorando sobre questões educacionais, apresentado ao Ministro em 17 de maio de 1993 (GNAT 1993; Amoako, 2014c). Este memorando foi seguido de várias outras cartas indicando as queixas dos professores e solicitando soluções do governo (Amoako 2014c).

O governo não respondeu verbalmente ou por escrito a qualquer uma dessas cartas e memorando (Osei-Mensah, 1994). Apesar deste fracasso por parte do governo, a GNAT continuou a procurar meios não conflituosos para resolver suas reivindicações, buscando oportunidades de realizar reuniões com o Ministro da Educação para apresentar a ele suas preocupações. Por exemplo, entre 10 de fevereiro e 31 de maio de 1994, a GNAT realizou quatro reuniões com o Ministro da Educação para discutir suas exigências. No entanto, nenhuma dessas reuniões produziu qualquer resultado positivo, com exceção de que, em uma dessas reuniões, o Ministro prometeu apresentar as exigências da GNAT ao Gabinete para análise (GNAT 1994). Em outra reunião convocada em 25 de abril, por ocasião do Ministro, após a ameaça da GNAT de iniciar uma greve (Amoako 2014c, p. 21), o Ministro prometeu atender todas as reivindicações da GNAT. Posteriormente, ele esclareceu como ele estava procedendo para atender às queixas dos professores (Amoako 2014, p. 21). No entanto, quando em 31 de maio de 1994, a GNAT se reuniu com o ministro para esclarecimentos, ficou claro para a liderança da GNAT que o ministro havia adotado um labirinto burocrático, frustrando assim suas tentativas de atender às exigências – pois o ministro havia feito pouco ou nada concreto para assegurar à GNAT seu compromisso em contornar a situação (Osei-Mensah 1994, p. 13). Foi por causa disso que a GNAT convocou seus membros para iniciar uma greve em 31 de maio de 1994 (ver Seini 1994, p. 9). Fica claro, portanto, que embora a GNAT tenha

permanecido extremamente conciliatório para resolver suas queixas, o governo e seus funcionários estavam bastante atrasados e pareciam agir de má-fé. Assim, parece que se o governo tivesse sido um pouco proativo na solução das queixas dos professores, essas greves poderiam ter sido evitadas.

Em segundo lugar, parece que as reivindicações dos professores, assim como as de outros trabalhadores do setor público, foram motivadas por suas condições econômicas em constante deterioração, o que os levaram a exigir salários mais altos e melhores condições trabalhistas para diminuir sua precariedade. De fato, apesar das tentativas modestas de transformar a economia de Gana desde os anos 80, as políticas de liberalização adotadas pelo governo PNDC após a implementação dos programas de recuperação e ajuste econômico prejudicaram muito a população trabalhadora. A necessidade de limitar os aumentos salariais em consonância com as políticas de ajustamento (ver Nugent, 1995, p. 169) levaram a uma situação em que, até 1995, os salários reais dos trabalhadores do setor público haviam caído até a metade do que era 1970¹¹ (ver Overa 2007, p. 541). Como Hansen (2003) observou adequadamente, as políticas de ajuste, apesar de sua glorificação pelos doadores ocidentais e suas instituições afins, levaram os trabalhadores ganenses do setor formal a enfrentar as dificuldades econômicas. A remoção dos subsídios dos produtos petrolíferos e as tarifas de eletrificação, mesmo enquanto o governo permaneceu restrito para amortecer os trabalhadores do setor público com aumentos salariais (como medidas para estabilizar a economia), empobreceram a população trabalhadora.

Foi o resultado da difícil situação econômica em que os trabalhadores comuns ganenses se encontravam que, entre 1991 e 1995, o *Consultative Forum of Labour* (Fórum Consultivo do Trabalho) que incluía a GNAT, a Associação dos Servidores Públicos (CCSA), a Associação Gana de Enfermeiros Registrados (GRNA) e a Associação de Serviços Judiciais (JUSAC) estava engajado em uma difícil luta com o governo por salários mais altos e melhores condições trabalhistas. A relutância do governo em aceitar as demandas do Fórum e dar aos trabalhadores qualquer aumento de renda relevante, resultaria em ações esporádicas de greve, onde enfermeiros foram às ruas em maio/junho de 1992, seguido por outros funcionários públicos durante as duas primeiras semanas de julho do mesmo ano (Ampaw 1995, p. 29-30). Após o anúncio do austero orçamento do ano fiscal de 1993, o Fórum exigiu um aumento de 60% em sua receita, a fim de recuperar a perda orçamentária causada pelos aumentos de preços e pelas pressões inflacionárias associadas - ao que o regime era relutava em aderir

11

N.A.: Os professores estavam na mesma faixa salarial de outros funcionários do setor público.

(Ampaw 1995, p. 29). O resultado foi: manifestações massivas e ameaças de ações grevistas ao longo de 1993, com repercussões nos anos seguintes. Como Kumado e Gockel (2006) observaram:

A insuficiência da receita foi agravada por altíssimas taxas de inflação e pela depreciação da taxa de câmbio, de modo que aqueles com renda fixa, especialmente aposentados, ficaram em piores condições. Por exemplo, embora a inflação tenha baixado de seu nível mais alto de 123% em 1983 para 10% até o final de 1992, permaneceu turbulenta. De fato, a inflação, juntamente com o declínio constante da taxa do cedi / dólar, que reflete na economia, tem sido, desde então, a ruína dos trabalhadores (p. 3).

Assim, pode-se supor que a causa raiz desse impasse governo-trabalho, do qual a mobilização da GNAT fazia parte, era a questão dos salários e vencimentos - essencialmente, uma luta para melhorar os benefícios materiais dos professores. Portanto, parece partir da análise anterior que os efeitos das restrições macroeconômicas do Gana alimentaram parte das agitações dos professores e que o atraso do governo em resolver essas queixas resultou nas ações de greves esporádicas, que se tornaram uma característica no cenário do trabalho educacional durante o período.

O REGIME NPP: NOVAS PERSPECTIVAS PARA PROFESSORES?

Depois de dois mandatos sucessivos de governo do NDC sob a liderança de Rawlings, o novo candidato presidencial do NDC, professor John Evans Atta-Mills, perdeu as eleições presidenciais no segundo turno em dezembro de 2000, para John Agyekum Kufour, do NPP. Como mencionei anteriormente, o governo NPP herdou uma economia turbulenta. No entanto, talvez devido à capacidade do novo governo de articular claramente a posição econômica do país e as medidas propostas para reverter a economia, recebeu boas vibrações dos ganenses em geral e da população trabalhadora em particular. Seus esforços na implementação e promulgação de uma nova lei trabalhista, a *Lei do Trabalho 651*, que estava em curso desde os anos 90, foi recebida pela organização trabalhista como um marco na história laboral de Gana. Posteriormente, o primeiro mandato da gestão do governo NPP testemunhou menos disputas trabalhistas. Isso não quer dizer, no entanto, que não houveram tensões na frente de trabalho. Os professores, em particular, liderados pela GNAT, ameaçaram embarcar em uma greve em 1º de outubro de 2001 para exigir melhores condições de serviço e a

implementação do *subsídio de supervisão*¹². Da mesma forma, a NAGRAT ameaçou parar seus serviços a partir de 28 de abril de 2004 na demanda por maior subsídio de supervisão. Em ambos os casos, as ameaças foram retiradas porque, de acordo com os professores, a posição do governo sobre suas queixas parecia coerente e aceitável (Amoako 2012, p. 95; Amoako 2015).

Essas relações industriais aparentemente harmoniosas no setor educacional permaneceram apenas até o final de 2004 pois, em 2005 e 2006¹³, o setor de educação testemunhou algumas das disputas trabalhistas mais prolongadas na história do trabalho de Gana. Curiosamente, NAGRAT estava na frente dessas agitações. Isso não quer dizer que as questões sobre as quais a NAGRAT declarou as ações de greve referiam-se apenas aos professores graduados. As questões afetavam também os professores sem titulação e, de fato, em 2006, os membros da GNAT declararam greves esporádicas em solidariedade à NAGRAT, ainda que a liderança da GNAT tenha se distanciado da greve (ver Amoako-Gyampah 2015)¹⁴. Em 6 de maio de 2005, a NAGRAT declarou uma ação grevista em protesto contra a atitude indiferente do governo em resolver suas reivindicações, incluindo: falha dos Serviços Educacionais do Gana (GES) em atender às demandas dos professores por aumento do subsídio de supervisão; a relutância do Ministério da Educação e do GES em aprovar e definir datas para a promoção de diretores assistentes e níveis superiores a este; o atraso do GES na emissão de cartas para professores que foram promovidos aos cargos de Superintendentes e Diretores Superintendentes; o fracasso do GES e do Conselho de Exames da África Ocidental (WAEC) em pagar os subsídios totais de supervisão devidos aos professores (Gobah 2005, p. 3; Amoako 2015, p.11).

As reivindicações para a maioria dessas demandas começaram desde janeiro de 2004. A NAGRAT escreveu várias cartas, apresentou vários

12 N.A.: Subsídios de supervisão e monitoramento são pagos aos professores que têm responsabilidades adicionais como supervisores e monitores em avaliações externas no Serviço Educacional do Gana. O Serviço Educacional do Gana depende do Conselho de Exame da África Ocidental (WAEC) para organizar o Basic School Certificate Examination (Exame de Certificação da Educação Básica), exame para entrar no ensino médio. Um exame similar – o West African Senior High School Certificate Examination (Exame de Certificação de Ensino Médio da África Ocidental) é uma prova de qualificação para entrar em instituições universitárias que é conduzido pela mesma organização.

13 N.A.: Para uma análise detalhada sobre essas manifestações, ver Amoako (2015)

14 N.A.: Parece que depois de vários anos operando nos bastidores do campo de trabalho educacional desde seu registro e inauguração em 2008, a NAGRAT estava neste momento afirmando sua presença na área de trabalho de educação. É claro que a formação da NAGRAT foi estimulada pelas percepções de que a GNAT estava relutante em buscar o interesse de seus associados com licenciatura. Além disso, parecia menos provável que, com duas mulheres ocupando as posições de liderança mais importantes da GNAT, poder-se-ia esperar uma agitação intensa da GNAT. Em 2002, Irene Duncan Adanusa, a primeira secretária geral da GNAT do sexo feminino, substituiu Paul Osei Mensah, que servia desde 1983. A posição presidencial também coube a Portia Molly Anafo. Com seus instintos maternos e preocupação com as crianças, só se podia esperar uma agitação cautelosa por parte da GNAT.

memorandos e realizou várias reuniões com o Ministério da Educação – tudo isso na tentativa de resolver essas questões. Em alguns casos, houve ameaças e contra ameaças tanto do Ministério da Educação como do GES, por um lado, e da NAGRAT, por outro. No entanto, nenhuma conclusão concreta foi alcançada, e a frustração resultante estimulou a NAGRAT a recorrer à greve como última opção (Amoako 2015, pp 11-13). Cerca de um mês depois da greve, o *Education Subcommittee of Ghana's Parliament* (Subcomitê de Educação do Parlamento de Gana) ofereceu-se para intermediar a paz entre a NAGRAT e o governo. O Comitê conseguiu persuadir NAGRAT a retornar ao trabalho, enquanto continuava com as negociações para encontrar uma solução definitiva para a disputa. Parece que, uma vez que os professores retomaram o trabalho, pouco foi feito para atender suas queixas (ver Amoako 2015). O fracasso do GES e do Ministério da Educação em encontrar uma solução definitiva para as demandas dos professores reforçou, assim, o recurso à greve da NAGRAT em 2006.

A greve da NAGRAT de 2006 começou em 1 de setembro de 2006 e continuou por quase oito semanas. Além da exigência para governo para implementar todas as reivindicações pendentes extraídas do *Memorandum of Understanding* (Memorando de Entendimento), incluindo subsídios de supervisão, pagamento de subsídios de responsabilidade¹⁵, emissão de cartas de conversão para todos os professores graduados, independentemente de serem profissionais ou não; A NAGRAT também exigiu estar representado em todos os comitês e painéis do GES e também no Conselho do GES – que é o corpo diretivo do setor de educação, e exigiu o reembolso dos professores cujos salários não estavam sendo pagos desde 2003 (Amoako-Gyampah 2015). A maioria dessas demandas eram queixas não resolvidas da greve de 2005, e que haviam sido reafirmadas. A preocupação central durante a greve de 2006, no entanto, foi a demanda pelo aumento salarial. Assim como os eventos que levaram à greve de 2005, a NAGRAT havia esvaziado os canais formais e informais para resolver suas queixas antes de finalmente decidir entrar em greve. Após uma ameaça em março de 2006 para iniciar uma greve se suas queixas de 2005 não fossem resolvidas, o Ministro da Educação, Yaw Osafo Marfo, interveio e persuadiu os professores a retirar sua ameaça, prometendo assegurar que as exigências dos professores fossem resolvidas (NAGRAT 2006; Amoako-Gyampah 2015). Curiosamente, o ministro foi removido do cargo antes que pudesse ver a execução de sua promessa e nem seu sucessor nem o GES e o Ministério da Educação tomaram medidas concretas para tratar das preocupações dos professores. Foi esse fracasso da parte das autoridades educacionais que incitou a NAGRAT a convocar a greve.

15 N.A.: Subsídios de responsabilidade são pagos a professores que tem responsabilidades extras como professores e diretores, mestres (os colégios internos), supervisor de departamento, etc.

É óbvio, pela narrativa acima, que tanto nas ações grevistas de 2005 quanto em 2006, foi a má vontade do governo de encontrar soluções duradouras para as queixas dos professores que incitaram NAGRAT a embarcar em ações grevistas. Em ambos os casos, os professores usaram vários canais de negociação para buscar respostas e recorreram a ações de greve apenas como último recurso (ver Amoako-Gyampah 2015). Suas exigências se referiam fundamentalmente a demandas por melhorias em suas condições trabalhistas e manifestações para aumentos salariais. Devo, no entanto, observar que, com relação aos salários, o governo do NPP aumentou consideravelmente os salários dos professores. Por exemplo, em 2003, o salário mensal de um professor não licenciado era, em média, de €1.422.836,00 (equivalente a US\$160,7)¹⁶. Durante o mesmo período, professores licenciados receberam um salário mensal €1.641.465,00 (equivalente a US\$185,4) em média. Em 2006, a média salarial mensal do professor não licenciado aumentou para €2.400,105 (equivalente a US\$270,4) e o do profissional licenciado para €2.877.726,00 (equivalente a US\$313,5) (Amoako-Gyampah 2015, p. 68). Assim, em um espaço de três anos, os salários de professores licenciados e não licenciados praticamente dobraram.

No entanto, a demanda por aumentos salariais e melhoria nas condições relacionadas ao serviço tornou-se fundamental para as agitações dos professores tanto em 2005 quanto em 2006. Como afirmei anteriormente, a desregulamentação do mercado petrolífero e o consequente encargo para os consumidores do Gana de pagar preços reais de mercado pelos produtos petrolíferos, bem como um aumento nas tarifas dos serviços públicos, além outras medidas de redução de custos adotadas pelo governo NPP para estabilizar a macroeconomia, parece ter minado os aumentos salariais que o governo ofereceu aos trabalhadores ganenses. Além disso, o governo estava sob pressão para encontrar maneiras de minimizar a dívida salarial do setor público, que se tornara a ruína dos gastos do governo, além de um dos principais fatores que contribuíram para os excessos orçamentários. Foi por essa última razão que o governo adotou uma decisão tática para adiar a negociação salarial e os acordos salariais durante o ano fiscal de 2005 (ver *Center for Economic Policy Analysis* 2009) – uma medida que salvou o país de um valor equivalente a 0,4% do PIB. Curiosamente, tal decisão contribuiu em parte para a

16 N.A.: Uma carga horária máxima de 8h por dia ou 40h semanais é estabelecida para todos os trabalhadores do setor público, inclusive professores. No entanto, professores da educação básica mantêm contato com os alunos durante 7 horas por dia. Existe um contrato comum para todos os professores de escolas públicas do Gana e suas variações vão de acordo com o nível de qualificação e duração do serviço. Isso quer dizer que os professores são promovidos e classificados de acordo com sua qualificação e tempo de serviço. Portanto, a média salarial é mensurada pela categoria. Por exemplo, professores qualificados recém-admitidos começam como Superintendente Sênior II, os licenciados são contratados como Superintendentes Superiores, seguidos pela promoção aos cargos de Diretor Assistente, Diretor Adjunto e Diretor depende de um longo tempo de serviço e de ter passado por uma entrevista de promoção.

manifestação trabalhista que foi testemunhada em 2005 e 2006, respectivamente (ver Amoako-Gyampah 2015). De fato, um pesquisador declarou 2006 como a temporada de greves devido ao número de disputas trabalhistas que foram registradas – tudo por causa dos salários e das melhorias nas condições trabalhistas (Coleman 2006; Amoako-Gyampah 2015).

CONCLUSÃO

As mobilizações dos professores, no âmbito da Quarta República de Gana, manifestaram-se sob a forma de greves para exigir aumentos salariais e melhorias nas condições de trabalho dos professores. No entanto, as organizações de professores recorreram às greves apenas como último recurso para atender às suas reivindicações, às quais os sindicatos dos professores têm procurado atender através dos canais de negociação disponíveis. Ainda assim, os vários governos que geriram o Gana desde a inauguração da Quarta República, primeiro o NDC e depois o NPP, frustraram os esforços dos sindicatos e permaneceram atrasados (negociando de má fé) nas soluções das queixas dos professores. Parece, portanto, que é a atitude indiferente dos governos em atender as reivindicações dos professores, que muitas vezes levaram os sindicatos dos professores a declarar ações grevistas. No entanto, estes movimentos grevistas foram alimentados pelos altos e baixos da economia política incerta de Gana, e pelas medidas macroeconômicas do governo e o seu impacto negativo nas condições de vida e de trabalho da categoria docente. Parece também que a negligência do governo em responder pontualmente às reclamações dos professores foi moldada e condicionada, em parte, pelo seu compromisso de implementar suas medidas econômicas, a maioria das quais tem sido impopular entre a população trabalhadora. As restrições econômicas definiram assim as manifestações dos professores, bem como a falta de respostas do governo.

REFERÊNCIAS

Adu-Amankwa, K. & Tutu, K. (1997). 'Ghana: Going beyond Politics.' In **Trade Unions and Sustainable Democracy in Africa**, Kester, Gerard & Sidibe, Oumarou Ousamne (Ed). 207-228. England & USA: Ashgate Publishing Company.

Amoako, S. (2012). 'Teachers' Unions and Politics in Ghana and South Africa, 1990-2010. 'Unpublished Master's Dissertation, **University of Johannesburg**, South Africa.

Amoako, S. (2014a). 'Teaching and Labour: Teacher Unionism in Ghana, 1931-1966.' **International Journal of African Historical Studies**, vol. 47 no 1, pp 55-75.

Amoako, S. (2014b). 'The Ghana National Association of Teachers Under the Provisional National Defence Council, 1982-1991: Caught in a Warp of Cooperation and Unresolved Grievances.' **Contemporary Journal of African Studies**, vol. 2 no. 1, pp. 1-25.

Amoako, S. (2014c). 'Black Board Struggles: Teacher Unionism under the 'Democratic' Rawlings Regime, 1992-2000.' **Ghana Studies**, Vol. 17. pp. 7-38.

Amoako-Gyampah, A. K. (2015). "Striking Where It Hurts: The Political Economy of Graduate Teachers Strikes and Labour Relations in Ghana's Public Education Sector" **African Review of Economics and Finance**, Vol. 7, no. 2. pp. 60-83

Ampaw, A. (1995). 'The state of the Nation: Rumblings on the Labour Front.' In **Ghana: The Kumepreko Demonstrations, Poverty, Corruption and the Rawlings Dictatorship**, Napoleon Abdulai (Ed.). pp 21-33. London: Africa Research and Information Bureau.

Aryeetey, E. & Kanbur, R. (2008). 'Ghana's Economy at Half-century: An Overview of Stability, Growth and Poverty.' In **The Economy of Ghana: Analytical Perspectives on Stability, Growth and Poverty**, Ernest Aryeetey & Ravi Kanbur (Ed). Pp. 1-19. Oxford: James Curry Ltd.

Asiedu-Akrofi, K. (1971). **Teachers' Association in Ghana: An Analytical Study**. Cape Coast: University Press.

Ato-Coleman, H. 2006. "A Season of Strikes in Ghana: A Rapid Analysis." **Daily Graphic**, 21 June.

Bob-Milliar, G, and Bob-Milliar K. G. (2010). 'The Economy and Intra-Party Competition: Presidential Primaries in the New Patriotic Party of Ghana.' **African Review of Economics and Finance** vol. 1, no 2 pp. 51-71.

Compton, M. & Weiner, L. (2008). **The Global Assault on Teaching, Teachers and their Unions: Stories of Resistance**. New York: Palgrave Macmillan.

Darkwah, K. (2014). **A History of GNAT**. Accra: Woeli Publishers

GNAT (1993). **'Memorandum on Educational Issues submitted to the Ministry of Education.'** Accra: GNAT Archives.

Gocking, S. R. 2005. **The History of Ghana**. Greenwood Press.

Hansen, T. K. (2003). 'Creative Allocation of Space as a response to Economic Crises.' In **Critical Perspectives in Politics and Socio-economic Development in Ghana**, Wisdom Tettey J, Pupilampu, Korbla, & Bruce, J. Berman (Ed). Pp. 93-115. Leiden & Boston: Brill.

Haynes, J. (1995). 'Ghana: From Personalist to Democratic Rule.' In **Democracy and Political Change in Sub-Saharan Africa**, John A. Wiseman (Ed). Pp. 93-15. London & New York: Routledge.

Herbst, J. (1991). "Labour in Ghana under Structural Adjustment: The Politics of Acquiescence" in **Ghana: The Political Economy of Recovery**, Rothchild, Donald (Ed). Boulder and London: Lynne Rienner Publishers

Hutchful, E. (2002). **Ghana's Adjustment Experience: The Paradox of Reform**. Geneva: UNRISD.

Jefferies, R. (1978). **Class, Power and Ideology in Ghana: The Railwaymen in Sekondi**. Cambridge: Cambridge University Press.

Jefferies, R. (1982). "Rawlings and the Political Economy of Underdevelopment in Ghana." **African Affairs**, Vol. 81, no. 324. Pp. 307-317

Jeon, H. (1996). 'Ghana: Lurching Toward Economic Rationality.' **World Affairs**, vol. 159, no. 2. Pp. 64-71

Jeon, H. (1998). 'Economic Reform and Democratic Transition in Ghana.' **World Affairs**, vol. 160, no. 4. Pp. 218-230.

Killick, T. (2010). **Development Economics in Action: A Study of Economic Policies in Ghana** (2nd edition). USA & Canada: Routledge.

Kraus, J. (2007). **'Trade Unions, Democratization, and Economic Crises in Ghana.'** In **Trade Unions and the Coming of Democracy in Africa**, Jon Kraus (Ed). Pp. 83-121. New York: Palgrave Macmillan.

Kraus, J. (1979). 'Strikes and Labour Power in Ghana'. **Development and Change**, Vol. 10. pp. 259-86

Kumado, K. & Gockel, A. F. (2006). **'A study on Social Security in Ghana.'** Unpublished Manuscript.

NAGRAT, (2006). "Intended Industrial Action on Hold". **Press Release**, Ref No. NGT/NS/P-S/009/06. NAGRAT Archives, Accra.

Nugent, P. (1995). **Big Men, Small Boys and Politics in Ghana: Power, Ideology and the Burden of History.** Ghana: Asempa Publishers.

Osei, M. G. (2006). 'Teachers in Ghana: Issues of Training, Remuneration and Effectiveness.' **International Journal of Educational Development**, vol. 26. No 1. Pp 38-51

Osei-Mensah, P. (1994). 'The Teachers' Cause.' **Daily Graphic** July 20. Pp. 3 &13.

Overa, R. (2007). 'When Men do Women's Work: Structural Adjustment, Unemployment and Changing Gender Relations in the Formal Economy of Accra, Ghana.' **Journal of Modern African Studies**, vol.45, no. 4. Pp. 539-563.

Republic of Ghana (2001). **State of the Nation Address.** Accra: Assembly Press.

Robertson, S (2000). **A Class Act: Changing Teachers Work, the State and Globalisation.** New York: Falmer Press

Sang, A. K. (2002). **'Interest Groups in Education: Teachers' Perceptions of the Effectiveness of the Kenya National Union of Teachers.'** Unpublished PhD Dissertation, University of Cape Town.

Seini, I. (1994). 'Teachers to go on strike on May 31.' **Daily Graphic**, May 27.

Whitfield, L. (2011a). 'Competitive Clientelism, Easy Financing and Weak Capitalists: The Contemporary Political Settlement in Ghana.' **Danish Institute for International Studies Working paper**, no. 27

Whitfield, L. (2011b). 'Growth without Economic Transformation: Economic Impacts of Ghana's Political Settlement.' **Danish Institute for International Studies Working paper**, no. 28.

AKWASI KWARTENG AMOAKO-GYAMPAH [anteriormente conhecido e chamado Samuel Amoako] é doutorando no Departamento de Estudos Históricos da Universidade de Joanesburgo, África do Sul. Antes de se inscrever para o doutorado, lecionou no Departamento de História da Educação, Universidade de Educação, Winneba, Ghana, onde tirou licença para estudos em 2016. Suas publicações apareceram no *International Journal of African Historical Studies* (2014), *Ghana Studies* (2014), *Journal of Asian and African Studies* (2014), *Contemporary Journal of African Studies* (2014), e *African Review of Economics and Finance* (2015). Seus interesses pelos estudos africanos abrangem a economia política, história comparada da escravidão, história econômica, e história social da medicina e saúde pública. Sua pesquisa atual enfoca o saneamento e a higiene pública na Gana colonial e pós-colonial. E-mail: akwasikwarteng_amoakogyampah@yahoo.com

Recebido em maio de 2018

Aprovado em julho de 2018

Análise da evolução dos gastos por aluno em alguns estados brasileiros, suas respectivas capitais e sua relação com o Fundeb

Analysis of the evolution of expenditure per student in some Brazilian states and their capitals and their relationship with Fundeb

Análisis de la evolución de los gastos por alumno en algunos estados brasileños y respectivas capitales y su relación con el Fundeb

ALINE KAZUKO SONOBE
JOSÉ MARCELINO DE REZENDE PINTO
JOSETE MARIA CANGUSSÚ RIBEIRO

Resumo: A evolução dos recursos do Fundef/Fundeb e dos gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino por aluno foi analisada em dez estados brasileiros (MG, MS, MG, PA, PI, PR, RN, RS, SC e SP) e em suas respectivas capitais no período de 2006 a 2014. Houve um crescimento no valor/aluno, sendo parte desse aumento decorrente da redução de matrículas. Houve também uma diferença significativa entre os gastos por aluno das capitais com os respectivos gastos das redes estaduais, o que mostra a dificuldade de se garantir o princípio constitucional de igualdade de condições de acesso e permanência.

Palavras-chave: Gasto por aluno; Fundeb; Financiamento da educação.

Abstract: The evolution of the available resources of Fundef/Fundeb and expenses with Maintenance and Development of Education per student was analyzed in ten Brazilian states (MG, MS, MG, PA, PI, PR, RN, RS, SC, and SP) and in their respective capitals in the period 1996 to 2014. There was a growth in the expenditure per student, being part of this increase due to the reduction of enrollments. There was also a significant difference between the expenditure per student of the capitals and the respective expenses of the state, what shows the long way to guarantee the constitutional principle of equal conditions of access and permanence.

Keywords: Expenditure per student; Fundeb; Education finance.

Resumen: La evolución de los recursos disponibles del Fundef/ Fundeb y de los gastos de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza por alumno fue analizada en diez estados brasileños (MG, MS, MG, PA, PI, PR, RN, RS, SC y SP) y sus respectivas capitales en el período de 2006 a 2014. Hubo un crecimiento en

el valor por alumno, siendo parte de ese aumento derivado de la reducción de las matrículas. Hubo también una diferencia significativa entre los gastos por alumno de las capitales con los respectivos gastos de las redes estatales, lo que muestra la dificultad de garantizar el principio constitucional de igualdad de condiciones de acceso y permanencia.

Palabras clave: Gasto por alumno; Fundeb; Financiación de la educación.

INTRODUÇÃO

Como mostram os estudos sobre custo-aluno (PARO, 1981; XAVIER; MARQUES, 1987), a remuneração do pessoal docente e dos demais servidores corresponde ao insumo de maior impacto no custo total. Portanto, para se analisar a evolução de uma política de remuneração docente é fundamental analisar o comportamento dos gastos educacionais e, em particular, analisar a evolução dos recursos disponíveis por aluno. Neste trabalho, será analisada a evolução dos recursos disponíveis por aluno no período de 2006 a 2014, tanto no que se refere aos fundos [Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)], quanto aos valores gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) para os estados de Minas Gerais (MG), Mato Grosso do Sul (MS), Mato Grosso (MT), Pará (PA), Piauí (PI), Paraná (PR), Rio Grande do Norte (RN), Rio Grande do Sul (RS), Santa Catarina (SC) e São Paulo (SP), assim como para suas respectivas capitais (Belo Horizonte, Campo Grande, Cuiabá, Belém, Teresina, Curitiba, Natal, Porto Alegre, Florianópolis, São Paulo), sempre à luz da variação da matrícula na educação básica nas respectivas redes de ensino.

Particularmente, as políticas de fundos são importantes na discussão acerca da remuneração, uma vez que tanto o Fundef, regulamentado pela Lei nº 9.424/96 (BRASI, 1996), quanto o Fundeb, pela Lei nº 11.494/2007 (BRASIL, 2007), preveem a aplicação mínima de 60% de seus recursos para o pagamento do pessoal do magistério. Levantamento do MEC feito em 2016 a partir de declarações dadas pelos próprios municípios indica que dos 5.570 municípios, 2.533 não pagavam o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), regulamentado pela Lei nº 11.738/2008 e que a visa servir como um patamar mínimo de remuneração. A principal justificativa para o não cumprimento do PSNP por parte dos prefeitos refere-se à insuficiência dos recursos do Fundeb para essa finalidade. Segundo a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) somente o pagamento do salário dos professores consome, em média, 78,4% dos recursos do fundo (G1, 2017).

Para realização do presente estudo foram utilizados os dados de matrículas, extraídos dos microdados do Censo Escolar para o período de 2007 a 2013, e da *Consulta à matrícula*, para os anos de 2006 e 2014, coletados e disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Quanto aos dados referentes às despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, foram utilizados os Relatórios Resumidos de Execuções Orçamentárias, publicados pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), considerando-se apenas aqueles recursos destinados à Educação Básica. Para os dados do Fundef/Fundeb, tomou-se como referência os relatórios consolidados do FNDE. Para o cálculo do valor por aluno, usou-se sempre a matrícula do ano em que os recursos são executados. Cabe ressaltar que todos os dados financeiros foram corrigidos com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) para se garantir a análise da evolução real dos gastos. A Tabela 1 a seguir, aponta a evolução do valor/aluno disponível nas redes estaduais dos estados indicados.

Tabela 1 – Evolução do valor disponível por aluno do Fundef/Fundeb na rede estadual de ensino para estados selecionados- 2006 a 2014 (R\$ de 2014)

UF	2006	2007	2008	2009	2010*	2011	2012	2013	2014	Varição 2014/2010
MG	1.770	2.029	2.321	2.133	2.397	2.528	2.670	2.839	2.893	1,2
MS	2.313	2.528	2.743	2.533	2.650	2.964	3.073	3.295	3.351	1,3
MT	1.934	2.039	2.442	2.306	2.254	2.408	2.497	2.738	3.017	1,3
PA	1.160	1.535	1.748	1.817	1.843	2.580	2.725	2.687	2.778	1,5
PI	1.253	1.548	1.742	1.820	1.880	2.434	2.517	2.884	2.796	1,5
PR	2.053	2.178	2.276	2.233	2.311	2.620	2.771	3.057	3.210	1,4
RN	1.929	1.885	2.072	1.960	2.211	2.494	2.713	2.743	3.108	1,4
RS	2.412	2.329	2.554	2.714	2.981	3.169	3.218	3.499	3.692	1,2
SC	2.250	2.934	3.185	2.506	2.803	3.221	3.291	3.328	3.532	1,3
SP	2.944	2.103	2.667	2.954	3.292	3.552	3.629	3.889	3.741	1,1

* Ano em que o Fundeb atingiu a plenitude dos recursos.

Fonte: Siope e Relatório Consolidado do Fundef (para 2006). Para MG (2014) e RS (2013 e 2014), como não havia informações no Siope, a fonte consultada foi o relatório consolidado do Fundeb da S'IN.

Antes de analisar os resultados, é importante lembrar que, em 2006, ainda estava em vigência o Fundef, que visava à destinação do recurso para o atendimento do Ensino Fundamental regular e, portanto, entre os alunos

considerados estavam incluídos apenas os referentes a essa etapa de ensino. Já o Fundeb entrou em vigor de maneira progressiva, chegando a 100% da matrícula da Educação Básica apenas em 2009. A mesma progressividade se deu com ampliação dos recursos aportados ao Fundo pelos estados e municípios, assim como com a complementação da União.

Tendo em vista essa fase de transição no montante de matrículas incorporadas ao novo fundo, assim como no montante dos recursos, é que se considerou, na última coluna da Tabela 1, a evolução no período 2010 a 2014, quando o fundo já se encontrava em sua dinâmica plena. Para esse período, observa-se uma evolução no valor por aluno mais intensa apenas nos estados que receberam complementação da União. Assim, Pará e Piauí apresentaram um crescimento real de 50%, o maior índice nos estados avaliados. Rio Grande do Norte, que recebeu um pequeno complemento nos anos de 2011 a 2014 cresceu 40%, assim como o Paraná, que não recebe complemento. Na sequência vêm os estados de Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Santa Catarina, com 30%, seguidos por Minas Gerais e Rio Grande do Sul, com 20% e São Paulo, com apenas 10%. Quando comparamos o valor de 2014 com o valor de 2006, último ano do Fundef observa-se que, mais uma vez, os estados que apresentam crescimento significativo (mais de 100%) são Piauí e Pará, exatamente em função da mudança na fórmula de cálculo da complementação da União, que aumentou significativamente o valor disponível por aluno nos entes federados que recebem essa complementação (PINTO, 2015).

Para se compreender um pouco mais a dinâmica dessa evolução, é importante analisar como a matrícula da Educação Básica na rede estadual variou no período, lembrando que a EC 59/2009 (BRASIL, 2009) determinou a obrigatoriedade do ensino de 4 a 17 anos de idade até o ano de 2016, o que gerou uma expectativa de queda no valor disponível por aluno em função da incorporação às redes públicas de ensino de 3,9 milhões de crianças e jovens que se encontravam fora da escola (PINTO; ALVES, 2011), em especial na pré-escola, com impacto nas redes municipais e, no ensino médio, com impacto nas redes estaduais. Os dados são apresentados na Tabela 2.

Tabela 2 - Evolução da matrícula na educação básica da rede estadual para estados selecionados – 2006 a 2014 (x 1.000)

UF	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Varição 2014/2006
MG	2.643	2.551	2.525	2.447	2.390	2.352	2.268	2.219	2.171	0,82
MS	323	305	295	291	282	279	268	258	252	0,78
MT	477	439	436	428	432	444	445	436	414	0,87
PA	793	790	720	724	711	681	664	644	632	0,80
PI	371	336	342	331	313	294	278	238	232	0,62
PR	1.371	1.354	1.339	1.314	1.311	1.267	1.225	1.168	1.132	0,83
RN	392	359	345	325	310	303	286	280	261	0,67
RS	1.375	1.322	1.260	1.200	1.158	1.118	1.084	1.051	1.013	0,74
SC	849	739	714	680	666	631	589	564	553	0,65
SP	5.331	5.078	5.006	4.862	4.713	4.604	4.479	4.351	4.217	0,79

Fonte: Microdados do Censo Escolar (2007-2013)/ INEP e Consulta à matrícula (2006 e 2014)/ INEP

Os dados apresentados na Tabela 2 apontam uma grande queda na matrícula das redes estaduais no período. A maior queda ocorre exatamente no Piauí, estado que apresentou a maior variação no valor aluno, seguido por Santa Catarina e Rio Grande do Norte. Os demais estados, apresentaram uma queda que ficou em torno de 20%, o que pode indicar que o aumento no valor disponível por aluno decorre de uma estratégia de redução da matrícula nos sistemas estaduais; isso em um momento em que se esperava uma ampliação do atendimento em virtude da Emenda Constitucional nº 59 (EC 59 /2009)e do próprio Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE 2014-2024), aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que já se encontrava em discussão no período. Parte dessa queda pode decorrer da transferência de matrículas no Ensino Fundamental para os municípios e de políticas de correção de fluxo, mas esses fatores não parecem suficientes para explicar a redução, ainda mais em virtude da demanda de expansão no Ensino Médio. De qualquer maneira, é importante analisar como a matrícula na Educação Básica evoluiu no mesmo período nas redes municipais. Os dados são apresentados na Tabela 3.

Tabela 3 - Evolução das matrículas na Educação Básica da rede municipal para estados selecionados -2006 a 2014 (x 1.000)

UF	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Varição 2014/2006
MG	1.941	1.928	1.913	1.900	1.868	1.826	1.807	1.789	1.787	0,92
MS	300	306	313	315	314	316	318	324	330	1,10
MT	371	354	352	352	339	339	336	339	341	0,92
PA	1.613	1.557	1.565	1.581	1.555	1.550	1.545.480	1.551	1.537	0,95
PI	652	618	607	604	573	561	554	570	561	0,86
PR	1.059	1.047	1.047	1.031	1.011	980	997	1.009	1.011	0,95
RN	495	468	461	461	450	440	431	430	423	0,86
RS	948	937	947	954	951	948	944	932	930	0,98
SC	642	641	649	659	657	671	690	694	697	1,09
SP	3.879	3.869	3.950	3.920	3.878	3.807	3.816	3.811	3.833	0,99

Fonte: Microdados do Censo Escolar (2007-2013)/ INEP e Consulta à matrícula (2006 e 2014)/ INEP

Os dados da Tabela 3 indicam que também as redes municipais, salvo as de Mato Grosso do Sul, que cresceu 10%, e de Santa Catarina, com 9%, apresentaram queda ou estabilização na matrícula. Chama atenção o caso de Piauí e Rio Grande do Norte, em que houve queda significativa nas matrículas da rede estadual e municipal, o que ajuda a entender o crescimento no valor disponível por aluno. Considerando que o estudo de Pinto e Alves (2011) leva em conta a dinâmica demográfica no período e que não houve mudanças significativas nos indicadores de fluxo escolar, os dados parecem apontar que, ao contrário dos anos iniciais do Fundef, em que houve uma corrida atrás dos alunos, isso deixou de ocorrer com o Fundeb. Ao que tudo indica, a estratégia política adotada, principalmente por parte dos governadores, mas também por prefeitos, foi a de reduzir o número de alunos atendidos para fazer os recursos dos fundos renderem mais. A se confirmar essa política, trata-se de fato preocupante, pois como já comentado, ela ocorreu em um momento em que se esperava uma ampliação do atendimento, tanto nas redes municipais, quanto estaduais.

Resta analisar, agora, como se comportaram os recursos disponíveis por aluno nas redes estaduais, quando se considera o conjunto de recursos gastos com MDE, a partir dos dados divulgados no Siope.

Tabela 4 - Gasto por aluno da Educação Básica com manutenção e desenvolvimento do ensino na rede estadual de estados selecionados – 2006 a 2014 (R\$ de 2014)

UF	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Varição 2014/2006
MG	1.709	2.809	3.455	3.234	3.565	4.305	4.800	4.902	nd	0,0
MS	2.222	3.597	3.747	4.492	4.922	5.524	7.425	5.443	5.927	2,7
MT	1.362	2.581	2.945	2.829	2.642	3.185	3.741	3.444	3.821	2,8
PA	1.383	1.610	2.053	2.494	2.498	3.241	3.232	3.109	3.204	2,3
PI	987	2.116	2.294	2.817	3.086	3.596	3.749	3.338	4.601	4,7
PR	2.268	2.447	2.952	3.051	3.239	3.589	4.025	4.655	5.434	2,4
RN	1.516	2.140	2.882	2.628	2.409	3.857	3.723	3.326	3.725	2,5
RS	1.788	1.991	2.597	2.930	3.332	5.053	5.579	nd	nd	0,0
SC	1.782	2.250	2.722	2.577	2.921	3.314	3.691	3.815	4.060	2,3
SP	2.352	3.184	3.711	4.030	4.691	5.322	5.179	5.718	6.720	2,9

Fonte: Siope (Relatório Resumido da Execução Orçamentária) e Censo Escolar (2010-2013)/ INEP e Consulta à matrícula (2014)/INEP.

Os dados da Tabela 4 apontam para um grande crescimento nos recursos gastos por aluno em MDE no período, em especial até 2012, quando se iniciou uma pequena queda, com exceção de MG, SC e SP e PR. Essa queda já indica os problemas pelos quais passava a economia do país e que se acentuam a partir de 2014. Uma informação interessante que se pode deduzir da Tabela 4 se refere à grande diferença no gasto por aluno entre os estados pesquisados, sendo que a diferença, considerando o valor médio no período, entre SP e PA chega a 79%.

Cabe comentar ainda que, ao que parece, o Siope ainda apresenta algumas incongruências, quando se observa, por exemplo, o valor do gasto/aluno de MS, em 2012, ou o de SP, em 2014, que parecem representar descontinuidades na série histórica. Cabe lembrar que, em última análise, é desses recursos destinados a MDE que se origina a remuneração dos professores e demais profissionais da educação, e não apenas do Fundeb. Contudo, é importante lembrar que é esperada uma correlação relativamente estável, no caso dos estados, entre os recursos recebidos do Fundo e os gastos com MDE, pois, ao contrário dos municípios, no caso dos Estados todas suas receitas integram o Fundeb (ICMS, IPVA e ITBI) e, portanto, os recursos adicionais ao Fundo que possuem decorrem apenas do diferencial de 5% (nos casos em que a Constituição Estadual fixa a vinculação mínima em 25%) que se aplica sobre os mesmos impostos e que não integram o Fundeb. Seria interessante, portanto, comparar os gastos por aluno em MDE (Tabela 4) com os recursos disponibilizados por aluno no Fundeb (Tabela 1). A

Tabela 5 apresenta essa razão para os estados indicados. Foi considerado apenas o período 2010 a 2014, quando o Fundeb encontrava-se em seu funcionamento pleno.

Tabela 5 - Razão entre o gasto/aluno (MDE) na rede estadual selecionada e valor/aluno do Fundeb nos estados selecionados – 2010 a 2014

UF	2010	2011	2012	2013	2014
MG	1,49	1,70	1,80	1,73	-
MS	1,86	1,86	2,42	1,65	1,77
MT	1,17	1,32	1,50	1,26	1,27
PA	1,36	1,26	1,19	1,16	1,15
PI	1,64	1,48	1,49	1,16	1,65
PR	1,40	1,37	1,45	1,52	1,69
RN	1,09	1,55	1,37	1,21	1,20
RS	1,12	1,59	1,73	-	-
SC	1,04	1,03	1,12	1,15	1,15
SP	1,43	1,50	1,43	1,47	1,80

Fonte: elaboração dos autores a partir dos dados das Tabelas 1 e 4.

De maneira geral, os resultados obtidos parecem indicar ainda incongruências, considerando-se a grande oscilação na série histórica de um mesmo estado, como se pode observar no resultado de 2014 para SP e de 2012, para MS e para o RS nos três anos da série. De qualquer maneira, na comparação entre os estados, pode-se concluir que os recursos adicionais por aluno, na média da série histórica, superam em 50% os recursos propiciados pelo Fundebem apenas dois estados: MG e MS. Em tese, estados mais municipalizados teriam maior folga com esses recursos adicionais, mas os resultados são contraditórios em relação a essa hipótese. De qualquer forma, é importante ressaltar que os recursos do Fundeb por aluno seconstituem em bom indicador do potencial de gastos totais de uma rede estadual de ensino e se pode afirmar que há um limite bem baixo de recursos adicionais a serem utilizados, por exemplo, na remuneração docente. Como se discutirá a seguir, a situação é bem distinta no caso dos municípios das capitais.

Na Tabela 6 é apresentada a evolução dos gastos por alunos na educação básica dos municípios das capitais dos estados analisados, tendo por base os dados declarados ao Siope para o período de 2006 a 2014.

Tabela 6 - Gastos por aluno (MDE) na Educação Básica na rede municipal das capitais selecionadas – 2006 a 2014 (R\$ de 2014)

Capital	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Varição 2014/2006
Belo Horizonte	4.626	5.680	6.490	6.465	7.243	8.076	8.888	8.135	8.360	1,81
Campo Grande	3.515	3.678	4.081	4.200	4.478	4.967	5.209	5.624	6.091	1,73
Cuiabá	3.121	3.430	3.961	4.016	4.514	4.758	5.619	5.969	6.236	2,00
Belém	2.977	3.204	3.765	3.558	3.976	4.754	5.156	5.647	5.743	1,93
Teresina	2.397	2.295	2.513	2.692	2.932	3.451	3.608	3.936	4.362	1,82
Curitiba	5.535	5.449	5.589	5.862	6.233	7.072	7.654	8.445	8.494	1,53
Natal	3.521	3.522	3.803	4.789	4.865	5.026	4.798	5.505	6.652	1,89
Porto Alegre	7.038	6.480	10.469	10.638	11.563	12.854	14.376	15.627	16.470	2,34
Florianópolis	7.211	6.729	7.251	8.174	8.837	8.801	9.065	9.654	10.256	1,42
São Paulo	5.932	5.707	6.387	7.853	10.018	11.803	12.463	13.460	14.018	2,36

Fonte: Siope (Relatório Resumido da Execução Orçamentária) e Censo Escolar (2010-2013)/ INEP e Consulta à matrícula (2014)/INEP.

Os dados indicam uma evolução positiva no gasto por aluno no período, sendo que na maioria das capitais, a variação foi superior 80%. Florianópolis, com um crescimento de 42% e Curitiba, com 53% foram os municípios que apresentaram menor evolução, enquanto Porto Alegre, com 134% e São Paulo, com 136% foram as capitais com maior crescimento. Essas duas cidades foram também as que apresentaram maior valor de gasto/aluno, superando em três vezes o valor de Teresina, a capital com menor valor. Cabe comentar também que, de maneira geral, a evolução no valor do gasto por aluno foi mais intensa no período de 2006 a 2010, perdendo ímpeto nos anos finais da série.

De forma análoga às redes estaduais, parte do crescimento do gasto/aluno está também relacionado à queda nas matrículas. É o que mostra a Tabela 7.

Tabela 7 – Evolução da matrícula na Educação Básica na rede municipal nas capitais selecionadas– 2006 a 2014

Capital	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variação 2014/2006
Belo Horizonte	181.104	180.760	177.431	174.337	174.054	170.581	167.526	164.859	165.283	0,91
Campo Grande	86.622	90.045	93.944	95.690	96.272	96.943	97.895	97.141	97.292	1,12
Cuiabá	49.545	48.285	47.865	47.332	46.456	47.041	47.450	47.500	48.325	0,98
Belém	72.489	73.776	73.594	75.033	71.611	69.340	71.047	70.669	70.370	0,97
Teresina	82.522	89.219	94.991	93.637	89.713	90.867	91.422	90.788	86.176	1,04
Curitiba	134.523	131.505	136.198	134.323	132.730	131.335	131.953	132.139	132.886	0,99
Natal	59.944	59.416	59.449	57.151	56.162	55.963	54.626	52.869	51.511	0,86
Porto Alegre	60.526	56.919	55.403	55.511	55.724	54.104	53.040	50.664	49.563	0,82
Florianópolis	24.941	26.175	26.339	26.883	26.892	27.199	27.417	27.930	27.612	1,11
São Paulo	995.714	935.588	967.554	908.224	856.210	776.208	766.292	753.326	746.335	0,75

Fonte: Microdados do Censo Escolar (2007-2013)/ INEP e Consulta à matrícula (2006 e 2014)/ INEP

Os dados da Tabela 7 indicam uma queda na matrícula no período, seja em relação a 2006, ano inicial da série, nos casos de Belo Horizonte, Cuiabá, Belém, Curitiba, Natal, Porto Alegre e São Paulo, seja em relação a 2012, nos casos de Campo Grande e Teresina, ou 2013, no caso de Florianópolis. Não por coincidência, as capitais em que maior foi a evolução no gasto/aluno, Porto Alegre e São Paulo, também maior foi a queda nas matrículas, 18% e 25%, respectivamente. Campo Grande, com crescimento de 12%, Florianópolis, com 11% e Teresina, com 4%, foram as únicas capitais da amostra com crescimento positivo em relação ao início da série histórica. No caso de Florianópolis esse pode ser um dos fatores explicativos para o pequeno crescimento do gasto por aluno mostrado na Tabela 6.

Para se compreender melhor a dinâmica das matrículas da rede municipal apresentada na Tabela 7, a Tabela 8 traz os dados do percentual de matrículas da rede municipal em relação ao total de matrículas nas capitais. Nota-se que Curitiba, Florianópolis e Teresina apresentaram, de 2010 a 2013, crescimento contínuo na participação, sendo mais de 30% das matrículas ofertadas pela rede municipal de ensino. Exceto em 2011, Belém e Campo Grande também seguem essa tendência.

Em 2014, todas as capitais apresentaram queda no percentual de participação em relação a 2013. Chama atenção a situação de Campo Grande, em que, mesmo com a queda na participação, a rede municipal respondia por cerca de 47% das matrículas. Essa grande participação ajuda a entender o gasto por

aluno (MDE) relativamente baixo apresentado por Campo Grande na Tabela 6. Já Porto Alegre, a capital que apresentou o menor percentual de matrículas em redes municipais é também aquela que apresenta o maior valor de gasto por aluno (MDE). Esse fato gera um problema sério, do ponto de vista de equidade, pois, enquanto um estudante de Porto Alegre que frequentou uma escola estadual teve um gasto médio, em 2012 (último ano disponível) de R\$ 5.579, seu colega que frequentou uma escola municipal coube um gasto médio de R\$ 14.376, no mesmo ano. Esses dados mostram os limites que persistem na política de fundos desde a implantação do Fundef, seja do ponto de vista de garantir um padrão aceitável de gastos por aluno, seja na perspectiva de assegurar a equalização das oportunidades educacionais (OLIVEIRA, 1999; PINTO, 2015)

Tabela 8 - Percentual de matrícula da rede municipal em relação ao total de matrícula nas capitais -2010 a 2014(em %)

Capital	2010	2011	2012	2013	2014
Belo Horizonte	30,0	29,8	29,7	29,7	29,4
Campo Grande	47,3	46,8	47,3	47,7	46,9
Cuiabá	32,0	31,6	31,7	31,6	31,2
Belém	19,6	19,6	19,9	20,2	20,4
Teresina	36,1	37,3	38,2	39,8	38,9
Curitiba	30,5	31,1	31,3	31,9	31,8
Natal	26,0	26,2	26,1	25,9	25,2
Porto Alegre	17,5	17,1	17,0	16,6	16,3
Florianópolis	29,4	30,3	30,4	31,0	29,5
São Paulo	30,0	27,6	27,4	27,1	26,8

Fonte:Censo Escolar (2010-2013)/ INEP e Consulta à matrícula (2014)/INEP.

Ainda em relação à Tabela 8, observou-se que, no período analisado, a variação na participação da rede municipal na oferta foi relativamente pequena, situando-se em patamar inferior a um ponto percentual (p.p.), à exceção de São Paulo, onde houve uma queda de 3,2 p.p. no período.

Finalmente, na Tabela 9, será mostrada a razão entre os valores por aluno disponibilizados pelo Fundeb, em média, nos estados, com os gastos por aluno nas capitais. Cabe comentar que para boa parte dos municípios do interior dos estados, a maior parte dos recursos advém do Fundeb(PINTO, 2015).O que se pretende com essa comparação é aquilatar o nível de recursos adicionais de que as capitais dispõem em decorrência de sua receita própria de impostos, os quais,

como se sabe, não compõem a cesta de tributos do Fundeb. Como no caso das redes estaduais, a análise aqui é feita a partir de 2010, quando o Fundeb atingiu sua vigência plena, em termos de matrícula e recursos financeiros.

Tabela 9 - Razão entre os Gasto/aluno (MDE) nas capitais e o valor/aluno do Fundeb no Estado – 2010 a 2014

Capital	2010	2011	2012	2013	2014
Belo Horizonte	3,0	3,2	3,3	2,9	2,9
Campo Grande	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8
Cuiabá	2,0	2,0	2,3	2,2	2,1
Belém	2,2	1,8	1,9	2,1	2,1
Teresina	1,6	1,4	1,4	1,4	1,6
Curitiba	2,7	2,7	2,8	2,8	2,6
Natal	2,2	2,0	1,8	2,0	2,1
Porto Alegre	3,9	4,1	4,5	4,5	4,5
Florianópolis	3,2	2,7	2,8	2,9	2,9
São Paulo	3,0	3,3	3,4	3,5	3,7

Fonte: Tabela 6 e Tabela 1.

A Tabela 9 ajuda a entender porque os municípios das capitais, de forma geral, conseguem proporcionar remuneração e carreira bem superior, ao das redes estaduais do respectivo estado (CAMARGO; JACOMINI, 2015). Enquanto os últimos dependem basicamente dos recursos do Fundeb, os primeiros, de maneira geral, contam com recursos adicionais significativos advindos da vinculação constitucional sobre sua receita própria de impostos (Impostos sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, Imposto Sobre Serviços e Imposto sobre *Transmissão Inter Vivos*).

Com exceção de Campo Grande e de Teresina, com fatores 1,8 e 1,6, respectivamente, as demais capitais conseguem, em relação aos recursos por aluno do Fundeb, duplicar (Natal, Cuiabá, Belém, Curitiba), triplicar (Florianópolis e Belo Horizonte) e até quadruplicar os gastos, caso de Porto Alegre e, em menor medida, São Paulo. Isso mostra a importância da receita própria dos municípios, que incluem o IPTU, ISS e ITBI, em propiciar recursos adicionais além daqueles garantidos pelo Fundeb no âmbito de cada unidade federada.

A análise da Tabela 9 em comparação com a Tabela 8 traz alguns elementos que podem ajudar a entender as diferenças entre as capitais. Assim, a razão foi maior em Porto Alegre e São Paulo, que possuem as redes menos municipalizadas. Na situação oposta encontram-se Teresina e Campo Grande,

que são as capitais da amostra que apresentam maior índice de municipalização da Educação Básica. Já Belém, com baixo índice de municipalização, parece não seguir esse padrão, o que mostra a influência de outros fatores, particularmente do esforço fiscal de cada município e da capacidade contributiva da população, a qual, no caso das capitais da região Norte e Nordeste, tende a ser mais baixa.

O efeito desses dois fatores (grau de municipalização e capacidade de gerar receita própria) ajuda a entender, em particular, a situação de Teresina, que apresenta a menor razão da amostra. Já Florianópolis, capital com forte indústria turística, pode ser um bom exemplo do efeito da capacidade contributiva de alguns municípios litorâneos que abrigam um grande número de imóveis para temporada, como acontece também com Santos e Guarujá em São Paulo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos recursos disponíveis no âmbito do Fundeb e dos gastos por aluno com manutenção e desenvolvimento do ensino na Educação Básica aponta para algumas constatações preliminares:

- Houve um crescimento no valor/aluno tanto no âmbito do Fundeb, quanto nos gastos com MDE;
- Parte desse aumento decorre da redução das matrículas, tanto nas redes estaduais quanto nas redes dos municípios das capitais;
- Essa queda de matrículas na Educação Básica preocupa, pois tendo em vista a EC 59/2009 a expectativa seria de seu crescimento;
- Os recursos adicionais ao Fundeb têm impacto mediano nas redes estaduais, mas muito significativo no caso das capitais dos estados analisados;
- As diferenças nos gastos por aluno das redes estaduais nos estados analisados ainda persistem e são significativas, mesmo com a vigência do Fundeb e, no caso das capitais dos mesmos estados, as discrepâncias tendem a ser ainda mais significativas;
- Há uma diferença significativa a maior (2 a 3 vezes), entre os gastos por aluno dos municípios das capitais quando comparados com os respectivos gastos das redes estaduais, o que mostra ainda o longo caminho para se garantir o princípio constitucional de igualdade de condições de acesso e permanência, mesmo se considerada apenas a rede pública de cada unidade federada. Se a comparação for feita com a rede privada a situação é muito mais crítica (PINTO, 2014).

Finalmente, cabe um comentário sobre a dimensão dos recursos propiciados pelo Fundeb no Brasil, considerando que, em especial na maioria dos municípios e, mesmo em boa parte dos estados das regiões norte e nordeste,

basicamente são esses os recursos que asseguram o funcionamento cotidiano das escolas de Educação Básica, pagando os salários dos profissionais da educação e garantindo os poucos recursos para as demais despesas de custeio e para os tão necessários e quase inexistentes gastos de investimento.

Pois bem, considerando 2014, o último ano da série histórica analisada, 20 milhões de alunos, ou seja, metade dos alunos registrados no censo no mesmo ano tiveram disponibilizados recursos abaixo de R\$ 250/mês (R\$ 3.000/ano), e para 33 milhões de estudantes, ou seja, 81% do total, o valor foi abaixo de R\$ 300/mês (R\$ 3.600/ano). Quando esses valores são comparados com as mensalidades das escolas privadas frequentadas pelas crianças de classe média, que custam, no mínimo, a depender do local, de duas a três vezes esses valores, ficam evidentes os limites desse fundo em assegurar uma educação pública de qualidade. A título de exemplo, um valor de gasto de R\$ 3.000 por aluno-ano, permitiria pagar uma remuneração bruta mensal média de R\$ 1.890,00 para os professores da Educação Básica, considerando uma jornada de meio período para os alunos e uma jornada docente integral; valor que, com certeza, exerce pouco poder de atração para os potenciais professores, realidade constatada por diferentes estudos (SAMPAIO ET AL. 2002; ALVES; PINTO, 2011).

Finalmente, em um momento em que se discute no Congresso Nacional, a transformação do Fundeb em fundo permanente e a implementação do Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi), é fundamental atentar para as peculiaridades no padrão de gasto por aluno das capitais, bem como reafirmar a importância da garantia de recursos financeiros suficientes para o estabelecimento e a implementação de um valor por aluno suficiente para a garantia de qualidade social e equidade em todo o território nacional.

REFERÊNCIAS

ALVES, T.; PINTO, J. M. R. Remuneração e características do trabalho docente no Brasil: um aporte dos dados do Censo Escolar e da PNAD. **Cadernos de Pesquisa**, v.41, p.1 - 10, 2011.

BRASIL. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26/06/2014.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009.** Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12/11/2009.*

BRASIL. **Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008.** Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. *Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17/07/2008.*

BRASIL. **Lei n. 11.494, 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22/06/2007.*

BRASIL. **Lei n. 9.424, 1996.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. *Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26/12/1996.*

CAMARGO, R.B.; JACOMINI, M.A. (orgs.) **Vencimento e remuneração docente no Brasil:** resultados de pesquisa. São Paulo: Xamã, 2015.

G1. Maioria dos municípios não paga o piso salarial aos professores, diz MEC: levantamento foi feito pelo MEC com base nas informações declaradas pelos próprios municípios. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/maioria-dos-municipios-nao-paga-o-piso-salarial-aos-professores-diz-mec.ghtml>>. Acesso em: 1 fev. 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). Microdados do Censo Escolar. 2007 a 2013. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/web/guest/microdados>>. Acesso em: 1 jun. 2017.

INEP. Portal do INEP. Censo Escolar. **Consulta matrícula**. 2006 e 2014. Disponível em: <http://matricula.educacenso.inep.gov.br/>. Acessado em: 1 jun. 2017.

OLIVEIRA, C. **A municipalização do ensino brasileiro**. In: OLIVEIRA, C. et al. *Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Atlântica, 1999.

PARO, V.H. **Estudo comparativo de custo-aluno nos diversos graus e modalidades de ensino**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas; Secretaria de Estado de Educação de São Paulo, 1981.

PINTO, J. M. R. O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade. **Revista Em Aberto**, v.28, p.101-117, 2015.

PINTO, J.M.R. Dinheiro traz felicidade? A relação entre insumos e qualidade na educação. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas / Education Policy Analysis Archives**. , v.22, p.19-25, 2014.

PINTO, J.M.R e ALVES, T. O Impacto Financeiro da Ampliação da Obrigatoriedade Escolar no Contexto do FUNDEB. **Educação & Realidade**, vol. 36, núm. 2, p. 605-624, maio-agosto, 2011.

SAMPAIO, C.E.M. et al. Estatísticas dos professores no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 83, n. 203/204/205, p. 85-120, jan./dez. 2002.

XAVIER, A.C.R.; MARQUES, A.E.S. **Custo Direto de Funcionamento das escolas de 1º grau** (por regiões geográficas). Brasília, MEC/SEB, 1987.

ALINE KAZUKO SONOBE é Mestre em Educação pela Universidade de São Paulo, doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná e integrante do Laboratório de Dados Educacionais. E-mail: kazuko.as@gmail.com

JOSÉ MARCELINO DE REZENDE PINTO é professor da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo e editor da Revista Fineduca. E-mail: jmrpinto@ffclrp.usp.br

JOSETE MARIA CANGUSSÚ RIBEIRO é Doutora e Mestre em Educação, graduada em Pedagogia, docente da área de políticas educacionais dos cursos de graduação em Letras e Biologia da Universidade do Estado de Mato Grosso – Campus de Tangará da Serra-MT. E-mail: josetemcr@gmail.com

Recebido em maio de 2018
Aprovado em julho de 2018

Dinâmica dos vencimentos e da remuneração docente nas redes estaduais no contexto do Fundeb e do PSPN¹

Dynamics of teacher salaries on state schools in the context of Fundeb and PSPN

Dinámica de los vencimientos y la remuneración docente en las redes estatales en el contexto del Fundeb y del PSPN

RUBENS BARBOSA DE CAMARGO
THIAGO ALVES
MARIA DA GRAÇA BOLLMANN

Resumo: O objetivo desse artigo é analisar a dinâmica dos vencimentos e da remuneração de professores da Educação Básica de 10 redes estaduais no período de 2006 a 2014. As fontes de dados utilizadas foram as tabelas de vencimentos e os microdados da RAIS. Os dados mostraram evidências de que no período analisado, coincidente com a transição do Fundef para o Fundeb e do início da vigência do PSPN, houve crescimento real na remuneração média dos professores das redes analisadas, apesar de bastante variável entre as redes (de 10% a 143%). Verificou-se que há grande heterogeneidade entre as redes e que os possíveis impactos do PSPN e do Fundeb têm singularidades em cada uma.

Palavras-chave: Política Educacional; Remuneração Docente; Fundeb; PSPN; Educação Básica.

Abstract: The article aims to analyze the dynamics of the teacher salaries in basic education from 10 state schools from 2006 to 2014. The data sources used were the salary tables and the microdata of the RAIS. The results showed evidence that in the analyzed period, coinciding with the transition from Fundef to Fundeb and the beginning of the PSPN, there was a real increase in the average teacher salaries, although it was quite variable between state schools (from 10% to 143%). It was verified that there is great heterogeneity between the state schools and that the possible impacts of PSPN and Fundeb have singularities in each one.

Keywords: teacher salaries; educational policy; Fundeb; PSPN; basic education.

¹ Este artigo apresenta parte dos resultados da pesquisa nacional “Remuneração de professores de escola pública de educação básica no contexto do Fundeb e do PSPN”, financiada segundo o Edital: 049/2012 CAPES/INEP/SECAD - Observatório da Educação (denominada como Pesquisa Nacional Observatório da Educação - PORD - <http://observatorioderemuneracaodocente.fe.usp.br/>), sob a Coordenação Nacional do Prof. Dr. Marcos Edgar Bassi (UFPR/UFSC) (Coordenador Nacional), da Profa. Dra. Rosana Gemaque (UFPA) e da Profa. Dra. Maria Diléia Espíndola Fernandes (UFMS). A pesquisa foi realizada de 2013 a 2017 e contou com equipes de pesquisadores ligadas a universidades dos seguintes estados: Rio Grande do Sul (UFRGS), Santa Catarina (UFSC e Unisul), Paraná (UFPR), São Paulo (USP e UNIFESP), Minas Gerais (UEMG), Mato Grosso do Sul (UFMS), Mato Grosso (UNEMAT), Rio Grande do Norte (UFRN), Piauí (UFPI) e Pará (UFPA).

Resumen: El propósito de este artículo es analizar la dinámica de vencimientos y de la remuneraciones de profesores de la educación básica de 10 redes estatales en el período 2006 a 2014. Las fuentes de datos utilizadas fueron las tablas de vencimientos y los microdatos de la RAIS. Los datos evidencian que en el periodo analizado, coincidiendo con la transición de Fundef para el Fundeb y el comienzo de la PSPN, hubo un crecimiento real en la remuneración media de los profesores de las redes analizadas, aunque muy variable entre las redes (de 10% a 143%). Se verificó que existe gran diversidad entre las redes y que los impactos posibles de PSPN y de Fundeb tienen singularidades en cada una.

Palabras clave: Política Educativa; Remuneración Docente; Fundeb; PSPN; Educación básica.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é analisar a dinâmica dos vencimentos e da remuneração dos professores da Educação Básica de 10 redes estaduais (Pará, Piauí, Rio Grande do Norte, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul) no período de 2006 a 2014. Duas fontes de dados foram utilizadas: as tabelas de vencimentos das redes estaduais coletadas via pesquisa documental; e os microdados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) disponibilizados no sítio eletrônico do Ministério do Trabalho.

A escolha do recorte temporal (2006 a 2014) deve-se ao estabelecimento, em 2007, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) criado pela Emenda Constitucional (EC) 53/2006 (BRASIL, 2006) e regulamentado pela Lei 11.494/2007 (BRASIL, 2007) e, também, à criação da lei do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para professores da Educação Básica no país - Lei 11.738/2008 (BRASIL, 2008). Vale frisar que o PSPN teve sua validade formalmente estabelecida somente em abril de 2011, após julgamento de sua constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Essa Lei estabeleceu que, a partir de 2010, “O piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios não poderão fixar o **vencimento inicial** das Carreiras do magistério público da Educação Básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais” (§1º do Art. 2º, BRASIL, 2008) (grifos nossos). Tal piso foi e é estabelecido pela União desde 2008 para docentes com formação de nível médio na modalidade Normal, guardando relação com o valor mínimo nacional de aluno ano do Fundeb, também estabelecido pela União.

É de amplo domínio nacional que, para se garantir uma educação pública de qualidade, há necessidade de que sejam asseguradas políticas de valorização para

os profissionais do magistério público. A Constituição Federal de 1988 (CF/88) define em seu artigo 206, incisos V e VIII (BRASIL, 1988), os eixos da valorização profissional: planos de carreiras, ingresso exclusivamente através de concurso público (prova e títulos) e implantação de piso salarial profissional. Desde então, medidas legais foram tomadas na perspectiva de colocar em vigor as determinações constitucionais, mediante ordenamento jurídico nacional complementar, o qual, atualmente, legitima a implantação das políticas educacionais que visam à garantia da educação pública de qualidade para todos, entre elas: LDB, Fundef, Fundeb, Piso Salarial Profissional Nacional e Plano Nacional de Educação.

A literatura mais crítica sobre os fundos de manutenção, desde os primeiros balanços do Fundef (ARELARO, 1999; DAVIES, 1998; PINTO, 2000, entre outros), até os textos mais recentes que incluem o período de vigência do Fundeb (FARENZENA, 2006; BASSI, 2009; OLIVEIRA, 2007; PINTO, 2007; CASTRO, 2007 etc.), aponta para a possibilidade de diminuição da desigualdade mais significativa entre os municípios que estão nos territórios de abrangência de cada fundo estadual, embora não da mesma forma, quando se discutem e se avaliam as desigualdades regionais existentes no país. Entre os muitos dados da desigualdade educacional está a remuneração docente em cada estado e município do país.

No próprio mecanismo do Fundeb, houve tanto a manutenção de uma subvinculação de recursos para pagamento dos profissionais da educação (60%, no mínimo) quanto a previsão de criação do PSPN, que veio a se tornar a Lei 11.738/2008 (BRASIL, 2008) com a perspectiva de que o pagamento de docentes em todo país pudesse ter um parâmetro mínimo, definido anualmente, pelo Ministério da Educação. E como seu valor está associado ao valor aluno ano do Fundeb, tal política de piso poderia ocasionar uma diminuição da grande desigualdade entre a remuneração docente entre os entes federativos (GOUVEIA; CRUZ; CAMARGO; OLIVEIRA, 2006), bem como a remuneração de outros profissionais com o mesmo nível de formação (JACOMINI; ALVES; CAMARGO, 2016). É nesse contexto que este artigo pretende analisar, como já mencionado, a dinâmica dos vencimentos e da remuneração dos professores da Educação Básica de 10 redes estaduais.

A partir dessa introdução, o artigo apresenta outras quatro seções. A primeira foi reservada aos procedimentos metodológicos. A segunda apresenta a dinâmica dos vencimentos e a terceira tratou da remuneração docente. A seção final foi endereçada às considerações finais.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para uma delimitação conceitual do objeto de estudo, é importante resgatar a definição de remuneração e de vencimento. O vencimento dos docentes da Educação Básica é um conceito fundamental para compreensão dos valores monetários a serem retribuídos a professoras e professores de redes públicas em contrapartida a uma jornada de trabalho fixada e que faz parte de uma estrutura de carreira estabelecida em legislação específica em cada ente federativo. Em geral, conceitualmente, a estrutura da carreira docente corresponde a uma tabela de posição de dupla entrada com valores crescentes onde pode ocorrer uma movimentação horizontal ou vertical do docente de acordo com critérios previstos em legislação (formação inicial, tempo, cursos de formação continuada etc.). A remuneração, por sua vez, é composta pela somatória do vencimento básico (principal item) com os diferentes itens que correspondem a vantagens fixas (por exemplo, os adicionais por tempo de serviço etc.) e vantagens variáveis (por exemplo, as gratificações de local de trabalho, entre outras) previstas em planos de cargos e carreira ou estatutos do magistério.

PROCEDIMENTOS COM AS TABELAS DE VENCIMENTO

Para o levantamento dos dados dos vencimentos, foi realizada uma pesquisa documental da legislação que estabeleceu os valores dos vencimentos para as jornadas padrão, que variaram de estado para estado, vigentes no período de 2006 a 2014. As pesquisas foram realizadas em Diários Oficiais de cada ente federativo estadual dos dez estados participantes e dispostas em referência organizada pela pesquisa nacional (PORD, 2013, mimeo).

Os valores dos vencimentos das redes estaduais, embora estabelecidos para as jornadas padrão, nesta pesquisa foram padronizados para uma jornada de trabalho docente de 40 horas semanais. Como nem todas as redes adotam jornadas de 40 horas, a padronização é necessária para permitir comparações entre as redes e com o PSPN. Além disso, para permitir a comparação do poder de compra dos vencimentos nos diferentes anos, todos os valores foram corrigidos do mês de outubro de cada ano para dezembro de 2014 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

PROCEDIMENTOS COM AS RAIS

A RAIS é um levantamento anual realizado pelo Ministério do Trabalho desde 1975 cujo objetivo (dentre outros) é o provimento de dados para a elaboração de estatísticas do trabalho. Por força de lei, no Brasil, todos os empregadores (de estabelecimentos públicos ou privados; urbanos ou rurais) são obrigados a prestar informações sobre as características dos vínculos de emprego ativos ou inativos em 31/12 de cada ano. Para isso, o Ministério do Trabalho disponibiliza um sistema eletrônico no qual os dados devem ser informados. Todavia, apesar de mais de quatro décadas de levantamento anual, os microdados da RAIS, somente em 2012 passaram a ser disponibilizados com acesso aberto e pela internet². Talvez essa seja a explicação para que haja pequeno número de pesquisas sobre salários docentes que utilizaram a RAIS (ver FERNANDES; GOUVEIA; BENINI, 2012; e INEP, 2017, por exemplo).

É importante ressaltar que a RAIS é uma fonte que contém a ‘remuneração’ dos trabalhadores (e não o vencimento, conforme definição apresentada). Para isso, nesse estudo, foi utilizada a variável “valor da remuneração média nominal” constante nos microdados. Desse modo, segundo a lista de itens de remuneração apresentada em MTb (2016, p.36), nos valores da referida variável estão contidos salários, vencimentos, vantagens, abonos, adicionais por tempo de serviço, remuneração do período de férias, suplementações, bonificações, gratificações, comissões etc. Corretamente, o 13º salário não compõe essa variável. Porém, está contida a ‘remuneração do período de férias’ (referente a 1/3 do salário base) e esse valor pode distorcer, para maior (em cerca de 2,78%), a remuneração mensal típica dos professores. Em procedimento análogo ao realizado com os valores das tabelas de vencimento, nesse estudo foi utilizado o valor da “Remuneração média padronizada para jornada de 40h semanais” (Valor calculado a partir do valor da remuneração média nominal dividido pela quantidade de horas contratadas e multiplicado por 40). Os valores também foram atualizados de dezembro de cada ano para dezembro/2014 pelo INPC/IBGE. Para evitar distorções da média, foram retirados os valores considerados atípicos (valores que estavam três desvios-padrão acima ou abaixo da média de cada rede de ensino analisada).

2 Atualmente, os microdados da RAIS, referente ao período de 1985 a 2016, estão disponíveis em <ftp://ftp.mtps.gov.br/pdet/microdados/RAIS/>.

Além da “Remuneração média padronizada para jornada de 40h semanais”, neste estudo foram utilizadas outras cinco variáveis geradas a partir das variáveis originais dos microdados: Professor da Educação Básica³; Dependência administrativa⁴, Jornada de trabalho, Nível de formação⁵, Tipo de vínculo de emprego⁶. Vale ressaltar que gerar variáveis transformadas envolve interpretações e escolhas. Isso se fez necessário porque a RAIS não é um levantamento específico da área de educação, como os realizados pelo INEP. As implicações disso são possíveis divergências entre estudos.

ANÁLISE DAS TABELAS DE VENCIMENTO

O gráfico 1 retrata a dinâmica existente sobre os valores dos vencimentos iniciais de docentes da amostra de 10 estados com formação superior em jornada de trabalho padronizada para 40 horas semanais. Há ainda a linha da média aritmética dos valores da amostra; a linha dos valores do PSPN, bem como as retas das tendências lineares da média (rosa) e do PSPN (preta) com as respectivas equações que as determinam.

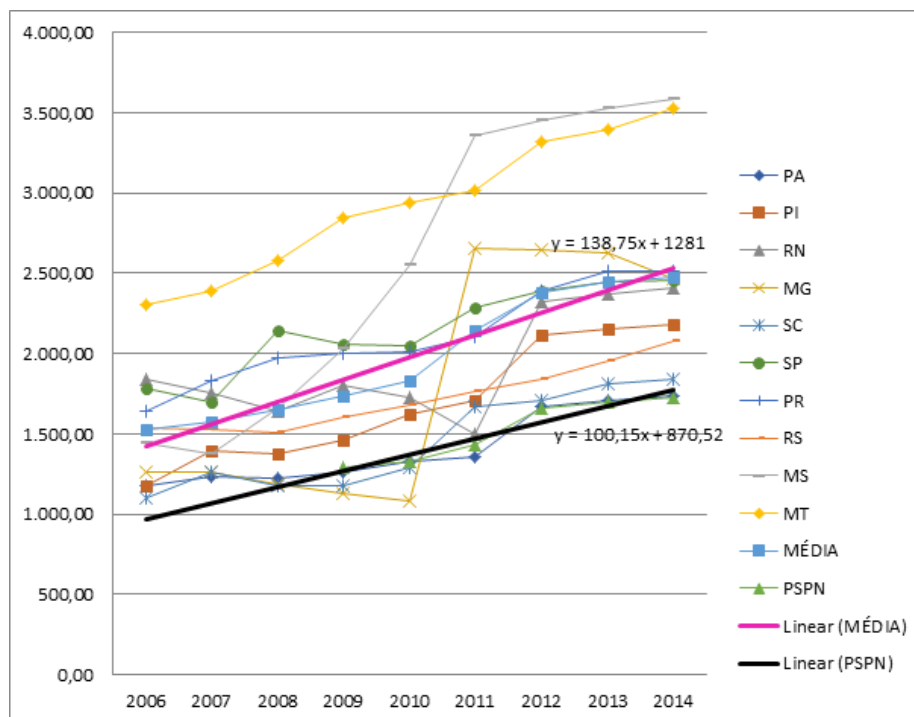
3 Foram considerados professores da educação básica somente os vínculos de emprego que constavam as seguintes ocupações, de acordo com a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) edição 2002 [CBOOcupação2002]: 231105, 231110, 231205, 231210, 231305, 231310, 231315, 231320, 231325, 231330, 231335, 231340, 232105, 232110, 232115, 232120, 232125, 232130, 232135, 232140, 232145, 232150, 232155, 232160, 232165, 232170, 331105, 331205, 331305, 332105, 332205, 233110, 233115, 233120, 233125, 233130, 233135, 239205, 239210, 239215, 239220, 239225, 239420.

4 A variável “Dependência Administrativa” foi gerada a partir da variável original “[NaturezaJurídica]” e contém as seguintes categorias analíticas (entre colchetes estão os códigos da variável original que foram agregados): 1 - Federal [1015, 1040, 1074, 1104, 1139, 1163]; 2 - Estadual [1023, 1058, 1082, 1112, 1147, 1171]; 3 - Municipal [1031, 1066, 1120, 1155, 1180]; e 4 - Pública [1201, 1210, 2011].

5 A variável “Nível de formação” foi gerada a partir da variável original “[Escolaridadeapós2005]” e contém as seguintes categorias analíticas (entre colchetes estão os códigos da variável original que foram agregados): 1 - Ensino Fundamental incompleto ou não estudou [1, 2, 3, 4]; 2 - Ensino Fundamental [5,6]; 3 - Ensino Médio completo [7,8]; 4 - Ensino Superior completo [9]; 5 - Mestrado [10]; 6 - Doutorado [11].

6 A variável “Tipo de vínculo empregatício” foi gerada a partir da variável original “[TipoVínculo]” e contém as seguintes categorias analíticas (entre colchetes estão os códigos da variável original que foram agregados): 1 - Celetista [10, 15, 20, 25, 60, 65, 70, 75]; 2 - Estatutário (RJU) [30, 31]; 3 - Servidor não efetivo [35]; 4 - Temporário [50, 90, 95, 96, 97]; 5 - Aprendiz [55]; 6 - Sem vínculo [80]; 7 - Outros contratos [40].

Gráfico 1 - Vencimentos Iniciais, professores com formação em nível superior, redes estaduais, 2006 a 2014 (valores em R\$ padronizados para uma jornada semanal de 40h e corrigidos para dez/2014)



Fonte: Elaboração dos autores a partir das tabelas de vencimentos coletadas pela PORD.

Em 2006, com exceção de MT, que se destaca com valor de R\$ 2.301,73 no primeiro ano da série, o menor valor corrigido se encontra em SC com R\$ 1.100,55 e o maior valor encontra-se no RN com R\$ 1.841,43, o que permite calcular a diferença em R\$ 740,88 (R\$ 1.201,18 se calcularmos em relação ao MT). Já em 2014, há duas exceções para o “comportamento de grupo”: MS (R\$ 3.588,85, o maior valor) e MT (R\$ 3.532,13). Enquanto os demais estados estão entre os valores do PA (R\$ 1.731,97), o menor e o do PR (R\$ 2.511,33), o maior; com uma diferença entre estes de R\$ 779,36, bem próxima à diferença detectada em 2006.

No período de 2006 a 2014, a maior variação absoluta dos vencimentos iniciais para professoras e professores com licenciatura ocorreu em MS e foi de R\$ 2.148,68, o que correspondeu também à maior variação relativa (149,2%). A menor variação absoluta aconteceu no RS e foi de R\$ 540,17, enquanto que a menor variação relativa foi no RN: apenas 31,0%.

O comportamento da média aritmética dos vencimentos dos licenciados variou de R\$ 1.526,80 em 2006 para R\$ 2.480,20 no ano de 2014 (variação absoluta de R\$ 953,40 e relativa de 62,4%). Essa variação foi maior do que as do PSPN, que corresponderam a R\$ 434,88 e 33,7%, respectivamente, mas que se refere ao piso dos docentes com formação de nível médio. Isso pode significar que houve uma valorização real no período, com aumento claramente detectado, seja porque o Fundeb trouxe um pouco mais de recursos para as redes (e é importante destacar que todas as redes estaduais “perdem” recursos para os fundos no âmbito de cada estado), seja porque os estados ao buscar cumprir a lei do PSPN (ao menos para os docentes com formação de nível médio, incidiram também sobre os vencimentos dos demais docentes, com formações distintas), para os licenciados estabeleceram que na média ele foi pouco maior que o praticado no PSPN (42,7% e 33,7%, no período de 2009 a 2014).

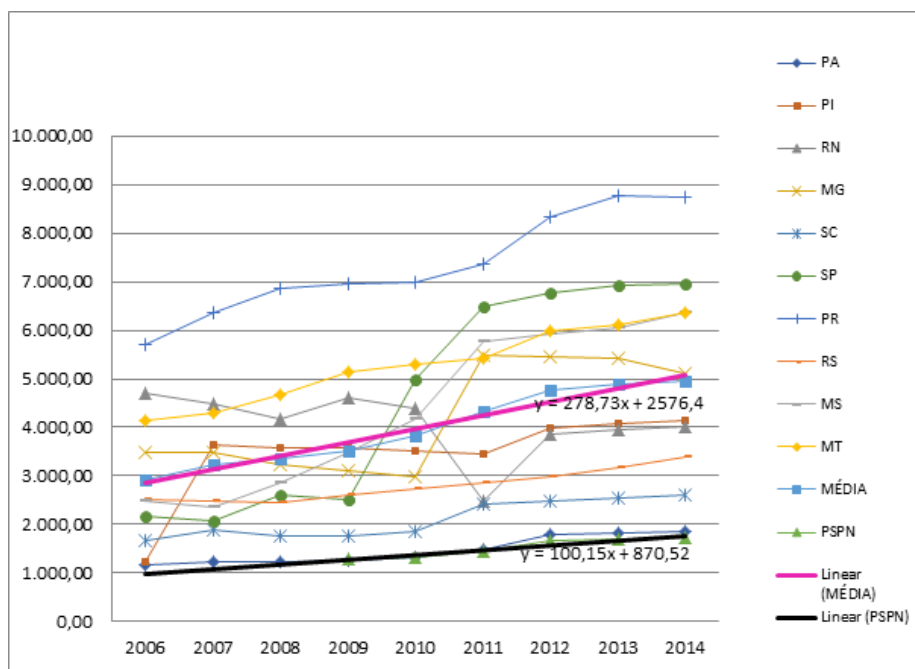
Outras informações destacam-se no gráfico 1. A primeira delas diz respeito ao comportamento dos vencimentos iniciais para docentes com licenciatura em relação ao valor do PSPN (R\$ 1.723,46, corrigido). Embora o valor do piso seja para professoras e professores com formação de nível médio, não há estados em que os valores pagos na forma de vencimentos para docentes com formação em nível superior são menores do que o PSPN, mas o PA (R\$ 1.731,97) se aproxima muito. O que corrobora as denúncias feitas pela CNTE de que houve um “achatamento” das carreiras, pois antes as diferenças entre os níveis de formação eram maiores.

A outra informação diz respeito às retas que simbolizam a tendência linear da média aritmética simples (linha rosa) dos vencimentos iniciais de docentes com licenciatura e a do PSPN (linha preta), pois elas estão se distanciando levemente uma da outra. As equações são: $y(\text{média}) = 138,75x + 1281$ para a linha de tendência da média e $y(\text{PSPN}) = 100,15x + 870,52$ para a linha de tendência do PSPN. Isso pode revelar que a média dos valores dos vencimentos iniciais dos docentes com licenciatura da amostra aumenta levemente em relação ao crescimento do valor do PSPN. Se levarmos em conta que os valores dos vencimentos das redes estaduais são maiores que as municipais e que a amostra pode representar todos os estados do país, depreende-se que o aumento do valor anual do PSPN interfere leve e positivamente nos valores dos vencimentos dos professores com Licenciatura Plena, mas que, ainda assim, estão longe de configurarem vencimentos dignos aos docentes da Educação Básica.

VENCIMENTOS FINAIS DOS DOCENTES COM FORMAÇÃO EM NÍVEL SUPERIOR

O Gráfico 2 apresenta a dinâmica dos vencimentos finais (valores correspondentes à última posição possível de se atingir na carreira docente) em cada rede estadual no período de 2006 a 2014, bem como apresenta as linhas com os valores da média aritmética da amostra e do PSPN. Além disso, também mostra as linhas de tendências da média (linha rosa) e do PSPN (linha preta) e suas respectivas equações.

Gráfico 2 - Vencimentos no final da carreira, professores com formação em nível superior, redes estaduais, 2006 a 2014 (valores em R\$ padronizados uma jornada semanal de 40h e corrigidos para dez/2014)



Fonte: Elaboração dos autores a partir das tabelas de vencimentos coletadas pela PORD.

No gráfico 2, é possível também perceber um sentido geral de ascensão dos valores dos vencimentos finais das carreiras das redes estaduais, no período de 2006 a 2014. No entanto, de modo muito mais disperso do que no gráfico anterior. Embora se tenha a composição de um grupo de estados um pouco mais concentrado, claramente o PA e o PR se destacam deste grupo (quase sempre com

valores crescentes, e voltamos a destacar que uma jornada de 40h pode não existir nos diferentes estados). Nota-se que em alguns estados do grupo houve, inclusive, decréscimo, como foi o caso do Rio Grande do Norte e de Minas Gerais.

Em 2006, o menor valor encontrado correspondeu ao vencimento final do PA (R\$ 1.234,83) e o maior valor do vencimento final ocorreu no PR (R\$ 5.707,15), estabelecendo uma diferença de R\$ 4.472,32 (mais que 4,5 vezes). Em 2014, os mesmos estados (Pará e Paraná) estão com o menor valor (R\$ 1.863,41) e o maior valor (R\$ 8.749,66) dos vencimentos finais de suas carreiras, respectivamente (com a diferença de R\$ 6.886,25).

O estado que teve a maior variação absoluta no período foi SP com R\$ 4.775,70 e a menor variação ocorreu no RN, com variação real negativa de R\$ 684,11. O que significa que os docentes potiguares tiveram rebaixamento do valor do vencimento final de sua carreira docente entre os anos de 2006 e 2014. A maior variação relativa do período apareceu no PI com 239,3%, enquanto que a menor (negativa) foi a do RN com -14,6%.

O comportamento da média aritmética dos vencimentos finais é ascendente, pois sai de um valor de R\$ 2.920,97 em 2006 e passa para um valor de R\$ 4.948,55, estabelecendo uma diferença de R\$ 2.217,19 em termos absolutos e de 69,4% em termos percentuais.

É interessante observar no gráfico que as linhas de tendência da média e do PSPN novamente não se cruzam. Aliás, afastam-se bastante uma da outra. Isso significa que, como a inclinação da reta do PSPN é sempre a mesma, em geral as redes tenderam a colocar maiores valores de vencimentos nas posições finais das carreiras docentes de suas redes no período, o que não significa que os docentes tenham condições, de fato, de atingirem tais posições.

A DINÂMICA DA REMUNERAÇÃO DOCENTE: UMA LEITURA A PARTIR DA RAIS

Ao utilizar os microdados da RAIS para estudos sobre a condição do trabalho docente, é importante considerar que a unidade de análise é o vínculo de emprego. Logo, na leitura dos dados desse tópico, é importante saber que as remunerações se referem aos “vínculos de emprego ocupados por professores”. Isso é fundamental para a análise da tabela 1, por exemplo, para os casos de professores que tenham dois vínculos na rede estadual⁷. Nesses casos, são contados dois vínculos, embora seja o mesmo sujeito. Isso faz com que o número

7 Tal informação pode significar que um professor concursado pode ter dois cargos na carreira ou ainda que se um professor não efetivo entrar e sair da rede mais de uma vez, será contabilizado como um novo vínculo a cada nova entrada.

de vínculos seja maior do que o número de professores (sujeitos). Em 2014, por exemplo, último ano da série histórica apresentada na tabela 1, segundo o Censo da Educação Básica realizado pelo INEP⁸, havia 458,3 mil professores nas 10 redes estaduais analisadas. Todavia, na RAIS do mesmo ano, conforme mostra a tabela 1, foram contados 811,7 mil vínculos de empregos de professores.

A tabela 1 também mostra que a formação típica dos professores das redes estaduais é a formação em nível superior (mais de 85%). Sabe-se, inclusive, que, em várias redes, é expressivo o número de professores com especialização *lato sensu*. Porém, a RAIS não capta essa categoria de formação. Os professores com formação em nível médio que representavam quase 20% no início da série (2006), em 2014 representavam 12,7%. Esse ponto orientou a decisão de focalizar a análise da remuneração, como será visto nos próximos tópicos, apenas no grupo com formação em nível superior. Por não ser um levantamento específico para professores, a RAIS também não discrimina o tipo de formação em bacharelado ou licenciatura. Quanto ao tipo de vínculo empregatício, a RAIS mostra que a maior parte do quadro de professores das redes estaduais analisadas é composta por estatutários⁹, com proporções abaixo de 60% no período 2006-2007, acima de 80% de 2008-2010 e, de certa forma, estabilizando-se em torno de 72% no final da série 2011-2014. Quanto ao tempo de emprego, os dados mostram que a distribuição nas categorias propostas (início da carreira = < 5anos; meio da carreira = >5 <20 anos; e final da carreira >= 20 anos) é bastante assimétrica, uma vez que, em uma estrutura hipotética de carreira com pelo menos 25 anos, seria esperada uma distribuição quase uniforme com 20% da categoria em cada quinquênio do tempo de emprego (imaginando uma carreira com fluxo regular de ingresso, permanência, aposentadoria e reposição em períodos regulares). A tabela 1, contudo, mostra que durante a série histórica analisada, os professores no início da carreira representaram sempre mais do que 40% do quadro (certamente, uma análise cruzada com o tipo de vínculo mostraria que grande parte dos iniciantes são os temporários que, por sua condição, não avançam na carreira). Por outro lado, os números mostram que há menos professores no final da carreira (em torno de 15%) do que o esperado (20%). De toda maneira, é importante frisar que cada rede pública do país, devido às particularidades da trajetória histórica das políticas e gestão da educação local, tem características próprias nos aspectos apresentados na tabela 1.

8 É bom lembrar que a data base de cada ano (após 2007) é o dia 31/5 para o levantamento do Censo da Educação Básica. Portanto, contratações e dispensas após essa data não são computadas.

9 Tal informação, como já dito, deve ser analisada com cuidado, pois algumas redes (por ex. São Paulo) lançaram em alguns anos todos os docentes como estatutários. Além disso, em alguns anos, algumas redes podem ter informado o MT como Funcionários Públicos ou Servidores públicos (de modo genérico) os docentes de suas redes.

Tabela 1 - Características dos professores das redes estaduais analisadas¹, 2006 a 2014

Aspecto	Ano								
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total de professores (n)	607.831	628.339	738.317	765.196	775.860	779.861	801.277	730.700	811.759
Nível de formação (%)									
Ensino Fundamental	3,7	4,1	1,1	0,9	0,4	0,3	0,7	0,8	0,7
Ensino Médio	19,5	17,9	17,7	14,2	14,6	13,4	14,7	14,9	12,7
Ensino Superior	76,8	77,9	81,2	84,8	84,7	86,0	84,2	83,3	86,2
Mestrado e Doutorado	0,0	0,1	0,0	0,1	0,3	0,2	0,3	1,0	0,4
Tipo de vínculo (%)									
Celestista	5,7	1,1	1,2	1,1	1,6	1,8	1,8	1,9	1,6
Estatutário	55,0	58,6	85,7	82,9	81,2	71,6	72,8	72,6	72,4
Servidor não efetivo + Temporário	39,4	40,3	13,2	16,0	17,3	26,6	25,4	25,6	26,0
Tempo de emprego (%)									
< 5 anos (início da carreira)	45,7	47,9	47,5	47,4	43,1	45,3	42,1	45,3	45,6
≥ 5 < 20 anos	37,7	37,4	39,3	39,3	42,4	41,2	44,3	40,6	38,7
≥ 20 anos (final da carreira)	16,5	14,7	13,1	13,3	14,5	13,5	13,5	14,1	15,7

Fonte: Elaborado a partir dos microdados da RAIS dos anos de 2006 a 2014

Nota: (1) Redes estaduais dos estados do PA, PI, RN, MT, MS, MG, SP, PR, SC e RS.

A tabela 2 apresenta a remuneração média dos professores com formação em nível superior em três perspectivas: docentes em conjunto; docentes com menos de cinco anos de tempo de emprego; e docentes com pelo menos 20 anos de emprego. Igualmente, apresenta a mediana da remuneração¹⁰, o coeficiente de variação¹¹ e o número de vínculos considerado para compor as médias em cada ano. Assim como a tabela 1, é um esforço de síntese para uma análise geral do conjunto das redes analisadas, embora a remuneração tenha características próprias em cada rede. Isso alerta para a necessidade de se considerar que há grande heterogeneidade na remuneração média (o que é informado pelo coeficiente de variação). A variabilidade ainda é maior porque as médias contemplam as

10 A mediana é uma medida de posição que indica o valor que divide o rol das remunerações analisadas em duas partes com 50% das observações cada uma.

11 O coeficiente é uma medida de variabilidade calculada pela divisão do desvio-padrão pela média. Valores de até 15% indica baixa variabilidade. Todavia, não há uma escala padronizada indicando mínimo e máximo para essa medida.

remunerações de professores estatutários e temporários (vide tabela 1) para dar uma noção da remuneração do quadro geral de professores. Essa separação será realizada nas análises seguintes.

Tabela 2 - Remuneração média dos professores com formação em nível superior, por tempo de trabalho, no conjunto das redes estaduais analisadas¹, 2006 a 2014 (valores em R\$ padronizados para uma jornada semanal de 40h e corrigidos pelo INPC para dez/2014)

Tempo de trabalho	E estatísticas	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Todos docentes	Remuneração média (R\$)	2.620	2.851	2.892	3.193	3.352	3.273	3.478	3.533	3.503
	Mediana (R\$)	2.462	2.626	2.577	2.831	2.976	2.845	2.976	3.064	3.030
	Coef. de variação	50%	54%	58%	59%	59%	62%	62%	62%	61%
	número de vínculos	426.732	442.570	547.559	607.696	618.409	609.279	621.576	553.420	646.847
Início da carreira (< 5 anos)	Remuneração média (R\$)	2.184	2.455	2.330	2.653	2.744	2.518	2.495	2.488	2.487
	Mediana (R\$)	2.057	2.280	2.154	2.186	2.372	2.192	2.279	2.299	2.331
	Coef. de variação	52%	55%	56%	71%	66%	70%	61%	60%	55%
	número de vínculos	185.979	200.931	243.692	263.675	251.647	250.449	237.770	227.134	276.542
Final da carreira (>= 20 anos)	Remuneração média (R\$)	3.411	3.829	4.062	4.086	4.198	4.080	4.541	4.649	4.826
	Mediana (R\$)	3.139	3.446	3.635	3.622	3.617	3.608	4.050	4.197	4.400
	Coef. de variação	52%	56%	55%	52%	57%	53%	48%	48%	45%
	número de vínculos	61.353	61.821	70.913	80.385	85.334	80.887	84.404	79.666	102.682

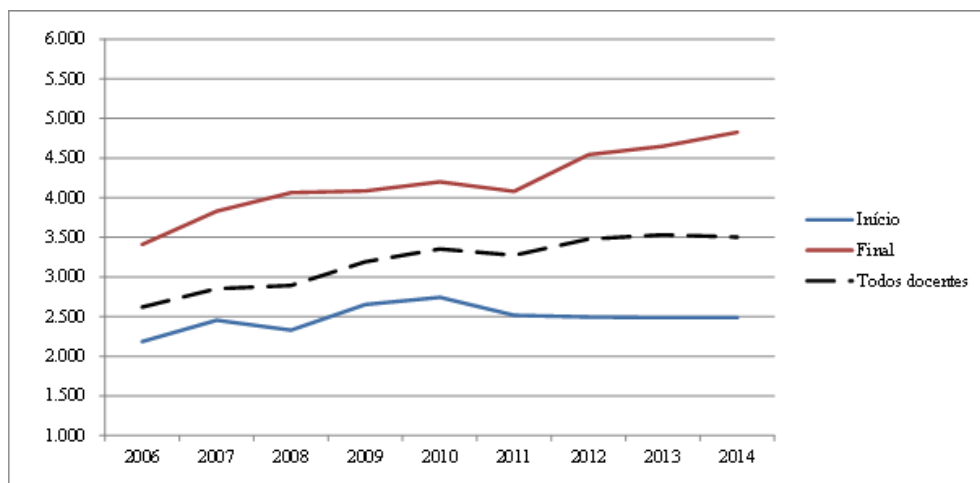
Fonte: Elaborado a partir dos microdados da RAIS dos anos de 2006 a 2014

Nota: (1) Redes estaduais dos estados do PA, PI, RN, MT, MS, MG, SP, PR, SC e RS.

Inicialmente, da tabela 2 pode-se coligir, de maneira geral, que a remuneração média teve uma evolução em termos reais de 34% (os valores estão atualizados pelo INPC para dez/2014) no período de 2006 a 2014. Em termos monetários, significa que partiu de R\$ 2.620 (3,6 salários mínimos) em 2006 e chegou em R\$ 3.505 (4,8 salários mínimos) no final da série. Todavia, nota-se que a evolução não se deu em mesma intensidade em todo o período. De 2006 a 2009 houve um aumento de 22% e de 2009 a 2014 de apenas 10%. A média da remuneração dos professores com menos de cinco anos de serviço (ou no início da carreira) se deu de maneira diversa em relação ao conjunto (é importante frisar que está nesse bojo, em geral, quase a totalidade dos professores temporários das redes). No período, as médias relativas ao início da carreira foram de 17% a 29% inferiores às médias do conjunto dos professores. Isso mostra que há amplitude nas remunerações no interior das redes em decorrência dos planos de carreira e das tabelas de vencimentos (conforme apresentado na seção 3). Porém, a remuneração média do início da carreira teve crescimento real de 14%, sendo que

de 2006 a 2009 cresceu 21% e de 2009 a 2014 diminuiu em 6%. Ou seja, no período de vigência plena do Fundeb e a partir do primeiro ano de vigência do PSPN, houve redução na remuneração média dos professores, se analisadas as 10 redes estaduais conjuntamente. Em melhor situação estavam os professores do final da carreira. O crescimento real da média no período foi de 41%. De 2006 a 2009 o crescimento foi de 20% e de 2009 a 2014 foi de 18%. Ou seja, quase manteve o ritmo de crescimento anterior. A amplitude em relação à média dos professores no início de carreira aumentou consideravelmente. Em 2006, a remuneração média de R\$ 3.411 representava 4,7 salários mínimos e a distância em relação ao início da carreira era de 56%. Em 2014, a média de R\$ 4.826 representava 6,7 salários mínimos e a distância aumentou para 94%. As três linhas do gráfico 4, ilustram os fenômenos revelados na tabela 2.

Gráfico 4 - Remuneração média dos professores com formação em nível superior, por tempo de trabalho, no conjunto das redes estaduais analisadas¹, 2006 a 2014 (valores em R\$ padronizados uma jornada semanal de 40h e corrigidos pelo INPC para dez/2014)



Fonte: Elaboração a partir dos microdados da RAIS dos anos de 2006 a 2014

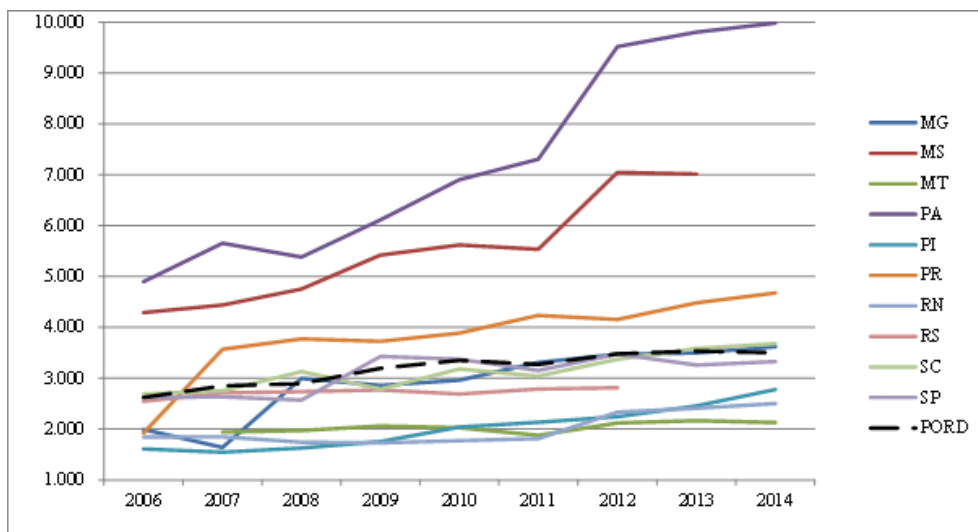
Nota: (1) Redes estaduais dos estados do PA, PI, RN, MT, MS, MG, SP, PR, SC e RS.

Embora seja discutível qual seria uma amplitude “ideal ou aceitável” entre a remuneração inicial e final para manter a atratividade da carreira, os números da tabela 2 representados no gráfico 4 revelam um quadro preocupante se analisados em perspectiva com os números da tabela 1, que mostram que os docentes não têm chegado ao final da carreira em proporções esperadas. Ou seja, paga-se mais no final da carreira para um pequeno contingente que consegue chegar a mais

de 20 anos de trabalho (em torno de 15%, segundo a tabela 1). Novamente, os números das 10 redes em conjunto, revelam a importância de replicar essa análise para cada rede a fim de captar os traços da política local que podem ser bastante diversos.

O gráfico 5 propõe uma continuidade dessa análise mostrando os dados por rede estadual. Porém, focaliza a remuneração dos professores estatutários (que correspondem a 75% do quadro, segundo a tabela 1). O objetivo desse gráfico é revelar a dinâmica da remuneração do quadro estável da rede que está sob a política remuneratória da rede expressa nos planos de carreira e tabelas de vencimento.

Gráfico 5 - Remuneração média dos professores estatutários com formação em nível superior, por rede estadual, 2006 a 2014 (valores em R\$ padronizados uma jornada semanal de 40h e corrigidos para dez/2014)



Fonte: Elaborado a partir dos microdados da RAIS dos anos de 2006 a 2014

Depreende-se do gráfico 5, a diversidade das condições remuneratórias a que estão submetidos os professores efetivos nas 10 redes analisadas. A dinâmica no período 2009 a 2014 (para focalizar o período PSPN e do Fundeb pleno) é também bastante diversa. Se, no geral, o crescimento real das remunerações no conjunto das 10 redes foi de 9,7% no período 2009-2014, no Pará foi de 63,4%, seguido pelo Piauí (58,2%), Rio Grande do Norte (44,7%), Santa Catarina (32,2%), Mato Grosso do Sul (29,4%), Minas Gerais (26,5%), Paraná (25,6%) e Rio Grande do Sul (14,4%). Ficaram abaixo da média do conjunto das redes, Mato

Grosso (3,2%) e São Paulo (-3,0%). A dinâmica nesse período resultou em um quadro quanto à média remuneratória (considerando a padronização para uma jornada de 40 horas semanais) em 2014, que coloca o Pará na melhor situação (com média de R\$ 9.986), seguida do Mato Grosso do Sul (R\$ 7.013)¹² e Paraná (R\$ 4.679)¹³. Seguindo a ordem, quatro estados apresentam médias entre R\$ 3 mil e R\$ 4 mil (Santa Catarina= R\$ 3.681; Minas Gerais=R\$ 3.619; e São Paulo R\$ 3.328; e Rio Grande do Sul=R\$ 3.169). É esse grupo que está mais próximo da média do conjunto das 10 redes analisadas (R\$ 3.505). As piores médias foram verificadas no Piauí (R\$ 2.777), Rio Grande do Norte (R\$ 2.502) e Mato Grosso (R\$ 2.127).

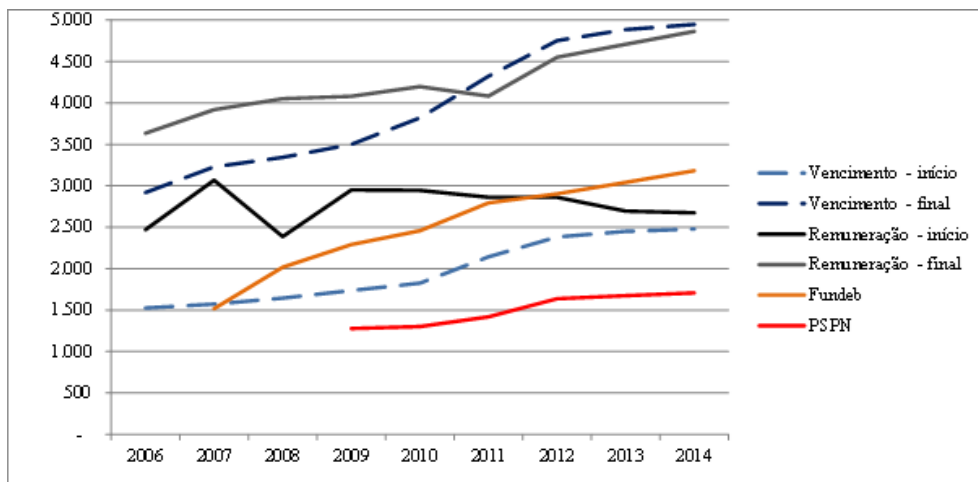
No gráfico 6, é possível perceber a dinâmica dos valores do PSPN da média do gasto-aluno-ano do Fundeb¹⁴ nos dez estados, os vencimentos médios iniciais para docentes com nível superior e os vencimentos médios finais das carreiras das dez redes estaduais; bem como os valores médios das remunerações de docentes estatutários com formação em nível superior em início de carreira e com mais de vinte anos (final da carreira).

12 Os dados do Mato Grosso do Sul se refere a 2013. Não havia dados de professores na RAIS de 2014.

13 É importante considerar que no PA, MS e PR a jornada padrão dos professores é de 20 horas semanais. Ou seja, os valores das médias apresentados não são, de fato, encontrados nos holerites dos professores, uma vez que são oriundas da padronização para 40 horas.

14 O gasto-aluno do Fundeb foi apurado a partir dos valores das despesas realizadas com os recursos do Fundeb no âmbito dos estados e dividido pelo total de matrículas da Educação Básica em cada ano da série analisada. A fonte relativa às despesas do Fundeb foi o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Gráfico 6 – Vencimentos e Remuneração média dos professores estatutários com formação em nível superior das redes estaduais analisadas e valores do Fundeb e PSPN, 2006 a 2014 (valores em R\$ padronizados uma jornada semanal de 40h e corrigidos pelo INPC para dez/2014)



Fonte: Elaborado a partir dos microdados da RAIS dos anos de 2006 a 2014

Nota: (1) Redes estaduais dos estados do PA, PI, RN, MT, MS, MG, SP, PR, SC e RS.

Percebe-se que os valores do PSPN variaram de 2009 a 2014 em 33,5%, pois saíram de R\$ 1.280 e atingiram o valor de R\$ 1.710. O gasto-aluno-ano do Fundeb saiu de R\$ 1.519 em 2007 e foi para R\$ 3.184 em 2014, o que significou uma variação de 109,6% no período e de 39% entre 2009 e 2014. Chama atenção a curva que vai separando os dois valores no gráfico 6 (Fundeb e PSPN) e estabelece uma diferença de valores de R\$ 1.010 em 2009 e de R\$ 1.474 em 2014.

Quanto aos vencimentos médios iniciais, eles partem de R\$ 1.527 em 2006 e alcançam R\$ 2.480 em 2014 (uma diferença percentual de 62,4%). Após 2009, o valor percentual foi de 42,7%. Os vencimentos médios finais partem de R\$ 2.920 em 2006 e alcançam R\$ 4.948 em 2014 (com variação percentual de 67,3% no período). Importante destacar que a diferença entre os vencimentos médios iniciais e finais aumentam na série histórica, pois a diferença foi de R\$ 1.394 em 2006 e de R\$ 2.468 em 2014.

Quando verificamos o comportamento da remuneração média inicial dos professores estatutários com formação de nível superior (com menos de cinco anos na carreira), percebemos que ela parte de R\$ 2.471 em 2006 e atinge R\$ 2.676 com somente 8,3% de ganho real no período, mas negativa (-9,3%), se tomarmos de 2009 a 2014. Quanto à remuneração média do final da carreira (mais

que 20 anos de carreira), ela parte de R\$ 3.638 em 2006 e alcança R\$ 4.864 em 2014, com uma variação percentual de 33,6% no período total e de 19,2% depois da implantação do PSPN. A diferença entre as médias iniciais em 2006 foi de R\$ 1.163 (43,5%) e a diferença entre as remunerações médias finais em 2014 foi de R\$ 2.188 (81,8%) em 2014.

No entanto, o que chama atenção no gráfico 6 são as relações entre as remunerações médias iniciais e os vencimentos médios iniciais e, principalmente, entre as remunerações médias finais e os vencimentos médios finais. O gráfico 6 indica uma aproximação dos valores das remunerações médias iniciais com os vencimentos iniciais: se em 2006 a diferença entre eles era de R\$ 945 (em termos percentuais, 61,9%), a partir do PSPN foi diminuindo e passou a ser somente de R\$ 195 em 2014 (o que indicou uma diferença percentual de somente 7,9%). Isso pode indicar que os estados que praticavam pagamentos por meio de gratificações, prêmios ou adicionais, a partir do PSPN começaram a incorporar tais valores aos vencimentos, fazendo com que diminuísse a diferença entre o que estava definido para o valor do vencimento inicial e a remuneração paga aos docentes. Destacam-se também as diferenças entre as remunerações médias finais e os vencimentos médios finais na série histórica. Era esperado que o valor da remuneração fosse a somatória dos vencimentos com os demais itens de composição da remuneração, o que levaria a valores sempre maiores que os vencimentos. Mas, se em 2006 esta diferença foi de R\$ 714, correspondendo a 24,4% (com as incorporações descritas anteriormente), correspondendo a essa interpretação, em 2011 esta diferença se inverte, pois em 2014 a diferença passou a ser negativa (- R\$ 239 em 2011 e -R\$ 87 em 2014), o que correspondeu a uma diferença negativa de -1,7% em 2014. Tal fenômeno pode indicar que os docentes com mais de 20 anos de carreira (ao seu final) não estão, de fato, atingindo os valores dos vencimentos finais das carreiras. Ou seja, as administrações podem até colocar os valores de vencimentos finais mais altos em sua legislação (talvez como um “chamariz” para os docentes permanecerem em suas redes), mas que estabelecem “travas” para permitir esse atingimento e realizar os pagamentos (como explicitar que para atingir tal condição e realizar o pagamento deveriam ter “condições orçamentárias” ou os docentes deveriam ter títulos “inalcançáveis” como o pós-doutoramento ou outra razão) e, efetivamente, não permitem que a maioria dos docentes alcancem as últimas posições e não pagam as devidas remunerações finais aos docentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados analisados mostraram evidências de que no período analisado (de 2006 a 2014), coincidente com a transição do Fundef para o Fundeb e do início da vigência do PSPN, houve crescimento real na remuneração média dos professores das 10 redes estaduais analisadas, apesar de bastante variável entre as redes (de 10% a 143%). No período 2009-2014, o crescimento foi menos expressivo (variou de 3% a 63% nas redes analisadas) e negativo (-3%) em São Paulo.

Assim, é razoável imaginar que o Fundeb foi um dos fatores que possivelmente contribuiu para o crescimento da remuneração média dos professores devido à nova lógica de financiamento para todas as etapas e modalidades da Educação Básica trazida pelo fundo (as redes estaduais não contavam com recursos para o financiamento do ensino médio no período do Fundef).

Outros achados relevantes se referem à pequena proporção dos professores que atingem o final da carreira e que, portanto, recebem as maiores remunerações reservadas aos que permanecem por mais de 20 anos na rede. Igualmente, na análise dos dados de vencimentos e remuneração, verificou-se que a média dos vencimentos finais é superior à média das remunerações, o que é um contrassenso conceitual e revela que os vencimentos finais podem não estar sendo pagos (por exigências inalcançáveis) ou são pagos a apenas uma quantidade muito pequena de docentes.

A possível contribuição das análises propostas neste artigo é revelar (ainda mais) como a remuneração docente tem contornos muito particulares em cada rede e, ao mesmo tempo, apesar das limitações e riscos, a importância de análises conjuntas para se compreenderem as diferenças e se discutir até que ponto elas são aceitáveis ou não no âmbito de uma federação. Outra possível contribuição seria instigar o monitoramento das políticas de remuneração em séries históricas longas em âmbito local por meio da replicação de tabelas e gráficos apresentados.

A pesquisa nacional da qual este artigo reporta parte dos resultados permitiu a análise das diferentes fontes de dados que contêm informações sobre a remuneração dos professores (PNAD, RAIS, Folhas de pagamentos e Tabelas de vencimentos). Assim, foi possível conhecer os limites e as potencialidades de cada uma. Nesse ponto, certamente, os microdados da folha de pagamento são a fonte mais fidedigna para análise da remuneração docente. A partir deles é possível compreender a composição da remuneração de cada professor em sua rede de atuação considerando-se vários detalhes e características funcionais de cada docente. Porém, apesar de se tratar de dados públicos (inclusive pode-se consultar

a remuneração dos professores nominalmente nos portais da transparência) e de se tratar de dados de despesas pagas com dinheiro público, os governos, em geral, não permitem acesso aos microdados. Nesse aspecto, a interpretação dos governos quanto a dar transparência ao valor das remunerações dos servidores públicos se restringe a explicitar a condição de cada servidor individualmente e não à explicitação de como a administração gastou os recursos destinados à folha de pagamento. Obstáculos de diferentes naturezas são colocados como forma de negativa de acesso a esses dados, em plena vigência da Lei de Transparência - Lei Complementar 131/2009 (BRASIL, 2009). Todavia, cada folha de pagamento revela informações de apenas uma rede. Tratá-las de modo a permitir comparações entre redes não seria uma tarefa simples. Nesse ponto, a RAIS é uma fonte muito valiosa, por se tratar de um levantamento em âmbito nacional. No quesito comparação entre redes, a RAIS supera a folha de pagamento em vantagens comparativas (ainda que não capte vários detalhes que só são possíveis nas folhas).

Finalizando, este estudo reforça a importância da pesquisa sobre remuneração dos docentes das escolas públicas com a participação em rede de pesquisadores de diversos estados para compreender a heterogeneidade da situação dos professores no contexto de uma federação tão diversa. Diante da complexidade, relevância e abrangência do tema, é basilar a formação de novos pesquisadores (da iniciação científica ao doutorado) e também a troca de perspectivas analíticas e metodológicas entre pesquisadores experientes para potencializar novos estudos. Isso requer, igualmente, financiamento de maior vulto.

Nesse sentido, é razoável pensar na estruturação de um observatório nacional permanente para acompanhar a dinâmica da situação remuneratória dos professores nos diferentes estados e municípios para dar conta da complexidade do tema em um país cuja carreira docente é fragmentada em quase 5.600 redes públicas de ensino (Federal, Distrito Federal, 26 redes estaduais e 5.570 municipais) com autonomia para legislar. Daí a importância de leis como a do Fundeb e do PSPN para estabelecerem parâmetros nacionais mínimos para pautar as políticas subnacionais.

REFERÊNCIAS

ARELARO, L. R. Financiamento e qualidade da educação brasileira: algumas reflexões sobre o documento “Balanço do primeiro ano do Fundef - relatório MEC”. In: DOURADO, L. F. **Financiamento da educação básica**. Campinas, SP: Autores Associados; Goiânia, GO: Editora da UFG, 1999.

BASSI, M.; Ednir, M.. **Bicho de Sete cabeças - Para entender o financiamento da educação brasileira**. São Paulo: Ação Educativa, Fundação Peirópolis. 2009.

BRASIL, MEC, INEP. **Nota Técnica nº 10/2017/CGCQTI/DEE**. A remuneração média dos docentes em exercício na educação básica: pareamento das bases de dados do Censo da Educação Básica da RAIS, Brasília: INEP, 2017

BRASIL, MINISTÉRIO DO TRABALHO (MTb). **Manual de Orientação da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS): ano-base 2016**. Brasília: MTb, SPPE, DES, CGET, 2016. 49p.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp131.htm

BRASIL. **Lei Nº 11.738, de 16 de julho de 2008**. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11738.htm

BRASIL. **Lei n. 11.494, 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. Brasil: Casa Civil, 2007.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm. Acessado em: 14/04/2018.

BRASIL, MEC, INEP. **Nota Técnica nº 10/2017/CGCQTI/DEE**. A remuneração média dos docentes em exercício na educação básica: pareamento das bases de dados do Censo da Educação Básica da RAIS.

BRASIL. **Lei n. 9.424, 1996.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasil: Casa Civil, 1996.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988).** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/art_7_.asp>. Acesso em: 22 mar. 2012.

CASTRO, J. A. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. in Educação Escolar: os desafios da qualidade. **Educação e Sociedade:** Revista de Ciência da Educação. Centro de estudos de Educação e Sociedade. Campinas : CEDES, v. 28, n. 100 – Especial. p.641-1274, Out. 2007.

DAVIES, N. **O FUNDEF e o Orçamento da Educação: Desvendando a Caixa Preta.** Niterói : Davies Nicholas. (1998).

FARENZENA, N.. **A política de financiamento da educação básica: rumos da legislação brasileira.** 1.ª ed. Porto Alegre, RS: UFRGS, 2006.

FERNANDES, M. D. E.; GOUVEIA, A. B.; BENINI, E. G. **Remuneração de professores no Brasil: um olhar a partir da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).** Educ. Pesqui., v. 38, n. 2, p.339-356, 2012.

GOUVEIA, A.B.; CRUZ, R.E.; CAMARGO, R.B.; OLIVEIRA, J. Condições de trabalho docente, ensino de qualidade e custo-aluno ano. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 22, p. 253-276, 2006.

JACOMINI, M. A.; ALVES, T.; CAMARGO, R.B. Remuneração docente: desafios para o monitoramento da valorização dos professores brasileiros no contexto da Meta 17 do Plano Nacional de Educação. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas / Education Policy Analysis Archives**, v. 24, p. 1-35, 2016.

OLIVEIRA, R. P. de. O financiamento da educação. In: OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, T. **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB.** 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007.

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

PINTO, J. M. R.. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. in Educação Escolar: os desafios da qualidade. **Educação e Sociedade: Revista de Ciência da Educação**. Centro de estudos de Educação e Sociedade. Campinas : CEDES, v. 28, n. 100 – Especial. Out. 2007. p.641-1274.

PORD. **Referências bibliográficas**. São Paulo: PORD. 2013, mimeo.

RUBENS BARBOSA DE CAMARGO é Doutor em Educação (FE/USP), Professor do Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação, Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. E-mail: rubensbc@usp.br

THIAGO ALVES é Doutor em Administração (FEA/USP), Professor do Departamento de Planejamento e Administração Escolar e do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Paraná. E-mail: thiagoalves.edu@gmail.com

MARIA DA GRAÇA BOLLMANN é Doutora em Educação (PUC/RJ) e pós-doutora em Educação Superior (UL-Lisboa), Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul). E-mail: graca.bollmann@unisul.br

Recebido em maio de 2018

Aprovado em julho de 2018

Jornada de trabalho docente e o cumprimento da Lei do Piso nas capitais¹

Teachers' working time and the accomplishment of the Base Salary Law in the capitals

Jornada de trabajo docente y el cumplimiento de la Ley del Suelo en las capitales

MÁRCIA APARECIDA JACOMINI

JUCA GIL

EDIMÁRIA CARVALHO DE CASTRO

Resumo: Neste artigo analisamos a duração e a composição das jornadas de trabalho do professor da Educação Básica das capitais. O objetivo é saber se a Lei nº 11.738/2008 estava sendo cumprida, em 2016, no aspecto relativo à composição da jornada de trabalho. Trata-se de pesquisa documental e bibliográfica, com base na legislação sobre planos de carreira e na literatura acadêmica sobre o tema. Verificamos que havia grande diversidade na duração e na composição da jornada dos professores e que a maioria das capitais não cumpria a Lei do Piso. Por outro lado, em algumas capitais o percentual da jornada destinado às atividades de apoio à docência ultrapassava 1/3, mínimo estabelecido na Lei de 2008.

Palavras-chave: Trabalho Docente; Jornada de Trabalho; Educação Básica; Lei do Piso.

Abstract: In this article, we analyze the duration and the composition of the teachers' working time in the capitals' basic education. The aims are to know if Law # 11.738 / 2008 was being enforced in the aspect related to the composition of the working time, in 2016. It is a documental study and a bibliographic research, based on the legislation on career plans and in the academic literature on the theme. We verified that there was great diversity in the duration and composition of the teachers' working time and that most capitals did not comply with the Base Salary Law. On the other hand, in some capitals, the percentage of the time working allocated to teaching support activities exceeded 1/3, minimum established in the Law of 2008.

Keywords: teaching work; working time; basic education; Base Salary Law.

Resumen: En este artículo analizamos la duración y la composición de las jornadas de trabajo del profesor de la educación básica de las capitales. El objetivo es saber si la Ley nº 11.738 / 2008 se estaba cumpliendo en el aspecto relativo a la composición de la jornada de trabajo, en 2016. Se trata de investigación documental y bibliográfica, con base en la legislación sobre planes de carrera y

en la literatura académica sobre el tema. Verificamos que había gran diversidad en la duración y en la composición de la jornada de los profesores y que la mayoría de las capitales no cumplía la Ley del Suelo. Por otro lado, en algunas capitales el porcentaje de la jornada destinado a las actividades de apoyo a la docencia superó el 1/3, mínimo establecido en la Ley de 2008.

Palabras clave: Trabajo Docente; Jornada de trabajo; Educación básica; Ley del Suelo.

INTRODUÇÃO

O tema da duração e composição da jornada de trabalho do professor da escola pública tem permeado o debate sobre as condições de docência e os embates entre sindicatos e poder público acerca de qual seria a jornada de trabalho adequada, considerando-se as especificidades e/ou particularidades do trabalho educativo.

Argumenta-se que o trabalho docente, por envolver uma relação entre sujeitos, requer mais que um profissional com conhecimentos específicos sobre o que ensinar, mas um profissional capaz de provocar situações de aprendizagem. Isso demanda intenso envolvimento do professor com o “objeto” de trabalho, no caso, um ser humano em desenvolvimento, num espaço privilegiado de aprendizagem e formação, a escola.

Além das especificidades que caracterizam o trabalho do professor e que condicionam sua luta por uma jornada de trabalho adequada, o professor também participa da luta mais ampla dos trabalhadores pela diminuição da duração da jornada de trabalho, diminuição esta que lhe permitiria dedicar-se a outras atividades fundamentais ao bem-estar, além da sobrevivência, como a convivência familiar e social, ao lazer, ao estudo etc.

Com o processo de organização da escolarização da sociedade brasileira durante o século XX, e da institucionalização da escola graduada (SOUZA, 1998), a jornada de trabalho do professor, especialmente a do professor primário, esteve vinculada às horas de aula, fazendo com que sua jornada de trabalho coincidissem com a jornada de estudo do aluno, normalmente, um período de três ou quatro horas diárias.

Essa condição, mais característica da primeira metade do século XX, contribuiu para o mito de que a docência é profissão de mulheres porque admite jornada parcial de trabalho e permite, assim, combinar o trabalho doméstico e o cuidado dos filhos com uma atividade remunerada, mito que segundo Souza (2008) não se sustenta nos dias atuais à medida que a jornada de trabalho docente

da maioria das professoras não é parcial. Alves e Pinto (2011) verificaram que 67,6% dos docentes da Educação Básica possuíam jornada de trabalho semanal de 26 horas ou mais, em 2009.

De acordo com estudos de Monlevade (2000) e Cação (2001), o que ocorreu, especialmente na segunda metade do século XX, foi um processo de aumento da jornada de trabalho do professor em função dos baixos salários. Se do ponto de vista coletivo o poder aquisitivo foi enfrentado por meio de lutas, quase sempre traduzidas em greves, do ponto de vista individual, os professores foram obrigados a aumentar a jornada de trabalho, possibilitando, assim, a recomposição parcial dos salários.

De uma situação em que a antiga professora primária lecionava durante o período da manhã ou da tarde, e no período inverso preparava aula e corrigia as atividades dos alunos, passou-se à extensão da jornada, com os professores trabalhando em dois ou até três períodos, devido ao funcionamento das escolas no período noturno.

Essa condição comprometeu o trabalho que o professor realizava fora da sala de aula, muitas vezes sem o recebimento pecuniário por ele, posto que além das horas em sala de aula o poder público pagava algumas poucas horas-atividades para a realização do trabalho de apoio à docência.

Criou-se, portanto, uma situação em que a duração da jornada do professor tornou-se muito extensa, e cuja composição quase desconsiderava que nesta profissão apenas parte do trabalho é realizada em sala de aula. Para cada hora em sala de aula, o professor trabalha mais um *quantum* de horas não mensuradas, tornando-se difícil quantificar quantas horas de fato ele trabalha, já que o tempo de trabalho se estende para além da sala de aula e permeia parte da vida privada (SOUZA, 2008).

Esse é o contexto sob o qual se desenvolveram as reivindicações e as lutas pela diminuição do tempo de trabalho e por uma composição da jornada que considere tanto as horas em sala de aula quanto aquelas dedicadas às atividades de apoio à docência.

De uma realidade em que as horas-atividades correspondiam na maioria das vezes a no máximo 20% do total da jornada, passando pela posição da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) que reivindica uma composição 50% para atividades de interação com os alunos e 50% para as atividades de apoio à docência, chegou-se a uma política pública, com a Lei do Piso de 2008 (BRASIL, 2008), que estabelece no máximo 2/3 da jornada do professor da Educação Básica para atividades de interação direta com os alunos.

Assim, do ponto de vista nacional, apenas na primeira década do século XXI, por meio de uma lei federal, as atividades de apoio à docência foram consideradas parte da jornada do professor na proporção de 1/3. Antes disso, cabia à legislação estadual ou municipal disciplinar a questão.

E foi somente em 2011, com a publicação do Acórdão do Supremo Tribunal Federal (STF) (BRASIL, 2011), que se reconheceu a constitucionalidade da Lei nº 11.738/2008 na íntegra, tornando obrigatório aos entes federados o cumprimento da Lei, a partir de 27 de abril de 2011. Contudo, a jornada de trabalho docente com o mínimo de 1/3 destinado às atividades de apoio à docência ainda não é realidade em muitas redes de ensino. Por isso, estudos que informam em que medida a Lei do Piso está sendo cumprida pelos governos municipais em relação à composição da jornada, são importantes para que a sociedade, especialmente a parte diretamente envolvida, possa acompanhar e cobrar o cumprimento da Lei.

Neste texto são apresentadas as jornadas de trabalho e respectivas composições das redes públicas de ensino dos municípios das capitais dos 26 estados brasileiros, com base no que está previsto nos planos de carreira ou legislação concernente, em vigor até o ano de 2016. Trata-se de pesquisa documental e bibliográfica, sendo os planos de carreira municipais e a legislação nacional que trata da valorização docente os principais documentos. Os planos de carreira foram analisados nos aspectos referentes à duração e à composição das jornadas de trabalho. Em relação à pesquisa bibliográfica dialogou-se com a literatura que tem discutido a especificidade do trabalho docente e as condições de trabalho, especialmente nos aspectos relacionados à jornada.

O texto é composto por três partes além desta introdução. Na primeira, apresenta-se um diálogo com a literatura e se estabelecem os marcos sobre a especificidade e particularidade do trabalho docente para se pensar a duração e a composição da jornada de trabalho. Na segunda, são apresentados e analisados os dados sobre jornada de trabalho nas redes públicas dos municípios das capitais dos estados brasileiros. Por último, discute-se como uma jornada adequada em termos de duração e composição pode contribuir para melhorar as condições de trabalho do professor e, potencialmente, repercutir positivamente na qualidade do ensino.

TRABALHO DOCENTE E JORNADA DO PROFESSOR DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Alguns autores têm discutido em que medida tem adentrado o espaço escolar a proletarianização, característica do trabalho no sistema capitalista, especialmente na fábrica, em que há divisão clara entre quem concebe e quem

executa o trabalho. Um texto interessante sobre essa temática é o de Ozga e Lawn (1991) no qual os autores avaliam de forma crítica trabalho anterior, no sentido de apresentar um conjunto de questionamentos à ideia de proletarização do professor que haviam defendido. Com base em Braverman (1974), os autores definiram proletarização como sendo

O processo que resulta quando o trabalhador é privado da capacidade para ao mesmo tempo planejar e executar o trabalho, isto é, a separação entre concepção e execução, e a divisão da execução em partes separadas, controláveis, simples. Este processo desqualifica o trabalhador, e resulta na erosão da autonomia no local de trabalho, na ruptura de relações entre trabalhadores e empregadores, no declínio da habilidade do ofício, e no aumento dos controles administrativos. (OZGA, LAWN, 1991, p. 142)

Ao retomar a discussão de forma crítica, os autores chamam a atenção para a importância de se estudar o trabalho docente tendo em vista aspectos relacionados às experiências, às ações coletivas, às culturas (OZGA, LAWN, 1991), ou seja, advertem que colocar o trabalho do professor dentro do esquema geral de proletarização significa desconsiderar as contradições presentes no exercício de ensinar. Por isso, defendem no referido trabalho que é necessário desconstruir a ideia de proletarização do professor e, principalmente, compreender esta ideia como algo que deve ser contestado.

Apple e Teitelbaun (1991) também analisam em que medida o professor está perdendo controle do seu trabalho, e concluem que isso está acontecendo no que concerne ao currículo, mas destacam que, apesar das limitações na autonomia que os professores vêm sofrendo em relação à escolha dos materiais curriculares, não se pode dizer que não há qualquer autonomia e que exista separação efetiva entre concepção e execução no trabalho do professor.

Também Enguita (1991) discute a questão da proletarização do professor e sustenta que a docência encerra certa ambiguidade, o que coloca o profissional do ensino entre o que ele chama de profissionalismo e proletarização, ou seja, para o autor, há no trabalho docente elementos de ambos.

Não é foco deste texto discutir a questão da proletarização do professor; a referência a essa questão deve-se ao fato de ela circunscrever especificidades do trabalho do professor que permitem pensar a jornada de trabalho docente em termos de duração e composição.

Pode o professor, no exercício da docência, ser alijado do controle sobre os meios, os objetivos e o processo de seu trabalho? Sustentamos que não. Se isso vier a acontecer estaremos diante de um novo modelo e prática de trabalho educativo.

Primeiramente, é importante esclarecer que há controle sobre o trabalho do professor no sentido de que ele está inserido num sistema que estabelece regras e normas sobre o que e como ensinar; portanto, a autonomia do professor é relativa. Em termos gerais, há que se cumprir a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), as Diretrizes e os Parâmetros Curriculares Nacionais (DCNs e PCNs) e, atualmente, a implementação da recém aprovada Base Nacional Comum Curricular (BNCC). A essas podem ser agregadas normativas estaduais e municipais.

A intensidade e abrangência do controle externo do trabalho docente depende, em certa medida, das políticas educacionais. Nos últimos tempos, pode-se dizer que este controle tem-se fortalecido à medida que as avaliações externas condicionam os conteúdos que devem ser privilegiados pelo professor e pela escola. Também colabora para diminuir a autonomia do professor a adoção de ensino apostilado, cujo caráter diretivo diminui o espaço para o professor atuar como planejador e executor do processo de ensino e de aprendizagem. E se enfocarmos as condições de autonomia docente nas escolas privadas é provável que as ações de proprietários e pais de alunos aporquem outras restrições.

Contudo, por mais controle que as redes de ensino estabeleçam sobre o trabalho do professor, este não se assemelha ao que ocorre na produção fabril em que a separação entre concepção e execução e a divisão do trabalho em partes leva o trabalhador a não ter qualquer controle sobre o processo de produção.

Entre o conteúdo e a metodologia de ensino estabelecidos nos livros didáticos, nas apostilas ou em qualquer outro material que orientam o trabalho do professor existem dois sujeitos que dão vida ao processo educativo e que impossibilitam um controle total do ato de ensinar e aprender por parte de qualquer instância externa à escola. Há um espaço de criação, que marca a especificidade de cada professor na relação com os estudantes que não pode ser controlado pelo Estado por meio de materiais didáticos, apostilas etc.

Isso ocorre porque, para se ensinar é preciso que o estudante queira aprender; portanto, não se trata de ministrar aulas, no sentido do mestre explicador criticado por Rancière (2005), mas de colocar em jogo inteligência e vontade do aluno e do professor.

Se para executar o trabalho na fábrica não é necessário que o trabalhador tenha vontade de estar ali, tampouco precisa convencer seu objeto de trabalho a tomar a forma pensada por quem concebeu o produto; na escola, ocorre exatamente o oposto. Por mais preciso e interessante que seja o material didático a ser utilizado pelo professor, se não houver uma atuação deste profissional no sentido de fazer a mediação entre o conhecimento sistematizado e o momento

de aprendizagem do aluno, tendo em conta a condição de sujeito de ambos, não haverá aprendizagem nem, conseqüentemente ensino. Nas palavras de Vitor Paro (2015, p. 66).

O professor é necessariamente sujeito porque tem um objetivo a realizar e se aplica a sua realização; o educando é sujeito porque o êxito do aprendizado só se dá se ele aplica sua vontade na atividade de aprender. Além disso, o educando, como objeto de trabalho – ou seja, o elemento do processo de trabalho que se transforma (em sua personalidade viva) no produto final (o indivíduo educado) por meio da apropriação da cultura – precisa ser sujeito (o ser humano-histórico). Como, numa ação eficiente, os meios não podem contrariar os fins, o objeto de trabalho pedagógico não pode ser mero objeto, mas um sujeito, mesma condição esperada do produto que se propõe a realizar.

E nisso consiste a especificidade e particularidade do trabalho do professor que, se assim realizado, lhe garante certo controle sobre os meios, os objetivos e o próprio processo de seu trabalho.

Em que pese o fato de as políticas educacionais pouco contribuírem para que essas características do processo educativo sejam realizadas em sua inteireza, há que se ter em conta, ao se analisar o trabalho docente, as resistências individuais e coletivas, as culturas e as experiências que se desenvolvem no cotidiano da escola e que dão ao processo educativo e ao trabalho do professor um caráter único, que une, em certa medida, concepção e execução, no marco dos procedimentos comuns da atividade docente.

Assim, pode-se considerar que existe indução das políticas públicas educacionais para que o professor siga uma série de orientações acerca do quê e do como ensinar, que é em maior ou menor grau seguida. A competência do professor, entendida como o conhecimento e capacidade específicos que ele tem para exercer a docência, que o diferencia dos demais e lhe concede estatuto profissional, é aspecto fundamental para a autonomia didático-pedagógica. Quanto melhor preparado estiver o professor para exercer a profissão e quanto melhores forem as condições que ele tiver para desenvolver seu trabalho individual e coletivamente, melhor poderá realizar a atividade educativa, mais criativo será no trato com o currículo e os métodos de ensino formulados nas esferas das instituições do Estado hierarquicamente superior à escola.

Há um círculo vicioso alimentado pelas políticas educacionais que precisa ser rompido se se deseja melhorar a qualidade da educação e valorizar o magistério público, conforme tem sido explicitado na legislação nacional. A formação inicial e, por vezes, a continuada dos professores nem sempre têm contribuído para um sólido conhecimento da área. Diante disso, as políticas educacionais se voltam mais ao treinamento, para o desenvolvimento de determinadas tarefas, e ao

estabelecimento do quê e do como ensinar de forma cada vez mais sistemática e sistematizada, e menos ao investimento em uma formação que contemple os diferentes conhecimentos que o exercício da profissão docente requer. Reforça-se assim o ciclo. Diante de professores, cuja formação não lhes possibilita maior autonomia didático-pedagógica, o Estado, por meio das políticas públicas, formula manuais que, se seguidos, pretensamente melhorariam a qualidade do ensino e, conseqüentemente, da aprendizagem, o que não tem ocorrido.

Como o trabalho do professor não se resume a técnicas de ensino, mas à criação de um ambiente de ensino e aprendizagem, a simples aplicação de técnicas não resulta na melhoria da aprendizagem. Chama-se atenção aqui para o papel do professor, para a diferença que um professor bem formado e em condições adequadas de trabalho pode fazer em termos de qualidade do ensino.

A ação docente exige capacidade de planejar a intervenção pedagógica para determinado grupo de alunos, adequar sua atuação às necessidades e conhecimentos daqueles indivíduos, de construir relações naquele coletivo; de se dedicar à leitura, interpretação e correção das tarefas daqueles estudantes em específico, alterar rotas com base em seus achados, estudar, buscar informações e alternativas. É preciso tempo para o necessário contato com os pais, tendo em vista o melhor atendimento das necessidades e especificidades dos alunos. A educação dos estudantes de determinada escola também é um trabalho que demanda ação coletiva, que deve ser realizada pela atuação do conjunto dos professores e isso exige que eles tenham tempo para refletir e planejar suas ações na perspectiva do coletivo escolar. Enfim, o trabalho do professor não é, de modo algum, mecânico, ele exige dedicação e isso requer tempo em sua jornada profissional, além das horas destinadas às atividades em sala de aula.

A partir dessas reflexões sobre especificidade e particularidade do trabalho docente serão apresentadas, no próximo tópico, a duração e a composição das jornadas de trabalho de professores da Educação Básica das redes públicas de ensino dos municípios das capitais do Brasil, tendo em vista o pressuposto de que uma jornada de trabalho adequada poderia contribuir positivamente para a qualidade da educação escolar.

DURAÇÃO E COMPOSIÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO DO PROFESSOR DE EDUCAÇÃO BÁSICA NAS REDES DE ENSINO DAS CAPITAIS

Com o objetivo de averiguar se as redes de ensino públicas dos municípios das capitais estavam cumprindo legalmente a proporção de 2/3, no máximo, da jornada de trabalho do professor para atividades de interação com os estudantes,

conforme estabelece a Lei do Piso, realizamos levantamento das informações sobre jornadas de trabalho nos planos de carreira desses entes federados, com base na legislação em vigor no ano de 2016.

Consideramos que, após oito anos da aprovação da Lei nº 11.738/2008 (Lei do Piso) (BRASIL, 2008) e seis do reconhecimento de sua constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, seria importante saber se nos planos de carreira em vigor no ano de 2016, estava prevista a composição da jornada conforme a Lei do Piso.

Assim, para conhecer quais capitais destinavam, ao menos, 1/3 da duração da jornada de trabalho dos professores da Educação Básica das redes públicas municipais às atividades de apoio à docência, procedemos ao levantamento das jornadas previstas nos planos, em termos de duração e composição, conforme apresentado na Tabela 1.

Tabela 1 – Duração e composição das jornadas de trabalho dos professores da educação básica das redes públicas municipais das capitais – 2016

Capital	Jornadas (em horas semanais)	Composição das Jornadas Carga horária da jornada (horas de interação com alunos + horas sem interação com alunos)	Cumpre a lei do Piso?
Rio Branco	25	25 (20+5)	Não
Maceió	20; 25; 40	20 (15+5) 25 (19+6) 40 (30+10)	Não
Manaus	20; 40	20 (12+8) 40 (20+20)	Sim
Macapá	20; 40	20 (12+8) 40 (24+16)	Sim
Salvador	20; 40	20 (13+7) 40 (26+14)	Sim
Fortaleza	40	40 (32+8)	Não
Vitória	25; 25; 40; 40	25 (20+5) 25 (19+6) 40 (32+8) 40 (30+10)	Não
Goiânia	20; 40; 60	20 (14+6) 40 (28+12) 60 (42+18)	Não
São Luís	20; 24; 40	20 (16+4) 24 (19+5) 40 (32+8)	Não
Belo Horizonte	22h30	22h30 (17h30+5)	Não
Campo Grande	20; 40	20 (16+4) 40 (32+8)	Não
Cuiabá	20	20 (16+4)	Não
Belém	20; 24; 30; 40; 48	20 (16+4) 24 (19+5) 30 (24+6) 40 (32+8) 48 (38+10)	Não
João Pessoa	25; 30	25 (20+5) 30 (20+10)	Parcialmente
Recife	145; 270; 290; 415*	145 (125+20) 270 (250 + 20) 290 (270+20)	Não
Teresina	20; 40	20 (13+7) 40 (26+14)	Sim

Tabela 1 – Duração e composição das jornadas de trabalho dos professores da educação básica das redes públicas municipais das capitais – 2016

Capital	Jornadas (em horas semanais)	Composição das Jornadas Carga horária da jornada (horas de interação com alunos + horas sem interação com alunos)	Cumpre a lei do Piso?
Curitiba	20	20 (16+4)	Não
Rio de Janeiro	22h30; 40; 16; 30; 40	22h30 (15+7h30) 40 (26+14) 16 (10+6) 30 (20+10) 40 (26+14)	Sim
Natal	20; 40	20 (16+4) 40 (32+8)	Não
Porto Velho	20; 25; 30; 40	20 (15+5) 25 (20+5) 30 (20+10) 40 (22+18)	Parcialmente
Boa Vista	25	25 (16+9)	Sim
Porto Alegre	20	20 (12h30+7h30) 20 (20+4 mensais)	Parcialmente
Florianópolis	20; 40	20 (13+7) 40 (26+14)	Sim
Aracaju	25; 32; 40; 40	25 (13+12) 32 (20+12) 40 (20+20) 40 (30+10)	Parcialmente
São Paulo	25; 30; 40	25 (20+5) 30 (25+5) 40 (25+15)	Parcialmente
Palmas	20; 40	20 (16+4) 40 (32+8)	Não
Campo Grande	20; 40	20 (16+4) 40 (32+8)	Não
Cuiabá	20	20 (16+4)	Não
Belém	20; 24; 30; 40; 48	20 (16+4) 24 (19+5) 30 (24+6) 40 (32+8) 48 (38+10)	Não
João Pessoa	25; 30	25 (20+5) 30 (20+10)	Parcialmente
Recife	145; 270; 290; 415*	145 (125+20) 270 (250 + 20) 290 (270+20)	Não
Teresina	20; 40	20 (13+7) 40 (26+14)	Sim

2

Fonte: Rio Branco (2012), Maceió (2005), Manaus (2007), Macapá (2009), Salvador (2015), Fortaleza (2007), Vitória (2006), Goiânia (2000), São Luís (2008), Belo Horizonte (1998), Campo Grande (2008), Cuiabá (2010), Belém (1991), João Pessoa (2012), Recife (2004), Teresina (2013), Curitiba (2007), Rio de Janeiro (capital) (2013), Natal (2010), Porto Velho (2009), Boa Vista (2015), Porto Alegre (1988,2004), Florianópolis (2012), Aracaju (2001), São Paulo (Capital) (2007), Palmas (2006). **Porto Alegre:** O cumprimento da jornada de 20 horas é diferenciado para professor de Ensino Fundamental e Médio e professor de Educação Infantil. No caso deste último, são 20 horas semanais de interação com os alunos e quatro horas mensais para atividades de trabalho coletivo na escola. Também são destinados três dias no início e três no final do ano letivo para atividades de planejamento aos professores de Educação Infantil.

2 “Parcialmente” significa que em algumas das jornadas previstas no referido plano de carreira o percentual de horas sem interação com os estudantes não atinge o critério de 33% da carga horária.

Em relação à duração da jornada, observa-se grande diversidade nas capitais, conforme já apontava trabalho de Gil, Trein e Wolker (2016). Há dez diferentes jornadas semanais, em termos da quantidade de horas (16, 20, 22h30, 24, 25, 30, 32, 40, 48 e 60). Diferentemente das demais, em Recife a jornada é mensal (145, 270, 290 e 415 horas) respectivamente.

Apesar da grande quantidade de jornadas, na maior parte dos planos de carreira das capitais (10) estão previstas duas jornadas (Manaus, Macapá, Salvador, Vitória, Campo Grande, João Pessoa, Teresina, Natal, Florianópolis e Palmas). Em sete planos está prevista uma única jornada (Rio Branco, Fortaleza, Belo Horizonte, Cuiabá, Curitiba, Boa Vista e Porto Alegre). Já em cinco municípios estão previstas três jornadas (Maceió, Goiânia, São Luís, Aracaju e São Paulo), enquanto em outros três planos constam quatro jornadas (Recife, Rio de Janeiro e Porto Velho) e em um só plano figuram cinco jornadas (Belém).

No que tange à frequência em que cada carga horária de jornada de trabalho figurada nos planos de carreira evidenciamos que as 40 horas semanais são as mais comuns, constando em 18 municípios (69%). A segunda com mais menções é a de 20 horas semanais, aparecendo em 16 municípios (61%). Em 8 municípios consta a jornada de 25 horas semanais (31%) e em 5 cidades figura a jornada de 30 horas semanais (19%). As jornadas de 24 horas semanais e de 22h30 são mencionadas, cada qual, em 2 municípios. As demais possibilidades de jornadas ocorrem em apenas um município cada.

Diante dessa diversidade, pode-se inferir que os professores das redes públicas de ensino das capitais trabalham em diferentes jornadas. Chama a atenção a jornada de 60 horas semanais prevista no plano de carreira de Goiânia, duração que fere o previsto na Constituição Federal de 1988 (CF/88) (BRASIL, 1988). Em São Paulo (capital) também foi encontrada no plano de carreira a possibilidade de o professor trabalhar mais de 44 horas semanais, quando em acúmulo de cargo. De acordo com estudo de Arelaro et al (2014), na rede municipal de São Paulo o professor pode trabalhar até 70 horas semanais.

O professor é um dos profissionais que pode acumular cargos, de acordo com o artigo 7º da CF/88, portanto, pode-se inferir, inclusive devido aos baixos salários, que muitos professores, quando em jornada de tempo parcial, trabalham em outra rede de ensino ou na mesma acumulando dois ou mais cargos.

Por isso, é importante que os entes federados invistam no estabelecimento de jornadas de trabalho de tempo integral, com ao menos 1/3 destinada às atividades de apoio à docência, de forma que o professor possa atuar numa única rede de ensino, preferencialmente, na mesma escola, conforme propõe a Resolução nº 2 do CNE/CEB (BRASIL, 2009).

Somente sete capitais cumprem o limite máximo de 2/3 do tempo em interação com estudantes para todas as jornadas (Manaus, Macapá, Salvador, Boa Vista, Florianópolis, Teresina e Rio de Janeiro) e cinco cumprem parcialmente, ou seja, não aplicam a proporção máxima de 2/3 para todas as jornadas (São Paulo, João Pessoa, Porto Velho, Porto Alegre e Aracaju).

Considerando que a Lei do Piso é de 2008, e que em 2011 o Supremo Tribunal Federal reconheceu sua constitucionalidade, determinando que os entes federados cumprissem a legislação em sua integralidade, é notável que, em 2016, menos da metade das capitais previa para todas as jornadas a proporção máxima de 2/3 de interação com estudantes nos respectivos planos de carreira.

Esse descumprimento da Lei do Piso, no que se refere à composição da jornada tem implicações nas condições de trabalho do professor e, potencialmente, na qualidade do ensino. Portanto, o cumprimento da Lei diz respeito não somente aos direitos trabalhistas do professor, mas à educação de qualidade a que todo estudante tem direito.

Diante do não cumprimento da Lei do Piso, pela maioria das capitais, procedemos à verificação do percentual de cada jornada destinado às atividades de apoio à docência, conforme Quadro 1.

Quadro 1- Percentual destinado às atividades de apoio à docência dos professores da Educação Básica das redes públicas municipais das capitais

Capital	Percentual das jornadas destinadas às atividades de apoio à docência
Rio Branco	20%
Maceió	25% (jornada de 20), 24% (25), 25% (40)
Manaus	40% (jornada de 20), 50% (40)
Macapá	40%
Salvador	35% (jornada de 20), 35% (40)
Fortaleza	20%
Vitória	20% e 24% (jornada de 25), 20% e 25% (40)
Goiânia	30%
São Luís	20%
Belo Horizonte	23%
Campo Grande	20%
Cuiabá	20%
Belém	20%
João Pessoa	20% (jornada de 25), 33% (30)
Recife	1% para jornada de 145), 0,8% (250), 0,7% (290)

Quadro 1- Percentual destinado às atividades de apoio à docência dos professores da Educação Básica das redes públicas municipais das capitais

Capital	Percentual das jornadas destinadas às atividades de apoio à docência
Teresina	35%
Curitiba	20%
Rio de Janeiro	33% (jornada de 22h30), 35% (40), 33% (30) 37% (16)
Natal	20%
Porto Velho	25% (jornada de 20), 20% (25), 33% (30), 45% (40)
Boa Vista	36%
Porto Alegre	37% (20) 0% (20)
Florianópolis	35%
Aracaju	48% (jornada de 25), 37,5% (32), 50% e 25% (jornadas de 40)
São Paulo	33% (jornada de 40), 20% (25), 17% (30)
Palmas	20%

Fonte: Elaborado com base na legislação citada na Tabela 1.

De acordo com as informações do Quadro 1, os planos³ de quatro capitais (São Paulo, João Pessoa, Porto Velho, Rio de Janeiro) contemplavam jornadas com a composição de 1/3 para atividades de apoio à docência, mínimo previsto na Lei do Piso. Além dessas capitais, cujos planos preveem jornadas com o percentual mínimo estabelecido para atividades de apoio à docência, há aqueles que apresentavam, em seus planos, jornadas com percentuais acima de 1/3 para as atividades de apoio à docência. Esses percentuais variaram de 35% a 50%. Entre eles estão: Florianópolis, Teresina, Boa Vista, Porto Velho, Aracaju, Rio de Janeiro, Manaus, São Paulo e Porto Alegre.

É interessante observar que em nove planos há percentual acima do mínimo previsto na Lei do Piso para as atividades de apoio à docência. Mas, é necessário destacar que o percentual de 50% é somente para a jornada de 40 horas semanais em Manaus, por exemplo.

Não obstante esses avanços, nos planos de carreira de 17 capitais há percentuais da jornada destinados às atividades de apoio à docência que variam entre 20% e 30% (Rio Branco, Maceió, Fortaleza, Vitória, Goiânia, São Luís, Belo Horizonte, Campo Grande, Cuiabá, Belém, Natal, Curitiba, João Pessoa,

3 Como um mesmo plano tem mais de uma jornada e composições diferenciadas para mesma jornada, os números apresentados não correspondem ao número de capitais.

Porto Velho, Aracajú, Palmas, São Paulo). Além dos percentuais abaixo de 20% numa das jornadas da capital paulista e os baixíssimos percentuais das jornadas de Recife.

Apesar de na Lei do Piso a jornada de referência ser a de 40 horas semanais, entende-se que o percentual máximo de 2/3 para interação com estudantes deve ser aplicado a todas as jornadas, independentemente da duração e da etapa da educação na qual o professor trabalha. Trata-se de uma compreensão de que o trabalho do professor se estende além da sala de aula e isso independe da quantidade de aulas que ele ministra semanalmente ou etapa de ensino que leciona. Conquanto, não foi isso que encontramos em todos os planos. Em 10 planos há percentuais de horas para atividades de apoio à docência diferentes para as diversas jornadas.

Nesses casos, há tendência de o percentual para as horas de apoio à docência aumentar para as jornadas de tempo integral, isto é, jornadas de 30 horas ou mais. Em Porto Alegre, embora a duração da jornada dos professores de Ensino Fundamental e Médio seja igual à do professor de Educação Infantil (20 horas), a composição é bastante diferente: enquanto os primeiros trabalham 12 horas e 30 minutos com os alunos, os professores de Educação Infantil trabalham as 20 horas em sala de aula, quatro horas diárias.

A legislação nacional não define o local onde deve ser cumprida a parte da jornada de trabalho sem interação com estudantes. De acordo com os planos de carreira ela é realizada na escola e/ou em local de livre escolha. As atividades de formação, de elaboração e execução coletiva do Projeto Político Pedagógico, reunião com pais e responsáveis pelos estudantes são, necessariamente, realizadas na escola; as de preparo de aula, avaliações e atividades, correção de atividades e provas podem ser realizadas em local de livre escolha do professor.

Com o intuito de saber como é cumprida a parte da jornada destinada às atividades de apoio à docência, independentemente do cumprimento da Lei do Piso, procedemos ao levantamento, também com base na legislação dos planos de carreira, da parte que é cumprida na escola e daquela que é cumprida em local de livre escolha. Essa informação foi encontrada em poucos planos de carreira, indicando que se trata de assunto definido em legislação específica, como portarias, por exemplo, ou que elas não estão disciplinadas.

Essa informação foi encontrada em apenas sete planos das capitais. Em São Paulo, Porto Alegre e Boa Vista a maior parte das horas da jornada destinada às atividades de apoio à docência era cumprida na escola, em Campo Grande, Salvador, Aracajú e Natal as horas eram partilhadas igualmente, metade na escola e metade em local de livre escolha.

Assim, na maioria dos planos, o número de horas cumprido na escola e em local de livre escolha era igual. Considera-se que, dada a importância do trabalho coletivo para o desenvolvimento do processo educativo, seria adequado estabelecer, especialmente, nos casos em que pelos menos 1/3 da jornada é destinado às atividades de apoio à docência, que um número maior dessas horas fosse realizado na escola. Evidentemente, isso pressupõe a organização da escola para as atividades coletivas e de formação continuada tendo em vista que a permanência do professor na escola, além das horas em sala de aula, seja efetivamente direcionada ao desenvolvimento de um trabalho educativo de melhor qualidade. Nesse caso, salas de reuniões, bibliotecas e outros espaços precisariam estar disponíveis para a efetivação adequada dessas atividades.

Em relação ao incentivo à dedicação exclusiva, conforme proposto na Resolução nº 2, do CNE/CEB de 2009 (BRASIL, 2009), os dados desta pesquisa indicam que as capitais estão bastante distantes de contemplar em seus planos a dedicação exclusiva como forma de estabelecer uma única jornada de trabalho ao professor e fixá-lo numa única rede de ensino e escola. Em três planos das capitais (Rio Branco, Maceió, Macapá) há referência à dedicação exclusiva de diferentes formas. Em alguns casos, a regulamentação da dedicação exclusiva é remetida a legislação específica. Em outros, a entrada no regime de dedicação exclusiva não se dá por opção do professor, mas por solicitação do poder público. Entre os planos que estabelecem acréscimo ao vencimento base, pelo regime de dedicação exclusiva, encontram-se os de Rio Branco, cujo percentual sobre o vencimento base para dedicação exclusiva é de 100%; de Macapá com percentual de 55% e de Natal com acréscimo de 50% para o professor de educação infantil que optar pelo regime de dedicação exclusiva.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES PARA FINALIZAR

Discutimos neste artigo que o trabalho docente requer uma jornada de trabalho que contemple horas destinadas à atividade de interação com os estudantes e horas destinadas às atividades de apoio à docência, numa proporção de no máximo 2/3 de atividades com os estudantes, conforme estabelecido na Lei do Piso. Também em relação à duração, é preciso considerar que se trata de uma atividade que exige intenso envolvimento com os educandos, o que requer grande dispêndio de energia; portanto, não deve ser muito longa.

Entretanto, o que encontramos ao analisar os planos de carreira das capitais foi o descumprimento, na maioria dos planos, dessa proporção na composição da jornada. Ou seja, apesar dos avanços que a Lei do Piso trouxe em relação à composição da jornada, nas leis municipais ela não está

sendo cumprida na maioria daqueles entes federados que estariam em melhores condições para fazê-lo (as capitais), se comparados aos demais municípios do país (que são, no geral, mais pobres economicamente).

Do ponto de vista das políticas educacionais, isso representa um problema e uma preocupação. Um problema porque, ao não se melhorarem as condições de trabalho do professor, não se criam melhores condições para a realização do processo educativo, o que compromete o direito dos estudantes a uma educação de boa qualidade. Uma preocupação porque se, mesmo sendo lei, as capitais não a cumprem, como estabelecer parâmetros nacionais de condições de trabalhos aos professores da Educação Básica?

As dificuldades orçamentárias de as capitais cumprirem a Lei do Piso, seja em relação ao valor mínimo do vencimento base estabelecido, seja em relação à composição da jornada, deveriam ser superadas com a ajuda da União, conforme estabelecido na Lei nº 11.738/2008 (BRASIL, 2008). No entanto, há empecilhos normativos que inviabilizam o acesso ao apoio federal por estados que, por exemplo, estejam excluídos da complementação da União ao Fundeb. Posto que o piso salarial e a composição da jornada constituem elementos fundamentais para se começar a reverter a desvalorização profissional do professor, o cumprimento da Lei do Piso é premente.

No que se refere à jornada de trabalho do professor, as políticas de valorização docente devem considerar: duração e composição da jornada, acúmulo de cargo, dedicação exclusiva e trabalho numa única escola.

A Lei do Piso e a Resolução nº 2 do CNE/CEB de 2009 (BRASIL, 2009) estabelecem parâmetros sobre os quais os entes federados podem encaminhar a reformulação dos planos de carreira, com vistas à implantação de jornada única, de no máximo 40 horas semanais, com o mínimo de 1/3 para as atividades de apoio à docência e incentivo à dedicação exclusiva. Isso poderia contribuir para profissionalização do professor, com repercussões positivas nas condições de trabalho e na qualidade do ensino.

Consideramos que a Lei do Piso, no que se refere ao estabelecimento da composição da jornada, significou um avanço em relação à situação anterior, em que não havia qualquer parâmetro em âmbito nacional para induzir os entes federados a garantirem um percentual da jornada para as atividades de apoio à docência. Entretanto, os dados desta pesquisa denunciam que a Lei não está sendo cumprida na maioria das capitais, comprometendo, dessa forma, o potencial da legislação de propiciar melhores condições de trabalho ao professor e melhores condições de ensino aos estudantes. Conjunturalmente, políticas macroeconômicas de ajuste fiscal vêm pressionando gestores públicos a cortarem gastos e direitos dos servidores, como a reforma trabalhista, a Emenda Constitucional nº 95

(Teto de Gastos) e a proposta de reforma da previdência, as quais podem afetar a manutenção das atuais condições de docência e, ainda, reduzir ou prejudicar os patamares já alcançados.

REFERÊNCIAS

ALVES, Thiago. PINTO, José Marcelino de Rezende. Remuneração e características do trabalho docente no Brasil: um aporte. **Cadernos de Pesquisa**. v. 41, n. 143 Maio/Ago. p. 606-639, 2011.

APPLE. Michael W.; TEITELBAUN, Kenneth. Está o professor perdendo o controle de suas qualificações e do currículo? **Teoria & Educação**. Dossiê: Interpretando o Trabalho Docente. Porto Alegre, n. 4, p. 62-73, 1991.

ARACAJU. **Lei nº 51** de 28 de dezembro de 2001. Disponível em: <<http://www.aracaju.se.gov.br/legislacao/>> e <[file:///C:/Users/Pord/Downloads/lei%2051%20de%202001%20Plano%20de%20Carreira%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Pord/Downloads/lei%2051%20de%202001%20Plano%20de%20Carreira%20(3).pdf)>. Acesso em: 06/01/2017.

ARELARO, Lisete Regina Gomes; JACOMINI, Márcia Aparecida; SOUZA, Nilson Alves de; SANTOS, Kátia Aparecida. Condições do trabalho docente: uma análise da carreira na rede municipal de ensino de São Paulo. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v. 95, n.239, jan./abr., p. 197-217, 2014.

BELÉM. **Lei Nº 7.528** de 05 de agosto de 1991. Disponível em: <<http://cm-belem.jusbrasil.com.br/legislacao/586098/lei-7528-9>>. Acesso em: 06/01/2017

BELO HORIZONTE. **Lei Nº 7.577**, de 21 de setembro de 1998. Disponível em: <<http://cm-belo-horizonte.jusbrasil.com.br/legislacao/237420/lei-7577-98>>. Acesso em 06/01/2017.

BOA VISTA. **Lei Nº 1.611**, de 02 de fevereiro de 2015. Disponível em: <<http://www.boavista.rr.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTEwMw%2C%2C>>. Acesso em: 08/01/2017.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.167**. Brasília: STF: 2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=626497>> Acesso em: 26/08/2016.

_____. Conselho Nacional de Educação. Câmara da Educação Básica. **Resolução nº 2, de 28 de maio de 2009**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/resolucao_cne_ceb002_2009.pdf> Acesso em: 30/01/2017.

_____. **Lei nº 11.738**, de 16 de julho de 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm> Acesso em: 25/01/2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 25/01/2017.

BRASÍLIA (DF). **Lei nº 5105** de 03 de maio de 2013. Disponível em: <<http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaN JUR-271677!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaN JUR.action>>. Acesso em: 05/01/2017.

BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX**. 3ª ed. Traduzido da primeira edição, publicada em 1974 por Monthly Review Press, de Nova York, Estados Unidos, 1974. Rio de Janeiro: LTC, 1987.

CAÇÃO, Maria Izaura. **Jornada de trabalho docente**: delineamento histórico da organização do trabalho do magistério público estadual paulista. 2001, 218p. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Estadual de Campinas Campinas, 2001.

CAMPO GRANDE. **Decreto 10.343** de 22 de janeiro de 2008. Disponível em: <<http://torreseducacional.com.br/wp-content/uploads/2016/01/Lei-Complementar-n.-19.pdf>>. Acesso em: 06/01/2017.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO (CNTE). **Piso e carreira andam juntos para valorizar os profissionais da educação básica pública**. Disponível em: http://www.cnte.org.br/images/stories/publicacoes/cartilha_piso_e_carreira_andam_juntos.pdf Acesso em 19/12/2016.

CUIABÁ. **Lei Complementar Nº 220** DE 22 de Dezembro de 2010. Disponível em: <<http://lmc.cuiaba.mt.gov.br/mostrar-documento-publico?codigo=1807>>. Acesso em: 06/01/2017.

CURITIBA. **Lei 12.348** de agosto de 2007. Disponível em: <http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/sistema/BibLegVerForm.do?select_action=&popup=s&chamado_por_link&nor_id=13271&pesquisa=>. Acesso em: 07/01/2017.

ENGUITA, Mariano Fernández. A ambiguidade da docência: entre a profissionalização e a proletarização. **Teoria & Educação**. Dossiê: Interpretando o Trabalho Docente. Porto Alegre, n. 4, p. 41-61, 1991.

FLORIANÓPOLIS. **Lei Complementar nº 427**, de 04 de abril de 2012. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/leicomplementar/2012/42/427/lei-complementar-n-427-2012-altera-a-lei-n-2517-de-1986-a-lei-n-2915-de-1988-e-o-anexo-i-da-lei-n-7674-de-2008-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 05/01/2017.

FORTALEZA. **Lei nº 9249** de 10 de julho de 2007. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/guestd2e6b04/pccs-educao-pmf-lei-9249-de-10-de-2007>>. Acesso em: 05/01/2017.

GIL, Juca; TREIN, Laura Dexheimer; WOLKER, Luiz Celso Sá Fronckowiak. Planos de carreira docente no Brasil: uma análise das jornadas de trabalho e sua composição nas redes estaduais de ensino a partir da lei nº 11.738/08. **4º Encontro Fineduca**, Anais..., p. 995-1009, 2016. Disponível em: <<https://www.dropbox.com/s/mzcfirjcxwxyv2m/Anais%202017.pdf?dl=0>>. Acesso em: 23/02/2017.

GOIÂNIA. **Lei Complementar nº 91** de 26 de junho de 2000. Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2000/lc_20000626_000000091.html>. Acesso em: 05/01/2017.

JOAO PESSOA. **Lei complementar 073** de julho de 2012. Disponível em: <http://177.200.32.195:9673/sapl/consultas/norma_juridica/norma_juridica_mostrar_proc?cod_norma=15437>. Acesso em: 047/01/2017.

MACAPÁ. **Lei nº 065** de 31 de outubro de 2009. Disponível em: <<https://drive.google.com/w?id=0B5XfqHsoLmPdUk5aOGIOSVJuaTA&usp=sharing&tid=0B5XfqHsoLmPdSXpCZ1E1M3lzRUU>>. Acesso em 05/01/2017.

MACEIÓ. **Lei nº 5490** de 29 de dezembro de 2005. Disponível em: <http://www.camarademaceio.al.gov.br/legislacao/5503_anexo.pdf>. Acesso em: 05/01/2017.

MANAUS. **Lei nº 1126** de 5 de junho de 2007. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/am/m/manuel/lei-ordinaria/2007/113/1126/lei-ordinaria-n-1126-2007-dispoe-sobre-o-plano-de-cargos-carreiras-e-subsidios-dos-profissionais-do-magisterio-do-municipio-e-adota-outras-providencias?q=Lei%201.126>>. Acesso em: 06/01/2017.

MONLEVADE, João Antônio Cabral de. **Valorização salarial dos professores: o papel do Piso Salarial Profissional Nacional como instrumento de valorização dos professores da Educação Básica pública**. 2000. 307p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

NATAL. **Lei Complementar nº 114** de 17 de junho de 2010. Disponível em: <http://www.natal.rn.gov.br/_anexos/publicacao/legislacao/LeiComplementar20100617_114.pdf>. Acesso em: 07/01/2017.

OZGA, Jenny; LAWN, Martin. O trabalho docente: interpretando o processo de trabalho do ensino. **Teoria & Educação**. Dossiê: Interpretando o Trabalho Docente. Porto Alegre, n. 4, p. 140-158, 1991.

PALMAS. **Lei nº 1445**, de 14 de agosto de 2006. Disponível em: <<http://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/LEI%20ORDIN%C3%81RIA%20N%C2%BA%201445%20de%2014-08-2006%2011-18-6.pdf>>. Acesso em: 06/01/2017.

PARO, Vitor Henrique. **Diretor Escolar: educador ou gerente?** São Paulo: Cortez, 2015.

PORTO ALEGRE. **Lei nº 6.151**, de 13 de julho de 1988. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-ordinaria/1988/616/6151/lei-ordinaria-n-6151-1988-estabelece-o-plano-de-carreira-do-magisterio-publico-municipal-dispoe-sobre-o-respectivo-plano-de-pagamento-e-da-outras-providencias?q=6151>>. Acesso em: 08/02/2017.

_____. **Decreto nº 14.521**, 1º de abril de 2004. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nphbrs?s1=000026201.DOCN.&l=20&u=%2Fnetathtml%2Fsirel%2Fsamples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>>. Acesso em: 08/02/2017.

PORTO VELHO. **Lei nº 360** de 04 de setembro de 2009. Disponível em: <http://arquivos.portovelho.ro.gov.br/uploads/docman/lc_360_2009_com_alteracoes_feitas_pelas_lc_n._370,_n._386.pdf>. Acesso em: 06/01/2017.

RANCIÈRE, Jacques. **O mestre ignorante**: cinco lições sobre emancipação intelectual. 2ª ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

RECIFE. **Lei nº 16.992** de 27 de maio de 2004. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2004/1700/16992/lei-ordinaria-n-16992-2004-introduz-alteracoes-na-lei-municipal-n-16520-99-que-cria-o-plano-de-cargos-carreira-e-remuneracao-do-grupo-ocupacional-magisterio-pccr-com-as-mudancas-que-lhe-foram-impostas-pelas-leis-n-16556-00-n-16726-01-n-16796-02-e-n-16804-02?q=16.992-2004>>. Acesso em: 06/01/2017.

RIO BRANCO. **Lei nº 1892** de 03 de abril de 2012. Disponível em: <http://rbprev.pmrbr.ac.gov.br/documentos/1892_de_03-04-2012_PCCR.pdf>. Acesso em: 05/01/2017.

_____. **Lei nº 1795** de 30 de dezembro de 2009. Arts, 24, 25 e 26. <https://leismunicipais.com.br/plano-de-cargos-e-carreiras-rio-branco-ac> Acesso em: 05/01/2017.

RIO DE JANEIRO (capital). **Lei nº 5623** de 1º de outubro de 2013. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/documents/10136/4410020/Lei_5623.pdf>. Acesso em: 06/01/2017.

SALVADOR. **Lei nº 26.168** de junho de 2015. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/decreto/2015/2617/26168/decreto-n-26168-2015-regulamenta-a-lei-n-8722-publicada-em-22-dezembro-de-2014-que-dispoe-sobre-o-plano-de-carreira-e-remuneracao-dos-servidores-da-educacao-do-municipio-de-salvador-e-da-outras-providencias?q=26.168>>. Acesso em: 05/01/2017.

SÃO LUIS. **Lei nº 4931** de 07 de abril de 2008. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ma/s/sao-luis/lei-ordinaria/2008/494/4931/lei-ordinaria-n-4931-2008-dispoe-sobre-o-plano-de-cargos-carreiras-e-vencimento-dos-profissionais-do-magisterio-do-sistema-de-ensino-publico-da-prefeitura-de-sao-luis-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 05/01/2017.

SÃO PAULO (capital). **Lei 14.660**, de 26 de dezembro de 2007. Disponível em:<http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=27122007L%20146600000>. Acesso em: 07/01/2017.

SOUZA, Aparecida Neri de. Condições de trabalho na carreira docente: comparação Brasil-França. In: COSTA, Albertina de Oliveira; SORJ, Bila; BRUSCHINI, Cristina; HIRATA, Helena. **Mercado de trabalho e gênero: comparações internacionais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

SOUZA, Rosa Fátima de. **Templos de civilização: a implantação da escola primária graduada no estado de São Paulo (1890-1910)**. São Paulo: Editora Unesp, 1998.

TERESINA. **Portaria nº 481**, de 30 de agosto de 2013. Disponível em: <http://www.portalpmt.teresina.pi.gov.br/admin/upload/documentos/e1433a3735.pdf>>. Acesso em: 07/01/2017.

VITÓRIA. **Lei nº 6754** de 16 de novembro de 2006. Disponível em: <<http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/Arquivos/2006/L6754.PDF>>. Acesso em: 05/01/2017.

MÁRCIA APARECIDA JACOMINI é Doutora em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, Pós-doutora pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (2017-2018), com estágio na Fondazione Istituto Gramsci, Roma, Itália. Graduada em Pedagogia com especialização em psicopedagogia pela PUC-SP. Professora de graduação e pós-graduação do Departamento de Educação da Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) - Campus Guarulhos. Desenvolve pesquisa em Políticas Públicas para Educação e Gestão Educacional. Coordena o Grupo de Estudo e Pesquisa em Política Educacional e Gestão Escolar (Gepege). Membro do Conselho Editorial da Revista Fineduca. Secretária da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) (2017-2019). Participa da Rede Escola Pública e Universidade (REPU) e do Núcleo de Estudos Intercampi em Políticas Públicas da Unifesp (Neipp-Unifesp). E-mail: jacominimarcia@gmail.com

JUCA GIL é Pedagogo (1996), Mestre (2000) e Doutor (2007) em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP), tendo realizado estágio de Doutorado Sanduíche junto à Université Lille III, na França (2006). Atualmente é Professor da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisa sobre políticas educacionais participando, no momento, da investigação nacional “Remuneração de professores de escolas públicas de educação básica no contexto do FUNDEB e do PSPN”, financiada pela CAPES, e do projeto “Estudo comparado de políticas públicas educacionais nacionais da Argentina, Brasil e Uruguai”, financiado pelo CNPq. Foi editor de FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação, sendo membro de seu Comitê Editorial. É Diretor da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) / RS e Vice-Presidente da Seção Sindical do ANDES na UFRGS. E-mail: jucagil7@gmail.com

EDIMÁRIA CARVALHO DE CASTRO é Licenciada em Pedagogia pela Universidade Federal de São Paulo (2017). E-mail: edimaria_castro@hotmail.com

Recebido em maio de 2018
Aprovado em julho de 2018

Efeitos da Lei do Piso nos vencimentos de professores do Piauí e do Rio Grande do Norte no contexto da política de fundos

The effects of the Base Salary Law on municipal teachers from Piauí and Rio Grande do Norte remuneration in funds policy contexts
Efectos de la Ley de Piso en los sueldos de los profesores de Piauí y de Rio Grande del Norte en el contexto de la política de fondos

LUIS CARLOS SALES
MAGNA FRANÇA

Resumo: Este artigo analisa os efeitos da Lei do Piso nos vencimentos de professores das redes públicas municipais de Teresina e de Natal e das redes estaduais do Piauí (PI) e do Rio Grande do Norte (RN), tomando como referência de contexto o Fundef e o Fundeb. De cunho documental, a investigação utilizou os vencimentos dos professores, referenciados na Lei do Piso e informações localizadas nos respectivos planos de carreira. Embora de forma diferenciada, a Lei do Piso produziu efeitos positivos nos vencimentos de professores das redes públicas analisadas.

Palavras-chave: Lei do Piso. Vencimento dos professores. Professores de escola pública.

Abstract: This article intends to analyze the effects of the Base Salary Law on municipal teachers of Teresina (PI) and Natal (RN) payments, taking the Fundef and Fundeb contexts as a reference. As a documental research, the investigation approached teachers' salaries which were under the Base Salary Law and the information in its careers' plan. Although in a differentiated way, according to the researched network, the Base Salary Law provides positive effects on teachers' salaries of public networks analyzed.

Keywords: the base salary law; teacher salary; state school teachers.

Resumen: Este artículo analiza los efectos de la Ley de Piso en los sueldos de los profesores de las redes públicas municipales de Teresina y de Natal y de las redes estatales de Piauí (PI) y de Río Grande del Norte (RN), tomando como referencia de contexto al Fundef y el Fundeb. Como fuente documental, la investigación utilizó los sueldos de los profesores mencionados en la Ley de Piso e informaciones encontradas en los respectivos planes de Carrera. Aunque de forma diferenciada, la Ley de Piso produjo efectos positivos en los sueldos de los profesores de las redes públicas analizadas.

Palabras clave: Ley de Piso. Sueldo de los profesores. Profesores de la red pública.

INTRODUÇÃO

O tema valorização do magistério tem sido objeto de discussão em inúmeros espaços acadêmicos. Geralmente, está relacionado às dimensões salariais, condições de trabalho e formação. Com a instituição da Lei nº 11.738/2008 (BRASIL, 2008), conhecida como Lei do Piso, a dimensão salarial ganhou visibilidade. O motivo dessa visibilidade está relacionado à importância que o eixo valorização conquistou na legislação que norteia as políticas educacionais brasileiras, sobretudo nas últimas décadas.

Neste sentido, a Constituição Federal de 1988 foi o primeiro documento legal a estabelecer a necessidade de implementar ações, entre elas, Planos de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR) e regulamentar o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), conforme art. 208, inciso V. No entanto, foi somente a partir dos anos 1990, que alterações na legislação estabeleceriam dispositivos para a sua efetivação. Assim, a legislação que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), entre 1996 e 2006 e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), a partir de 2007, determinou que Estados e Municípios aplicassem um percentual mínimo de 60% da receita do Fundo na remuneração do magistério.

Convém destacar que, com a substituição do Fundef pelo Fundeb, a questão da valorização profissional continuou central. Dessa forma, a Lei nº 11.494/07, que regulamentou o Fundeb, passou a especificar as responsabilidades de Estados e municípios com a política de valorização dos profissionais da educação, encaminhando para a necessidade de planos de carreira e remuneração dos profissionais da educação básica da rede pública, visando assegurar a remuneração condigna desses profissionais, mediante a instituição de um Piso Salarial profissional. A definição do Piso constitui uma das principais lutas do movimento sindical dos professores e fator de maior resistência por parte de Estados e municípios.

A literatura tem apresentado indícios dos efeitos da política de Fundos na valorização do magistério. Por meio de relatórios do MEC sobre o Fundef (1996-2006), constatou-se a elevação da remuneração dos professores em regiões localizadas do Brasil, como o Nordeste, por exemplo. No entanto, na literatura da área, verificou-se, em alguns casos, que se passou a pagar apenas o salário mínimo em municípios que não cumpriam essa determinação constitucional (DAVIES, 1999; ARELARO, 2007), havendo, em outros casos, a constatação da elevação média real da remuneração dos professores no período (GOUVEIA, SOUZA,

2011). Estudos de Gatti e Barreto (2009), Alves e Pinto (2011) apontam, também, que essa média tem permanecido inferior à de outros profissionais com o idêntico tempo de formação.

Com a instituição da Lei do Piso, em 2008, tem início a política de valorização do magistério, a qual merece estudo especial, com o intuito de avaliar os seus efeitos nos vencimentos e nas remunerações dos professores, destacando, neste artigo, a situação vivenciada por dois estados da região Nordeste. O artigo contextualiza os efeitos da Lei do PSPN (nº 11.738/2008) nos vencimentos de professores das redes públicas municipais de ensino de Teresina e de Natal e das redes estaduais de ensino do Piauí (PI) e do Rio Grande do Norte (RN), tomando, como referência, as políticas do Fundef e Fundeb.

A Lei do Piso estabelece, no § 1º do art. 2º, que “o piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais”. Portanto, a referida lei utiliza, como referência, o professor no início da carreira, compreendendo esse, com nível médio, ou seja, o Curso Normal.

Este trabalho, portanto, constitui-se numa pesquisa de cunho documental, tendo, como base empírica de coleta, informações disponibilizadas em portais públicos, especificamente nas páginas das secretarias das quatro redes de ensino envolvidas, bem como nos portais do MEC e FNDE. Nas páginas das secretarias, foram obtidas tabelas de Vencimentos dos professores de cada uma das redes de ensino, considerando os professores efetivos (do quadro permanente), com carga horária de trabalho semanal 40 horas, posicionados no início do plano de carreira e com formação em nível de Ensino Médio (Curso Normal ou o Antigo Magistério), conforme perfil definido como referência na Lei do Piso. Ademais, foram utilizadas informações localizadas nos planos de carreira a que estão submetidos os professores das respectivas redes de ensino.

PLANOS DE CARREIRA E A LEI DO PISO

Os Planos de Cargo, Carreira e Remuneração, no âmbito do magistério, é reivindicação histórica dos professores, contemplando aspectos da valorização docente, tais como: a estrutura da carreira, a progressão horizontal e vertical e a evolução na remuneração dos professores, sendo o vencimento um item relevante no contracheque do professor.

Em função da importância dos Planos de Carreira, visando estabelecer um horizonte para a trajetória profissional do professor, a legislação educacional tem fixado prazos para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios

implantem, no âmbito de suas redes de ensino, Planos de Carreira e Remuneração dos profissionais do Magistério (Lei nº 9.424/1996) ou profissionais da Educação Básica (Lei nº 11.494/2007). Com a edição da Lei do Piso, um novo prazo foi estabelecido:

Art. 6º - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar ou adequar seus Planos de Carreira e Remuneração do Magistério até 31 de dezembro de 2009, tendo em vista o cumprimento do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica, conforme disposto no parágrafo único do art. 206 da Constituição Federal (BRASIL, 2008).

É válido destacar que os professores das quatro redes de ensino estudadas neste trabalho, possuem Planos de Carreira e atendem a essa demanda, tanto em relação ao que estabelecia a Lei do Fundef quanto a Lei do Fundeb, bem como a Lei nº 11.738/2008 (Lei do Piso). Portanto, as referidas redes de ensino não precisariam preocupar-se em atender a tal demanda até de 31 de dezembro 2009, para elaborar planos de carreira, porque já os possuíam. Seria tão somente fazer pequenos ajustes nos Planos, sem alterar a estrutura da carreira.

Segundo Sales (2012), acredita-se que o clima gerado após a publicação das Diretrizes Nacionais para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério Público dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), conforme o Parecer CNE/ CEB nº 9/2009, tenha contribuído para se passar a ideia de que todos os entes federados teriam que elaborar ou adequar seus planos de carreira até 31/12/2009.

Supõe-se que os elaboradores da Lei nº 11.738/2008, bem como os conselheiros do Conselho Nacional de Educação (CNE), tinham consciência do impacto que causaria a Lei do Piso nos Planos de Carreira dos entes federados, em face da presença da palavra adequar/adequação existente tanto na Lei do Piso quanto nas referidas Diretrizes Nacionais do CNE.

Na prática, os entes federados tinham consciência de que haveria impacto, tanto é que alguns estados brasileiros (Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul e Ceará) consideraram a Lei do Piso inconstitucional, pois deram entrada no Supremo Tribunal Federal (STF) com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI). Até que o STF julgasse o mérito da referida ADI, ocorrido em 06/04/2011, cada rede de ensino reagiu de forma diferenciada, conforme a situação em que se encontravam, em relação ao que vinham pagando aos seus professores. Enquanto umas procuravam atender imediatamente, à Lei do Piso, já em 2009, outras passaram atender somente em 2012, após a decisão do STF de negar o respectivo pedido dos cinco estados.

Nesse contexto, abre-se um parêntese para que se esclareça como se chegou ao valor do Piso para 2009. Quando da publicação da Lei nº 11.738/2008, o valor era de R\$ 950,00, para uma jornada de 40 horas, para os professores no início da carreira, e deveria entrar em vigor em 1º de janeiro de 2008. Pelo §2º, do art. 3º, “até 31 de dezembro de 2009, admitir-se-á que o Piso salarial profissional nacional compreenda vantagens pecuniárias, pagas a qualquer título”. Portanto, a partir de 2010, o valor do Piso não deveria ser inferior ao vencimento; isso levou muitos estados e municípios a incorporar todos os abonos e vantagens salariais ao vencimento, a fim de acabar com uma prática muito comum, em todo o país, ou seja, congelando o vencimento e concedendo aumento por meio de abonos. O valor do Piso de R\$950,00 deveria ser atualizado no ano seguinte, levando em consideração o crescimento do valor anual mínimo por aluno, referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano [...]:

Art. 5º. O piso [...] será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009.

Parágrafo único. A atualização [...] será calculada utilizando-se o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano [...]. (BRASIL, 2008).

O Ministério da Educação (MEC), por meio de consulta à Advocacia Geral da União (AGU), fixou, em R\$ 1.024,67, o valor do Piso salarial profissional nacional para o ano de 2010¹. Nesse caso, não foi considerado o aumento referente ao ano de 2009, visto que o valor de R\$950,00 deveria vigorar a partir de janeiro de 2008. Dessa forma, a lei foi descumprida.

Nos anos seguintes, o PSPN foi reajustado, considerando a variação dos dois últimos anos do valor mínimo nacional por aluno/ano, como regra de reajuste. A tabela 1 traz os valores nominais do PSPN e os percentuais de reajustes, definidos pelo Ministério da Educação (MEC), para o período de 2009 a 2015.

1 Para chegar a este percentual, a AGU tomou por base a diferença entre o valor efetivo do Fundeb por aluno praticado em 2008 (R\$ 1.132,34) e o de 2009 (R\$ 1.221,34). A diferença apurada foi de 7,86%. Com isso, o Piso da jornada de 40 horas passou dos R\$ 950 para R\$ 1.024,67 em janeiro de 2010. Dessa forma, o governo não considerou o aumento do ano de 2009, o qual elevaria o valor determinado pela AGU (R\$ 1.024,67).

Tabela 1 – Valores nominais do PSPN e os percentuais de reajustes definidos pelo MEC no período de 2009 a 2015.

Período	Valor Nominal	Reajustes
2009	950,00	-
2010	1.024,67	7,86
2011	1.187,09	15,85
2012	1.451,75	22,22
2013	1.567,00	7,97
2014	1.697,00	8,32
2015	1.917,78	13,01

Fonte: Portarias Interministeriais do MEC (2009-2015)

Na tabela, constam os valores do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), definidos pelo MEC, a serem pagos, em cada ano, por estados e municípios, aos professores com nível médio na modalidade normal (magistério), considerando uma jornada de 40 horas semanais. No tocante aos dados, percebe-se que o PSPN, no período (2009 a 2015), revelou um crescimento de 101,9%, estabelecendo uma média de 13,11% ao ano. Vale destacar que os anos com maiores reajustes foram 2011, 2012 e 2015, entretanto, o ano que representou maior percentual foi 2012. Esses percentuais foram registrados no período do último mandato do presidente Lula e no posterior, governo de Dilma, contribuindo para implementar uma política de valorização salarial do magistério, pela aplicação dos percentuais ao PSPN, especificamente sobre o vencimento básico dos professores. Portanto, pode-se inferir que o PSPN vem apresentando substancial crescimento, uma vez que esse percentual de crescimento, no período de 2009 a 2015, foi superior ao do salário mínimo nacional.

Por outro lado, embora Pinto (2009) aponte que o PSPN vem, gradativamente, apresentando avanços práticos, observa-se que muitos estados e municípios não o cumprem, seja no valor a ser pago, seja na implementação de um terço da carga horária destinada às atividades de planejamento. Ademais, o poder público não reestrutura a questão dos mecanismos punitivos ou implementação de acordos financeiros capazes de garantir o pagamento determinado legalmente. Portanto, a falta de instrumentos legais coercitivos tem contribuído para que estados e municípios busquem estratégias diferenciadas, com o intuito de se adaptar com base na nova realidade desenhada pela Lei do Piso.

Neste sentido, a partir da repercussão do valor do Piso Nacional de 2010 (R\$1.024,67) na estrutura salarial dos Planos de Carreira vigentes, àquela época, em Estados e Municípios, elevando significativamente a folha de pagamento,

foi possível compreender os motivos que levaram os elaboradores da Lei nº 11.738/2008, bem como os conselheiros do CNE, a colocarem a palavra adequar/adequação, tanto na Lei do Piso quanto nas referidas Diretrizes Nacionais.

Nesse contexto, Estados e Municípios tiveram que se ajustar à nova realidade, em função do impacto financeiro na folha de pagamento, considerando que a lei do Piso determina que o seu valor tome como referência, o vencimento e não a remuneração. Considerando que muitas gratificações estavam vinculadas ao vencimento (em geral os vencimentos eram baixos em relação à remuneração), o impacto na folha de pagamento seria significativo caso nenhum ajuste fosse realizado no plano de carreira ou na forma como vinha sendo pago aos professores.

A definição dos conceitos de vencimento e remuneração se faz necessária, haja vista que muitos gestores, segundo Sales, Cruz e Silva (2014), optaram por basear sua política salarial na inclusão de abonos, gratificações, dentre outros itens que compõem a chamada parte variável do salário. O vencimento representa a parte fixa do montante recebido pelo docente ao final do mês, sem qualquer tipo de acréscimo. Portanto, a política de reajuste salarial incide diretamente sobre esse elemento no contracheque. No caso da remuneração, ela representa o montante recebido, incluindo o vencimento e outros componentes recebidos pelo trabalhador, por exemplo, as gratificações, os abonos, entre outros.

Considerando ainda que o impacto da Lei do Piso poderia variar conforme a realidade daquilo que estava sendo praticado, naquela época, por cada Estado e Municípios, neste trabalho, são analisados os vencimentos pagos aos professores correspondentes à série histórica 2006 a 2014, com magistério (nível médio) e 40h no início da Carreira. Vale destacar que 2006, corresponde ao último ano do Fundef e 2014 o fim da coleta de dados da Pesquisa “Remuneração dos professores da educação básica: Fundeb e PSPN”, o qual este estudo está inserido.

VENCIMENTOS DOS PROFESSORES: EFEITOS DA LEI DO PISO EM 2006 A 2014

Nas tabelas 2 e 3, constam, além da variável vencimento, as variáveis Valor Fundo e Valor Piso. A tabela 2 apresenta essas duas variáveis em valores nominais enquanto a tabela 3, as mesmas variáveis em percentuais. A variável Valor Fundo corresponde ao valor mínimo nacional por aluno/ano (VMNAA), definido pelo Governo Federal, em cada ano da série histórica analisada. A variável Valor Piso corresponde aos valores do Piso Salarial Profissional Nacional

para os profissionais do magistério público da educação básica, correspondentes às redes municipais de Teresina e de Natal e das redes estaduais do Piauí (PI) e do Rio Grande do Norte (RN).

Nas duas tabelas, foram considerados os vencimentos do professor com jornada de 40 horas e formação em nível médio, magistério, posicionado no início do seu Plano de carreira, na série histórica 2006 a 2014. Portanto, as tabelas 2 e 3 apresentam o ponto de partida das análises relacionadas aos efeitos da Lei do Piso nos vencimentos dos professores das quatro redes públicas.

Tabela 2 – Série histórica (2006 a 2014) dos vencimentos dos professores com magistério (nível médio, 40 horas e início da carreira) das redes públicas do Piauí e do Rio Grande do Norte (estadual e capital), comparados aos valores do Piso e valores mínimos pagos por alunos (Fundef/Fundeb) em valores nominais.

Ano	Teresina	Natal	PI	RN	Valor Fundo	Valor Piso
2006	369,94	1.010,88	700,00	826,67	706,49	
2007	381,04	1.250,86	780,00	826,67	946,29	
2008	397,66	1.318,78	840,00	826,67	1.132,34	950,00
2009	417,54	1.477,03	930,00	950,08	1.221,34	950,00
2010	1.024,70	1.620,68	1.024,68	950,08	1.414,85	1.024,67
2011	1.167,70	1.800,08	1.187,08	885,77	1.729,28	1.187,08
2012	1.451,00	1.800,08	1.681,00	1.451,36	1.867,15	1.450,79
2013	1.566,66	1.980,08	1.681,00	1.567,03	2.022,51	1.566,64
2014	1.697,00	2.384,28	1.814,98	1.697,40	2.285,57	1.697,39

Fonte: Elaborada pelos autores, a partir das Tabelas de vencimentos das quatro redes de ensino analisadas, dos valores do PSPN e do VMNAA (valor mínimo nacional por aluno ano).

Tabela 3 – Série histórica (2006 a 2014) dos percentuais acumulados dos vencimentos dos professores com magistério (nível médio, 40 horas e início da carreira) das redes públicas do Piauí e do Rio Grande do Norte (estadual e capital) comparados aos valores do Piso e valores mínimos pagos por alunos (Fundef/Fundeb).

Ano	Teresina	Natal	PI	RN	Valor Fundo	Valor Piso
2006						
2007	3,0	23,7	11,4	0,0	33,9	
2008	7,5	30,5	20,0	0,0	60,3	
2009	12,9	46,1	32,9	14,9	72,9	0,0
2010	177,0	60,3	46,4	14,9	100,3	7,9
2011	215,6	78,1	69,6	7,2	144,8	25,0
2012	292,2	78,1	140,1	75,6	164,3	52,7
2013	323,5	95,9	140,1	89,6	186,3	64,9
2014	358,7	135,9	159,3	105,3	223,5	78,7

Fonte: Elaborada pelos autores, a partir das Tabelas de vencimentos das quatro redes de ensino analisadas e dos valores do PSPN e do VMNAA (valor mínimo nacional por aluno ano).

Analisando a tabela 2, verifica-se que os professores da rede pública municipal de ensino de Natal (detentores da carreira subsidiada pela Lei n. 058/2004), durante toda a série histórica, receberam vencimentos acima do que estabelecia a Lei do Piso. Das quatro redes em análise, foi a única que, em 2008, não precisou recorrer a nenhuma estratégia para atender a Lei do Piso, pois já pagava vencimentos acima de R\$950,00. Por outro lado, das quatro redes analisadas, a que estava com os vencimentos dos professores, bem distante do que estabelecia a lei do Piso, para 2008 e 2009, era a rede pública municipal de ensino de Teresina, visto que pagava nos citados anos, apenas 397,66 e 417,56, respectivamente, enquanto o valor do Piso era de R\$950,00. No entanto, no período da série (2006 a 2014), foi a rede que revelou o maior crescimento nos vencimentos dos professores no início da carreira com nível médio (145,4%), sendo a rede que fez o maior esforço para elevar o vencimento, de um patamar baixo, para igualar ao valor do Piso Nacional. De outro modo, a rede estadual do Piauí também não pagava o valor do Piso em 2008 e 2009, todavia os valores eram mais próximos de R\$950,00. Segundo Soares (2016), a Rede Estadual do Piauí, ao iniciar a incorporação de algumas gratificações ao vencimento, ainda em 2006, preparava-se para a implementação da Lei do Piso.

A rede estadual do Rio Grande do Norte (possui a carreira subsidiada pela Lei Complementar n. 322/2006), apesar de pagar o valor fixado pela Lei do Piso em 2009, nos anos seguintes, não o faz e, somente a partir de 2012, os valores pagos superam em alguns centavos os valores estabelecidos pela Lei do Piso. Portanto, a partir de 2012, a rede estadual do Rio Grande do Norte passa atender à lei do Piso, quando não havia mais como adiar esse atendimento, uma vez que o Supremo Tribunal Federal, em 06/04/2011, julgou e negou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn), de 29/10/2008.

Cada uma das quatro redes de ensino apresenta comportamentos diferenciados em relação à sua convivência com a lei do Piso. Tal comportamento foi motivado pela preocupação com o valor do vencimento que era pago quando do anúncio da lei do Piso, visto que a lei toma, como referência, para o valor do piso, o vencimento e não a remuneração. Vale destacar que as redes de ensino, em geral, atenderiam à lei, caso fosse considerado o valor da remuneração, porém nem todas atendiam quando se considera o valor do vencimento. Neste sentido, a tendência esperada era a elevação do vencimento e, conseqüentemente, sua aproximação com a remuneração. Portanto, os efeitos da implantação da Lei do Piso foram percebidos nos vencimentos dos professores e no movimento de incorporação de gratificações ao vencimento, como estratégia para aproximar o vencimento da remuneração.

Ademais, aquelas redes com vencimentos baixos em relação à remuneração, tiveram que, rapidamente, se ajustar à Lei do Piso. Foi o caso da rede de Teresina, que já, em 2009, teve sua Lei Complementar nº. 3.951, de 17 dezembro de 2009. Seus efeitos, portanto, foram sentidos no ano seguinte (2010), quando os professores, no início da carreira e com nível médio, tiveram um expressivo aumento nos seus vencimentos (145,4%). No entanto, passaram a receber, apenas, um pouco acima (na ordem de centavos) do valor da lei do Piso.

Concernente aos efeitos do impacto do Fundeb e do PSPN na remuneração dos professores dos referidos estados, pode-se concluir que a variável *Valor Fundo* (Fundef/Fundeb) teve crescimento nas receitas da educação, sendo percebido por meio da elevação do valor mínimo nacional por aluno/ano Fundef/Fundeb, uma vez que cresceu nominalmente 223,5%, percentual bem acima do percentual acumulado pelo Salário Mínimo (106,9%) no mesmo período. Portanto, com o crescimento do valor mínimo nacional por aluno/ano acima da inflação, indiretamente, o PSPN também cresceu, uma vez que sua atualização anual acompanha a variação do valor-aluno Fundef/Fundeb (valor mínimo nacional por aluno/ano), cuja variação considera os dois últimos anos, conforme estabelece o Parágrafo Único do Art. 5º da Lei do Piso

Vale destacar que, embora o PSPN tenha, indiretamente, impactado a remuneração dos professores, sua implantação sofreu impacto direto e expressivo no valor do vencimento, uma vez que contribuiu decisivamente para aproximar os valores do vencimento e da remuneração. No caso da rede pública estadual de ensino do Piauí, a partir de 2012, segundo Fontineles (2017), essa aproximação atinge o seu limite máximo, ou seja, o vencimento se iguala à remuneração, motivada pela Lei Estadual nº. 6.215/2012, que encorpou ao contracheque dos professores a última gratificação existente, denominada Gratificação de Regência. Na rede pública municipal de ensino de Teresina, a aproximação também aconteceu, só que em menor proporção, pois a relação entre o vencimento e a remuneração saiu de 46,7%, em 2006, para 71,6% em 2012.

Convém assinalar que as grandes mudanças ocorridas nos Planos de Carreiras das redes analisadas, aconteceram em função da necessidade de se ajustar esses planos à nova realidade trazida pela Lei do Piso (Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008), especialmente após 27 de abril de 2011, com a queda da ADIn. Destaca-se, ainda, que, na rede de Teresina, os efeitos da Lei do Piso no Plano de Carreira dos professores foram sentidos a partir de 2010, com a implementação da Lei Complementar nº 3.951, de 17.12.2009. Na rede estadual de Piauí, os efeitos da lei do Piso na carreira dos professores foram percebidos, de forma expressiva, a partir de 2012, quando foi incorporada a última Gratificação de Regência, por meio da Lei Estadual nº. 6.215/2012.

Na rede pública municipal de ensino de Natal, os reajustes ocorreram anualmente, com exceção de 2006 e 2012, embora, em 2006, tenha sido publicada a Lei nº 5.726/06, determinando a antecipação do Piso salarial, denominado de pró-piso nacional nos vencimentos e proventos aos professores ativos e inativos do quadro do magistério público municipal. De modo geral, entende-se que houve uma política de valorização do vencimento, razoavelmente satisfatória, seja no início ou no final da carreira, comprovando ganhos. Entretanto, segundo Araújo (2017), evidencia-se que a melhoria salarial, mesmo com a política de Fundos (Fundef e Fundeb), o Plano de Cargo, Carreira e Remuneração (PCCR) dos professores da Rede Pública Municipal de Ensino de Natal de 2004 e do PSPN, ainda não efetivou a condigna valorização salarial, apresentando melhorias, com lacunas no cumprimento das definições legais e dos anseios da categoria, como o caso da promoção (mudança de nível conforme formação) e da progressão (mudança de classe promovida pelo tempo de serviço e pela avaliação de desempenho).

Em relação à rede pública estadual de ensino do Rio Grande do Norte, as diferenças entre os vencimentos dos professores estão diretamente relacionadas à implementação do PSPN, uma vez que se entende que o professor com formação

em curso superior ou pós-graduação, segundo Araújo (2017), deve apresentar vencimentos superiores àqueles determinados na Lei do Piso. Isso ocorre porque o valor do PSPN refere-se ao vencimento mínimo que ele deve receber no início de sua carreira com formação de nível médio.

Em relação aos aspectos positivos do PSPN, Carvalho (2013, p. 8) afirma que a Lei do Piso “estimularia a realização de concursos públicos, a busca por qualificação e titulação pelos professores, a elaboração de planos de carreira, a dedicação exclusiva do professor a um único estabelecimento de ensino público e melhor remuneração”. Corroborando o entendimento desse autor, Sonobe e Pinto (2015, p.14) ressaltam que, a partir do estabelecimento do PSPN, “espera-se diminuir a discrepância existente entre diferentes regiões do país, buscando elevar o patamar da qualidade de ensino brasileiro”. Logo, observa-se que as expectativas em torno das conquistas para a categoria, através do PSPN, são positivas, em sua maioria. No entanto, a história das políticas educacionais brasileiras permite afirmar que não bastam legislações bem desenhadas, visto que, na implementação dessas leis, é necessário, também, que haja luta e mobilização social para garantir as conquistas desejadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar os efeitos da Lei do Piso nº 11.738/2008, nos vencimentos de professores das redes públicas municipais de Teresina e de Natal bem como das redes estaduais do Piauí (PI) e do Rio Grande do Norte (RN), tomou-se, como referência, a política de Fundos (Fundef e Fundeb).

É importante destacar que os referidos Fundos trouxeram conquistas importantes, tais como: a vinculação de recursos para a remuneração dos professores (Fundef) ou profissionais da educação (Fundeb); a determinação para a elaboração ou reformulação de Planos de Carreira; as diretrizes para a carreira do magistério (Resolução nº 03/1997 e a Resolução nº 02/2009 do CNE); a aprovação da Lei nº 11.738 do PSPN, que define o vencimento base, ou seja, o mínimo a ser pago ao professor com magistério, para 40 horas semanais, com um 1/3 de hora atividade para planejamento. Esses elementos configuram importantes conquistas da política de Fundos e da luta sindical.

É importante ainda salientar que a Lei do Piso foi instituída visando beneficiar os professores da educação básica que atuam nas redes públicas de ensino. No contexto de sua implantação, na maioria dos estados, a remuneração dos professores era composta por gratificações e abonos, além do vencimento. Em muitos casos, o vencimento era tão irrisório que chegava a corresponder menos da metade da remuneração. Com a lei do Piso em vigor, alguns municípios

até que pagavam o Valor Piso, caso fosse considerada a remuneração, no entanto, considerando o vencimento que era pago, ficava distante de atender àquele valor. A alternativa encontrada por muitos gestores foi incorporar as gratificações aos vencimentos, visando atender à lei do Piso.

Neste sentido, não se pode falar dos efeitos do PSPN na remuneração dos professores de escolas públicas de educação básica (do Piauí e do Rio Grande do Norte) sem fazer referência aos efeitos do Fundef e do Fundeb, uma vez que os percentuais de aumentos anuais concedidos dados ao PSPN tomam tem como referencial, o valor mínimo nacional por aluno, fixados pelo Governo Federal nos dois últimos anos antes de reajuste. No período analisado, em termos nominais, enquanto o salário mínimo cresceu 106,9%, a variação do valor mínimo nacional por aluno cresceu 223,5%, superando em mais de 50% o crescimento do salário mínimo, o que expressa o impacto positivo do Fundeb no crescimento do PSPN. Em face do exposto, é pertinente a seguinte questão: Considerando a política de Fundos e a lei do Piso, qual política teve mais impacto nos vencimentos dos professores?

É válido assinalar que a política de Fundos, por ser vinculada ao montante de impostos arrecadados, foi importante para aumentar os recursos da educação, especialmente nos estados que recebem complementação da União. Embora o crescimento do valor mínimo nacional por aluno esteja relacionado ao crescimento dos impostos, o crescimento do PSPN está vinculado ao crescimento dos recursos do Fundeb. Em um primeiro momento, pode-se inferir que a política de Fundos teve impacto positivo nos vencimentos dos professores, no entanto a lei do Piso, ao vincular os reajustes do PSPN à variação do valor mínimo nacional por aluno, produziu também impacto positivo nos vencimentos dos professores. Portanto, o mérito da Lei do Piso foi vincular os reajustes do PSPN ao Fundeb, sendo que este último, isolado, não seria capaz de elevar os referidos vencimentos, pelo fato de não haver artigos, em sua legislação, que regulamente os reajustes dos vencimentos ou a remuneração dos professores. Em relação ao Fundef, os seus efeitos, na remuneração média dos professores, segundo Davies (1999) e Arelaro (2007), só foram percebidos, nos primeiros anos de sua implantação, em função do pagamento do salário mínimo em municípios que não cumpriam essa determinação constitucional.

Conclui-se, finalmente, que a política de Fundos (Fundef/Fundeb), conforme consta na legislação, não produziu efeito determinante para elevar os vencimentos e as remunerações dos professores da educação básica que atuam em escolas públicas brasileiras, especificamente, nas redes públicas analisadas, uma vez que tem funcionado, desde a implantação da Lei do Piso, como indicador de reajuste, por meio da variação do valor mínimo nacional

por aluno. Portanto, embora a elevação dos vencimentos dos professores esteja relacionada, simultaneamente, ao Fundeb e à Lei do Piso, foi esta última que agiu, de forma determinante, para que estados e municípios elevassem os vencimentos dos professores. Neste sentido, a Lei do Piso nº 11.738/2008, embora, não obstante diferenciada, produziu, conforme a rede analisada, efeitos positivos nos vencimentos de professores das redes públicas municipais de Teresina e de Natal e das redes estaduais do Piauí (PI) e do Rio Grande do Norte (RN).

REFERÊNCIAS

ALVES T., PINTO, J. M. de R. Remuneração e características do trabalho docente no Brasil: um aporte. 2011. **Cadernos de Pesquisa**, v. 41, n. 143, mai/ago, 2011.

ARELARO, L. R. G. Fundef: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação. In: Anais da 30ª Reunião Anual da ANPED, 2007.

ARAÚJO. Fádyla Késsia Rocha de. **Desafios da valorização dos professores da educação básica da rede pública estadual de ensino do Rio Grande do Norte: carreira e remuneração (2009-2015)**. 37:331.2 f. 258. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Programa de Pós-graduação em Educação, Natal, 2017.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política? **Educação e Sociedade**. Campinas, v.28, n. 100, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Edição administrativa do texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº1/1992 a 56/2007 e pelas emendas Constitucionais de Revisão nº. 1 a6/1994. Brasília: Senado Federal, 2008.

_____. **Lei nº.11738**, de 16 de julho de 2008b. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11738.htm>. Acesso em: 12 out. 2008.

_____. **Lei nº. 9.424**, de 24 de dezembro de 1996f. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art.60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível: <<https://www.presidencia.gov.br/casacivil/site/static/le.htm>> Acesso em: nov. 2005.

_____. **Lei nº.11.494**, de 20 de junho de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB. Disponível em <www.planalto.gov.br/ccivil>. Acesso em 10/jul./2008.

_____. **Lei nº 6.215**, de 01 de junho de 2012. Dispõe sobre o reajuste do vencimento dos profissionais do magistério público da educação básica, para atender ao piso nacional. Disponível em:http://www.seadprev2.pi.gov.br/download/201208/SEAD08_e30e731909.pdf. Acesso em: 28 jan. 2018.

CARVALHO, Fabrício Aarão Freire. Política de valorização do magistério da educação básica no contexto recente da política de fundos: análise da carreira docente em Ananindeu, PA. In: **Simpósio brasileiro de política e administração da educação**, 26., 2013. **Anais...** 2013. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/FabricioCarvalho-ComunicacaoOral-int.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2016.

DAVIES, Nicholas. **O Fundef e o orçamento da educação – desvendando a caixa preta**. Campinas, SP: Autores Associados, 1999.

FONTINELES, I. C. da S. **Artífices de seu Ofício**: a relação entre a formação e a remuneração dos professores das redes públicas piauienses (1996-2016). 179 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Piauí. Teresina, 2017.

GATTI, B. A.; BARRETO, E. S. de SÁ. **Professores do Brasil**: impasses e desafios. Brasília, UNESCO, 2009.

GOUVEIA, A. B, SOUZA, A. R. Os trabalhadores docentes da educação básica em uma leitura possível das políticas educacionais. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, vol. 19, jan, 2011.

NATAL. Secretaria Municipal de Educação. **Lei Complementar nº 58, de 13 de setembro de 2004**: Plano de Cargos, Carreira e Remuneração e Estatuto do Magistério Público Municipal de Natal. Natal, RN, 2004.

NATAL (Município). Lei nº 5.726, de 10 de maio de 2006. Dispõe sobre a antecipação de valores pró-piso salarial nacional nos vencimentos e proventos dos professores ativos e inativos do quadro do magistério público municipal e determina outras providências. In **Diário Oficial do Município**. 2006.

PIAUÍ. **Lei nº. 4.212**, de 5 de julho de 1988. **Dispõe sobre o estatuto do magistério público de 1º e 2º graus do Estado do Piauí e dá outras providências**. Teresina, 1988. Disponível em: <<http://legislacao.pi.gov.br/legislacao/default/ato/12635>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Remuneração adequada do professor: desafio à educação brasileira. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 51-67, jan. /jun. 2009. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>

RIO GRANDE DO NORTE. Lei Complementar n. 322/06, que dispõe sobre o **Estatuto e o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério Público Estadual**, referente à educação básica e à educação profissional. Disponível em <www.governorn.gov.br/ccivil>.

SALES, Luís Carlos. Piso salarial nacional no plano de carreira do magistério público do município de Teresina. **Educação em Foco**, Belo Horizonte, ano 15, n. 19, p. 301-330, jun. 2012.

SALES, Carlos Sales; CRUZ, Rosana Evangelista da; SILVA Magna Jovita. **Remuneração dos docentes da rede estadual de educação do Piauí**. Fineduca. Porto Alegre, v.4, n.4, 2014. Disponível em: Acesso em 24 out. 2016.

SILVA, M. J. G. S. **Custo Direto de Financiamento das Escolas Públicas Municipais de Teresina– Piauí**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Piauí. Teresina, 2008.

SILVA, S. O. **O impacto do Fundef/Fundeb na Remuneração dos Profissionais do Magistério da Rede Estadual do Piauí**. 2011. 108 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPI, Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2011.

SOARES, Marina Gleika Felipe. **Remuneração e Carreira dos Profissionais da Educação Básica**: o impacto da Lei do Piso na Rede Estadual do Piauí no período de 2008 a 2014. 85 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Piauí. Teresina, 2016.

SONOBE, Aline Kazuko; PINTO, Marcelino de Rezende. Um olhar sobre a evolução da legislação acerca da valorização docente no Brasil. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 5, n. 5, 2015. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/fineduca>>. Acesso em: 19 set. 2016.

TERESINA. **Lei nº 1.870**, de 02 de dezembro de 1986. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público de 1º e 2º Graus da Rede de Ensino do Município de Teresina. *Diário Oficial do Município*, Teresina, 05 dez. 1986.

_____. **Lei nº 2.972**, de 17 de janeiro de 2001. Dispõe sobre o Estatuto e o Plano de Cargos e Salários do Magistério Público da Rede de Ensino do Município de Teresina. Disponível em <http://www.semec.pi.gov.br/Dimon/Arquivos/Leg_Leis/Arquivo15.pdf>. Acesso em: 22 set. 2010.

_____. **Decreto nº 6.835**, de 06 de julho de 2006. Regulamenta o art. 19, da Lei nº 2.972, de 17 de janeiro de 2001, que dispõe sobre o Estatuto e o Plano de Cargos e Salários do Magistério Público da Rede de Ensino do Município de Teresina, alterado pela Lei nº 3.515, de 19 de maio de 2006. *Diário Oficial do Município*, Teresina, n. 1.109, 14 jul. 2006, p. 03 e 04. Disponível em <http://www.teresina.pi.gov.br/dom/doc_diario/DOM1109-1-14072006.pdf>. Acesso em: 22 set. 2010.

_____. **Lei Complementar n. 3.951**, de 17 de dezembro de 2009. Altera dispositivos da Lei nº 2.972, de 17 de janeiro de 2001, que dispõe sobre o Estatuto e o Plano de Cargos e Salários do Magistério Público da Rede Ensino do Município de Teresina, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.semec.pi.gov.br/Dimon/Arquivos/LegLeis/semec_3e5d36ddb3.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2010.

LUIS CARLOS SALES Possui graduação em Engenharia Civil pela Universidade Federal do Piauí (1981), mestrado em Educação pela Universidade Federal do Piauí (1995) e doutorado em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (1999). Atualmente é professor Titular da Universidade Federal do Piauí, do Programa de Pós-Graduação em Educação e do Departamento de Fundamentos da Educação. É Diretor do Centro de Ciências da Educação. Tem experiência na área de Educação, atuando principalmente nos seguintes temas: educação, representações sociais, financiamento da educação e política educacional. E-mail: lwis@ufpi.br

MAGNA FRANÇA possui Graduação em Pedagogia pela Universidade do Distrito Federal (1973), mestrado (1998) e doutorado (2001) em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Atualmente exerce o cargo de professora titular do Centro e Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Lider do grupo de Pesquisa Políticas e Gestão da Educação do DFPE/CE/UFRN. Coordena pesquisa em rede (12 IFES) sob a coordenação geral da U.F. do Paraná denominada Remuneração dos professores da educação básica: o Fundeb e o PSPN. E-mail: magna@ufrnet.br

*Recebido em maio de 2018
Aprovado em julho de 2018*

Crítérios de movimentação na carreira de professores da educação básica em doze capitais brasileiras¹

***Criteria of movement in the career of teachers of basic education in twelve
brazilian capitals
Criterios de movimiento en la carrera de profesores de la educación básica en
doce capitales brasileñas***

**MARGARITA VICTORIA RODRÍGUEZ
DALVA VALENTE GUIMARÃES GUTIERRES
JORISMARY LESCANO SEVERINO**

Resumo: O texto focaliza os critérios de movimentação na carreira docente de 12 capitais brasileiras, com base em estudo documental. As carreiras dos professores analisadas apresentam particularidades, como critérios de movimentação na carreira diferenciados, com destaque para a titulação na movimentação vertical e o tempo de serviço, a avaliação de desempenho para a progressão horizontal. A movimentação na carreira é condicionada por fatores tais como os limites orçamentários, bem como o não cumprimento das normas legais que regulam a carreira por parte dos governantes.

Palavras-chave: política educacional; plano de cargos e carreira; valorização profissional.

Abstract: The text focuses on the criteria of movement in the teaching career of 12 Brazilian capitals, based on a documentary study. The analyzed careers of teachers present particularities as differentiated criteria of career movement, with emphasis on qualification in vertical movement and time of service, performance evaluation for horizontal progression. The movement in the career presents factors like the budgetary limits, as well as the non-compliance with the legal norms that regulate the career on the part of the rule.

Keywords: educational politics; career and position plan; professional valuation.

Resumen: El texto trata de los criterios de movimiento en la carrera docente de 12 capitales brasileñas, con base en estudio documental. Las carreras de los profesores analizadas presentan particularidades, como criterios de movimiento en la carrera diferenciados, con destaque para la titulación en el movimiento

1 Agradecemos a colaboração dos professores que compuseram a Força Tarefa sobre Planos de Carreira na primeira fase da Pesquisa “Remuneração de professores de escolas públicas de educação básica: configurações, impasses, impactos e perspectivas”: Dalva Valente Guimarães Gutierrez, Márcia Jacomini (SP), Vera Brito (MG, *in memoriam*), Rogério Gurgel (PB) e Fabrício Carvalho (PA) ao disponibilizar o Relatório da FT.

vertical y el tiempo de servicio, la evaluación de desempeño para la progresión horizontal. El movimiento en la carrera está condicionado por factores tales como los límites presupuestarios, así como el no cumplimiento de las normas legales que regulan la carrera por parte de los gobernantes.

Palabras clave: política educativa; plan de cargos y carrera; valoración profesional.

INTRODUÇÃO

O presente artigo é resultado dos estudos e pesquisas realizadas no âmbito do projeto de pesquisa nacional “Remuneração de professores de escolas públicas da Educação Básica no contexto do FUNDEB e do PSPN” (2012-2017), que teve como um de seus objetivos analisar os Planos de Cargos e Carreiras da Educação Básica em 12 estados brasileiros² e suas capitais. Neste trabalho, focalizam-se os 12 municípios das capitais dos estados pesquisados: Florianópolis, Porto Alegre, São Paulo, Belo Horizonte, Cuiabá, Curitiba, Campo Grande, João Pessoa, Teresina, Natal, Belém e Boa Vista, na perspectiva de descrever e analisar os critérios de movimentação na carreira de professores adotados por esses municípios-capitais no contexto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN).

A problemática deste artigo está orientada pelas seguintes questões: por um lado, visa-se a identificar e analisar as normas legais que regulamentam a elaboração e implementação dos Planos de Cargos e Carreiras dos professores da Educação Básica e, num segundo momento, procurou-se verificar como os planos de Cargos e Carreira dos municípios selecionados na pesquisa contemplam as regulações previstas na legislação nacional, focalizando os critérios de movimentação na carreira do magistério presentes nos estatutos e planos de carreira.

O método de pesquisa utilizado foi a pesquisa documental com base na coleta e análise dos Planos, com vistas a sistematizar as categorias antes mencionadas. A princípio, houve um levantamento de dados acerca dos trabalhos acadêmicos já realizados sobre a temática em bancos de dados como o *Scielo*, CAPES, Google Acadêmico e domínio público. As legislações nacionais foram coletadas no *site* do Portal do Planalto e no Portal do Ministério de Educação. Para ter acesso às legislações sobre a carreira docente dos municípios utilizamos

2 A pesquisa focalizou os estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul, São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Paraná, Piauí, Rio Grande Norte, Pará e Roraima e suas capitais.

a base de dados da pesquisa nacional³ bem como o *site* das câmaras municipais e dos sindicatos de professores das capitais dos estados selecionados na pesquisa. Utilizamos como embasamento teórico autores que trabalham na área como Araújo (2013), Castro (2006), Dutra Jr *et. al* (2000), Guimarães (2015), Gurgel e Souza Junior (2013), Torricella (2007), entre outros.

O presente artigo está constituído de duas partes. Na primeira, intitulada “Política de Carreira e Professores da Educação Básica no Brasil: mobilização e regulamentação”, realizamos uma breve explanação sobre a legislação e documentos nacionais que normatizam a implantação dos Planos de Cargos e Carreiras no país, procurando estabelecer um diálogo com os autores da área. Em um segundo momento, no tópico intitulado: “Carreira de professores da Educação Básica em capitais brasileiras: estrutura e critérios de movimentação” se discute o marco regulatório que regeu/rege os planos e estatutos dos municípios capitais dos estados investigados, destacando e analisando comparativamente os critérios de movimentação na carreira de professores adotados por cada ente federado. Finalmente, trazemos as conclusões, onde se faz uma síntese das alterações ocorridas nos critérios de movimentação na carreira dos professores dos municípios analisados, considerando-se como parâmetro de análise a instituição do FUNDEB, a partir de 2007, e a criação do PSPN a partir de 2008.

POLÍTICA DE CARREIRA DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: MOBILIZAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO

Os primeiros Planos de Cargos e Carreiras ligados ao magistério foram elaborados entre o início dos anos 1970 e 1990, fundamentados pela Lei nº 5.692/1971. Segundo Dutra Jr *et. al*. (2000) os mesmos guardam características comuns quanto à estrutura da carreira e remuneração do magistério público brasileiro em vigência após a Constituição de 1988. Formuladas a partir da década de 1970, as leis estaduais constituíram-se em referência para as legislações municipais, cuja maioria data da década de 1980. Em todas as normas legais estaduais, o regime jurídico adotado é o estatutário, o qual se generalizou como regime jurídico único no nível dos estados, como consequência do texto constitucional de 1988.

Com a crescente taxa de matrículas na Educação Básica pública que aconteceu desde a década de 1950, a escola pública passou a atender um novo tipo de demanda: as camadas populares. Mas a referida expansão das matrículas se

3 Relatório de Pesquisa Nacional “Remuneração de professores de escolas públicas de Educação Básica” (GUTIERRES; CARVALHO; JACOMINI; BRITO, 2013)

acentuou durante os anos 1970, quando havia os seguintes quantitativos: Ensino Fundamental, 15.895.000 alunos e 1.119.000 no Ensino Médio; entretanto, uma década após, em 1980, a matrícula ascendia, no Ensino Fundamental, a 22.598.000 de alunos e, no Ensino Médio, a 2.189.000. Esse número de alunos aumentou, em 1991, para 29.204.000 no Ensino Fundamental e 3.770.000 no Ensino Médio; no ano 2000, 35.718.000 de alunos e 8.193.000 no Ensino Médio (CASTRO; LEITE, 2006).

Os professores, que durante as primeiras décadas do século XX eram recrutados das camadas médias para exercer as tarefas de ensino, devido ao crescimento da demanda escolar, começaram a ser recrutados também das camadas populares. No entanto, Dutra Jr *et. al.* (2000, p. 16) afirmam que “a explosão das matrículas [...] não foi acompanhada por crescimento proporcional de recursos públicos para a educação”, culminando assim na consequente desvalorização dos professores, que tiveram que multiplicar jornadas de trabalho, com maior número de alunos, recebendo menores salários.

Conforme Dutra Jr *et. al.* (2000) dadas às condições deficitárias em relação aos salários e de trabalho, os professores participaram de lutas e greves realizadas nos anos de 1970, juntamente com os demais trabalhadores, em busca de melhorias trabalhistas, mas não conseguiram reverter a desvalorização profissional. Assim, o novo sindicalismo docente desencadeou uma série de mobilizações, lutas sindicais de diversas índoles no contexto do governo militar.

No estado de Rio de Janeiro, por exemplo, em 1979, a Sociedade Estadual dos Professores (SEP) iniciou uma greve em defesa da aposentadoria especial e da elaboração do Estatuto do Magistério e uma segunda greve foi deflagrada nesse mesmo ano pelo Centro Estadual dos Professores (CEP) (ANDRADE, 2001).

Também se registraram greves docentes no estado de Paraná nos anos 1968 e 1978, nas quais participaram professores da capital e região metropolitana em defesa de melhores condições de trabalho e contra os representantes estaduais do governo militar. Mas somente a partir de 1980, houve um envolvimento maciço dos professores do estado numa greve que durou 22 dias; dela participou a maioria dos docentes das cidades, tanto da capital como do interior. Em 1981, o movimento grevista alcançou 80% dos professores durante 24 dias (RODRIGUES, 2007).

No estado de São Paulo, aconteceram nesse momento histórico duas greves de trabalhadores de grande envergadura: em 1978 e 1979, das quais participaram pela primeira vez os professores, que reivindicavam aumento salarial e a elaboração de um novo Estatuto do Magistério que incorporasse as demandas dos docentes. A greve durou 24 dias, ao final dos quais os docentes saíram vitoriosos, porque se aprovou um novo estatuto e se fortaleceu o movimento

sindical docente. Entretanto, a greve de 1979, acabou sendo derrotada pelo governo estadual, de Paulo Maluf, que adotou como medida punitiva a exigência aos diretores das escolas que divulgassem as listas dos professores grevistas, com o que se desestimulou a adesão à greve. Os diretores, porém, recusaram essa ordem. Como resultado do enfrentamento político entre os docentes e o governador por conta de que não atendia às reivindicações sindicais, durante os anos 1980, o sindicato realizou várias greves dada a precarização salarial e o baixo poder aquisitivo dos docentes. (CAÇÃO, 2001).

De acordo com Guimarães (2015, p. 60) “a efetivação de políticas públicas que valorizassem a ação docente, em aspectos como remuneração, carreira, formação e condições de trabalho” esteve muito presente nas manifestações de luta e reivindicações dos professores em todo o Brasil. As mobilizações exprimiam a situação precária do trabalho docente no país.

No final da década de 1980, esse contexto de tensão política mudou, como consequência do emergente Estado Democrático de Direito garantido pela Constituição da República Federativa do Brasil (1988), que incorporou no texto uma reivindicação histórica do movimento docente: o entendimento de que a valorização profissional do magistério é condição fundamental para a garantia de um padrão de qualidade da educação. A partir de então, a valorização do magistério em âmbito nacional esteve presente nos debates e na elaboração das reformas educacionais que se acunharam nos anos 1990 e 2000.

No entanto, as reformas educacionais brasileiras estão intrinsecamente ligadas a movimentos de organismos internacionais que prezam pela reorganização do capital e reestruturação do trabalho, pois segundo Guimarães (2015),

A carreira e remuneração dos profissionais do magistério público brasileiro insere-se em um cenário amplo no qual são definidas as políticas educacionais, protagonizado por atores internos e externos ao Estado-Nação e que mantém íntima relação com as transformações do modo de produção capitalista em nível global. (p. 34).

As exigências das instituições financeiras internacionais presentes em documentos oficiais tiveram influência na implantação das políticas educacionais no Brasil, fazendo assim sobressair novas configurações que reforçam a subordinação da educação e, consequentemente do trabalhador docente, aos princípios econômicos do capital.

Destacamos que grande parte das reformas educacionais foi implementada tendo como base as mudanças na legislação e que tanto seu formato final como sua aplicabilidade são resultados de embates teóricos e políticos travados entre as partes interessadas, ou seja, a elaboração e implementação das políticas públicas

são definidas em contextos nos quais, em determinados momentos, sobrepõem-se os interesses da classe trabalhadora, em outros, tais interesses são secundarizados em detrimento das forças políticas dadas no momento.

De forma a contextualizar brevemente acerca das normas que regulam os Planos de Cargos e Carreiras da Educação Básica, analisaremos, a seguir, os marcos nacionais que trouxeram, em forma de lei, garantias de direitos aos trabalhadores da educação. Após extenso processo de elaboração e votação, a Constituição Federal foi promulgada em outubro de 1988, cercada por grandes expectativas. Após vinte anos de ditadura e violação de direitos, as organizações populares, representantes da classe trabalhadora e da burguesia travaram um grande embate com relação aos princípios e direitos que a Carta Magna deveria assegurar. Isto resulta em que a redação final da CF se mostra ambígua pelo fato de:

Reforçar a ordem burguesa, na medida em que constitucionaliza o direito de propriedade, a livre iniciativa, a herança, a livre concorrência - institutos basilares do regime capitalista; e por outro, ao ordenar a essa burguesia que garanta a existência de uma sociedade livre, justa e solidária, capaz de garantir a soberania nacional, erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Trata-se, pois, de uma carta social-democrata com tonalidades nacionalistas. (CARDOSO JUNIOR, 2009. p. 40)

Com efeito, como resultado de um longo período ditatorial de violações de direitos, aconteceu o processo de redemocratização do país, no qual as organizações populares, inclusive dos professores, lutaram ativamente no processo de elaboração da constituinte e sua participação foi de extrema importância para garantir, em forma de lei, direitos básicos como educação pública de qualidade às camadas populares.

Na Constituição Federal (1988), no Capítulo que trata da Educação Nacional, estabelecem-se como fundamentos básicos: a qualidade do ensino, a gestão democrática e o acesso gratuito, considerados como princípios basilares da nação. Com relação ao magistério, no artigo 206, inciso V, verifica-se:

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, s/p).

Tal garantia foi inclusa pela Emenda Constitucional nº 53 de 2006, a mesma que inseriu no artigo antes citado, o inciso VIII, que fixa o piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública nos termos de Lei Federal.

Outro documento considerado fundamental para compreender o processo histórico de institucionalização dos planos e cargos de carreira do magistério é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei 93.94/1996, (BRASIL, 1996) que define e regulamenta o sistema de educação no Brasil com base nos princípios presentes na Constituição. Ressalta-se que esta norma foi instituída durante os anos 1990, num contexto de reformas educativas, mais precisamente no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003).

Essas reformas abarcavam todos os níveis do ensino e visavam a atender às recomendações internacionais advindas de organismos bilaterais de financiamento como o Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento e, mais especificamente, da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), que salientavam a necessidade de reformular os conteúdos curriculares, a gestão, o financiamento educativo e também as questões relacionadas com a formação, a avaliação e a regulamentação do trabalho dos professores.

Sendo assim, a elaboração do projeto da LDB, que vinha de um processo de longa discussão e participação social, centrado em princípios democráticos que atenderam às demandas da sociedade civil, no início dos anos 1990, enfrentará um contexto político e econômico caracterizado pela reestruturação produtiva e por diretrizes ideológicas de caráter neoliberal, situação que vai impactar na redação final, porque foram incorporadas algumas das orientações dos referidos organismos internacionais.

Segundo afirma Pino (1992), é possível verificar dois momentos no processo de tramitação da LDB, Lei 93.94/1996; o primeiro se iniciou com a elaboração do anteprojeto em 1987, quando houve a participação da sociedade civil e acadêmica na defesa da escola pública, gratuita e universal, principalmente mediante os Fóruns Nacional e os Estaduais, as forças políticas, sindicais e de diversas organizações envolvidos na elaboração da proposta estavam a favor dos interesses democráticos e das necessidades das classes trabalhadoras. Em um segundo momento, a tramitação do projeto de lei foi marcado pelo jogo de interesses que estavam presentes no Congresso Nacional, sobretudo dos representantes das escolas privadas e confessionais.

Conforme Conceição (2009), as contribuições dos educadores para o debate, por se contraporem à ideologia e às políticas de ajuste, foram desconsideradas na elaboração do documento. Consideramos, então, que a Lei 9.394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Básica Nacional, que regulamentou a Constituição Federal (1988), foi produto de uma movimentação

política que ignorou as organizações populares, que prezavam por uma educação gratuita, laica, de qualidade, e legitimou a maior parte dos interesses de facções da classe dominante.

Em relação à valorização dos professores a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/1996, apresenta no Artigo 67 o seguinte:

Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

I – ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

II – aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;

III – piso salarial profissional;

IV – progressão funcional baseada na titulação ou habilitação e, na avaliação de desempenho;

V – período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;

VI – condições adequadas de trabalho (BRASIL, 1996, s/p, grifos nossos).

Segundo a citada lei, está estabelecido que os Planos de Carreira e os Estatutos do magistério público devem garantir o ingresso exclusivamente por meio de concursos públicos, possibilitar o aperfeiçoamento com licença remunerada, assegurar piso salarial, progressão funcional, condições de trabalho, entre outras coisas, afirmando-se assim, por lei, direitos importantes para a classe.

Em 1996, foi aprovada a Emenda Constitucional 14/1996 que criou o FUNDEF, que subvinculou 15% dos impostos dos estados e municípios ao Ensino Fundamental, por um período de dez anos. O FUNDEF centralizava recursos, a princípio, para depois redistribuí-los de acordo com o número de matrículas existentes nas redes de ensino. Sendo assim, assumiu uma natureza de fundo de gestão, não gerando novos recursos, só canalizando os já previstos (GEMAQUE, 2007).

De certa maneira, o FUNDEF, ao focar apenas o financiamento do Ensino Fundamental, seguiu um caminho de contenção de recursos depositados na área educacional e abandonou a alternativa pelo direito universal a educação de qualidade. A estratégia redistributiva que, apesar de esboçar uma hipotética equidade, primava por ampliar uma suposta eficácia da atuação governamental, focalizando em uma etapa específica da Educação Básica em detrimentos de das outras.

Em 2005, com o período de vigência do FUNDEF chegando ao fim, o debate sobre a próxima elaboração de estratégias para o financiamento da educação foi tenso. Embora houvesse diversas Propostas de Emenda Constitucional (PECs) acerca do tema, o debate centrou-se na PEC 415/2005, apresentada pelo

governo, que culminou com a Emenda Constitucional nº 53/2006 que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), regulamentado em julho de 2007 pela Lei nº 11.494/2007. Esse Fundo amplia o foco do FUNDEF, englobando toda a Educação Básica (Ensino Fundamental, Educação Infantil e Ensino Médio) por um período de 14 anos; previu a valorização dos profissionais da educação por meio de planos de carreira; aumentou os percentuais de vinculação dos recursos que compunham o FUNDEF de 15% para 20%; e subvinculou outros impostos que compõem a estrutura de financiamento educacional brasileiro.

A implantação do FUNDEB aconteceu gradualmente nos três primeiros anos de sua vigência - 2007 a 2009 - e deve perdurar até dezembro de 2020. De acordo com Freire (2015), o FUNDEB surgiu pela necessidade causada pelo FUNDEF, que logo iria findar-se, em 2006, que causou um descompasso entre as etapas da Educação Básica, prejudicou a universalização e a melhoria da qualidade da educação pública, assim como também, “Pela multiplicação de desvios de verbas, ineficácia dos Conselhos, lentidão na melhoria salarial dos professores, descumprimento do valor mínimo e demanda pelo ensino médio sem cobertura financeira” (FREIRE, 2015, p. 147).

O FUNDEB manteve semelhanças com o FUNDEF, o que permite alguns autores, como Araújo (2013), caracterizá-lo como legado em continuidade com o antigo Fundo. Dentre as similaridades, destacamos a manutenção dos fundos por estados, a previsão de no mínimo 60% desses recursos para a remuneração do magistério, a obrigação da implantação dos Planos de Carreira e o caráter distributivo proporcional ao número de alunos matriculados.

Em conformidade com a legislação vigente, o Conselho Nacional de Educação (CNE) aprovou, em 2009, a Resolução nº 02/2009 (BRASIL, 2009) que fixa as Diretrizes para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública. De acordo com Guimarães (2015, p. 60) essa “[...] resolução determinou como obrigatoriedade a instituição de Planos de Cargos, Carreira e Remuneração aos profissionais do magistério, cabendo aos entes federados a avaliação sobre a construção de planos padronizados que considerassem os demais profissionais da educação”.

O artigo 4º dessa Resolução, ao tratar dos princípios para a instituição do plano de carreira, reporta-se à progressão na carreira prevista por meio de incentivos que perpassam a titulação, experiência, desempenho, atualização e aperfeiçoamento, conforme a redação:

Art. 4º [...] V- Progressão salarial na carreira, por incentivos que contemplem titulação, experiência, **desempenho**, atualização e aperfeiçoamento profissional; [...]

XII- **estabelecimento de critérios objetivos para a movimentação dos profissionais** entre unidades escolares, tendo como base os interesses da aprendizagem dos educandos (BRASIL, 2009, grifos nossos).

No que diz respeito à questão da movimentação na carreira por avaliação de desempenho, o artigo 5º da referida resolução destaca que os incentivos a esse tipo de progressão serão mediante avaliação de desempenho do profissional do magistério (*Idem*).

Entre outras determinações, as Diretrizes Nacionais fixam que o salário inicial para as carreiras dos profissionais da educação respeitando a respectiva jornada de trabalho estabelecida nos planos de cargos, em relação a valores, nunca deve ser inferior ao do Piso Salarial Profissional Nacional. Estabelecem também a diferenciação dos salários iniciais por titulação básica entre os habilitados em nível médio e os habilitados em nível superior e pós-graduação *lato sensu* além de assegurar a revisão salarial anual dos salários iniciais e das remunerações de carreira para preservar o poder aquisitivo dos educadores. Sendo assim, as diretrizes determinam nacionalmente importantes garantias à classe dos trabalhadores em educação em relação à remuneração docente.

Um aspecto a ser destacado durante o segundo mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) é o esforço por induzir a materialização de forma maciça de elaboração de Planos de Cargos, Carreira e Remunerações dos professores da Educação Básica, dado que ainda havia no país um número considerável de municípios que não contavam com o documento que regulamenta a atividade profissional dos docentes. O Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007⁴ que dispõe sobre o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, base de implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR), também menciona a avaliação do desempenho do professor nos Planos de carreira.

Assim, entre as medidas que foram adotadas nesse momento histórico, ressalta-se também a Lei nº 11.738 instituindo o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica, que contribuiu para incentivar a equiparação salarial dos professores em todo país, apesar das inúmeras resistências para sua implementação.

4 Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

A cartilha “Planos de Carreira e Remuneração: contribuições para a elaboração e a revisão de planos de carreira e remuneração dos profissionais da educação escolar básica pública”, publicada em 2016, elaborada pelo Ministério da Educação com base nas legislações historicamente estabelecidas, apresenta orientações para a elaboração de Planos de Cargos e Carreiras com objetivo de oferecer apoio técnico para os dirigentes e suas equipes, possibilita uma avaliação sobre os impactos financeiros decorrentes das diferentes formas de organização de um plano de carreira e remuneração para os profissionais do magistério, expondo também sugestões de elaboração do mesmo, explana que “a remuneração dos profissionais da educação é considerada prioridade para a educação nacional” (BRASIL, 2016, p. 10)

A remuneração, a carreira e as condições de trabalho do magistério estão ligados, historicamente, à qualidade do ensino público e ao desenvolvimento do processo de (des)valorização docente. De acordo com Rocha (2009) no decorrer da construção e organização da educação brasileira, a valorização docente citada estabeleceu-se em um jogo conflitante de valores “que são próprios do processo educacional [...] e o não reconhecimento desses valores pelos poderes públicos em suas políticas de formação profissional, salários e incentivos.” (ROCHA, 2009, p. 21)

É nesse contexto histórico de mudanças nas orientações legais sobre a valorização docente que situamos a necessidade de aprofundar estudos sobre as possíveis mudanças nos critérios de movimentação na carreira de docentes no Brasil. Nesse sentido, na seção a seguir conheceremos as informações referentes à carreira de professores nos municípios de Florianópolis, Porto Alegre, São Paulo, Belo Horizonte, Cuiabá, Curitiba, Campo Grande, João Pessoa, Teresina, Natal, Belém e Boa Vista.

CARREIRA DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM CAPITAIS BRASILEIRAS: ESTRUTURA E CRITÉRIOS DE MOVIMENTAÇÃO

A carreira dos profissionais de educação dos municípios analisados segue uma estrutura e movimentação previstas nos planos e estatutos. Nesse contexto, com base no marco regulatório e dados disponibilizados no relatório da pesquisa nacional, que definem a estrutura e movimentação, será realizada uma análise comparativa desses aspectos nos municípios selecionados.

a) Estrutura da Carreira docente nos municípios

A configuração da carreira docente nos municípios pesquisados apresenta as mais diferentes formas. Há grande variedade no número de cargos, de classes/padrão/níveis/referências, conforme a formação e os graus de movimentação na carreira. O interstício de tempo necessário para que haja progressão na carreira também é variado, o que impacta na amplitude de tempo de duração da carreira (desde o ingresso até a aposentadoria).

A esse respeito, os dados constantes no quadro a seguir apresentam as seguintes informações:

Quadro 01 - Estrutura da Carreira Docente em Municípios Brasileiros

Local	Cargo	Classe/ Padrão/Nível/ Referência	Formação	Classe, Nível, Referência ou Grau	Interstíc.	Amplitude da Carreira (anos)*
BEL	-	3 (1, 2, 4)	Méd. a Plena.	13 (1 a 13)	2	29
BH	2	2	Méd. e Plena.	12 (1 a 12) 14 (10 a 24)	variável	31
BV	-	5 (I a V)	Méd. a Dout.	15 (N1–N15)	2	33
CG	-	5 (1 a 5)	Méd. a Dout.	8 (A a H)	3 a 6	27
CB	-	3 (I a III)	Plen. a M/Dou.	7 (A - G)	5	38
CURT	2	4 (I a VI)	Plena a Dout.	9 (A - I)	2	21
FLOR	2	4 (III a VI)	Plena a Dout.	9 (A - I)	2 a 3	21 a 30
JP	2	5 (A a E) 4 (A a D)	Méd. a Dout. Plena a Dout.	5 (I - V)	5	28
NT	2	2 (1, 2) 3 (A,B,C)	Plena a Pós Méd. a Pós	15 (A–P) 15 (I a XV)	4 2	33
POA	-	5 (1 – 5)	Méd. a Dout.	4 (A-D)	6	27
SP	3	10 (11-21)	Méd. a Plena.	5 (A–E)	variável	22
TE	2	3 (C, B, A)	Lic. Plena	13 (V a I)	variável	33

Fonte: Gutierrez; Carvalho; Jacomini; Brito, 2013.

Nota: * Está incluído o tempo relativo ao estágio probatório de 3 anos.

Existe mais de um cargo de professor em alguns municípios, a exemplo de Belo Horizonte (2), Curitiba (2), São Paulo (3), Florianópolis (2), Natal (2) e Teresina (2). A passagem de um para outro cargo se faz mediante concurso ou formação acadêmica, a critério de cada sistema. De maneira geral, o cargo de professor comporta escalonamentos de acordo com a formação acadêmica, que recebem diferentes nomenclaturas como: categoria funcional (Belém), níveis (Campo Grande, Cuiabá, Curitiba, Florianópolis, Natal - para o Ens. Fundamental, Porto Alegre), classes (Belo Horizonte, Boa Vista, Teresina) ou

Padrão (Natal -para Ed. infantil). As formações consideradas dos professores nos municípios variam de Ensino Médio a Doutorado (Boa Vista, Campo Grande, João Pessoa, Porto Alegre, Natal); médio a superior (Belém, Belo Horizonte, São Paulo); superior a mestrado/Doutorado (Curitiba, Florianópolis, Cuiabá) e, sem variação de escalonamento, o município de Teresina, que considera apenas a formação superior (Licenciatura Plena) como pré-requisito para a entrada tanto dos professores de primeiro ciclo quanto para os de segundo ciclo.

As carreiras docentes de todos os municípios também apresentam escalonamentos conforme o tempo de serviço, a formação em serviço e a avaliação de desempenho, chamados de referências (Belém, Curitiba, João Pessoa, São Paulo e Porto Alegre); níveis (Belo Horizonte, Boa Vista, Natal - Infantil e Teresina) e classes (Campo Grande, Curitiba, Florianópolis e Natal - Fundamental). O município de São Paulo, além do uso do termo “referências” para evolução na carreira, utiliza também a denominação de “graus”.

A estrutura de carreira do magistério nos municípios abrange as mais diversas formas, variando na quantidade de cargos e na amplitude da carreira. A grande maioria (91,7%) dos planos pesquisados estrutura os cargos de acordo com o nível de formação e não segundo a área de atuação do professor, conforme recomenda a Resolução nº 02/2009 que define Diretrizes nacionais para carreira docente da Educação Básica. A exceção é o município de Natal, que apresenta Plano de Carreira para os professores de Educação Infantil em separado.

A amplitude da carreira leva em conta a duração da carreira, considerando o menor e o maior escalonamento da carreira em um mesmo cargo e é muito variada e difícil de precisar, pois, em boa parte dos estatutos e planos de carreira, o interstício de tempo de progressão/evolução na carreira depende do desempenho docente e em alguns casos, de orçamento, o que tende a flexibilizar o tempo de sua duração. Por conseguinte, os tempos aqui apresentados para as carreiras a título de amplitude da carreira são meramente aproximações.

b) Movimentação na carreira baseada na formação e titulação acadêmica

A progressão/evolução na carreira docente baseada na formação e titulação acadêmica nos municípios analisados associa-se a outras regras como tempo de serviço e avaliação de desempenho. A progressão/evolução na carreira recebe as mais diferentes denominações nos municípios: progressão funcional vertical (Belém); promoção por titulação ou progressão vertical (Boa Vista); progressão funcional (Natal); progressão vertical (João Pessoa); promoção vertical (Campo Grande); promoção de nível (Cuiabá); evolução funcional por título (São Paulo); progressão profissional (Belo Horizonte); progresso funcional por

acesso (Florianópolis); ascensão (Porto Alegre); crescimento vertical (Curitiba). Em 41,6% dos municípios este tipo de movimentação recebe o qualificativo “vertical”. Nos municípios de Teresina, Florianópolis e Curitiba a promoção requer também aferição de conhecimento e depende de previsão orçamentária. Em Belo Horizonte a titulação não altera o cargo, apenas contribui para o crescimento horizontal. O quadro a seguir apresenta de forma resumida, outros critérios estabelecidos para a realização da movimentação vertical nos planos de carreira dos municípios, para além da titulação:

Quadro 2 - Critérios para movimentação vertical na carreira docente nos Municípios

Critérios para movimentação vertical	Municípios
Titulação e aperfeiçoamento	Florianópolis
Titulação e Avaliação de desempenho	Boa Vista, Cuiabá
Previsão orçamentária e Avaliação	Curitiba, Teresina

Fonte: Gutierres; Carvalho; Jacomini; Brito, 2013.

A progressão vertical nos municípios está relacionada à formação (obtenção de nova titulação) e, em alguns deles, além da formação se interpõem o tempo, a previsão orçamentária e a avaliação de desempenho. Na grande maioria dos municípios analisados, ela é concedida mediante a apresentação de uma nova titulação. Em Teresina e Curitiba, a progressão vertical está condicionada à previsão orçamentária. Em Boa Vista e Cuiabá, além da titulação exige-se a avaliação de desempenho. O processo seletivo é condição para a progressão funcional vertical em Curitiba. Em Belém, apesar de a lei prever a progressão vertical automática, isso não ocorre.

c) Movimentação na carreira baseada na formação continuada, na avaliação de desempenho e no tempo de serviço

A movimentação na carreira baseada na formação continuada, na avaliação de desempenho e no tempo de serviço nos municípios analisados recebe diferentes denominações e pode estar relacionada a outras regras como disponibilidade orçamentária e testes de conhecimentos. A movimentação na carreira nos municípios recebe diversos nomes: promoção horizontal (Campo Grande); progressão de classe (Cuiabá); progressão funcional horizontal (Belém; Boa Vista); promoção (Natal - Ens. Fundamental; Florianópolis); progressão (Teresina; Natal - infantil); promoção (São Paulo); progressão profissional (Belo

Horizonte); progressão horizontal (Porto Alegre; João Pessoa); crescimento horizontal (Curitiba). Em 50% dos municípios assim como nos Estados, adota-se o qualificativo horizontal, razão porque, também será o termo adotado neste trabalho. Vejamos a incidência dos critérios formação continuada, avaliação de desempenho e tempo de serviço para esse tipo de movimentação na carreira e as condicionalidades adotadas para a promoção horizontal nos municípios da pesquisa. O quadro que segue sintetiza os critérios apresentados nos planos de carreira para a realização da movimentação horizontal:

Quadro 3 - Critérios para movimentação horizontal na Carreira nos Municípios

Critérios	Municípios	%
Tempo	Todos (com variação de interstícios)	100%
Avaliação de desempenho	Bel; BH; BV; CB, CG, NT, SP, TE, JP	75%
Merecimento	CG; TE; SP; POA	33,3%
Formação continuada	Curt, Nt, JP, TE	33,3%
Assiduidade, aperfeiçoamento	Flor.	8,3%
Previsão orçamentária	TE; Curt	16,6%
Existência de vagas	POA; SP	16,6%
Avaliação de Conhecimentos	JP; TE	16,6%

Fonte: Gutierrez; Carvalho; Jacomini; Brito, 2013.

A movimentação na carreira no seu sentido horizontal em todos os municípios da pesquisa leva em conta o interstício mínimo de 2 anos ao máximo de 6 anos. Em 41,7% dos municípios a progressão por tempo ocorre a cada 2 anos; em 33,3% deles ocorre a cada 3 anos; em 25% a cada 5 anos e 6 anos.

Independentemente das nomenclaturas utilizadas, o tempo de serviço aparece em 100% dos planos como pré-requisito para progressão horizontal. A avaliação de desempenho se repete como pré-requisito para progressão horizontal em 75% dos planos dos municípios analisados. Em 33,3% (4) dos planos, além do tempo, o merecimento constitui pré-requisito, assim como a formação continuada, que apresenta o mesmo percentual de 33%. Em Florianópolis, aparece a combinação dos critérios: tempo, assiduidade e aperfeiçoamento. As avaliações de desempenho envolvem: avaliação de conhecimentos, pontuações, frequência a cursos, cumprimento de metas de aprovação, assiduidade, disciplina, publicação de artigos, entre outros requisitos.

Segundo o Plano de Carreira dos professores de Boa Vista, a avaliação de desempenho é precedida da composição de subcomissão temporária de avaliação na unidade escolar, composta pelo diretor, um professor e o próprio servidor que está sendo avaliado. A participação dos envolvidos com a causa educacional em processos avaliativos é endossada por experiências internacionais que, segundo Torricella (2007), recomendam o seguinte:

As experiências internacionais endossam as seguintes recomendações: um sistema de avaliação de desempenho deve ser construído com a participação de professores, sindicatos e comunidade educacional; deve atender princípios de equidade, transparência e justiça para ter credibilidade; é necessário criar uma imagem construtiva da avaliação a favor do professor e de sua atuação profissional; a avaliação docente deve articular-se com a avaliação da escola; a avaliação deve concorrer para a melhoria da qualidade da docência. (TORRICELLA, 2007, p. 24).

As administrações municipais também apresentam alguns fatores que condicionam a implementação dos direitos previstos nos planos e estatutos que impedem a movimentação na carreira, seja no sentido horizontal ou vertical, como, por exemplo, a falta de previsão orçamentária para destinar recursos suficientes que permitam a progressão funcional dos docentes, bem como a existência e número de vagas necessárias destinadas aos cargos docentes, implicações essas que retardam a valorização dos profissionais de educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Grande parte das reformas educacionais da década de 1990 foram implantadas com base nas legislações, cuja elaboração, resultado final e aplicabilidade foram resultantes de embates teóricos e políticos travados entre os que representavam os interesses das classes trabalhadoras e os expoentes das classes dominantes. Sendo assim, vários documentos que normatizam os Planos de Cargos e Carreiras como a CF/88, a Lei 9.394/1996 (LDB), a Emenda Constitucional nº 53, e as Diretrizes dos Planos de Cargos e Carreiras (Resolução nº 02/2009) trazem as marcas dessas contradições.

A Constituição Federal (1988) determina como direito social o acesso a uma educação pública e de qualidade e solidificou o entendimento de que a valorização profissional do magistério é condição fundamental para a garantia de tal direito. E um dos meios para a concretização da valorização do professor é a implementação de Planos de carreira que contemplem possibilidades de movimentação na carreira.

As legislações que regulamentam o financiamento da educação, o FUNDEF e o FUNDEB instituem a obrigatoriedade da implantação dos planos de carreira em todos os entes da federação. Posteriormente, a lei do PSPN reafirma a necessidade da materialização dos planos com o objetivo de garantir a valorização dos profissionais de educação.

Nesse sentido, as normas legais são instrumentos necessários para que os professores negociem com os governos locais melhores condições de remuneração, subsidiados pela legislação nacional e local. Entretanto, a pesquisa permitiu verificar que, apesar das garantias presentes nas normas legais, não há como garantir a efetivação dos planos de carreira.

No caso dos 12 municípios pesquisados, verificou-se que há grande variedade no formato das carreiras, que apresentam desenho muito particular, com critérios diferenciados de movimentação na carreira dos professores em cada capital. Para a movimentação vertical, além da titulação há tendência de se exigir avaliação de desempenho e de conhecimentos; para a progressão horizontal, além do tempo de serviço, a avaliação de desempenho, o merecimento e a formação continuada fazem parte das exigências. Em ambos os casos, alguns municípios condicionam a movimentação na carreira a limites orçamentários, o que pode limitar a progressão funcional do professor mesmo que ele cumpra todos os pré-requisitos.

Constatou-se nas legislações analisadas normatizações para a garantia da valorização dos profissionais de educação escolar, como ingresso dos docentes na rede pública de ensino exclusivamente por concurso público de provas e títulos. Por conseguinte, a obrigatoriedade de Plano de Cargos e Carreira precisa materializar-se para a consolidação desses direitos dos profissionais de educação no Brasil.

Contudo, os planos de carreira são importantes tanto para a valorização dos profissionais de educação como para a qualidade da educação. A progressão na carreira depende dos recursos públicos que são destinados à educação, bem como o compromisso dos governantes para o cumprimento das normas legais que regulam a carreira dos profissionais de educação.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Teresa Ventura de. **A União dos Professores do Rio de Janeiro: Um capítulo da história da organização docente (1948-1979)**. Niterói: Universidade Federal Fulminense, 2001.

ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva. **Limites e possibilidades da redução das desigualdades territoriais por meio do financiamento da educação básica**. 2013. 401 p. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino **Planos de carreira e remuneração**: contribuições para a elaboração e a revisão de planos de carreira e remuneração dos profissionais da educação escolar básica pública / Organizado por Sérgio Roberto Gomes de Souza. -- Brasília: MEC/SASE, 2016. 88 p.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). **Resolução nº 2, de 28 de maio de 2009**. Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública. Diário Oficial da União, Brasília (DF): MEC, CNE/CEB, 1997.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm>. Acesso em: 17 fev. 2018.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>. Acesso em: 17 fev. 2018,

BRASIL. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9424.htm>. Acesso em: 17 fev. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 17 fev. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 5 out.1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 10 set. 2017.

BRASIL. **Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008.** Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm>. Acesso em: 17 fev. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação – MEC. **Planos de Carreira e Remuneração:** contribuições para a elaboração e a revisão de planos de carreira e remuneração dos profissionais da educação escolar básica pública. Brasília. 2016. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002448/244818POR.pdf>>. Acesso em 17 fev. 2018.

CAÇÃO, Maria Izaura. **Jornada de trabalho docente:** delineamento histórico da organização do trabalho do magistério público estadual paulista. 2001. 218 p. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

CARDOSO JUNIOR, José Celso. **A constituição brasileira de 1988 revisitada:** recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. Brasília: Ipea, 2009, p. 291.

CASTRO, Maria Helena de Magalhães; LEITE, Elenice Monteiro. Educação no Brasil: atrasos, conquistas e desafios. In: TAFNER Paulo (editor) **Brasil: o estado de uma nação – mercado de trabalho, emprego e informalidade.** Rio de Janeiro: IPEA, 2006, p. 119-228.

CONCEIÇÃO, Lucy Mara. **A construção do projeto político pedagógico do município de Londrina - resgatando uma história**. 2009. 89 p. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2009.

DUTRA JÚNIOR et al. **Plano de carreira e remuneração do magistério público: LDB, FUNDEF, Diretrizes nacionais e nova concepção de carreira**. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2000.

FREIRE, Eduardo José. FUNDEB: solução para os males da educação? **Revista Produção on – line**. REFAF - Faculdade de Alta Floresta. Mato Grosso. v. 2, n. 4, p. 144-15, 2015. Disponível em: < <http://www.refaf.com.br/index.php/refaf>>. Acesso em: 02 mar. 2018.

GEMAQUE, Rosana Maria Oliveira Rolim. A proposta de criação do FUNDEB e sua relação com os estudos sobre os impactos do FUNDEF na educação do Estado do Pará. **Jornal de políticas públicas**. v.1, n. 1. p. 21-39. 2007.

GUIMARÃES, M. **Carreira e remuneração dos profissionais do magistério público do município de Breves-PA**. 2015. 147p. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.

GURGEL, Rogério Fernandes; Júnior, Luiz Sousa. Uma análise de planos de cargos, carreiras e remuneração do magistério da educação básica pública no Brasil. **Fineduca – revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v.3, p. 1-18, 2013. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/download/58391/34962>>. Acesso em 17 fev. 2018

GUTIERRES, Dalva V.G. (Coord.); CARVALHO, F; JACOMINI, M; BRITO, V. Planos de Carreira de Professores da Educação Básica em Estados e Municípios Brasileiros no Contexto da Política de Fundos - FT-PCCR. In: **Remuneração de Professores de Escolas Públicas de Educação Básica: configurações, impasses, impactos e perspectivas**. Relatório de Pesquisa. OBEDUC, (CEPPPE)-FEUSP, São Paulo: USP, 2013.

PINO, Ivani Rodrigues. **A trama da LDB na realidade política Nacional**. **Jornal da Educação**. Educação e Sociedade. n. 41, abr. p. 156-185, 1992.

ROCHA, Maria da Consolação. **Políticas de valorização do magistério:** remuneração, planos de carreira, condições de trabalho – uma análise da experiência em Belo Horizonte. 2009. 393p. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009

RODRIGUES Gonçalves, Sebastião. **Movimento operário e Estado:** a APP-Sindicato - a organização e as lutas dos trabalhadores na educação da rede pública estadual do Paraná. 2007. 138 p. Dissertação (mestrado em Educação) - Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2007.

TORRICELLA, F; J. M. Avaliação do desempenho e carreira docente: um estudo em cinquenta países da América e Europa. In: BALZANO, Sônia. (Org.). **O desafio da profissionalização docente no Brasil e na América Latina.** Brasília, DF: CONSED, UNESCO, 2007.

MARGARITA VICTORIA RODRÍGUEZ possui graduação em Licenciatura em Ciências de La Educación - Universidad Nacional de Luján (1989) e doutorado em Filosofia e História da Educação pela Universidade Estadual de Campinas (1996). Atualmente é professora da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Pós-doutorado em História da Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: poroyan@uol.com.br

DALVA VALENTE GUIMARÃES GUTIERRES possui graduação em Pedagogia pela Universidade Federal do Pará (1989), mestrado em Educação pela Universidade Federal do Pará (2005) e doutorado em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2010). É professora Associada da graduação e da pós-graduação em Educação (Mestrado e Doutorado) da Universidade Federal do Pará e foi Diretora adjunta do Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará de 2014 a 2018. E-mail: dalva.valente@gmail.com

JORISMARY LESCANO SEVERINO é Mestre em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Graduada em Pedagogia - Licenciatura (Habilitação em Anos Iniciais e Educação Infantil) pela mesma universidade. Atualmente é doutoranda em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e participa da linha de pesquisa: História, Políticas e Educação. E-mail: jorismary_lescano@hotmail.com

*Recebido em maio de 2018
Aprovado em julho de 2018*

Cursos de licenciatura nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia: considerações sobre um novo *locus* de formação de professores

BA Programs in Education at Brazil's Federal Institutes of Education, Science and Technology: thoughts on a new locus of teacher education
Cursos de profesorado en los Institutos Federales de Educación, Ciencia y Tecnología: consideraciones sobre un nuevo locus de formación de profesores

MARIA FLÁVIA BATISTA LIMA
GLADYS BEATRIZ BARREYRO

Resumo: O presente artigo discute a política de expansão das licenciaturas nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) e problematiza a formação de professores nesse espaço, já que, historicamente, as instituições federais profissionais vinham ofertando cursos técnicos de nível médio. O texto é decorrente de pesquisa que analisou dados estatísticos, legislação, documentos governamentais e entrevistas. Finalmente, são apresentados alguns aspectos sobre o modelo de formação docente no IF, que evidencia a prevalência dos conhecimentos específicos disciplinares no currículo dos cursos e menor foco nas discussões das questões pedagógicas.

Palavras-chave: Formação de Professores; licenciaturas; Institutos Federais.

Abstract: The present article discusses the expansion policy of BA programs on education at Brazil's Federal Institutes of Education, Science and Technology (ISs), and problematizes teacher education in this context, since these federal vocational institutions have traditionally offered secondary-level vocational education. The text derives from a study that analyzed statistic data, legislation, government documents and interviews. Finally, we present a few aspects of the teacher education model at the FI, which shows the prevalence of specific content knowledge in curriculums and less focus on discussing pedagogical themes.

Keywords: teaching training; BA in education; Federal Institutes.

Resumen: Este artículo discute la política de expansión de los cursos de profesorado en los Institutos Federales de Educación, Ciencia y Tecnología (IFs) y problematiza la formación de profesores en ese lugar, ya que históricamente estas instituciones federales ofrecieron cursos técnicos profesionales. El texto es resultado de investigación que analizó datos estadísticos, legislación, documentos

gubernamentales y entrevistas. Finalmente, se presentan algunos aspectos sobre el modelo de formación docente en el IF, que señala la prevalencia de los conocimientos específicos disciplinarios en el currículo de los cursos y menor foco en las discusiones de las cuestiones pedagógicas.

Palabras clave: Formación de profesores; cursos de profesorado; Institutos Federales.

INTRODUÇÃO

O texto discute o processo de expansão das licenciaturas nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), no contexto da educação profissional e no marco da política governamental de criação dos IFs.

Os Institutos Federais foram constituídos, no fim do ano de 2008, com o intuito de reorganizar as instituições federais profissionais com a aglutinação de diversas instituições técnicas federais: Escolas Agrotécnicas Federais (EAFs), Escolas Técnicas Federais (ETFs), Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs) e Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais (EVs) (BRASIL, 2008).

Historicamente, as instituições federais profissionais atuaram, preponderantemente, no oferecimento de cursos técnicos de nível médio. Todavia, já no início dos anos 2000, alguns pesquisadores apontavam a tendência de expansão da educação superior nessas instituições (CIAVATTA, 2006; FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2005).

A pesquisa que originou esta análise constatou a ampliação dos cursos de graduação nos Institutos Federais, desde bacharelados, cursos tecnológicos e, especialmente, dos percentuais de matrículas em licenciaturas, sobretudo a partir do ano de 2010. Diante dessa realidade, verificou-se a importância de se investigar a expansão e as características das licenciaturas nos IFs, pois as instituições profissionais não tinham tradição na oferta desse tipo de curso. Considerou-se, ainda, a possibilidade de contribuir com análises do novo formato institucional.

No texto também são problematizados alguns aspectos sobre o processo de criação das licenciaturas, revelando alguns dados sobre os percursos e as concepções que envolveram o estabelecimento dos cursos destinados à formação de professores nesse cenário. Os dados qualitativos da pesquisa e documentos institucionais foram coletados no Instituto Federal de São Paulo (*campus* São Paulo), no período de 2014-2015, apesar de a expansão de licenciaturas ter ocorrido, nesse período, no conjunto dos Institutos Federais. Contudo, não é possível generalizar os resultados dessa pesquisa para a totalidade dessa rede

federal, pois os processos institucionais são diferentes e as instituições que originaram os IFs também possuíam características peculiares, desde diferenças regionais até, mesmo, especificidades em seus modelos institucionais precedentes.

CURSOS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES NO BRASIL: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

As primeiras iniciativas de formação de professores no Brasil surgiram no século XIX, com a criação das primeiras Escolas Normais destinadas à formação de docentes para as escolas primárias. O currículo da Escola Normal abrangia os seguintes conhecimentos: quatro operações matemáticas e proporções; leitura e escrita; fundamentos de geografia e princípios da moral cristã (TANURI, 2000).

Segundo a autora, a formação de professores no século XIX enfrentou muitos problemas, tais como: o pouco interesse pela profissão de professor, devido, entre outras coisas, à baixa remuneração; a carência de entendimento de que uma formação específica aos docentes fosse necessária e algumas falhas didáticas no próprio processo formativo.

Muitas províncias escolhiam os professores a partir de exames, os quais se restringiam a aferir o conhecimento dos pretendentes em relação aos conteúdos do ensino primário, condição que conduziu ao magistério docentes com baixa qualificação.

O modelo das Escolas Normais começou a difundir-se com a reforma da instrução pública do estado de São Paulo, no ano de 1890, e um modelo de organização foi estabelecido com a introdução de mudanças nos conteúdos curriculares e nas práticas de ensino (SAVIANI, 2009). Para o autor, a reforma paulista desempenhou papel importante para o desenvolvimento das Escolas Normais também em outros estados brasileiros. Todavia, “após a primeira década republicana o ímpeto reformador se arrefeceu” (SAVIANI, 2009, p. 145) e novas experiências na área da educação foram efetivadas com a criação de Institutos de Educação.

Segundo o autor, esses Institutos foram idealizados para o desenvolvimento da educação, do ensino e da pesquisa. As principais experiências foram: o Instituto de Educação do Distrito Federal, criado por Anísio Teixeira, em 1932, e o Instituto de Educação de São Paulo, organizado por Fernando de Azevedo, em 1933.

Os Institutos de Educação citados foram incorporados às universidades criadas na década de 1930. Em 1935, o Instituto do Distrito Federal foi integrado à Universidade do Distrito Federal e, em 1934, o Instituto de São Paulo, à Universidade de São Paulo (SAVIANI, 2005). De acordo com o autor,

dessas experiências surgiu um novo modelo de formação de professores para a atuação no ensino secundário e nas Escolas Normais, com o estabelecimento, respectivamente, dos cursos de Licenciatura e de Pedagogia.

Até a década de 1930, havia pouquíssimas escolas secundárias no país e eram profissionais liberais quem exercia a docência nessas instituições (GATTI, 2010). De acordo com a autora, a preocupação com a formação de professores para este nível surgiu no início do século XX; contudo, os cursos de formação só foram iniciados com a criação das universidades.

O modelo de licenciaturas, nas primeiras universidades, estabeleceu-se a partir dos cursos de bacharelado com o incremento de disciplinas da área de educação em mais um ano, padrão de formação que ficou conhecido como 3 + 1.

Para Diniz-Pereira (1999), a formação idealizada com o modelo 3+1 tem inspiração no modelo da racionalidade técnica, no qual “o professor é visto como um técnico, um especialista que aplica com rigor, na sua prática cotidiana, as regras que derivam do conhecimento científico e do conhecimento pedagógico” (p. 111-112).

Para o autor, a formação de professores baseada no modelo da racionalidade técnica mostra-se ineficiente ao trabalho desenvolvido na escola, devido ao foco na formação teórica e também por seu distanciamento da prática educativa.

Segundo Gatti (2014), historicamente, os cursos de licenciatura separaram os conhecimentos específicos dos conhecimentos pedagógicos no processo formativo e também destinaram parte menor do currículo às atividades práticas. Essa separação de conhecimentos nos currículos e o predomínio de alguns saberes não vêm favorecendo um modelo formativo com foco na docência.

A questão da prática na formação docente configura também outro impasse para a melhoria dos cursos de licenciatura. Para Gatti, Barreto e André (2011), a articulação entre teoria e prática é pouco explicitada nos currículos das licenciaturas no Brasil até a atualidade. Nesses cursos, ainda prevalece uma “formação acadêmica, mais abstrata, de caráter excessivamente genérico” (p. 91).

Portanto, ao longo do tempo, poucas mudanças ocorreram nas licenciaturas, que conservam elementos de sua gênese. As pesquisas educacionais indicam que o modelo formativo pouco avançou devido também às políticas descontínuas para a área educacional no país. Dessa forma, ainda não se estabeleceu um padrão de curso de formação consistente e compatível com as demandas da Educação Básica brasileira.

INSTITUTOS FEDERAIS: NOVO LOCUS DE FORMAÇÃO?

Os primeiros cursos de licenciatura foram iniciados nas universidades, na década de 1930, como já destacado. Segundo Teixeira (1966), o próprio modelo de Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras foi criado nesse período com o intuito de enfrentar os desafios da ampliação dos sistemas escolares, contribuindo para a formação de professores, especialistas e pesquisadores, assim como para propagar a cultura geral. Tradicionalmente, a universidade tem sido considerada o local privilegiado para a formação docente.

Nessa conjuntura, as licenciaturas e o curso de Pedagogia se estabeleceram como os cursos para a formação, respectivamente, de docentes para o ensino secundário e para a Escola Normal¹, que formava por sua vez os professores para o nível primário². Assim, esses cursos tiveram sua gênese com a universidade como o *locus* para o seu desenvolvimento.

Segundo Dourado (2001), a universidade pode realizar uma formação de qualidade pela possibilidade de atuar por meio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e ainda por sua articulação com a sociedade civil.

Diniz-Pereira (2010) também discute o papel da instituição universitária na formação docente e destaca que a vivência com os procedimentos e os resultados das pesquisas científicas pode favorecer habilidades nos alunos e futuros professores, tais como: a análise crítica da atuação docente; a fundamentação teórica para as ações educativas e um entendimento aprofundado dos processos pedagógicos na escola.

O autor destaca ainda que as universidades são as instituições com o maior potencial para dar soluções aos problemas nacionais, incluindo as demandas educacionais. Nesse sentido, compete especialmente às universidades públicas o “desafio e o compromisso social de formar, de maneira diferenciada, profissionais da educação capazes de atuar como agentes de mudança na escola básica, no Brasil” (DINIZ-PEREIRA, 2010, p. 537).

A Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope), historicamente, apresentou entre seus princípios a defesa da universidade como o *locus* principal para a formação dos profissionais da educação (ANFOPE,

1 O modelo da Escola Normal permaneceu até a década de 1970, quando foi substituída pela Habilitação Específica de Magistério que seguiu até 1996 (SAVIANI, 2009). A Lei de Diretrizes e Bases nº 9394/1996, estabeleceu a formação de professores em nível superior (licenciaturas para todas as etapas da Educação Básica) e, a partir de então, os cursos nessa modalidade entraram em vacância (BRASIL, 1996).

2 Após a Constituição Federal de 1988, o ensino secundário passou a denominar-se Ensino Médio e o ensino primário passou a ser chamado Ensino Fundamental (BRASIL, 1988).

2010). Essa defesa esteve apoiada, principalmente, pela possibilidade da pesquisa universitária como princípio formativo e de suas contribuições para a articulação entre teoria e prática.

Mesmo com muitas indicações pertinentes à oferta dos cursos de formação de professores nas universidades, é importante assinalar algumas críticas e observações levantadas sobre esses cursos nesse modelo institucional. Para Teixeira (1966), em seu desenvolvimento, a universidade distanciou-se dos problemas do magistério do ensino primário e secundário e “limitou-as à formação, quando muito, dos especialistas nas disciplinas literárias e científicas, tendo mais em vista o ensino superior do que o ensino nas escolas” (p. 7).

Nesse sentido, o próprio Anísio Teixeira já indicava a necessidade de mudanças nos currículos dos cursos de licenciatura ofertados nas instituições universitárias, especialmente para responder às especificidades da docência. Menezes (1986) fez crítica semelhante, indicando a necessidade de revisão dos cursos de licenciatura com foco nos conhecimentos específicos e semelhantes aos bacharelados, para um formato que privilegiasse os conhecimentos práticos e os pedagógicos, segundo as demandas da escola básica.

Gatti, Barreto e André (2011) fazem críticas à formação de professores no Brasil, que continua sendo realizada em cursos separados “com base na “divisão da ciência; cursos sem articulação entre si, sem uma base compartilhada e com clara separação interna entre formação em área disciplinar e formação pedagógica” (p. 95).

Especificamente a oferta de licenciaturas nos Institutos Federais (IFs) foi anunciada no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE³), em abril de 2007, antes mesmo da criação dos IFs, (BRASIL, 2007). Segundo esse plano, seria criada uma nova instituição com o nome de Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IF), com a atribuição de ofertar formação de professores, sobretudo nas áreas de Química, Física, Biologia e Matemática, entre outras funções.

O documento Concepção e Diretrizes: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), reafirma esse foco dos IFs nos programas de formação de professores, ou licenciaturas, nas mesmas áreas destacadas pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), devido à falta de professores para a educação básica (BRASIL, 2008a).

3 O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) foi apresentado no início do segundo governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2007. Segundo Saviani (2007), o PDE apresentou 30 ações direcionadas à educação em seus vários níveis e modalidades, com foco na qualidade do ensino. No entanto, o autor faz críticas à proposta por não apresentar garantias à sua realização.

A proposta inicial de expansão das licenciaturas nos IFs estimava 100 mil matrículas nesses cursos quando as instituições estivessem em amplo funcionamento (BRASIL, 2008a). A análise dos dados do Censo da Educação Superior 2015 do INEP apontaram 39.662 matrículas em licenciaturas nos IFs (BRASIL, 2017).

Segundo os documentos governamentais, o contexto da carência de professores no país foi uma das principais justificativas para a expansão das licenciaturas nos Institutos Federais. Entre outros argumentos, destacou-se o potencial de formação das instituições da rede federal profissional, especialmente de sua estrutura e dos seus profissionais qualificados, sobretudo, nas áreas de Ciências e Matemática.

A Lei nº 11.892/2008 apontou que os Institutos Federais devem destinar vinte por cento de suas vagas a cursos de licenciatura e em programas de formação pedagógica (BRASIL, 2008). O Decreto nº 6.095/2007⁴, anterior a Lei nº 11.892/2008, já indicava que os Institutos Federais deveriam aplicar o “mínimo de vinte por cento de sua dotação orçamentária anual” (BRASIL, 2007a, Art. 5º) no desenvolvimento de cursos destinados à formação de professores. A Lei, porém, assegurou vinte por cento das vagas dos IFs nesses cursos.

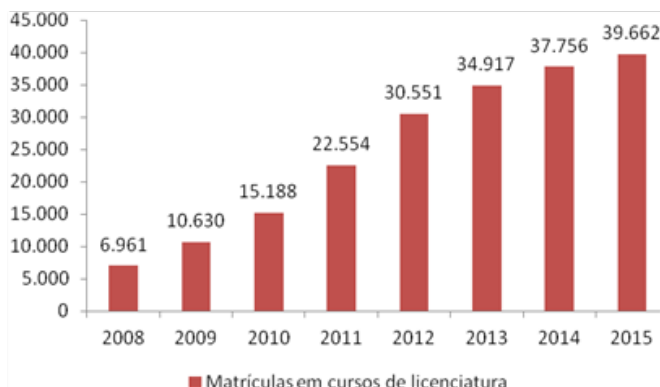
O processo de criação de leis, no Brasil, geralmente compreende alterações na composição do texto, devido às disputas e aos interesses políticos. Verificou-se que o Decreto nº 6.095/2007 garantia um percentual de recursos para a oferta de licenciaturas, enquanto a Lei nº 11.892/2008 incluía apenas a obrigatoriedade de oferta dos cursos, sem a indicação de recursos para esta finalidade.

A importância das licenciaturas nos Institutos Federais é citada nos documentos governamentais, inclusive, como um dos aspectos do próprio processo de consolidação dos recentes IFs, pois questões pedagógicas e formativas desses cursos podem contribuir para outras áreas e cursos das instituições.

No Gráfico 1, é possível verificar a evolução das matrículas em licenciaturas nos Institutos Federais.

4 O Decreto nº 6.095/2007 estabeleceu as diretrizes para o processo de integração das instituições federais profissionais.

Gráfico 1 – Evolução das matrículas nas licenciaturas, modalidade presencial, nos Institutos Federais – (2008-2015).



Fonte: BRASIL/INEP (2017). Elaboração própria.

A proposta das licenciaturas dos Institutos Federais é ainda debatida de forma breve em alguns documentos da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec). O documento *Concepção e Diretrizes: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia* destaca uma possibilidade de percurso formativo para os cursos de licenciatura:

A vinculação estreita entre as ciências e a tecnologia, em diversas áreas, é capaz de gerar uma concepção da formação que se configure num programa ou ciclo inicial, tendo como base cada uma das áreas das ciências, configuração que pode trazer caráter de terminalidade, como bacharelado. A partir de então, seria possível encaminhar o educando para licenciaturas (Biologia, Física, Matemática, Química e afins) [...] (BRASIL, 2008a, p. 31).

O caráter de terminalidade do bacharelado parece resgatar o modelo histórico de licenciatura, antes descrito. O documento *Contribuições para o processo de construção dos cursos de licenciatura dos Institutos Federais* sugere um currículo com uma proposta que aprofunda ideias em uma perspectiva mais integrada, porém com saberes divididos em núcleos.

A base curricular comum - *Núcleo Comum* - é composta pelo *Núcleo Básico* (de saberes comuns à área de conhecimento e “instrumentais” inerentes à formação de profissionais da educação) e pelo *Núcleo Pedagógico*, desenvolvidos numa perspectiva integradora, trabalhados, preferencialmente, ao longo de toda a formação. Os conhecimentos relacionados à formação específica docente, seja na perspectiva do aprofundamento dos conhecimentos científico-tecnológicos relativos à habilitação escolhida, seja na perspectiva da transposição didática dos conteúdos, são ministrados no *Núcleo Específico* (BRASIL, 2009, p. 5; grifo no original).

Freitas (2007) assinala que os Institutos Federais atuariam também na oferta de licenciaturas e em programas de formação pedagógica, inclusive, para habilitar professores para a atuação na própria educação profissional tecnológica. Tal proposta, para a autora, seria polêmica e precisaria de maior debate.

É interessante observar que a ampliação da formação de professores na rede federal profissional é proposta, justamente, com o estabelecimento de uma nova instituição e nomeada por instituto. Ortigara (2012) discute o processo de criação dos IFs e enfatiza que a designação de instituto não foi algo novo na legislação, pois já estava presente na LDB n° 9.394/96 como outra possibilidade de *locus* de formação docente. Todavia, o autor assinala que os IFs possuem outras finalidades, além da formação de professores, tais como a oferta de Educação Básica, Educação Profissional em todos os níveis, cursos superiores e pós-graduação.

Otranto (2012) discute as muitas atribuições dos Institutos Federais e ressalta que eles ainda atuam como instituições acreditadoras e certificadoras de competências profissionais. A autora apresenta inquietações sobre o oferecimento das licenciaturas nesse contexto e aponta que a atuação nessa área demanda recursos específicos, tais como bibliotecas, laboratórios e professores qualificados.

É importante destacar, ainda, a expressiva expansão de campi dos Institutos Federais, principalmente em cidades do interior do Brasil, o que também pode ser um elemento estratégico para um plano de ampliação da formação docente em instituições públicas. No fim de 2014, os IFs contavam com 499 *campi* distribuídos pelo país (OTRANTO, 2015).

Enfim, a literatura indica que a universidade é o local privilegiado da formação de professores, principalmente pela possibilidade de articular ensino, pesquisa e extensão. Todavia, é imperativa uma mudança no modelo dos cursos de licenciatura ofertados nas próprias universidades. Esses aspectos foram discutidos como referencial para aprofundar o debate sobre o significado da ampliação do *locus* de formação de professores nos Institutos Federais e para a sequência das análises.

O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DAS LICENCIATURAS NO INSTITUTO FEDERAL DE SÃO PAULO (IFSP)

O Instituto Federal de São Paulo (IFSP) foi criado com a Lei nº 11.892/2008, que transformou o Centro Federal de Educação Tecnológica de São Paulo (CEFET-SP) em Instituto Federal (BRASIL, 2008).

Os primeiros cursos de licenciatura foram criados no *campus* São Paulo, ainda no CEFET-SP. A licenciatura em Física foi o primeiro curso, iniciado no ano de 2001. A segunda licenciatura só começou em 2007, com o curso de Geografia. Em 2008, foram criadas duas novas licenciaturas: Matemática e Ciências da Natureza, sendo que esse último curso foi extinto após um ano, dando origem aos novos cursos de licenciatura em Biologia e em Química. Os alunos que cursavam licenciatura em Ciências da Natureza optaram por continuar em um desses cursos de Química ou de Biologia, conforme seus interesses. Em 2012 teve início a licenciatura em Letras (IFSP, 2014).

As licenciaturas do *campus* São Paulo do IFSP foram criadas, assim, entre os anos de 2001 e 2012. A análise dos microdados do Censo da Educação Superior do INEP (2001-2015) indicou que a expansão do número de matrículas em cursos de licenciatura aconteceu, principalmente a partir de 2008, após a transformação do CEFET-SP em IFSP.

As entrevistas realizadas com técnico-administrativos e professores do IFSP revelaram algumas motivações para a abertura das licenciaturas, primeiro pela demanda de professores para as áreas de Ciências e Matemáticas nas redes públicas de ensino e também pela carência de vagas em cursos de formação nessas áreas em instituições públicas na cidade de São Paulo.

O próprio Plano de Desenvolvimento Institucional IFSP 2009-2013 indicou que a oferta das licenciaturas se justifica pela demanda de professores e ressaltou a importância de “formar professores para a educação básica, principalmente para o ensino de Física, Matemática, Química e Biologia e, por outro, requalificar os docentes que estão em atividade” (IFSP, 2009, p. 39).

Nos depoimentos das entrevistas, destacou-se a ideia de que as licenciaturas teriam menor expressividade nas universidades públicas e privadas, principalmente na área de exatas, devido à maior valorização dos bacharelados nas universidades públicas e ao pouco investimento em laboratórios e recursos, no caso das universidades privadas.

Os dados apontaram também que a criação das licenciaturas emergiu de discussões dos docentes em suas áreas de lotação, pois a existência de um curso poderia consolidar a área de conhecimento na instituição, o que aumentaria a

participação dessas áreas nos espaços de gestão. O grande número de professores com mestrado e doutorado favoreceu, também, a abertura das licenciaturas, assim como o prestígio para os docentes, ao atuarem em cursos de nível superior.

A análise dos documentos institucionais e dos depoimentos dos profissionais do IFSP mostrou, ainda, que as primeiras propostas de cursos superiores na instituição possuem relação com o fim do ensino médio técnico integrado, no final da década de 1990. Nesse contexto, é importante lembrar que, por meio do Decreto nº 2.208/1997, a educação profissional de nível técnico passou a ser oferecida apenas nas modalidades concomitante ou subsequente, extinguindo a oferta de ensino médio integrado ao nível técnico em um único curso (BRASIL, 1997). Por um lado, essa reforma foi reduzindo o número de turmas no Ensino Médio e, por outro lado, estimulou a criação dos cursos apenas técnicos e dos cursos de nível superior durante os anos 2000.

Nessa conjuntura, alguns professores das áreas técnicas propuseram a criação dos cursos superiores de tecnologia e os professores das áreas gerais ou, também das nomeadas propedêuticas, foram os responsáveis pelos primeiros projetos para a criação das licenciaturas.

Os depoimentos ressaltaram que, atualmente, há poucas discussões sobre a concepção das licenciaturas na instituição e isso ocorre, especialmente, porque há um grupo reduzido de professores e de pesquisadores da área de Educação. Dessa forma, destacam-se os conhecimentos específicos no desenvolvimento dos cursos.

Os argumentos que embasaram a criação das licenciaturas no IFSP foram: a escassez de licenciaturas oferecidas por instituições públicas, já que a maioria destes cursos é ofertada por instituições privadas; a alta demanda de professores para atuação nas áreas de Ciências e Matemática; a autorização e incentivo de legislações federais; a garantia de espaço e a possibilidade de ampliar a quantidade de aulas na instituição; a possibilidade de ocupação de cargos de gestão e o prestígio de exercer a docência em cursos de nível superior. Essas questões permitiram a abertura dos cursos com a infraestrutura que a instituição já tinha, desde o corpo docente, os laboratórios e a própria estrutura física, que foi sendo expandida paulatinamente.

A FORMAÇÃO ACADÊMICA DOS PROFESSORES DAS LICENCIATURAS NO IFSP

No desenvolvimento da pesquisa, constatou-se que os professores que atuavam nas licenciaturas tinham sua lotação em Coordenadorias e Áreas da Diretoria Acadêmica de Formação Geral; são elas: Coordenadoria de Ciência

e Tecnologia (Áreas: Biologia, Física, Química e Matemática); Coordenadoria de Códigos e Linguagens (Áreas: Educação Física, Artes e Português/Inglês) e Coordenadoria de Sociedade e Cultura, sem áreas relacionadas.

Verificou-se que não havia uma área propriamente de Educação. Segundo relatos feitos nas entrevistas, havia poucos profissionais com formação nessa área. Esse fato impulsionou a ampliação da pesquisa no sentido de investigar a formação acadêmica dos professores que lecionavam nos cursos de licenciatura.

Os docentes que atuam nas licenciaturas também não estão lotados em um só curso, ou seja, podem atuar em mais de uma licenciatura concomitantemente, assim como dar aulas em outros cursos da instituição.

Na Tabela 1, é possível verificar as áreas e o número dos professores lotados da Diretoria Acadêmica de Formação Geral e que poderiam atuar nas licenciaturas.

Tabela 1 – Número de professores da Diretoria Acadêmica de Formação Geral do campus São Paulo do IFSP, por área – (2014).

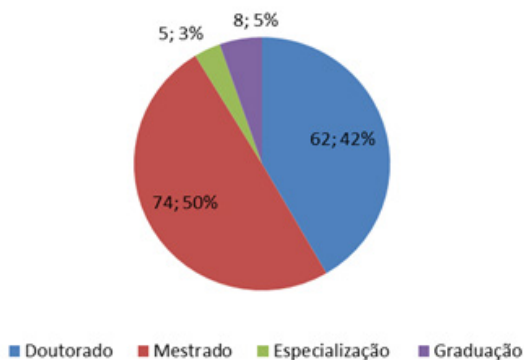
Diretoria Acadêmica de Formação Geral (DFG)		
Coordenadoria	Área	n° de professores
Ciência e Tecnologia (CCT)	Biologia	15
	Física	21
	Matemática	33
	Química	16
Códigos e Linguagem (CCL)	Educação Física	5
	Artes	5
	Português/Inglês	27
Sociedade e Cultura (CSC)	-	27
Total		149

⁵Fonte: Lima (2015, p.131).

A atribuição das aulas dos docentes nas licenciaturas envolve critérios relacionados à sua titulação e ao seu tempo de serviço na instituição. A titulação dos docentes das licenciaturas mostra que 95% deles possuíam pós-graduação, sendo 3% em nível de Especialização, 50% em Mestrado e 42% em Doutorado, conforme apresentado no Gráfico 2.

5 A Coordenadoria de Sociedade e Cultura (CSC) não possui áreas, nela estão lotados os professores de Filosofia, Sociologia, História e Geografia da instituição.

Gráfico 2 - Percentual e número absoluto dos professores da Diretoria Acadêmica de Formação Geral do campus São Paulo do IFSP, por nível de formação em pós-graduação - (2014).



Fonte: Lima (2015, p. 135).

Nos depoimentos, constatou-se que a titulação dos docentes tem conotação muito positiva na instituição. Os dados indicam um percentual elevado de docentes com

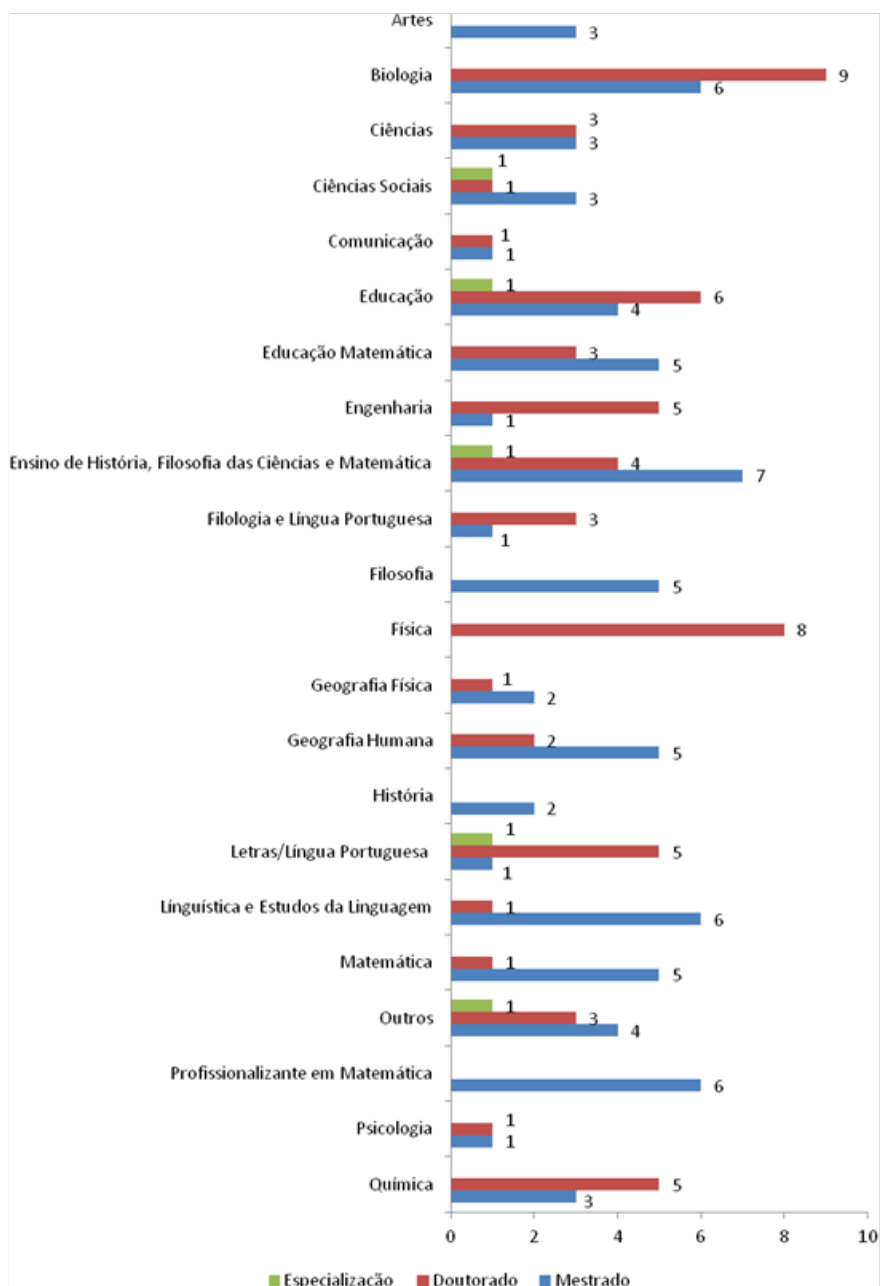
pós-graduação, sobretudo, nos níveis de mestrado e doutorado.

No Gráfico 3, são detalhadas as áreas de titulação dos docentes em nível de pós-graduação, em que se destacam 11 professores com formação na área de Educação, o que significa 7,4% do total de docentes. Há também 12 professores com formação na área de Ensino de História, Filosofia das Ciências e Matemáticas e 8 na área de Educação Matemática, o que soma 20 docentes com formação nessas duas áreas afins à Educação. A formação dos professores dessas duas áreas perfaz 13,4% do corpo docente. A formação dos outros 118 professores está concentrada em áreas específicas de conhecimento, o que representa 79,2% do grupo de docentes.

Ainda sobre os dados do Gráfico 3, é interessante destacar que 8% dos professores possuem formação em Engenharia e Profissionalizante em Matemática, áreas não comuns à docência⁶. A contratação de profissionais dessas áreas traduz também demandas de outros cursos realizados na instituição, uma vez que os professores da Diretoria Acadêmica de Formação Geral podem ministrar aulas em cursos técnicos, tecnológicos, bacharelados, entre outros ofertados na instituição.

6 No Gráfico 2, a variável outros refere-se à formação de um professor em cada das seguintes áreas e níveis: Educação Física, Literatura, Música e Oceanografia (Mestrado); Arquitetura e Urbanismo, Computação e Estatística (Doutorado) e a área não foi informada no nível de Especialização.

Gráfico 3 - Formação dos professores da Diretoria Acadêmica de Formação Geral, por área do conhecimento, em nível de pós-graduação do campus São Paulo do IFSP - (2014).



Fonte: Lima (2015, p. 136).

A atuação do professor em diferentes cursos, ao mesmo tempo, é um grande desafio dos profissionais da instituição, uma vez que o trabalho docente “Envolve saberes específicos, os saberes pedagógicos e os saberes construídos nos espaços da experiência” (VEIGA, 2008, p. 20), o que implica, portanto, articulação de teoria e prática. Dessa forma, o exercício da docência em vários cursos demanda ainda mais tarefas aos docentes do IFSP, pois inclui reconhecer os propósitos distintos dos cursos e seus respectivos espaços de atuação, assim como as singularidades dos perfis profissionais.

Diniz-Pereira (2000) investiga as características do trabalho docente e destaca que essa atividade compreende conhecimentos e ações que excedem a tarefa de transmitir conhecimento. Para o autor, a função do professor envolve muitas dimensões, das quais destaca:

Entender as diferenças e semelhanças dos processos de produção do saber científico e do saber escolar, conhecer as características da cultura escolar, saber a história da ciência e a história do ensino da ciência com que trabalha e em que pontos elas se relacionam (DINIZ-PEREIRA, 2000, p. 47).

As pesquisas em educação explicitam que a formação de professores é uma questão importante a ser considerada para a construção de uma Educação Básica de qualidade; todavia é imperativo “reconhecer a especificidade da formação docente e garantir aos cursos de licenciatura um projeto pedagógico específico” (ARANHA; SOUZA, 2013, p. 81).

Os dados analisados, no entanto, indicam um modelo de licenciatura semelhante ao tradicionalmente estabelecido e discutido aqui. As informações sobre a formação em pós-graduação dos docentes das licenciaturas indicaram o predomínio da titulação em áreas específicas, o que ajudou a compreender algumas indicações dos entrevistados sobre o processo de construção dos cursos, tais como: o pouco debate propriamente sobre educação e a valorização dos conhecimentos específicos em relação aos conhecimentos pedagógicos.

Em geral, as licenciaturas apresentam muitos problemas no Brasil, pois também nesses cursos há “pouca penetração e consideração das orientações e resultados de discussões e pesquisas sobre formação de professores na institucionalização dos cursos formadores nas diferentes áreas disciplinares abrangidas” (GATTI, 2014, p. 36).

Nesse sentido, a construção de um curso de qualidade implica considerar os resultados das pesquisas na área da Educação e no próprio campo da formação docente.

A estruturação de uma proposta de formação de professores compreende alguns pressupostos, tais como: uma compreensão aprofundada da própria área da Educação; a coerência das estratégias pedagógicas do curso com as finalidades formativas, ou seja, direcionadas à docência; uma fundamentação teórica baseada nos resultados das pesquisas educacionais e um compromisso com a construção de uma escola pública de qualidade para todos. Portanto, “não é possível pensar e construir uma proposta formativa sem ter por base uma clara concepção de formação e seus princípios fundantes” (VEIGA; VIANA, 2011, p. 19).

Finalmente, a constituição de um currículo para as licenciaturas coerente com o exercício da docência implica mudanças, como discutido, especialmente na perspectiva de superar a abordagem tradicional dos cursos e de seus limites para a construção de uma Educação Básica, democrática e de qualidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A oferta de licenciaturas foi iniciada antes mesmo da criação dos IFs, no caso do Instituto Federal de São Paulo (IFSP). Alguns cursos de licenciatura foram criados ainda no CEFET-SP. Verificou-se que os projetos dessas primeiras licenciaturas também se relacionam com a reforma da Educação Profissional, no final da década de 90.

Nessa reforma, a oferta do Ensino Médio integrado à formação profissional foi proibida, situação que reduziu o número de aulas da nomeada formação geral na instituição. Nessa situação, a proposição de licenciaturas teve também a finalidade de evitar uma possível ociosidade dos docentes, que antes ministravam aulas principalmente nas disciplinas vinculadas à formação geral do anterior ensino médio integrado. Os dados mostraram, todavia, que não faltaram aulas para os docentes no período; ao contrário, a quantidade de aulas foi ampliada com a criação das licenciaturas e de outros cursos.

A análise dos dados indicou um percentual alto de docentes da instituição com mestrado e doutorado, o que não pode deixar de ser valorizado, pois também são profissionais concursados e, predominantemente, com dedicação exclusiva. Nessa conjuntura, a ampliação do quadro de docentes na área da Educação poderia contribuir com o desenvolvimento de discussões relacionadas às concepções políticas e pedagógicas das licenciaturas, assim como para fomentar o próprio tema da educação na instituição, considerando o momento importante de reconfiguração de sua identidade.

Finalmente, a continuidade de pesquisas sobre a expansão das licenciaturas nos Institutos Federais poderá mostrar seus significados, progressos e limites dada a necessidade de, desde o setor público, propiciar a formação docente.

REFERÊNCIAS

ANFOPE - Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação. **Documento final do 15º encontro nacional**, 2010. Goiás, Caldas Novas, nov. 2010. Disponível em: <http://www.gppege.org.br/home/secao.asp?id_secao=186>. Acesso em: 8 fev. 2015.

ARANHA, A. V. S.; SOUZA, J. V. A. de. As licenciaturas na atualidade: nova crise? **Educar em Revista**, Curitiba, Editora UFPR, n. 50, p. 69-86, out./dez. 2013.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Microdados do Censo da Educação Superior 2001-2015**. Brasília: INEP, jul. 2017. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/web/guest/microdados> >. Acesso em: jul. 2017.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec). **Contribuições para o processo de construção dos cursos de licenciatura dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia**. 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12503&Itemid=841>. Acesso em: out. 2012.

_____. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 30 dez. 2008.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec). **Concepção e Diretrizes**: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia. Brasília, jun. 2008a. Disponível em: <http://www.poa.ifrs.edu.br/wpcontent/uploads/2010/03/concepcao_diretrizes.pdf>. Acesso em: set. 2013.

_____. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. 2007. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me004370.pdf>>. Acesso em: out. 2013. Acesso em: 9 dez. 2013.

_____. Decreto nº 6.095, de 24 de abril de 2007. Estabelece diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - IFET, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, Seção 1 p. 6, 25 abr. 2007a.

_____. Decreto nº 2208, de 17 de abril de 1997. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, Seção 1, p. 7.760, 18 abr. 1997.

_____. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, Seção 1, p. 27.833, 23 dez. 1996.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

CIAVATTA, M. Os Centros Federais de Educação Tecnológica e o ensino superior: duas lógicas em confronto. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, Especial, p. 911-934, out. 2006.

DINIZ-PEREIRA, J. E. Convergências e tensões nas pesquisas e nos debates sobre as licenciaturas no Brasil. In: DALBEN, Â. I. L. de F. et al. **Convergências e tensões no campo da formação e do trabalho docente**, Belo Horizonte: Autêntica, 2010, p.527-550.

_____. **Formação de professores: pesquisas, representações e poder**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2000.

_____. As licenciaturas e as novas políticas educacionais para a formação docente. **Educação e Sociedade**, ano XX, n. 68, p. 109-125, dez. 1999.

DOURADO, L. F. A reforma do estado e as políticas de formação de professores nos anos 1990. In: DOURADO, L. F.; PARO, V. H. (Org.). **Políticas Públicas & Educação Básica**. São Paulo: Xamã, 2001, p. 49-58.

FREITAS, H. C. L. A (nova) política de formação de professores: a prioridade postergada. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, Especial, p.1203-1230, out. 2007.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M.; RAMOS, M. A gênese do Decreto n. 5.154/2004: um debate no contexto controverso da democracia restrita. In: FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M.; RAMOS, M. (Orgs.) **Ensino médio integrado: concepção e contradições**. São Paulo: Cortez, 2005, p. 21-56.

GATTI, B. A. Formação inicial de professores para a Educação Básica: pesquisas e políticas educacionais. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 57, p. 24-54, jan./abr.2014.

_____. Licenciaturas: crise sem mudança? In: DALBEN, A. I. L. de F. et al. **Convergências e tensões no campo da formação e do trabalho docente**, Belo Horizonte: Autêntica, 2010, p.485-508.

GATTI, B. A.; BARRETO, E. S. de S.; ANDRÉ, M. E. D. de A. **Políticas docentes no Brasil**. Brasília: UNESCO, 2011.

IFSP - Instituto Federal de São Paulo. **Relatório de Gestão do exercício de 2013**. São Paulo, mar. 2014. Disponível em: <<http://www.ifsp.edu.br/index.php/documentos-institucionais/relatorio-degestao.html?start=1>>. Acesso em: 10 mai. 2014.

_____. **Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2009-2013**. 2009. Disponível em: <<http://www.ifsp.edu.br/index.php/documentosinstitucionais/pdi.html>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

LIMA, M. F. B. **A expansão das licenciaturas no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo: percursos e características**. 2015. 210p. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós- Graduação em Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

MENEZES, L. C. Formar professores: tarefa da universidade. In: CATANI, D. B. et al. **Universidade, escola e formação de professores**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986, p.115-125.

ORTIGARA, C. **Reformas educacionais no período Lula (2003-2010):** implementação nas instituições federais de ensino profissional. 2012. Tese (Doutorado em Educação) -Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, 2012.

OTRANTO, C. R. Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia: novo locus de formação docente no Brasil. In: SILVA JÚNIOR, João dos Reis; SOUSA, José Vieira; AZEVEDO, Mário Luiz Neves; CHAVEZ, Vera Lúcia Jacob (Orgs.). **Educação Superior:** internacionalização, mercantilização e repercussões em um campo de disputas. 1. ed. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2015, p. 229-253.

_____. Reforma da educação profissional no Brasil: marcos regulatórios e desafios. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 42, n. 28, p. 199-226, jan./abr. 2012.

SAVIANI, D. Formação de Professores: aspectos históricos e teóricos do problema no contexto brasileiro. **Revista Brasileira de Educação**, v. 14, n. 40, p. 143-155, jan/abril, 2009.

_____. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, Especial, p. 1231-1255, out. 2007.

_____. História da formação docente no Brasil: três momentos decisivos. **Revista do Centro de Educação**, vol. 30, n. 2, p. 11-26, jul./dez., 2005.

TANURI, L. M. História da formação de professores. **Revista Brasileira de Educação**, n. 14, p. 61-88, maio/jun./jul./ago., 2000.

TEIXEIRA, A. O problema de formação do magistério. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v.46, n.104, p. 278-287, out./dez., 1966.

VEIGA, I. P. A. Docência como atividade profissional. In: VEIGA, I. P. A. **Profissão docente:** novos sentidos, novas perspectivas. Campinas, SP: Papirus, 2008, p. 13-21.

VEIGA, I. P. A.; VIANA, C. M. Q. Q. Formação de Professores: um campo de possibilidades inovadoras. In: VEIGA, I. P. A.; SILVA, E. F. da (Orgs.). 3. ed. **A escola mudou: que mude a formação de professores!** Campinas, São Paulo: Papirus, 2011, p. 13-34.

MARIA FLÁVIA BATISTA LIMA é Mestra e Doutoranda em Educação na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP). É Pedagoga na Pró-reitoria de Graduação da Universidade Federal do ABC (UFABC). *E-mail:* flavia.lima02@usp.br

GLADYS BEATRIZ BARREYRO é Doutora em Educação (USP). Professora da Universidade de São Paulo, na EACH e no Programa de Pós-Graduação em Educação, na FEUSP. Desenvolveu pesquisa pós-doutoral no *Center for International Higher Education*, no Boston College, EUA. Foi professora visitante no *Centre for Globalisation, Education and Social Futures* na University of Bristol, Reino Unido. É membro da rede Universitas/BR do GT11- Educação superior vinculado à ANPED e do Grupo de trabalho Universidad y políticas de educación superior da Clacso. É coordenadora do Grupo de Estudos em Políticas Públicas e História da Avaliação da Educação Superior (GEPHAES/USP). *E-mail:* gladysb@usp.br

Recebido em fevereiro de 2018

Aprovado em junho de 2018

Trabalho e formação docente na Escola Técnica de Goiânia: política, ideologia e produtividade

***Work and teacher training in the Goiânia Technical School: politics, ideology,
and productivity***

***Trabajo y formación docente en la Escuela Técnica de Goiânia: política,
ideología y productividad***

**DENISE SILVA ARAÚJO
HELVÉCIO GOULART MALTA DE SÁ
IRIA BRZEZINSKI**

Resumo: Pretende-se, neste trabalho, analisar um dos marcos estruturantes da produtividade na formação dos professores da educação profissional, para compreender a ideologia que fundamentou o trabalho docente nessa modalidade de ensino, nas décadas de 1940 a 1960. A Escola Técnica de Goiânia é o campo empírico de investigação. À época, não se exigia qualquer formação pedagógica dos professores que atuavam no ensino profissional. De modo geral, eram egressos do ensino técnico e/ou bacharéis em diferentes áreas do conhecimento. Destaca-se a atuação da Comissão Brasileira-Americana de Ensino Industrial na formação desses docentes que demarcou uma identidade profissional produtivista e americanista.

Palavras-chave: formação docente; educação profissional; CBAI; ideologia; produtividade.

Abstract: The aim of this study is to analyze one of the productive marks in the formation of teachers of professional education to understand the ideology that underpinned the teaching work in this modality of teaching in the 1940s to 1960s. The Goiânia Technical School is the Field of research. At the time, no pedagogical formation was required of teachers who worked in professional education. In general, they were graduates of technical education and/or bachelors in different areas of knowledge. The work of the Brazilian-American Commission of Industrial Education in the training of these professors that demarcates a productivist and Americanist professional identity is highlighted.

Keywords: teacher training; professional education; CBAI; ideology; productivity.

Resumen: Se pretende, en este trabajo, analizar uno de marcos estructurantes de la productividad en la formación de profesores de la educación profesional, para entender la ideología que ha fundamentado la labor docente en esta modalidad de educación, en las décadas de 1940 a 1960. La Escuela Técnica de Goiânia es el campo empírico de investigación. En aquel momento, no se exigía

cualquier formación pedagógica de los profesores que actuaban en la enseñanza profesional. En general, eran graduados de la enseñanza técnica y / o licenciados en diferentes áreas del conocimiento. Es de destacar la actuación de la Comisión Brasileña Americana de Enseñanza Industrial en la formación de esos profesores que ha demarcado una identidad profesional productivista y americanista.

Palabras clave: formación del profesorado; educación profesional; CBAI; ideología; productividad.

INTRODUÇÃO

O ano de 2017 se iniciou com a aprovação pelo Senado Federal da convertida em Lei nº 13.415 de 16 de fevereiro, que regulamenta a Reforma do Ensino Médio e provocou contundentes mudanças na Lei nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996), de Diretrizes e Bases da Educação da Educação Nacional (LDBN). Dentre as várias disposições prescritas por essa legislação, uma das mais criticadas pelos movimentos sociais da área de educação trata-se da inclusão dos incisos IV e V no art. 61 da LDB, que institui a possibilidade de “profissionais com notório saber reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino” ministrarem, no Ensino Técnico e Profissional, conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional, “atestados por titulação específica ou prática de ensino em unidades educacionais da rede pública ou privada ou das corporações privadas em que tenham atuado” (BRASIL, 2017). Esta possibilidade traz novos elementos para o debate acerca da formação dos professores que atuam na educação profissional.

As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio, instituídas pela Resolução CNE/CEB N. 6/2012, em seu art. 40, pareciam avançar nesse sentido, ao estabelecerem a necessidade de a formação inicial para a docência nessa modalidade de ensino realizar-se em “cursos de graduação e programas de licenciatura ou *outras formas*, em consonância com a legislação e com normas específicas definidas pelo Conselho Nacional de Educação” (BRASIL, 2012, grifo dos autores).

Essa Resolução, por um lado, indicava a exigência dos cursos de licenciatura para a atuação docente na educação profissional, e por outro, apontava que essa formação dar-se-ia por “outras formas” previstas em lei. Assim, o reconhecimento de “notório saber” por parte dos sistemas de ensino vem preencher uma lacuna deixada pelas DCN para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio, ao mesmo tempo em que reforça a tendência presente desde o início da implantação da educação profissional no Brasil: a não exigência de formação pedagógica para os docentes que nela atuam. Contraditoriamente, nota-se a recorrência de

iniciativas que buscam preencher essa ausência de formação/certificação docente, com vistas a promover a eficiência e a produtividade do professor da educação profissional e do trabalhador por ela formado.

Analisa-se aqui a formação dos professores da Escola Técnica de Goiânia (ETG)¹ nas suas primeiras décadas de funcionamento e a importância da Comissão Brasileira-Americana de Ensino Industrial (CBAI), instalada em 1946 e extinta em 1962, na formação e atuação docente na educação profissional, nesse período.

As modificações na legislação educacional promovidas pelo Estado Novo (1937-1945) induziram à reorganização administrativa e pedagógica das escolas profissionais. Além de se adequar a essa legislação, a ETG precisava assumir papel coerente com a relevância da Região Centro-Oeste no emergente processo de industrialização, momento histórico de passagem do modelo agrário-exportador para o modelo de substituição das importações. O Brasil desenvolvimentista necessitava expandir a área produtora de matérias-primas para a indústria em ascensão e ampliar seu mercado interno consumidor. Diante disso, o Governo Vargas empreendeu a ‘Marcha para o Oeste’, a fim de integrar novas fronteiras agrícolas. Conforme Carvalho (2012), consolidou-se, nesse período, o discurso da vocação agrícola da Região Centro-Oeste. A mudança da capital do Estado para Goiânia favoreceu esse processo. A efervescência do momento político e econômico marcou a trajetória da ETG.

Tal conjuntura circunstancia a formulação do problema de pesquisa: quem eram os professores da Escola Técnica de Goiânia, em suas primeiras décadas, e qual a importância da CBAI na formação de professores? A abordagem epistemológica orientadora da investigação que subsidia a elaboração deste artigo é o materialismo histórico dialético. Foi escolhida com o intuito de apreender as contradições que permearam a formação e atuação docente nas primeiras décadas da ETG. O caráter científico do conhecimento histórico consiste na essência dessa abordagem teórica, que se fundamenta na análise das estruturas econômicas e na dinâmica das sociedades humanas com o objetivo de orientar a práxis social (MARX; ENGELS, 2005; FRIGOTTO, 1997).

Os dados do campo empírico foram obtidos mediante análise documental de fontes primárias e de entrevistas com oito ex-alunos da ETG frequentes de 1943 a 1958. Deles, contam dois egressos da primeira turma; uma, da segunda; um, da terceira; uma, da sétima; um, da nona e dois, da décima terceira. Seis deles

1 A ETG, hoje, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (IFG) surgiu na Cidade de Goiás, em 1909, como Escola de Aprendizes Artífices (EAA). Lá, funcionou até 1941, quando foi transferida para Goiânia, devido à mudança da capital do Estado. Em 1942, foi instalada no centro da nova capital, em prédio próprio e ganhou o nome “Escola Técnica de Goiânia” (SÁ, 2014).

concluíram apenas o curso industrial básico (que correspondia ao ciclo ginásial). Dois cursaram o industrial básico e o técnico (que correspondia ao colegial). Esses foram, posteriormente, professores e gestores da instituição e contribuíram para analisar a formação e o trabalho docente no ensino técnico, nessa época. Um dos ex-alunos estudou na antiga EAA, na Cidade de Goiás e rememorou durante a entrevista como vivenciou o processo de transferência da escola para a nova capital.

As entrevistas forneceram contribuições importantes, elucidando aspectos da investigação que os documentos primários e a literatura não evidenciavam. Tem-se clareza de que não é possível captar o fato histórico, em si, por meio de entrevistas, mas a memória construída sobre ele. Compreender o significado atribuído ao processo histórico pelas pessoas que o vivenciaram consiste, pois, em uma importante tarefa para construir a memória do IFG e dos primeiros alunos e mestres da instituição. Na pesquisa, procurou-se apreender qual era a formação dos professores e alguns aspectos relevantes do trabalho docente no ensino técnico.

A lógica argumentativa deste trabalho compreende inicialmente a abordagem da formação dos professores nos primeiros anos da Escola Técnica de Goiânia, com o objetivo de elucidar quem eram os docentes que ministravam as disciplinas de cultura geral e que atuavam nas oficinas e qual era sua formação. Na sequência, discute-se a contribuição da CBAI na formação docente para o ensino técnico nos anos 1950, no que se refere à eficiência e a produtividade voltadas para o mercado. E se analisa a formação docente para o ensino técnico nos anos 1950 como terreno fértil para a ideologia do nacionalismo desenvolvimentista

A FORMAÇÃO DOS PROFESSORES NOS PRIMEIROS ANOS DA ESCOLA TÉCNICA DE GOIÂNIA

De acordo com os depoimentos dos egressos, quando a escola começou a funcionar, faltavam muitos recursos materiais e humanos, mas isso não impediu o início das aulas, como relatou um sujeito da pesquisa: [...] funcionou, assim mesmo [...] tinha muitos cursos que eram pra ensinar, mas, não tinha professor (J.O.F.).

Essa falta de professores dificultou a instalação de algumas oficinas (ou cursos), que tiveram seu início adiado, como destacou J.O.F.: [...] a alfaiataria não tinha professores, não funcionou no primeiro ano. Silva (2006) assinala o empenho das pessoas que trabalhavam na instituição, com vistas a oferecer o melhor ensino possível, determinado pelas condições existentes nesse primeiro período de implantação da ETG, em Goiânia.

Em fevereiro, mesmo com a falta de muitos professores, tanto na área de educação geral quanto na formação profissional, tiveram início as aulas. Para minorar um pouco esse difícil quadro, se transferiu da antiga Escola de Aprendizizes Artífices da cidade de Goiás, a professora de português, [...] de geografia e história [...] e de geometria e desenho. Porém, ainda faltavam professores para muitas outras matérias e era muito difícil nomeá-los, porque dependia de ato do Governo Federal, instalado no Rio de Janeiro. Durante todo o primeiro ano de funcionamento da Escola, muitas vezes, o Prof. Lisbôa² reunia todos os alunos no auditório e ministrava aulas de matemática e/ou ciências físicas e naturais para as mais diversas turmas, reunidas num único salão (SILVA, 2006, p. 112-113).

Para ingressar no Ensino Básico (primeiro ciclo do ensino industrial) da ETG, o candidato precisava ter cursado pelo menos dois anos do ensino primário e ser aprovado em um exame de admissão. Já para ingressar nos cursos técnicos (segundo ciclo do ensino industrial), o aluno deveria ter concluído o primeiro ciclo (ou equivalente) e prestar exame vestibular³.

Na antiga EAA não se requeriam conhecimentos prévios, nem mesmo de leitura e escrita. Segundo Cunha (2005), essa mudança demonstra alteração das finalidades e da filosofia da instituição, para atender às demandas do momento histórico, que necessitava de uma força de trabalho mais qualificada. Na EAA, a escolaridade obtida era o primário. Já a ETG ministrava ensino profissional equiparado ao nível médio.

De acordo com os depoimentos dos entrevistados, nos primeiros anos de funcionamento da ETG, atuavam professores com formação bastante diferenciada. Alguns professores das primeiras turmas vieram da EAA, com a transferência da Escola para Goiânia. Destes, a mais citada pelos entrevistados foi a Professora Laura, que ministrava desenho e possuía formação em Odontologia.

Os professores que lecionavam as disciplinas de cultura geral não possuíam formação para a docência. Quase todos eram bacharéis em diferentes áreas do conhecimento. Compunham o corpo docente da ETG destacados representantes dos intelectuais goianos e goianienses, como os professores Bernardo Élis (bacharel em direito e escritor), Domingos Félix (bacharel em direito e escritor), Belkis Spencieri (bacharel em música), Jorge Félix de Souza (arquiteto), Hernning Gustav Ritter (arquiteto e artista plástico), dentre outros. Seguem trechos da fala de uma entrevistada sobre esses renomados mestres:

2 Professor Antônio Manoel de Oliveira Lisboa, natural da Cidade de Goiás, antiga capital do Estado, nasceu em 16 de setembro de 1892. Foi o primeiro diretor da Escola Técnica de Goiânia (ETG), cargo que ocupou de 17/ 07/ 1941 até 08/ 08/ 1956 (ETG, 1978).

3 Estes exames foram instituídos como forma de selecionar os candidatos considerados aptos ao ensino técnico industrial, que se equiparou ao ensino secundário e, nesse processo, assimilou aspectos seletivos e excludentes que caracterizavam esse nível de ensino no Brasil, na época. Esse termo está presente, inclusive, nas fichas dos alunos da ETG, que foram analisadas e sistematizadas para compor o corpo empírico desta pesquisa.

O Bernardo Élis era professor de História e o Domingos Félix era de Português. O José Nascimento era, também, de Português [...] As três professoras de desenho eram a Laura, a Julieta e a Adélia. E tinha aula de música com a Nair de Moraes. [...] Todos eles, os professores, tinham formação superior. A Nair de Moraes, a Edinéia, tinham curso superior. Elas eram pianistas. E o Domingos Felix, que era o professor de português, o Renato era professor de ginástica e o José Alves, também, era da ginástica. Agora, na área profissional, eu acho que todos eram formados, assim, nas próprias escolas, nas oficinas (O.A.).

Todos os entrevistados enalteciam a competência dos professores e orgulham-se do processo de aprendizagem com eminentes profissionais, intelectuais e artistas da nova capital, como se observa no depoimento a seguir:

Não me esqueço do professor Jorge Félix de Souza, que foi quem projetou, aqui, o Cine Teatro Goiânia, a igreja Coração de Maria, a Catedral Metropolitana de Goiânia. Era um autodidata, assim, fantástico e escritor. Formado pela Escola Nacional de Arquitetura, no Rio de Janeiro (MDD)

Embora com formação superior e reconhecido saber em sua área de atuação, esses professores das disciplinas de cultura geral não eram preparados para atuar no ensino nem na educação profissional, como acontecia, em todo território nacional. Já os docentes que ministravam as disciplinas técnicas ou “das oficinas” eram, muitas vezes, profissionais da área que possuíam relevante saber prático, dos quais não era exigida certificação. Um dos ex-alunos afirmou que a maioria desses profissionais mais antigos era proveniente da Cidade de Goiás e os mais novos, ex-alunos da própria ETG ou de outras escolas técnicas do país, como se lê no trecho da entrevista:

Já os professores das oficinas [...] eram mais técnicos. Na minha época, por exemplo, já eram os ex-alunos da Escola Técnica que ensinavam nas oficinas. Já eram as pessoas que terminaram o curso Industrial Básico e que, depois, fizeram o curso Técnico, a maioria fora. Iam para o Rio de Janeiro, iam pro Paraná, pra Curitiba, terminavam seus cursos lá e vinham dar aula, aqui [...] E, tinham aqueles professores antigos, que vieram de “Goiás Velho”. Então, não eram pessoas letradas, nem nada. Eram bons artífices, ensinavam, e até possuíam alguma didática pra ensinar a profissão, mas, eram pessoas, vamos dizer assim, sem uma cultura didática, sabe? Não tinham formação universitária, essa coisa... (MDD)

Dois dos entrevistados, logo que concluíram seus cursos na ETG, tornaram-se professores da instituição, no início da década de 1950. Seu relato reforça a ideia de que, nos anos iniciais de funcionamento da ETG, alguns docentes iniciavam sua atividade do magistério possuindo apenas formação técnica de nível médio.

Oliveira e Leszczynski (2009) afirmam que, na década de 1940, grande parte da população adulta do Brasil era analfabeta. Nessas circunstâncias, recrutar professores para o ensino industrial era um grande desafio. A maioria dos mestres das oficinas eram provenientes das indústrias, que surgiam principalmente nos grandes centros de todo o país, e não possuíam sequer a formação básica suficiente para o cargo de professor. Essa situação fazia com que a formação de docente para atuar nessa área fosse uma preocupação dos dirigentes nacionais.

Professores e alunos da oficina de mecânica de máquinas (1943) Primeira turma da ETG



Fonte: Acervo Etegeanos 50 anos.

A CBAI E A FORMAÇÃO DOCENTE PARA O ENSINO TÉCNICO NOS ANOS 1950: PROMOVENDO A EFICIÊNCIA E A PRODUTIVIDADE

Um dos egressos entrevistados relatou que, na década de 1950, o governo federal desenvolveu um programa de formação de professores para as escolas técnicas do país. Durante as férias escolares de fim de ano no período de 1951 a 1954, um grupo de professores se deslocava para a capital federal (Rio de Janeiro),

onde permanecia de janeiro a março fazendo cursos de aperfeiçoamento e aprofundamento pedagógico e metodológico de ensino na CBAI. No depoimento constata-se que

Foi criado lá no Rio de Janeiro, ainda naquele tempo, a CBAI – Comissão Brasileiro-Americana de Ensino Industrial. Essa comissão dava a parte pedagógica para o cidadão. Você formou em engenharia, você é professor? Não. Você tem conhecimento pra ser professor, você tem conteúdo pra ser um professor, mas a parte pedagógica, pouquíssima coisa. Então, essa comissão era pra isso. Nós tínhamos professores brasileiros, americanos, suíços. E esses professores eram gente de alto nível cultural e na área didático-pedagógica [...] eu já fui convidado, pra ir para o Rio, para fazer esse curso. Esse curso era intensivo, era pesadíssimo. Então, você pegava de segunda a sábado no batente, o dia inteiro, 8 horas por dia, 8 horas de serviço, por dia de curso. E levava serviço pra ficar até meia-noite, uma hora, fazendo, porque, no outro dia, você tinha que dar uma aula, você tinha que criticar um trabalho. Tinha um punhado de coisas que você fazia, pra provar que você estudou à noite. Então, eram dois meses assim. Isso eu fiz quatro anos [1951-1954] (H.N.).

A CBAI mantinha um programa⁴ por meio de convênios entre os governos do Brasil e Estados Unidos, que se propunha a desenvolver ações de capacitação, recrutamento de professores, diretores, orientadores e supervisores do ensino técnico dos dois países. Nesse convênio, estavam previstos além de cursos de treinamento, a aquisição e produção de equipamentos, textos, livros, revistas e outros materiais didáticos (OLIVEIRA; LESZCZYNSKI, 2009).

O ex-aluno que, posteriormente, foi professor e diretor da instituição, em seu depoimento, transcrito a seguir, avalia que a formação oferecida pela CBAI contribuiu para melhorar o conhecimento científico, técnico e pedagógico dos professores das instituições profissionais.

Melhorou demais pra todos nós. Eu, já no primeiro ano, já cheguei e comeci a elaborar apostilas, comeci a elaborar provas com mais conhecimento pra poder obter do aluno um melhor aprendizado e ver se ele realmente aprendeu, porque a gente se preocupava demais [...] Todos nós passamos a ter outra visão do que é ensino, do que é aprendizagem, do que é motivação [...] Isso foi extraordinário [...] Eu notei uma promoção, uma elevação muito grande no nível do quadro docente,

4 Esse programa resultou de um acordo bilateral entre Brasil e Estados Unidos, que surgiu como ideia inicial na I Conferência de Ministros e Diretores de Educação das Repúblicas Americanas realizado em Havana, de 25 de setembro a 04 de outubro de 1943 (OLIVEIRA; LESZCZYNSKI, 2009).

quando eu voltei para dirigir a escola [...] Vi e posso dizer que mudamos de água pra vinho, porque nos anos anteriores, eram engenheiros, arquitetos, advogados lecionando matemática, e tudo... Advogados lecionando português, odontóloga lecionando geometria plana, essa coisa... Quer dizer, eles podiam conhecer a disciplina que estavam lecionando, mas não tinham nenhuma formação pedagógica (H.N.).

A avaliação desse entrevistado corrobora os resultados da pesquisa realizada por Oliveira e Leszczynski (2009). As autoras defendem a ideia que, apesar de todas as críticas empreendidas aos acordos bilaterais e à influência de organismos internacionais na educação brasileira, a CBAI contribuiu de forma expressiva para a organização e o funcionamento de ensino industrial do país. Consoante as referidas pesquisadoras, a CBAI colaborou para o desenvolvimento de uma cultura na área industrial, por intermédio de cursos e editoração de textos que difundiram métodos, técnicas de ensino e ideias que pretendiam orientar o trabalho formativo nas escolas industriais.

Um dos métodos trazidos pelos norte-americanos, que se tornou mais conhecido e adotado, tanto nas escolas industriais, quanto no SENAI e nos programas de instrução em serviço nas empresas, foi o *Training Within Industry* (TWI), que objetivava obter maior eficiência e produtividade do trabalhador, por meio das séries metódicas. Segundo Batista (2015), o TWI foi desenvolvido, após a primeira guerra mundial, por um grupo de empresários norte-americanos, com o objetivo de capacitar de maneira rápida e eficaz os operários que ocuparam o lugar daqueles mais experientes, deslocados para as frentes de batalha. Esse método foi criado para o treinamento em serviço nas fábricas, mas foi posteriormente adotado nas escolas profissionalizantes dos Estados Unidos e transplantados para o Brasil pela CBAI no período de rápida industrialização ocorrido entre as décadas de 1930 a 1960.

Esse método foi adaptado às características das escolas profissionais brasileiras pelo engenheiro Roberto Mange⁵ que adotou o nome de *Série Metódica Ocupacional* (SMO). A justificativa de Mange para sua adaptação foi o fato de considerá-lo extremamente limitado e empírico, destituído de bases científicas. Para ele, a linguagem do TWI era eminentemente voltada para as oficinas e pouco acadêmica. Sua adoção nas escolas técnicas requeria uma metodologia mais abrangente e científica (BATISTA, 2015).

5 Roberto Mange foi o primeiro Diretor do Departamento Regional de São Paulo do SENAI. De acordo com Cunha (2005), o engenheiro mecânico, de origem suíça, diplomou-se na Escola Politécnica de Zurich, em 1910, e chegou ao Brasil em 1913, contratado pela Escola Politécnica de São Paulo. Ele foi importante líder do ensino profissional brasileiro nas décadas de 1920 a 1950

Müller (2009), pesquisadora que analisou esse método nas escolas do SENAI, esclarece que o processo era desenvolvido basicamente da seguinte forma:

Os aprendizes deveriam conhecer, através de aula expositiva, os processos de elaboração de cada tarefa, passando depois a analisar uma série de descrições escritas e desenhadas sobre o trabalho a ser realizado. Depois disso, realizavam exercícios teóricos sobre o tema, organizados de forma sistemática e por ordem crescente de dificuldade. Só depois de entender a teoria e as ferramentas a serem utilizadas na realização da tarefa é que os aprendizes eram levados às oficinas, em grupos, para observar um mestre na execução da tarefa, devendo repeti-la sob sua supervisão e depois sozinhos, cada um em sua bancada e a seu ritmo (p. 220).

Um dos egressos da ETG se referiu a essa metodologia assim:

Primeiro você estuda nos livros as técnicas e depois vai pra oficina realizar o que aprendeu e praticar. Era essa a rotina na nossa oficina. Desenvolver os conhecimentos técnicos e a prática na oficina sobre a composição, manual e mecânica, a impressão, a encadernação e o acabamento da encadernação (G.A.L.V.).

Oliveira e Leszczynski (2009) afirmam que as orientações da CBAI se fundamentavam nos princípios da administração científica e visavam a convencer os docentes e gestores do ensino industrial da necessidade de se obter, por meio da padronização de procedimentos, o máximo de eficiência com o mínimo de perdas, tanto de tempo quanto de materiais. Para tanto, os docentes deveriam implementar tais princípios em suas oficinas e salas de aula, para capacitar seus alunos a se tornarem cidadãos produtivos e eficientes, que pudessem contribuir para o desenvolvimento econômico do país.

O egresso H. N. declarou que esses princípios e métodos foram utilizados nas escolas industriais e, dentre elas, na Escola Técnica de Goiânia, após a oportunidade que tiveram seus professores e gestores de participar dos programas de treinamento da CBAI. Ele analisa sua importância no ensino técnico:

A CBAI se preocupava em dar ao professor uma condição maior pra ele enxergar o processo educacional... não era somente o processo do como fazer isso ou aquilo. Era diferente. Você devia escrever, devia propor um sistema de aprendizado. Isto sim, estava incluído no aprendizado da CBAI. Como é que eu vou ministrar um curso de mecânica... por exemplo de torneiro, sem ter uma sequência lógica de tudo que é operacional naquilo? Sempre começando do mais simples, para o mais difícil.

Eu preciso ter isso sempre muito bem concatenado. Eu preciso ter desenhos disso, pra passar para o meu aluno ver. Eu preciso estar com a parte tecnológica disso muito bem, porque uma coisa é ensinar você desbastar num torno, outra coisa é você entender como aquele torno pode produzir mais, e como você vai ter menos desgaste com a máquina e com a ferramenta... que aí é a parte tecnológica. Por exemplo, eu chego aí e vejo você trabalhando numa máquina e sei se você é um bom profissional ou não.

Nesse período, a base do desenvolvimento brasileiro era a industrialização em substituição às importações, dificultadas pelas duas Guerras Mundiais. Para que esse processo se efetivasse, era imprescindível a formação de um grande contingente de operários qualificados para atuarem nas indústrias em processo de constituição, bem como nos serviços de infraestrutura para sua implantação e consolidação.

Batista (2015) e Cunha (2005) enfatizam a relevância da educação no projeto da burguesia industrial que estava se consolidando como classe dominante. Era fundamental educar e capacitar o trabalhador para as demandas da nova realidade econômica do país. A implantação desse projeto pretendia atender não só aos interesses nacionais; daí, a importância de se compreenderem os acordos multilaterais efetivados nesses períodos.

Destaca-se que a conjuntura dos anos 1940 a 1960 foi marcada pelo processo de industrialização impulsionado a partir da Revolução de 1930 e pela construção da hegemonia norte-americana no Continente, após a Segunda Guerra Mundial. Nessa guerra, a declaração de apoio aos países aliados contra o Eixo representou um marco na inflexão da política externa brasileira. O mundo, à época, dividia-se em dois campos ideológicos: de um lado, as nações que lutavam pela supremacia da democracia e, de outro, os defensores dos regimes totalitários (ARENDT, 2004, CUNHA; FALCÃO, 2009; OLIVEIRA; LESZCZYNSKI, 2009).

Para Ciavatta (2013), a CBAI possibilitou a constituição de um ambiente educacional favorável à presença das ideias norte-americanas no Brasil, num momento em que o país caminhava para uma progressiva associação com o capital internacional. A autora ressalta, ainda, que a partir dessa época, o Estado se torna o mediador dos conflitos entre o capital e o trabalho, valendo-se da legislação social consubstanciada na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), que visava a controlar a reprodução da força de trabalho. A autora ressalta a importância do Estado brasileiro na criação de uma infraestrutura legal e burocrática necessária à reprodução do sistema econômico.

O processo de industrialização era considerado decisivo para o desenvolvimento econômico nacional e provocou impacto na organização e consolidação do ensino industrial. Uma nova racionalidade na educação,

configurada por uma vertente de pensamento funcional e pragmático, impôs-se como solução para os problemas da formação e disciplinamento da força de trabalho para a indústria, de forma a adequá-la a organização fabril. “A preparação profissional, nos seus elementos técnicos e morais, é, agora, apresentada como recurso para o aumento da produtividade do trabalhador” (CIAVATTA, 2013, p. 501).

Embora na educação ainda predominasse um discurso humanista, a escola foi instigada a responsabilizar-se pelo aumento da produtividade do trabalho e, conseqüentemente, da riqueza nacional. No campo educacional, as demandas do capital passaram a ser universalizadas como se fossem necessidades do operariado, quais sejam, a defesa da produtividade do trabalho e do trabalhador. Coube ao Estado assumir a tarefa de organizar e implementar o ensino industrial, conciliando a formação humana e a preparação para o trabalho na indústria.

Ciavatta (2013) considera essa conciliação uma tarefa difícil em face do confronto entre duas lógicas distintas e contraditórias: a da produção capitalista e a da educação. A primeira tem seu fundamento no lucro, na exploração do trabalho, no tempo breve em que a atividade laboral deve ser realizada, no corte de custos, no incremento da produtividade, na competitividade, na mercantilização da produção. Por sua vez, a lógica da educação se assenta na formação humana para a emancipação das amarras da opressão, para a cidadania e para a participação construtiva. Para tanto, a educação deve orientar-se pelo diálogo, pela discussão, pela socialização de conhecimentos, o que demanda um tempo médio e longo de aprendizado e desenvolvimento, pois implica o reconhecimento das necessidades do outro e o respeito a sua individualidade.

A FORMAÇÃO DOCENTE PARA O ENSINO TÉCNICO NOS ANOS 1950 E A IDEOLOGIA AMERICANISTA E DESENVOLVIMENTISTA

Cunha e Falcão (2009) afirmam que a CBAI promoveu cursos, visitas técnicas e um amplo programa editorial que atingiu, prioritariamente, professores e diretores das escolas industriais da rede federal, constituindo-se em eficaz

difusor de métodos de treinamento segundo os princípios tayloristas⁶. Os autores agrupam as atividades da Comissão em quatro eixos: coordenação e difusão, cursos, publicações e pedagogia/ideologia.

A primeira e a mais persistente das ações da CBAI foi, segundo os autores, a reunião dos diretores das escolas da rede federal de ensino industrial no Rio de Janeiro, a fim de assistir palestras de educadores norte-americanos e brasileiros sobre temas administrativos e pedagógicos. Discutiam-se aspectos ligados à gestão das escolas e temas como a importância do levantamento das necessidades de qualificação da força de trabalho em cada local.

Os autores também registram que os professores e gestores das escolas industriais tiveram oportunidade de frequentar diversos cursos e participar de estágios, tanto em escolas como em indústrias, no país e nos Estados Unidos, no período de 1947 a 1962. Os cursos abordavam especialidades industriais e artesanais e aspectos acerca do aperfeiçoamento e controle do trabalho dos professores, de normas de organização do ensino industrial, de técnicas de ensino, de rendimento escolar e suas medidas, programas escolares e problemas de administração escolar. Oliveira e Leszczynski (2009) destacam que os conteúdos dos cursos oferecidos pela CBAI referiam-se tanto aos saberes técnicos quanto aos conhecimentos pedagógicos, que, de acordo com as autoras, faziam parte de todos os treinamentos ministrados.

De 1947 a 1961, a CBAI publicou um boletim que atingiu 150 números, 124 livros e folhetos que versavam a respeito da cultura técnica até a administração do ensino e legislação educacional. No *Boletim*⁷, além de textos de técnicos estrangeiros e nacionais, registra-se a presença de nomes destacados da educação brasileira como Anísio Teixeira, Fernando Azevedo e Lourenço Filho. Os livros e folhetos foram organizados pela própria entidade em séries: 11 de cultura geral, 22 de educação industrial, 28 de cultura técnica, 19 de didática para oficinas.

6 O taylorismo é uma concepção de gestão e hierarquização da produção baseada em um método científico de organização do trabalho, idealizada por Frederick W. Taylor (1856-1915). Engenheiro mecânico norte-americano, que introduziu o conceito de Administração Científica, que revolucionou o sistema produtivo no começo do século XX, criando a base sobre a qual se desenvolveu a atual Teoria Geral da Administração. A concepção de Taylor reforça e justifica teoricamente a fragmentação das atividades laborais na indústria e a separação do trabalho manual e intelectual. Este modelo de organização hierarquizada e sistematizada exige que o tempo de produção seja rigidamente controlado e fiscalizado (GARCIA, 2012).

7 O *Boletim* era publicação mensal com o objetivo de difundir as atividades realizadas pela Comissão e de contribuir para a formação de professores, diretores e orientadores educacionais das escolas industriais. Essa publicação consiste em importante fonte de consulta para os pesquisadores da história do ensino profissional no Brasil. O *Boletim* era distribuído em todas as escolas industriais do país, o que possibilitou a divulgação das atividades e da ideologia da CBAI nacionalmente. (CUNHA; FALCÃO, 2009; OLIVEIRA; LESZCZYNSKI, 2009).

Além desses, existiram 44 títulos publicados fora das séries. A Comissão, também traduziu obras brasileiras para o inglês, a fim de divulgá-las nos Estados Unidos (CUNHA; FALCÃO, 2009).

Os autores destacam alguns elementos mais explícitos da ideologia difundida pela CBAI: o americanismo, o industrialismo e o desenvolvimentismo. Essa forte presença ideológica encontra-se no editorial do primeiro número do Boletim, publicado em janeiro de 1947.

Desde 1940, como uma fase de cooperação com um aliado indispensável na luta mundial para conseguir e manter a liberdade, representantes dos Estados Unidos têm trabalhado em conjunto com líderes brasileiros e de outras nações latino-americanas no desenvolvimento de diversos aspectos do ensino, principalmente os que se referem à saúde, eficiência da produção e bem-estar dos povos (BOLETIM N. 1 apud CUNHA; FALCÃO, 2009, p. 163).

De acordo com os autores, as publicações do CBAI propagavam a ideologia do industrialismo, em sua forma mais ingênua, reforçando sua importância para o desenvolvimento do país. A máquina era apresentada como força revolucionária e invenção organizadora do mundo moderno.

Quanto ao campo educacional, Cunha e Falcão (2009) afirmam que os editoriais do *Boletim* manifestavam um “otimismo pedagógico”⁸ tardio. A figura do professor era evocada como o missionário abnegado. Os autores reconhecem que a CBAI demonstrava, em suas ações e publicações, uma preocupação com a formação docente, a fim de evitar a improvisação, ao contrário do que historicamente prevaleceu no Brasil.

As técnicas visuais eram muito incentivadas, por meio, por exemplo, da distribuição de filmes 16 mm para as escolas industriais. O *Boletim* N. 1, de 1951 (apud CUNHA; FALCÃO, 2009) informava que a CBAI dispunha de um acervo de 71 filmes sobre o trabalho nas oficinas, sendo 34 sobre tecnologia e 45 de cultura geral.

8 De acordo com Nagle (2001), nos anos 1920, época de significativa transformação cultural no país, o *entusiasmo pela educação*, que marcou as duas primeiras décadas da República. Foi contemporâneo do movimento: o *otimismo pedagógico*, que evidenciava a influência estadunidense, no Brasil, no campo pedagógico. De acordo com Brzezinski (1987), o entusiasmo pela educação era decorrente da crença nas possibilidades de a educação solucionar problemas fora de seu âmbito.

Para perceber como a ideologia desenvolvimentista da época fazia parte do pensamento dos estudantes da Escola Técnica de Goiânia, cita-se a seguir um texto publicado no O ETG, N. 5, Ano II, do jornal “O ETG”⁹, redigido pelo estudante Waldomiro Borges, da quarta série da primeira turma de artífices formados pela instituição:

A Primeira Turma de Diplomandos da Escola Técnica de Goiânia

Findas as férias em 20 de fevereiro, reiniciamos nossos estudos. Cá estamos nós, os quartanistas, ansiosos por ver chegar o fim do ano. Daqui lá teremos de nos esforçar, a-fim-de recuperar parte do tempo perdido em virtude de fatores estranhos à nossa vontade. A turma de quartanistas é de 50 alunos, os primeiros a concluir o curso. É isso um orgulho, muito embora, saibamos que lá fora nos esperam as incertezas da vida profissional; [...] Entretanto, “agir com inteligência e bondade” é o lema que guiará todo aquele que quer vencer na vida, onde os obstáculos são sempre numerosos. [...] O certo, porém, é que esta turma não se deixará levar por fraquezas, mas se guiará pela força de vontade. [...] O destino está em cada um de nós, como naquela sentença: “Faz a tua parte, que te ajudarei”. Avante! Pois, aproxima-se a hora em que devemos empregar o máximo esforço para algum dia desfrutar dos benefícios e honras que se devem aos vencedores. [...] Nada de enfraquecimento e tibieza: o Curso Industrial oferece mil oportunidades, e a nós, portadores dele, compete uma grande tarefa neste país onde tanta coisa há que construir no campo de nossa atividade (O ETG, 1946, p.1).

Esses textos demonstram como a ideologia desenvolvimentista era inculcada nos estudantes e qual o papel a eles destinado: trabalhadores responsáveis, esforçados e dedicados a construir a grandeza da pátria. A instrução técnica era compreendida como grande oportunidade de “vencer na vida”, oferecida aos jovens de famílias de baixa renda. Por isso, eles não poderiam deixar-se vencer pelos obstáculos, mas retribuir, com seu trabalho competente, para o desenvolvimento do país (SÁ, 2014).

Um dos egressos entrevistados demonstrou perceber a influência da ideologia americanista na formação do orientador educacional que atuava na ETG e tinha sido enviado da Capital Federal para a Escola, como se depreende de sua fala a seguir:

9 O jornal “O ETG” divulgava os acontecimentos e as ideias do corpo discente e docente da Escola Técnica de Goiânia. Este veículo de comunicação, criado em 1945, era organizado e escrito pelos alunos e professores da Escola, composto e impresso na sua oficina de Tipografia e Encadernação. Nesta pesquisa, pudemos consultar três números desse jornal. O Jornal de N° 1, Ano I; a edição n°. 03, p. 01, ano 01, nov./dez. 1945 e o N° 5, Ano II, publicado em maio de 1946 (ETG, 1945; 1946).

Quando eu entrei na escola, já existia uma figura nova, um orientador educacional. Ele foi enviado do Rio de Janeiro pra Goiânia, professor Walter [...]. O professor Walter como orientador educacional, certamente, pela existência de uma política industrial, depois da Segunda Guerra Mundial, com aqueles acordos culturais e com a aproximação do governo brasileiro do governo norte-americano e aquele alinhamento ideológico e por ter a política educacional recebido influência direta dos estadunidenses, ele demonstrava uma atitude de simpatia em relação aos norte-americanos (G.A.L.V.).

Apesar do evidente alinhamento ideológico ao americanismo e ao industrialismo desenvolvimentista, a ETG não fazia censura ideológica e tampouco excluía de seu interior aqueles que pensavam diferente, permitindo a presença de professores e alunos com posicionamento político de esquerda e incentivando a participação dos alunos na política estudantil, como se destaca na fala do mesmo egresso:

Professor Bernardo Élis, que era o nosso professor de história e geografia do Brasil, um homem que já demonstrava, claramente, uma vinculação com a ideologia da esquerda [...]. Sem usar de proselitismo, pra pessoa ser comunista ou não, ele ficava sempre cotejando os episódios da história do Brasil com os norte-americanos e com outros países da Europa, fazendo uma interpretação dialética materialista, sem, no entanto, botar “caraminholas” na cabeça da gente, né? ... Ele não era um doutrinário sectário, ele fazia a justa posição e o aluno tinha a liberdade de fazer as suas conclusões, as suas inferências, não é? [...] Com a presença do professor Walter, e a sua posição pela direita provocou uma polaridade, e isso foi bom, porque, passamos a ter mais referências na cabeça, né? ... Fortaleceu a ideia daqueles que achavam que o Brasil era um país explorado e subordinado ao capital estrangeiro e pelo imperialismo dos grandes países, ou então, reforçava a convicção daqueles que acreditavam que o caminho que o Brasil estava seguindo deveria ser aquele mesmo, cada vez mais próximo dos ideais norte-americanos, e assim por diante... (G.A.L.V.)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa desvelou que os professores da ETG, nos seus primeiros anos não possuíam, na sua maioria, formação para atuar na docência. Os docentes das áreas técnica eram profissionais, muitas vezes formados pela própria escola e/ou no mundo do trabalho. Já aqueles que atuavam nas disciplinas de cultura geral, embora possuísem curso superior, eram, geralmente, bacharéis e não dispunham de formação pedagógica. Apesar disso, o trabalho destes “mestres” foi destacado pelos egressos da escola, devido a seu compromisso e sua competência. Eles demonstravam preocupar-se não apenas com a formação profissional do futuro trabalhador, mas também com seu desenvolvimento cultural, ético e político.

Os depoimentos dos ex-alunos da ETG revelaram a importância da atuação docente no processo de sua formação para o trabalho, para a vida e para o exercício da cidadania. O modelo formativo das escolas profissionais evidencia uma contradição entre a lógica da educação e do capital: a primeira busca a eficiência e o lucro e a segunda, a formação e a emancipação humana. São princípios, valores, práticas e tempos distintos e antagônicos que tornam mais complexa a formação e o trabalho docentes.

Os egressos que foram professores e gestores na ETG destacaram a necessidade de o profissional que atua na formação de outros trabalhadores possuir formação pedagógica específica para essa modalidade de magistério. Nesse sentido, destaca-se a iniciativa de o governo federal oferecer formação específica para os docentes atuantes no ensino industrial, nas décadas de 1940 a 1960, por meio da CBAI. Essa formação promoveu, de acordo, com o relato de um desses dois professores, a melhoria do ensino ministrado na ETG.

A CBAI pode ser considerada um dos marcos fundadores da formação dos docentes do ensino industrial. Os relatos de um dos entrevistados e outras pesquisas analisadas elucidam que as ações e publicações da Comissão contribuíram significativamente para a estruturação do ensino ministrado pelos docentes das escolas profissionais nesse período. Muitos professores puderam frequentar cursos, estágios, realizar viagens de estudo para os Estados Unidos e, com isso, aprofundar seus conhecimentos técnicos, científicos e pedagógicos, ao vivenciar novas experiências e repensando a atuação docente. É importante questionar, porém, qual o modelo de formação docente a que esses professores tinham acesso.

De acordo com Ciavatta (2013), embora a formação dos futuros operários das indústrias aparentasse ser humanista no que dizia respeito à educação técnica e profissional, a Comissão enfatizava a formação da força de trabalho com o propósito de aumentar a produtividade do trabalho e a riqueza da Nação. Esse modelo de formação favoreceu uma intervenção pacífica e consentida na estruturação da educação profissional no Brasil, ao permitir a assimilação do americanismo e do desenvolvimentismo ingênuos, de interesse para a indústria local, que se consolidava e caminhava rumo a uma progressiva associação com o capital internacional.

Na atualidade, é importante, ainda, refletir sobre o retrocesso que a Lei N. 13.415/2017 impõe à formação de professores do ensino profissional ao admitir que “profissionais com notório saber reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino” ministrem, no ensino técnico e profissional, conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional.

A formação dos professores que atuam na educação profissional passava por um processo de regulamentação e estruturação, principalmente após a aprovação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio, instituídas pela Resolução CNE/CEB N. 6/2012, dispositivo legal, que, em seu art. 40, emitia sinais de avanço, à medida que estabeleceu a realização da formação inicial para a docência nessa modalidade de ensino em “cursos de graduação e programas de licenciatura.

Assiste-se à implantação e consolidação, em todo o país, de cursos de licenciatura para o ensino profissional e mestrados profissionais e acadêmicos que têm como objetivo a formação pedagógica desse profissional do magistério. A nova Lei, equivocadamente, retroage ao passado, aos anos 1940, quando o ensino profissional foi estruturado em atendimento às Leis Orgânicas do Ensino e não era exigida formação acadêmica para os professores desses ramos de ensino.

REFERÊNCIAS

ARENDT, H. **As origens do totalitarismo**. Trad. Roberto Raposo. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 2004.

BATISTA, E. L. **Trabalho e educação profissional nas décadas de 1930 e 1940 no Brasil: análise do pensamento e das ações da burguesia industrial a partir do IDORT**. Campinas: Autores Associados, 2015.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei N. 13.415 de 16 de fevereiro de 2017**. Brasília: Diário Oficial, 17 de fevereiro de 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Resolução CNE/CEB N. 06 de 04 de junho de 2012**. Brasília: CNE/MEC, 2012.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei N. 9.394 de 20 de dezembro de 1996**. Brasília: Diário Oficial, 1996.

BRZEZINSKI, I. **A formação do professor para o início da escolarização**. Goiânia: Editora da UCG, 1987.

CARVALHO, M. A. de. **Técnico Agrícola: peão melhorado?** 2012. 298f. Tese (Doutorado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2012.

CIAVATTA, M. Trabalho docente e a produtividade: recuperando marcos fundadores. **Educação**, Santa Maria, v. 38, n. 3, p. 495-506, set./dez. 2013

CUNHA, L. A. **O ensino Profissional na irradiação do industrialismo**. 2ª ed. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: FLACSO, 2005.

CUNHA, L. A.; FALCÃO, L. Q.. Ideologia, política e educação: a CBAI (1946/1962). **Revista Contemporânea de Educação**, Rio de Janeiro, v. 3, p. 148–173, 2009.

FRIGOTTO, G.. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, I. (org.) **Metodologia da pesquisa educacional**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 1997. p. 69-90.

GARCIA, J. C. **A Reforma da Educação Profissional**: a dualidade assumida. 2012. 124 f. Dissertação (Mestrado em Educação - PUC Goiás). Goiânia, 2012.

ETG. Histórico da Escola Técnica Federal de Goiás. In. **Livro do tombo**. Goiânia: s.n., em 30 de junho de 1978, p. 198.

MARX, K.; ENGELS F. **A ideologia alemã**: teses sobre Feuerbach. São Paulo: Editora Centauro, 2005.

MILLER, M. T. **A lousa e o torno**: a Escola SENAI Roberto Mange de Campinas. 2009. 334f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas), Campinas, 2009.

O ETG. Goiânia, setembro de 1945, p.1, Ano I, Nº 1.

_____. Goiânia, maio de 1946, p.1, Ano II, Nº 5.

OLIVEIRA, D. E. M. B.; LESZCZYNSK, S. A. C. O papel da Comissão Brasileiro-Americana de Educação Industrial na configuração do ensino profissionalizante das escolas técnicas federais. In **VIII Seminário Nacional de Estudos e Pesquisas: HISTEDBR Anais...** Campinas, 2009.

SÁ, H. G. M. de. **A transferência da escola de aprendizes artífices da Cidade de Goiás para a nova capital:** contribuições para a construção da memória do IFG. 2014, 246 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás). Goiânia, 2014.

SILVA, J. J. de A. e. **Hélio Naves:** um homem, uma história, uma missão. Goiânia: Kéops, 2006.

DENISE SILVA ARAÚJO é Mestre e Doutora em Educação (UFG). Graduada em Pedagogia – Orientação Educacional (PUC Goiás). Professora Adjunta da Faculdade de Educação da UFG e professora aposentada do PPGE da PUC Goiás. Pesquisadora nas áreas de políticas e gestão educacional, formação e trabalho docente, educação profissional, educação infantil e infância. E-mail: denisearaujo17@gmail.com

HELVÉCIO GOULART MALTA DE SÁ é Mestre em Educação (PUC Goiás). Licenciado em História (PUC Goiás). Arquiteto e urbanista (PUC Goiás). Especialista em Engenharia de Segurança (UFG). Pesquisador nas áreas de políticas e gestão educacional, formação e trabalho docente, educação profissional. E-mail: helveciogms@gmail.com

IRIA BRZEZINSKI é Pós-doutora, Doutora em Administração da Educação (USP). Mestre em Planejamento Educacional (UnB). Graduada em Ciências Sociais e em Pedagogia - Orientação Educacional (UFPR). Professora titular da Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Professora da Universidade de Brasília (aposentada). Desenvolve pesquisa em Políticas Educacionais, Planejamento e Gestão Educacional, Formação de Profissionais da Educação e Avaliação Institucional. Coordena o Grupo de Pesquisa: Políticas Educacionais e Gestão Escolar. Pesquisadora Bolsista Produtividade CNPq Nível 1. E-mail: iriaucg@yahoo.com.br

*Recebido em agosto de 2017
Aprovado em novembro de 2017*

Lei de Responsabilidade Educacional no Brasil (2006-2015): das promessas de qualidade da educação às incertezas

***Educational Responsibility Law in Brazil (2006-2015): from the education quality
promises to uncertainties***

***Ley de Responsabilidad Educativa en Brasil (2006-2015): de las promesas de
calidad de la educación a las incertidumbres***

**ALLAN SOLANO SOUZA
ANTÔNIO CABRAL NETO**

Resumo: Este artigo objetiva analisar o percurso da construção da Lei de Responsabilidade Educacional (LRE) no Brasil, com base em um mapeamento dos projetos de leis disponíveis no portal eletrônico da Câmara dos Deputados. Para o corpus da pesquisa, foram utilizados, como procedimentos, a revisão de literatura e a análise documental, que delineiam as bases da proposta de política de responsabilidade educacional. Como resultado, é possível destacar que, subjacente a essa lógica, existe, majoritariamente, uma concepção de responsabilização como sinônimo de “culpabilização” dos gestores públicos pelos resultados educacionais.

Palavras-chave: Lei de responsabilidade educacional. Responsabilização. Controle de resultados.

Abstract: This article aims to analyze the course of the construction of the Educational Responsibility Law (LRE) in Brazil, based on a mapping of the draft laws available on the electronic portal of the Chamber of Deputies. In the corpus of the research, were used, as procedures, the literature review, and the documental analysis that delineate the bases of the educational responsibility policy proposal. As a result, it is possible to underline that, behind this logic, there is, mostly, a conception of accountability as a synonymous of “scapegoating” of the public managers by the educational outcomes.

Keywords: Educational Responsibility Law; accountability; control of results.

Resumen: Este artículo tiene como objetivo analizar el recorrido de la construcción de la Ley de Responsabilidad Educativa (LRE) en Brasil, con base en un mapeamiento de los proyectos de leyes disponibles en el portal electrónico de la Cámara de Diputados. Para el corpus de la investigación, fueron utilizados como procedimientos la revisión de literatura y el análisis documental que delinean las bases de la propuesta de política de responsabilidad educativa. Como resultado, es posible destacar que, subyacente a esa lógica, existe, mayoritariamente, una concepción de responsabilidad como sinónimo de “culpabilidad” de los gestores públicos por los resultados educacionales.

Palabras clave: Ley de responsabilidad educativa. Responsabilidad. Control de resultados.

INTRODUÇÃO

No Brasil, não está aprovada, ainda, uma lei de responsabilidade educacional; entretanto, desde 2006, tramita na Câmara dos Deputados um projeto de lei (PL 7.420/2006) com a finalidade de responsabilizar os gestores públicos pela qualidade de ensino ofertado pelos sistemas educacionais mediante os resultados anuais das avaliações internas e externas. Trata-se de uma proposição original da Deputada Raquel Teixeira, pertencente aos quadros do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) do Estado de Goiás. O processo de produção dessa lei tem provocado uma pluralidade de leituras entre os deputados que, ora relaciona a responsabilidade com o uso dos recursos públicos da educação, ou com a definição de padrões de qualidade das escolas a serem alcançados, ora com a aplicação de punições com base nos resultados, mediante aplicação de sanções administrativas e jurídicas.

Embora essa discussão tenha antecedido a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), eu trânsito se intensifica, na Câmara dos Deputados, no mesmo período de debates sobre a sua elaboração, atribuindo-lhe maior visibilidade. Nesse sentido, o Plano Nacional de Educação 2014-2024 estabeleceu o prazo de um ano para a aprovação de uma Lei de Responsabilidade Educacional que, segundo Ximenes (2012), representa um marco importante na trajetória do direito à qualidade da educação, realçando, todavia, a necessidade de uma reflexão mais acurada a respeito de suas intenções no campo educacional.

Este artigo objetiva analisar o percurso da construção da Lei de Responsabilidade Educacional (LRE) no Brasil, com base em um breve mapeamento dos projetos de leis que transitam na Câmara dos Deputados desde 2006 até 2015.

Como procedimento de pesquisa, adotaram-se a revisão bibliográfica e a análise documental. Entre os documentos, destacam-se dois relatórios: um, produzido pela Comissão Especial de Educação, criada para debater sobre diferentes concepções de responsabilidade educacional; o outro, produzido na Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados, verificando a viabilidade financeira para implementação da LRE. Além desses relatórios, foram considerados os projetos de leis de responsabilidade educacional, disponíveis no sítio da Câmara dos Deputados, assim como matérias de jornais de circulação nacional. Para essa composição, ainda foram considerados vídeos de audiências públicas sobre essa matéria no âmbito da Comissão Especial de Educação, designada para debater e apresentar uma proposta de LRE e, ainda, uma entrevista da Deputada Raquel Teixeira concedida ao Programa Opinião da TV Assembleia de Goiás. Outros documentos subsidiaram nossa análise, tais como: o documento-base da

Conferência Nacional de Educação (Conae), realizada em 2010, e o documento-referência que norteou a Conae 2014. A primeira precedeu a subscrição da Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014), do Plano Nacional de Educação (PNE, 2014-2024) e a segunda ocorreu após a aprovação desse PNE. Assim como um documento produzido pela Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino, em que expõe sua posição sobre diversas ações da secretaria, inclusive, no tocante à lei de responsabilidade educacional. Finalmente, um documento produzido pelo Fórum Nacional de Educação sobre a LRE.

O tratamento atribuído a esses dados considerou alguns passos da análise de conteúdo (BARDIN, 1977), tais como: a leitura flutuante, construção de unidades de registro e, finalmente, a inferência com base na literatura especializada e em documentos produzidos no período de 2006 a 2015.

Este artigo está organizado em três seções. Na primeira, aborda-se o contexto de produção e discussão do projeto de LRE; já a segunda discute o tema da responsabilidade educacional no âmbito das conferências nacionais de educação e do PNE (2014-2024) (BRASIL, 2014); a terceira registra o trânsito, de 2006 a 2015, dos projetos de LRE na Câmara dos Deputados.

O CONTEXTO DE PRODUÇÃO E DISCUSSÃO DO PROJETO DE LEI DE RESPONSABILIDADE EDUCACIONAL

A discussão e a produção do projeto de Lei de Responsabilidade Educacional (LRE) no Brasil estão situadas no contexto da Nova Gestão Pública e da globalização neoliberal, referenciadas na lógica do setor privado como estratégia para resolver os problemas de eficiência do setor público, em que, na ótica gerencial, a perspectiva de mercado contribui para responder, positivamente, às crises de um modelo tradicional.

Nesse contexto, a preocupação com a proposição de uma LRE no Brasil, por um lado, é decorrente dos embates em torno dos problemas de qualidade na educação diagnosticados pelos exames nacionais e internacionais, que atestaram resultados pífios com base na divulgação das avaliações; por outro, vem sendo conduzido por reformadores empresariais¹ interessados pelos assuntos da educação, tendo, como referência, os princípios do gerencialismo.

1 Com base em Freitas (2012), o termo reformadores empresariais (*Corporate Reformers*) da educação foi cunhado por Diane Ravitch, que atuou na gestão da educação americana, refletindo uma coalizão de ideias entre políticos, mídia, empresários, empresas educacionais, institutos e fundações privadas, que entendem possuir a iniciativa privada uma forma mais adequada para consertar a organização da educação.

Com o intuito de compreender a natureza do processo de concepção de uma LRE brasileira, verificou-se por meio de consulta ao sítio da Câmara dos Deputados que sua oficialização, nessa Casa Legislativa, foi registrada em 2006, quando a Deputada Raquel Teixeira (PSDB) apresentou o Projeto de Lei nº 7.420/2006 (BRASIL, 2013b), cujo teor estabelece referenciais para a garantia de padrão de qualidade na Educação Básica e define a responsabilidade dos gestores públicos nesses termos.

As motivações quanto à concepção da LRE foram apresentadas pela deputada a partir de uma entrevista ao Programa Opinião da TV Assembleia de Goiás² (SINTEGO, 2013). Para a autora do projeto, a sua primeira motivação deveu-se à identificação da distância que havia entre o discurso e a prática dos governantes, que precisavam se aproximar, ressaltando que, em educação, havia muita discussão e pouca determinação de prioridades. Assim, se posicionou:

Às vezes eu tenho a impressão que nós da educação ficamos na discussão, achando que estamos discutindo, mas na hora da prioridade mesmo, no mundo capitalista a prioridade é definida por orçamento por uma série de coisas e quando você vai olhar isso você vê que não é bem assim. Então, eu queria que a gente tivesse também algum mecanismo de garantir educação de qualidade para os alunos [...]. Eu me perguntava o seguinte, quem é que vai garantir o direito do aluno de aprender, e eu acho que é a legislação, é o estado brasileiro que tem que garantir esse direito das crianças de aprender. Queria que a gente tivesse o triângulo meio virtuoso do sistema transparente, do controle social (SINTEGO, 2013).

Nesse trecho da entrevista, a Deputada deixou claro que havia a necessidade de determinar os responsáveis pela garantia do direito à aprendizagem do aluno, na medida em que os professores possuem sindicatos para defender os direitos dos professores. Ao retomar acerca das suas motivações, afirma:

Claro que essa não é uma lei que vai ter o amor incondicional de gestores. A gente sabe que vai ter muita reação, de governadores, de prefeitos. Eu hoje entendo que isso é real. É uma lei que vai ter essa resistência. Acho que talvez o grande desafio para redigir uma lei moderna atual, seja definir um pouco o que é que é qualidade. Então o que é a qualidade da educação? São os insumos? É o processo? São as metas? Quando eu coloco insumos, eu estou colocando infraestrutura, carreira, [...]; tudo isso que é absolutamente essencial, que é a carreira, que é a valorização, que é a infraestrutura da escola, que são as condições tecnológicas. Insumos, metas, porque a gente não avalia somente pelo IDEB, é um indicador importante, mas ele não mostra tudo que está acontecendo dentro do processo educacional. [...] (SINTEGO, 2013).

2 Vídeo publicado no canal do Sintego, disponível no Youtube, conforme *link* que segue: <<https://www.youtube.com/watch?v=YNsvYIVob7Y>>.

Nesse trecho da entrevista, a Deputada Raquel Teixeira deixa claro que se trata de uma proposição que não agrada diretamente a governadores, prefeitos, haja vista que a reação resistente dos administradores públicos é uma constante. Acredita, porém, que o maior desafio para esse projeto é a definição do conceito de qualidade. Analisando a ótica da referida parlamentar, é possível perceber que, na prática, sua preocupação está voltada, principalmente, para a definição de metas e indicadores de qualidade, denotando, portanto, uma visão de qualidade mais próxima do aumento de controle de resultados. Na ótica da NGP, essa política de metas e indicadores tem como objetivo oferecer elementos de “informação e intervenção aos responsáveis pela administração pública, contribuir para a melhoria da capacidade de prestar contas das organizações públicas, ajudar na alocação de objetivos e responsabilidades e possibilitar a avaliação de desempenho dos gestores públicos” (ARAÚJO, 2010, p. 231).

A continuidade do discurso da Deputada Raquel Teixeira revela que há uma forte preocupação com a definição de mecanismos de controle e acompanhamentos das metas, marcando, mais uma vez a presença da NGP, quando, finalmente, assinala:

A gente tem que ter mecanismos de acompanhamento, e se as essa meta não foi atingida num determinado município, num determinado estado, o gestor vai ter que explicar o que aconteceu no período: não houve escolas em número suficiente? Não contratou professores em número suficiente? Ninguém está falando da palavra punição, penalidade, mas tem que ter consequência, responsabilização. [...] O gestor pode ficar inelegível nos próximos quatro anos, sei lá. Alguém tem que responder por isso. Por isso que eu disse, quem vai garantir o direito das crianças? (SINTEGO, 2013).

A preocupação da Deputada Raquel Teixeira reside na necessidade de definição de formas de punição aos gestores públicos que não propiciam as condições para a efetivação do direito à educação. Desse modo, exemplifica que a sua inelegibilidade seria uma saída, podendo existir outras.

Em síntese, a Deputada Raquel Teixeira demonstra a necessidade de chamar o gestor público para responder pelo direito à aprendizagem do aluno quando ele não está sendo garantido. As ideias formuladas pela deputada trazem elementos que propiciam um debate crítico em torno da responsabilidade pelo direito à aprendizagem, porém não suficiente para compreender os desafios reais da escola pública brasileira, tais como: formação inicial e continuada de professores, em nível superior (graduação e pós-graduação); democratização da gestão dos sistemas e das escolas; avaliações que considerem as condições objetivas (salários melhores, infraestrutura, recursos materiais, incluindo, os recursos financeiros, e humanos) e subjetivas (cultura organizacional, clima escolar, diversidade). Não

é produtora centrar o foco exclusivo na busca de encontrar os culpados pelos pífios resultados da aprendizagem dos alunos, se as escolas continuam a enfrentar problemas estruturais e infraestruturais para o seu funcionamento.

A posição assumida pela deputada no que concerne à concepção de uma LRE no Brasil está vinculada a uma perspectiva de qualidade e de responsabilização dos atores escolares e dos gestores públicos que seja capaz de maximizar o controle do acesso, do financiamento e a definição de padrões mínimos de qualidade. Conforme observado em seu discurso, as palavras “consequência” e “responsabilização” são utilizadas para sublinhar a possibilidade de aplicar penalidades e punições. E esse é um dos rumos que têm sido tomados pelo debate sobre a responsabilização educacional: a punição de gestores, seja pela perda de mandatos, seja pelo travamento ou restrições no recebimento de recursos financeiros.

Ademais, essa perspectiva de qualidade é controversa, pois, de acordo com Oliveira e Araújo (2005), persiste o desafio de definição de padrões mínimos. Assim,

O aumento de recursos ou a definição de insumos são condições necessárias mas insuficientes, por si mesmas, para gerar qualidade, visto que existe uma série de variáveis que compensam o efeito negativo das adversas condições socioeconômicas e culturais, contribuindo para que os alunos possam alcançar bons resultados (p. 20).

Para esses autores, a definição de insumos torna-se necessária, mas, isoladamente, esses insumos não determinam os parâmetros, pois a articulação entre padrões de qualidade e as políticas de financiamento e avaliação da educação podem ser um primeiro passo, garantidas as mesmas condições objetivas aos sistemas, visando à redução até alcançar a eliminação das desigualdades e assimetrias que caracterizam o federalismo brasileiro.

O PL da responsabilidade educacional nº 7.420/2006 (BRASIL, 2007) recebeu, inicialmente, voto favorável da Comissão Especial³ da Câmara dos Deputados, e, posteriormente, da Comissão de Educação e Cultura, em reunião Ordinária deliberativa realizada no dia 2 de maio de 2007, cujo relatório foi apresentado pelo Relator-Substituto Deputado Gilmar Machado, que acatou o parecer da Relatora Deputada Fátima Bezerra (PT). Conforme esse relatório, até aquele momento (2007), não havia recebido, no prazo regimental, nenhuma emenda. Vale ressaltar que as emendas só começaram a ser apresentadas alguns anos mais tarde, conforme será visto adiante.

3 Com base no Ato da Presidência da Câmara dos Deputados, publicado em 16 de março de 2015, essa comissão ficou composta por 26 membros titulares e de igual número de suplentes.

Verificou-se que o voto dos relatores se deu com base na exposição dos resultados críticos da educação brasileira, do período que marca a passagem da metade da década de 1990 para o início dos anos 2000, tendo, como uma de suas referências, a publicação dos dados do *Programm International Student Assessment* (Pisa), que consiste em uma avaliação internacional dos países membros da OCDE. No relatório da comissão, ficou explícita a necessidade de chamar os agentes públicos para responder acerca dos frágeis resultados educacionais do Brasil.

Do ponto de vista do desempenho dos alunos em avaliações internacionais, o relatório destaca que

O desempenho de nossos estudantes em exames internacionais, como o PISA, é precário e temos ocupado, como todos sabem, sistematicamente os últimos lugares nessa avaliação. Esse resultado, porém, está coerente com o atraso escolar e a baixa qualidade presente no sistema de educação básica do nosso país e corrobora os dados acima citados (BRASIL, Comissão de Educação e Cultura, 2007, p. 2-3).

Os dados constantes no relatório da Comissão Especial para debater o PL nº 7.420/2006 (BRASIL, 2007) permitem uma reflexão importante quanto à produção dos números estatísticos; eles não devem ser considerados isoladamente, mas alinhados à presença de um quadro de desmotivação, frustração, e ausência de compreensão da comunidade escolar acerca do ensino ofertado nas escolas públicas. Destaca o relatório:

Esse conjunto de coisas gera prejuízos de toda ordem. Aos alunos, que se veem desestimulados com a insensatez de estudar e não aprender. Aos professores, frustrados com os resultados pífios de seu trabalho. Aos pais, que, desorientados, não compreendem o porquê do Estado oferecer uma escola que não motiva e, pior, não se traduz no futuro melhor que esperam para os filhos. À sociedade, que vê serem desperdiçados os recursos arrecadados em forma de impostos (BRASIL, 2007, p. 3).

Em inúmeras situações, a gestão pública tem sido induzida pela necessidade de responder às demandas por meio de números. A NGP tem recorrido aos números estatísticos para validar as deficiências do serviço público, como forma de atestado da sua ineficiência. Isso tem contribuído para que reformadores empresariais se apropriem desses diagnósticos para vender à administração pública pacotes de soluções, baseados em medidas empresariais, cujo objetivo tem sido construir um senso comum de que o setor público não é tão eficiente quanto a iniciativa privada. Na lógica do setor privado, os resultados

estatísticos também podem ser utilizados como instrumentos de responsabilização para premiar ou punir organizações do setor público; isso está acontecendo com escolas cuja gestão tem sido orientada por resultados.

A avaliação de desempenho e a publicação de resultados de aprendizagem são dimensões da NGP que têm sido incorporadas pela gestão dos sistemas de ensino como mecanismos para mensurar a qualidade do ensino ofertado nas escolas públicas brasileiras. A lógica dessa concepção gerencial está centrada na gestão por resultados e desempenho das organizações e dos indivíduos (VERGER; NORMAND, 2015).

Apesar de esses dados retratarem, em números, um recorte da realidade, é preciso observá-los com cautela quanto às contribuições destes para o planejamento das políticas educacionais, visto que essa avaliação produz uma política de *ranking* educacional internacional, o que denota competição entre os países da OCDE visando a alcançar os primeiros lugares dessa escala. Nesse tipo de avaliação, como é o caso do PISA, leva-se em consideração o desempenho cognitivo dos alunos nos testes padronizados e não são avaliados aspectos sociais e econômicos que influenciam esses resultados (AFONSO, 2012).

No Brasil, até o presente momento (2018), não foi aprovada uma LRE, mas é possível extrair algumas lições com o caso norte-americano. Com base na experiência dos Estados Unidos, Freitas (2013) afirma que, em dez anos do PISA, a qualidade da educação naquele país ficou estagnada. Entre as implicações, verificou-se que induziu a criação de um mercado de mais US\$ 800 bilhões de dólares, tendo como objetivos oferecer bônus às escolas, ensinar para os testes, privatizar via contratos de gestão (*charters school*). Essas implicações são características também da política de responsabilização educacional, mais conhecida por *No Child Left Behind*, que funciona como a lei de responsabilidade educacional norte-americana. Essa lei, além dos seus objetivos, trouxe, como resultados críticos o fechamento de escolas, aplicação de medidas disciplinares radicais, a ponto de demitir professores e gestores com base nos resultados negativos (FREITAS, 2012).

As mediações conceituais identificadas no relatório da Comissão de Educação e Cultura apresentam um forte discurso sustentando a concepção de responsabilidade do Estado no compromisso com a garantia do direito ao acesso à educação de qualidade. Os relatores, Deputado Gilmar Machado (PT-MG) e a Deputada Fátima Bezerra (PT-RN), argumentam que conceituar responsabilidade educacional requer: a) uma clara delimitação da responsabilidade na oferta e garantia da Educação Básica (etapas e modalidades) entre os entes federados e entre o Estado e as famílias; b) o entendimento dos requisitos indispensáveis para

a educação de qualidade; c) uma definição de parâmetros mínimos de qualidade, em termos de insumos indispensáveis e da responsabilidade dos gestores públicos em assegurar a sua disponibilidade.

Segundo o relatório, são ainda requisitos da responsabilidade educacional: a definição de recursos para promover insumos, a determinação de custos para os parâmetros, a capacidade de atendimento para cada ente federado, e, ainda, a definição de procedimentos e estratégias de cooperação, em termos técnicos e financeiros.

O debate sobre a LRE não se esgota nesse caminho; por esse motivo, a discussão na Câmara dos Deputados ou no Congresso não é o ponto de chegada, mas um ponto de partida cuja trajetória necessita ser retomada para se compreenderem as transformações que podem ocorrer nas políticas educacionais para os próximos anos no país.

DAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO AO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024): OS CAMINHOS DA RESPONSABILIDADE EDUCACIONAL

A aprovação do PNE (2014-2024) foi subsidiada por uma série de documentos, entre os quais estão os produzidos pelas Conferências Nacionais de Educação em 2010 e 2014. Mesmo sabendo que o foco sempre foi o PNE, esses documentos materializam uma concepção de responsabilização e da responsabilidade educacional. Porém, antecedendo a aprovação do PNE, é importante observar que, em 18 de março de 2009, Fernando Haddad (Ex-Ministro da Educação), em reunião com a Comissão de Educação e Cultura, apresentou como uma das prioridades do MEC, para os anos de 2009 e 2010, a criação de mais um instrumento legal, em sua ótica, “mais ativo” para que os gestores observem as metas pactuadas, a fim de garantir o direito ao aprendizado (BRASIL 2009). Para o Ministro daquele período, esse instrumento se refere à aprovação de uma LRE, realçando a necessidade de se criarem mecanismos rígidos de controle das metas relativas à educação.

Dando continuidade a esse percurso, verifica-se que o debate da LRE é colocado na Conae 2010, alinhado com outras dimensões importantes para a reorganização da educação brasileira, objetivando a melhoria dos avanços educacionais, tais como: gestão, financiamento, avaliação, formação, valorização profissional e a necessidade de definição de um sistema nacional de educação (SNE).

O documento da Conae (2010) reconhece os avanços em termos de ações governamentais para ampliação do direito à educação, de modo particular no que concerne ao financiamento, mas argumenta a necessidade de desenlace de alguns nós críticos, como:

A revisão do papel da União no financiamento da educação básica; a instituição de um verdadeiro regime de colaboração entre os entes federados; o estabelecimento de uma real valorização dos trabalhadores em educação; a definição de referenciais de qualidade para todos os níveis e modalidades de educação/ensino; e a definição do papel da educação superior pública no processo de desenvolvimento do País. [...] Nesse contexto, é fundamental a criação e instituição da Lei de Responsabilidade Educacional [...]. (CONAE, 2010, p. 106)

Na prática, o desatar desses nós configura mais um dos desafios da educação para a próxima década, que consiste não apenas em revisar as responsabilidades federativas, mas os demais “nós” acentuados nesse documento final da Conae 2010. Esse documento destacou que:

Torna-se pertinente a criação de uma lei de responsabilidade educacional que defina meios de controle e obrigue os responsáveis pela gestão e pelo financiamento da educação, nos âmbitos federal, estadual, distrital e municipal, a cumprir o estabelecido nas constituições federal, estaduais, nas leis orgânicas municipais e distrital e na legislação pertinente e estabeleça sanções administrativas, cíveis e penais no caso de descumprimento dos dispositivos legais determinados, deixando claras as competências, os recursos e as responsabilidades de cada ente federado (CONAE, 2010, p. 29).

Nesse sentido, observa-se que há, em princípio, uma visão de responsabilidade educacional materializada em concepção de responsabilização pelo controle da gestão e dos recursos públicos, em caso de não obediência às leis em voga. Essa perspectiva procura disciplinar a gestão e o financiamento da educação, aplicando sanções administrativas, cíveis e penais. Em face dessa complexidade de concepções, é importante que se tenha clareza sobre os impactos da aprovação de uma LRE que aplica mais punições aos gestores públicos, na medida em que são chamados para responder do ponto de vista administrativo, cível e penal pelos processos de organização da educação em suas diferentes etapas da Educação Básica.

Quicá, a aprovação da LRE não se transforme em mais uma barreira para ampliar o financiamento da educação, assim como acontece com os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2005) cuja ferramenta maximiza o controle

dos recursos públicos deixando gestores públicos, na maioria das vezes, sem alternativas para negociar correções e ajustes salariais dos servidores e outras pautas de lutas desses profissionais.

Esse debate em torno da concepção e aprovação de uma LRE para o Brasil permaneceu concomitante à tramitação e aprovação do Plano Nacional de Educação 2014-2024 no Congresso Nacional. O plano, aprovado pela Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014), trouxe, em seu anexo, a meta 20, discorrendo sobre a necessidade de “ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5o (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio” (BRASIL, 2014). Essa meta é composta de doze estratégias, dentre as quais, a 20.11 diz que, no prazo de 1 (um) ano⁴, a Lei de Responsabilidade Educacional deve ser aprovada, assegurando padrão de qualidade na Educação Básica, em cada sistema e rede de ensino, pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais⁵.

Esse debate sobre a necessidade de uma LRE aparece fortemente na agenda da Conae de 2014. Embora tenha sido realizada após a aprovação do PNE 2014-2024, seu documento-referência alude à necessidade de criação e implementação do Sistema Nacional de Educação, assim como a regulamentação do regime de colaboração. Como parte do fortalecimento desse processo de implantação de uma política de Estado, verifica-se que esse documento reforçou, no Eixo I, sobre “o Plano Nacional de Educação e do Sistema Nacional de Educação: organização e regulação”, a prerrogativa de que

Aliado a esse processo, deve-se criar uma lei de responsabilidade educacional que defina meios de controle e obrigue os responsáveis pela gestão e pelo financiamento da educação, nos âmbitos federal, estadual, distrital e municipal, a cumprir o estabelecido nas constituições federal, estaduais, nas leis orgânicas municipais e distrital e na legislação pertinente e estabeleça sanções administrativas, cíveis e penais no caso de descumprimento dos dispositivos legais determinados, deixando claras as competências, os recursos e as responsabilidades de cada ente federado. (FNE, 2013, p. 21)

4 O prazo já está expirado e, desde o golpe sofrido pela presidente Dilma Rousseff em agosto de 2016, o futuro da LRE ficou incerto, inclusive a aprovação do relatório final da Comissão Especial ficou cada vez mais distante.

5 Esse prazo já se esgotou, e continuam os embates em torno da definição da LRE no Congresso Nacional.

Conforme observado, esse documento atribui à União a responsabilidade em face do conjunto dos sistemas de ensino. Nessa concepção, o referido documento reforça a LRE como estratégia para consolidar o PNE e o SNE como política de Estado, conforme proposição contida na estratégia 15 do Eixo 1: “Instituir Lei de Responsabilidade Educacional (LRE), no prazo previsto pelo PNE, pautada pela garantia de educação democrática e de qualidade como direito social inalienável” (FNE, 2013, p. 22).

De acordo com Freitas (2011, s/p),

A ideia de que a qualidade da educação possa ser controlada por uma lei já indica uma certa inclinação para o mote da “qualidade por decreto”. Pode-se responsabilizar os gestores pela gerência de recursos e condições adequadas à implementação da qualidade, mas a lei dificilmente vai parar por aí.

Nessa direção, a responsabilização adquire um caráter autoritário que prioriza a lógica do controle de resultados. A lógica do controle, enquanto método gerencial, não é inédita, e ainda consiste em uma das medidas organizativas e administrativas da nova gestão pública.

Nesses termos, considera-se que avaliação, responsabilização, controle e divulgação dos resultados definem alguns contornos da Nova Gestão Pública em educação, que objetiva, de algum modo, implantar processos balizados na gestão profissional no setor público; no estabelecimento de padrões e medidas de desempenho explícitas; na ênfase no controle de resultados; na divisão do setor público em unidades menores; nos níveis mais elevados de competência; na ênfase no estilo de gestão do setor público com base no modelo do setor privado; na disciplina e avaliação dos recursos (HOOD, 1995; GRUENING, 2001).

Desse modo, por um lado, a proposição de uma LRE no Brasil está localizada no quadro da NGP, que se configura como uma ferramenta gerencial para reforçar o controle sistemático do desempenho dos sistemas educacionais e das redes de escolas públicas. Por outro lado, pode contribuir para melhorar a gestão desses sistemas e redes, introduzindo a modernização dos processos gestionários.

O TRÂNSITO DOS PROJETOS DE LEI DE RESPONSABILIDADE EDUCACIONAL NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (2006-2015)

Nesta parte do artigo, foram considerados os diversos Projetos de Lei que deram entrada e tramitam na Câmara dos Deputados. Para sua leitura, adotaram-se os seguintes passos: levantamento, no site da câmara, dos projetos de leis que se reportam à concepção de uma LRE; em seguida, procedeu-se a

uma *leitura flutuante* das ementas das proposições para construção de unidades de registro e de sentido; e finalizou com a elaboração de inferências sobre os PLs que ora destacam aproximações ora contradições em torno do surgimento e das concepções, necessárias à construção de uma LRE.

No período 2006 a 2015, foram localizados no sítio da Câmara dos Deputados 21 projetos relacionados ao tema da Lei de Responsabilidade Educacional. No quadro geral, observa-se que, no ano de 2006, foi proposto, apenas, um Projeto de Lei (nº 7.420), de autoria da Deputada Raquel Teixeira, do PSDB de Goiás. No ano de 2007, foram apresentados quatro projetos, assim distribuídos: Projeto nº 247, de autoria do Deputado Sandes Júnior, do PP de Goiás; Projeto nº 600, de autoria do Deputado Carlos Abicalil, do PT de Mato Grosso; Projeto nº 1.256, de autoria do Deputado Marcos Monte, do DEM de Minas Gerais; Projeto nº 1.680, de autoria do Deputado Lelo Coimbra, do PMDB do Espírito Santo.

No ano de 2009, foi apresentado, apenas, um projeto (4.889) de autoria do Deputado Lincoln Portela, do PR de Minas Gerais. No ano de 2010, foram apresentados dois projetos, sendo um de autoria do Poder executivo (nº 8.039) e outro do Deputado Jovair Arantes (nº 042), do PTB de Goiás. No ano de 2011, foram apresentados sete projetos, assim distribuídos: Projeto nº 413 de autoria do Deputado Gastão Vieira, do PMDB do Maranhão; Projeto nº 450 de autoria do Deputado Tiago Peixoto, do PMDB de Goiás; Projeto nº 1.747 de autoria da Deputada Teresa Surita, do PP de Roraima; Projeto nº 1.915 de autoria do Deputado Carlos Souza, do PP do Amazonas; Projeto nº 2.417 (sem autoria identificada); Projeto nº 2.604, de autoria do Deputado Tiago Peixoto, do PMDB de Goiás; Projeto nº 3.066, de autoria do Deputado Romero Rodrigues, do PSDB da Paraíba.

No ano de 2013, foram protocolados quatro projetos, assim especificados: Projeto nº 5.519, do Deputado Paulo Ruben Santiago, do PDT de Pernambuco; Projeto nº 5.647, da Deputada Rosane Ferreira, do PV do Paraná; Projeto nº 5.907 (não localizado); Projeto nº 6.137, da Deputada Keiko Ota, do PSB de São Paulo. No ano de 2015, foram protocolados dois Projetos, sendo um, de nº 51, de autoria da Deputada Carmem Zanotto, do PPS de Santa Catarina e o outro, de nº 89, de autoria do Deputado Adail Carneiro, do PHS do Ceará.

Identificados todos os projetos, foi realizada uma leitura e síntese das ementas, para sintetizar o conteúdo das propostas neles contidas. Embora se reconheçam limitações na realização de uma leitura exploratória das ementas desses projetos, é importante destacar que esse passo foi relevante para a apropriação de uma ideia inicial, mas não determinante sobre o sentido do conteúdo proposto.

Evidencia-se que o conteúdo dos projetos apresenta especificidades e aproximações em relação ao entendimento de seus propositores sobre responsabilidade educacional. Nesse sentido, em observância ao conteúdo desses PLs, é possível identificar uma série de concepções de responsabilidade educacional que relacionam ou condicionam a qualidade da educação a dimensões do financiamento da educação, com possibilidade de restrição de repasse de recursos para aqueles gestores públicos que não conseguirem responder, positivamente, pelos resultados do ente representado. Além disso, alguns deles inserem proposições de alterações na LDB 9.394/1996, no tocante à definição de padrão mínimo de qualidade da educação. Convém, ainda, destacar que uma série de questões jurídicas é evocada para acionar a responsabilidade do gestor público, que, por omissão ou improbidade administrativa, deixar de atender, com qualidade, aos cidadãos nos serviços educacionais.

Em face dessa leitura, foi possível elaborar o quadro 1, que procura reunir os projetos de leis com base nas aproximações temáticas. Esse quadro apresenta uma síntese dos conteúdos dos projetos de leis apensados ao projeto principal, definindo alguns encaminhamentos para a elaboração de um substitutivo proposto pela Câmara dos Deputados, pelo Deputado Bacelar⁶, novo relator da Comissão Especial.

QUADRO 1 - Distribuição dos Projetos de Lei, segundo aproximação de temáticas

Codificação	Projetos de Lei	Síntese dos conteúdos
01	n. 1.680/ 2007 n. 413/2011 n. 450/2011	O mesmo teor do projeto principal 7.420/06; apresenta padrões de oferta da educação de qualidade.
02	n. 1.747/2011 n. 2.604/2011 n. 1.915/2011 n. 3.066/2011	Avaliação do rendimento escolar na educação básica.
03	n. 4.866/2009	Padrões mínimos, custo/padrão/qualidade e da ação supletiva e redistributiva da União.
04	. 247/2007 n. 660/2007 n. 1.256/2007 n. 8.042/2006	Penalizações de agentes públicos, de pais ou responsáveis pelos resultados.

6 O Deputado Bacelar (PTN-BA) substituiu o Deputado Raul Henry (PMDB-PE).

QUADRO 1 - Distribuição dos Projetos de Lei, segundo aproximação de temáticas

Codificação	Projetos de Lei	Síntese dos conteúdos
05	n. 5.647/2013 n. 6.137/2013	Responsabilidades de comunicação das escolas sobre faltas e riscos de evasão escolar dos alunos.
06	n. 8.039/2010	Ação civil pública.
07	n. 2.417/2011	Arranjos de desenvolvimento da educação.
08	n. 5.519/2013	Sistema Nacional de Educação.
09	n. 5.907/2013	Obrigações de oferta de Educação de Jovens Adultos.

Fonte: Elaborado com base no Relatório da Comissão Especial de Educação (BRASIL, 2013a).

Com base na síntese apresentada no quadro1, verifica-se que a construção da LRE requer definições claras sobre esse tema, com destaque para o papel dos agentes envolvidos e para os parâmetros de qualidade para os sistemas de ensino. Com isso, não se deve esquecer de que uma nova base precisa ser organizada, assim como revisitar alguns pontos da legislação vigente para que se possa chegar a uma concepção de responsabilidade pela qualidade da oferta educacional; isso é o que sinaliza a síntese dos conteúdos dos projetos que tramitam na Câmara dos Deputados.

Ao consultar as informações registradas nos relatórios da Comissão de Finanças e Tributação (2009), da Câmara dos Deputados, elaborado pelo relator Deputado Geraldino dos Santos (PSOL-RS), fica evidente que há uma diversidade de preocupações e entendimentos sobre o que significa “Responsabilidade Educacional”, bem como sobre a necessidade de se explicar qual o conceito de qualidade a ser defendido.

Esse fato pode ter sido determinante para que a Câmara dos Deputados tenha decidido reunir os PL's para deliberação conjunta, tendo, como referência, o PL nº 7420/2006.

Para Ximenes (2012), o amplo escopo de projetos e as disputas de diferentes concepções de responsabilidade educacional trouxeram como consequência a necessidade da ampliação do enfoque do debate sobre esse tema, em que responsabilidade e qualidade foram colocadas como agendas de juridificação do direito à educação e a sua qualidade.

Além desse processo de debate nas comissões da Câmara dos Deputados, o PL nº 7.420/2006 passou por uma série de audiências públicas, consideradas espaço do efetivo debate sobre a construção de uma política, econômica, ou social. Nesse sentido, houve inúmeras audiências (embora no sítio da Câmara apareçam somente quatro), contando com a participação de diversos segmentos

da sociedade e do Poder Executivo⁷. Essas audiências contribuem para a viabilização do diálogo plural, ora revelando posturas em defesa da Política de Responsabilidade Educacional, ora apresentando posturas contrárias à concepção de responsabilidade presentes no PL e nos demais projetos a ele apensados.

Destaca-se que se observou, em uma dessas audiências públicas⁸, a participação de representações de Associações Científicas que fizeram ressalvas à LRE no país. Tais reflexões foram de suma importância para se debaterem as expectativas e as tensões relativas a esse tema e para situar a educação como foco da agenda nacional, possibilitando, ao mesmo tempo, uma visão mais acadêmica no debate sobre essa temática. Na audiência realizada em 5 de junho de 2013, os professores e pesquisadores, Dr. João Ferreira de Oliveira (à época, vice-presidente da Anped) e a Dra. Gilda Cardoso de Araújo⁹ (CEDES), estiveram presentes.

Nessa audiência, o Professor Dr. João Ferreira de Oliveira abordou o debate sobre uma agenda educacional ampla e complexa que vem se instituindo no Brasil, com mais evidências, desde a Constituição Federal (BRASIL, 1988), culminando com a Conferência Nacional de Educação (Conae) realizada em 2010. Esses processos influenciaram na discussão e no aperfeiçoamento do PNE (2014-2024), inserindo o debate sobre a possibilidade de uma Lei de Responsabilidade Educacional (OLIVEIRA, 2013).

Nesse contexto, Oliveira (2013) argumenta que uma LRE poderia auxiliar na garantia de uma educação de qualidade para todos, mas não se exime de considerar que há riscos, em função da pluralidade de sistemas. Propõe que se não houver a constituição da articulação e da colaboração, o Executivo continuará implantando políticas no âmbito da União, dos estados e dos municípios sem a ressonância daquilo que realmente se deseja, ou seja, um processo de ensino-aprendizagem de qualidade.

A Professora Doutora Gilda Cardoso de Araújo, representante do Cedes, foi mais contundente em relação à análise do tema (ARAÚJO, 2013). Assinala a autora que, diante dos vários projetos de lei, há um campo de disputas que corre o

7 Com base em informações do sítio da Câmara dos Deputados, essas audiências contaram com a participação de várias representações, tais como: Binho Marques (SASE), Rossielle Soares da Silva (Secretária de Educação e da Qualidade do Ensino do Amazonas), Alessio Costa Lima (União dos Dirigentes Municipais de Ensino), Mariza Abreu (Consultora na Área de Educação da Conferência Nacional de Municípios), Raul Henry (Vice-governador do Estado do Pernambuco e ex-relator do PL na 54ª legislatura), Alípio dos Santos Neto (Diretor de Fiscalização da Educação e Cultura no Tribunal de Contas da União) e Francisco Soares (Presidente do INEP).

8 O vídeo sobre a audiência pública de 05 de junho de 2013 se encontra publicado em: <<https://www.youtube.com/watch?v=j7kkPAUDH0M>>.

9 A professora Gilda Cardoso de Araújo substituiu a professora Ivani Pino em decorrência de problemas de saúde, por esse motivo, a referida professora compareceu a essa audiência.

risco de responsabilizar a totalidade dos agentes públicos, incluindo os docentes, por ato de improbidade administrativa em razão do não cumprimento de metas de avaliação.

A análise efetivada por Araújo (2013) sobre os projetos que se encontram na Câmara dos Deputados conclui que as concepções em disputa são as que buscam uma definição de custo/aluno/qualidade que não pode limitar-se à definição dos insumos, mas dos processos e dos resultados, tendo esse tripé como base da qualidade. A outra disputa, mencionada pela autora, é a que se dá entre o direito à educação e as expectativas de direito à aprendizagem; sendo que essa última expressão tem a ver com o individualismo, com ênfase nos resultados. Isso significa que um direito público é tomado como direito privado do consumidor de produtos educacionais. E é inconcebível que isso ocorra com a educação brasileira.

Cabe destacar que essa perspectiva da responsabilização pela meritocracia, pelos testes em larga escala, provocou um estreitamento curricular, cuja defesa é a de que o teste é bom porque se “cobra” o básico do aluno; desse modo, se isso é cobrado como bom e básico, é bom para todo mundo, configurando um discurso tautológico. Entretanto, faz-se necessária uma educação que ofereça mais do que básico, para que o Brasil alcance seu desenvolvimento pleno.

Nesse debate sobre a LRE não pode ficar de fora uma referência ao regime de colaboração. A regulamentação do regime de colaboração somente será possível se, nesse processo, for considerado quem será responsabilizado, o que significa a existência de concorrência e a função supletiva de cada ente federado. Do ponto de vista da federação, responsabilidade requer relação direta com atribuição de competência, não havendo, portanto, como dissociar o debate sobre responsabilidade educacional do debate do regime de colaboração (ARAÚJO, 2013).

A participação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase) também é importante nesse processo, pois defendeu que a aprovação da LRE não deveria preceder um Sistema Nacional de Educação¹⁰; propõe um projeto de

10 Em nota publicada no dia 24 de novembro de 2015, o FNE solicitou à Comissão Especial da Câmara dos Deputados a suspensão da tramitação da matéria, até ser elaborado pelo Poder Executivo o projeto de Lei acerca do Sistema Nacional de Educação, do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), do Custo Aluno Qualidade (CAQ) e dos regimes de cooperação e colaboração interfederativas (FNE, 2015). Para o FNE (2015), a LRE possui competência de controle de políticas públicas educacionais, não cabendo definir os critérios de qualidade da educação, pois esse tema compete às leis que regulamentarão o SNE, tais como CAQi, CAQ e Gestão Democrática. Nessa ótica, é preciso não se contrapor à ordem natural do processo de regulamentação do SNE. Nesse aspecto, o FNE discorda da ideia de que uma LRE possa definir padrões de qualidade, pois a função dessa lei deve ser a fiscalização das leis anteriores. Percebe-se que o entendimento do FNE caminha próximo do que pensam as entidades científicas, o CEDES e a ANPAE, que vislumbram, principalmente, a criação do SNE e as regulamentações decorrentes (FNE, 2015).

responsabilidade educacional que envolve três dimensões da qualidade: presença de insumos, processos de gestão administrativa, normativa e pedagógica, além de uma concepção de qualidade vinculada à realização dos objetivos educacionais.

A posição da Sase referente à aprovação de uma LRE é contrária à concepção de uma política de responsabilidade educacional que torna a lei instrumento de punição, conforme se observa:

Sempre fomos contrários à punição pelo não atingimento de metas de desempenho dos estudantes, posicionamento marcado pelo MEC, desde 2010, com o PL 8.039/2010, do Executivo. [...] responsabilizar, na agenda constituinte do SNE, deve ser além da definição de responsabilidades, a previsão das condições para o seu exercício e para o seu acompanhamento e controle. [...] quem faz o que [...] com quem e em que condições faz, com quais mediações de complementaridades, com quais regimentos e com quais redefinições de responsáveis pelas deliberações (BRASIL, 2016, p. 9).

Com base nesse argumento, a Sase se revela oposta a uma perspectiva de responsabilização que prevê aplicação de punições atreladas ao desempenho, pois entende que o conceito de responsabilização não deve estar limitado à concepção de penalizações, mas imbuído de responsabilidades definidas, previsão de acompanhamento e condições para que os sistemas educacionais possam alcançar bons resultados. Nesse sentido, é possível inferir que essa concepção se aproxima, sobretudo, de uma política ideal de democratização das relações entre Estado e sociedade, presumindo a definição dos responsáveis e as regras necessárias no processo deliberativo.

Assim, uma concepção de responsabilidade educacional não deve desvincular-se, também, de uma noção de qualidade, que, para a Sase (2016), pode ser entendida como processo permanente de aprimoramento administrativo, normativo e pedagógico. A qualidade se concretiza, para esse órgão, quando os indicadores de desigualdade são considerados, é efetivada a inclusão de grupos historicamente marginalizados e estruturas de controle social que coletam e sistematizam informações sobre cada rede de ensino concernente “ao progresso de metas, estratégias, ações, programas, e projetos implementados no âmbito dos planos decenais de educação aprovados em lei” (BRASIL, 2016, p. 6).

No tocante à responsabilização, a proposta da Sase (BRASIL, 2016) vincula a implantação do CAQ e os mecanismos de controle e do Sistema Nacional conforme metas previstas no PNE (2014-2024), definindo o apoio supletivo da União e a responsabilização do dirigente pelo padrão básico de oferta. A Sase, por meio de seus representantes, entende que os mecanismos de responsabilização

não elidem sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito, da ação civil pública de responsabilidade por danos causados e crimes de responsabilidade.

Para a Sase, responsabilidade educacional significa, no discurso registrado em documento, a definição de meios de controle e estabelecimento de referenciais e mecanismos para exigir o cumprimento de obrigações legais na área da educação.

A responsabilização dos gestores e o protagonismo dos segmentos escolares, nos processos de tomadas de decisão das organizações educativas, estão presentes na introdução da nova gestão pública na educação. Esse modelo gerencial vai sendo delineado, construindo o argumento de que se consubstancia em uma resposta aos desafios de melhorias da eficiência e eficácia dos sistemas educativos públicos. Nesse sentido, para viabilizar um novo paradigma de gestão pública, vários instrumentos foram colocados à disposição desse novo modelo (SOUZA, 2016).

CONCLUSÕES

A concepção de uma LRE no Brasil faz um percurso de promessas e incertezas em relação à qualidade do ensino ofertado nos sistemas e nas redes de escolas públicas. Evidentemente, não será por força de uma lei que os problemas educacionais serão resolvidos, pois, ao se considerar o histórico da legislação educacional brasileira, será possível perceber que há um aparato jurídico construído que regula o direito à educação do ponto de vista do acesso, permanência e a aprendizagem, característico de um processo em que a qualidade é referenciada por meio de decreto. Reconhece-se, no entanto, sua importância enquanto dispositivo regulador para seu aprimoramento.

Na concepção daqueles que participaram dos debates e que fizeram proposições no âmbito da Câmara dos Deputados para conceber um Projeto de Lei de Responsabilidade Educacional, e que idealizam, até certo ponto, uma visão da melhoria da qualidade da educação, observa-se que há distanciamentos e aproximações nesse campo de disputa. A proximidade está presente quando se considera importante defender o direito à educação de qualidade e à sua oferta. Por outro lado, complexificam essa relação entre qualidade e financiamento da educação, impondo restrições financeiras aos entes federados que não conseguem melhorar seus resultados a cada ano. Com isso, a lógica da NGP se coloca enquanto diretriz da responsabilização pelo controle de resultados e da competição administrada. Entretanto, a aprovação de uma LRE não deve preceder a aprovação do Sistema Nacional de Educação, tampouco a regulamentação do regime de colaboração.

O conteúdo dos PLs revela posicionamentos que se colocam como referência para a concepção de uma LRE, em que a relação da responsabilidade educacional se complexifica com outras óticas, tais como: a garantia do direito à educação e a qualidade, o financiamento e a implantação de estratégias de responsabilização. No entanto, a problematização dessas complexidades não é garantia de que venham a materializar-se na aprovação de um texto final para a LRE, pois, além das divergências conceituais frente às noções de responsabilidade e responsabilização construídas no interior desse debate, há PLs que apresentam uma visão menos radical quanto ao conteúdo proposto no projeto original (nº 7.420/2006) que prevê penalidades graves aos secretários de educação, diretores de escolas, professores e pais. A redação final ainda pode sofrer influência do contexto político e econômico, baseada nos interesses daqueles que estiverem de plantão.

Portanto, os projetos de leis apensados à proposta original da Deputada Raquel Teixeira corroboram as diferenças tanto na concepção de responsabilidade educacional quanto nos objetivos de qualidade educacional. O debate se torna mais complexo quando as propostas do legislativo vinculam resultados escolares ao financiamento da educação.

Avalia-se que essa proposta é um composto da “fórmula mais do mesmo”, visto que reúne, em uma lei, obrigações jurídicas que já estavam definidas na legislação brasileira e as possíveis sanções àqueles indivíduos representantes da gestão pública que não conseguem realizar um conduta ilibada, podendo ser julgados por crime de responsabilidade, nos moldes do código civil, da obediência ao Estatuto da Criança e do Adolescente, e nos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. A suspensão de recursos públicos pode induzir mais ainda a perda de qualidade dos sistemas. Além desses fatores, é incompatível com uma sociedade construída com base nos valores democráticos. Por esse motivo, avançar sem recursos é praticamente impossível e compromete cada vez mais a qualidade do ensino.

A previsão de suspensão temporária de recursos é uma punição severa para as escolas, uma vez que são consideradas as menores unidades do sistema; além disso, comportam maior número de cidadãos que utilizam seus serviços. A suspensão do financiamento devido aos resultados escolares pode transformar-se em uma estratégia de aprofundamento do fracasso da escola. Entretanto, o uso dos seus recursos deve ser fiscalizado para que se saiba como estão sendo administrados e se estão compatíveis com as condições em que o ensino é ofertado. Nessa perspectiva, a restrição de financiamento significa um instrumento a mais de punição.

Não obstante, é possível desenhar algumas alternativas para que esses problemas sejam enfrentados e que podem ser encontradas: a) na melhoria da gestão, aperfeiçoando-se as estratégias de seleção dos profissionais responsáveis pela escola (diretores, coordenadores, professores e técnicos educacionais); b) na valorização do trabalho do professor; c) na concepção, implementação e avaliação dos projetos político-pedagógicos; d) na reestruturação democrática dos espaços de participação, como conselhos escolares, grêmios estudantis, associações de pais e educadores; e) na organização de um regime de colaboração mais transparente, capaz de reduzir as diferenças financeiras entre os entes federados, objetivando alcançar maiores patamares de igualdade política, econômica e social no país, para corrigir as injustiças sociais, a distribuição de renda e, assim, conseguir a emancipação dos indivíduos.

Uma particularidade que deve ser observada é que uma LRE de cunho nacional também enfrenta tensões derivadas de suas limitações à realização de uma educação pública de qualidade e não poderá considerar apenas metas de desempenho aferidas por exames nacionais.

Quiçá, esse movimento de construção da LRE no Brasil não se transforme em mais uma lei aprovada que opera com dificuldades para ser implementada, como mais uma *lei morta*. Não é admissível a previsão de punições que atentem apenas para a ponta do sistema, desembocando em suas unidades menores, as escolas.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo J. Para uma concepção alternativa de accountability em educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, abr./jun. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302012000200008>. Acesso em: 11 maio 2016.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Comissão Especial Projeto de Lei nº 7420, de 2006. Audiência Pública. 05 de Junho de 2013. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=j7kkPAUDH0M>. Acesso em: 20 de dezembro de 2015.

ARAÚJO, Maria Arlete D. Responsabilização pelo controle de resultados no Sistema Único de Saúde no Brasil. **Revista Panam Salud Publica**, Washington, n. 27, v. 3, p. 230-236, 2010.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 1977.

BRASIL. MEC. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE). **Documento interno:** circulação restrita. Brasília, 25 de fevereiro de 2016.

_____. **Lei n. 13.005 de 24 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação-PNE e dá outras providências. Brasília, 2014.

_____. Câmara dos Deputados. Comissão Especial de Educação. **Relatório.** Brasília. 2013.

BRASIL. **Projeto de Lei N.º 7.420, de 2006** (da Senhora Professora Raquel Teixeira). Dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013b. Disponível em: https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1065736&filename=Avulso+-PL+7420/2006. Acesso em: 26 de julho de 2017.

_____. Câmara dos Deputados. Comissão de Finanças e Tributação. **Relatório.** Brasília. Projeto de Lei nº 7.420/2006 (apensados P.Ls. nºs 1.680, de 2007, e 4.886, de 2009). Brasília, 2010.

_____. Ministério da Educação. Comissão de Educação da Câmara. 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/32919-lei-responsabilidade-educacional>

_____. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação e Cultura. **Relatório.** Projeto de Lei 7.420/2006. Brasília, 02 de maio de 2007.

_____. **Lei de Responsabilidade Fiscal (2000).** Lei de responsabilidade fiscal: lei complementar n.101, de 4 de maio de 2000. 4. reimp. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal. 1988.

CONAE. **Conferência Nacional de Educação:** documento-referência. Fórum Nacional de Educação. Brasília: Ministério da Educação, 2010.

FNE. Fórum Nacional de Educação. **33ª nota pública do Fórum Nacional de Educação**: pela suspensão da tramitação do PL 7.420/2006, que trata da Lei de Responsabilidade Educacional. Brasília, 24 de novembro de 2015.

_____. **Conferência Nacional de Educação**: documento-referência. Brasília: Ministério da Educação, 2013.

FREITAS, Luiz C. Políticas de responsabilização: entre a falta de evidência e a ética. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v.43, n.148, p.348-365, jan./abr. 2013.

_____. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação e Sociedade**, vol.33, n.119, pp.379-404, 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302012000200004>>. Acesso em: 15 de dezembro de 2016.

_____. Lei de Responsabilidade Educacional? **Revista Eletrônica de Jornalismo Científico**, 10 de Outubro de 2011. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/comciencia/handler.php?section=8&edicao=71&id=889&tipo=1&print=true>>. Acesso em: 22 de dezembro de 2015.

GRUENING, Gernod. Origin and theoretical basis of New Public Management. **International Public Management Journal**, United Kingdom, n. 4, p. 1-25, 2001.

HOOD, Cristopher. The “new public management” in the 1980s: variations on a theme. **Accounting, Organizations and Society**, v. 20, n. 3, p. 93-109, 1995.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n.44, 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200003 Acesso em: 10 de dezembro de 2015.

OLIVEIRA, João Ferreira. **Comissão Especial Projeto de Lei nº 7420**, de 2006. Audiência Pública. 05 de Junho de 2013. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=j7kkPAUDH0M>. Acesso em: 20 de dezembro de 2015.

OLIVEIRA, Romualdo; ARAÚJO, Gilda. Qualidade do Ensino: uma nova dimensão do direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 28, jan.-abr. 2005.

SINTEGO. **Responsabilidade Educacional. Programa Opinião.** TV Assembleia. Exibido em 02 de setembro de 2013. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=YNsvYIVob7Y>>. Acesso em: 22 de dezembro de 2014.

SOUZA, Allan Solano. **Responsabilização na Administração da Educação:** a política de responsabilidade educacional como engrenagem de controle de resultados. 2016. 306 f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

VERGER, Antoni; NORMAND, Romuald. Nueva gestión pública e educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. **Educación e Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 132, p. 573-840, jul./set. 2015.

XIMENES, Salomão. Responsabilidade Educacional: concepções diferentes e riscos iminentes ao direito à educação. **Educación e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 353-377, abr./jun. 2012.

ALLAN SOLANO SOUZA é Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Professor Adjunto IV, da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), lotado no Departamento de Educação. É docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação da UERN, desenvolvendo estudos na linha “Políticas e Gestão da Educação”. E-mail: asolanosouza@gmail.com

ANTÔNIO CABRAL NETO é Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Professor Titular do Centro de Educação CE, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (CE/UFRN). É docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE), desenvolvendo estudos e pesquisas na linha “Educação, Política e Práxis Educativas”. E-mail: acabraln@yahoo.com.br

Recebido em fevereiro de 2018

Aprovado em junho de 2018

Modelo alternativo de Governança num espaço insular português. O caso paradigmático da administração educativa da região autónoma da Madeira

Alternative model of Governance in Portugal. The paradigmatic case of the educational administration on madeira island
Modelo alternativo de la Gobernanza en Portugal. El caso paradigmático de la administración educativa de la comunidad autónoma de Madeira

JOSÉ EDUARDO MAGALHÃES ALVES

Resumo: Com o esgotamento do papel tradicional do Estado, desponta a Governança como uma fórmula possível de implementação de estratégias de mudança tendo em vista aproximar as decisões através da **Nova Gestão Pública**, traduzida na superação do centralismo. Ao arquipélago da Madeira, após um processo de regionalização da educação iniciado em 1979, centrado quase apenas em transferência de competências do Estado, coloca-se hoje o desafio de poder seguir um caminho de (re)construção de políticas educativas regionais, nas matérias de governação regional, que convoque todos os atores escolares a intervir.

Palavras-chave: Governança; Administração educativa; Autonomia regional

Abstract: With the exhaustion of the traditional role of the State, Governance emerges as a possible formula for implementing new strategies of change, with the *New Public Management*, translated in the overcoming of centralism. In Madeira, after a process of regionalization of education, begun in 1979, centered almost exclusively on the transfer of competences of the State, the challenge is to be able to follow a (re)construction of regional educational policies which calls on all school actors to participate.

Keywords: Governance; Educational Administration; Regional autonomy

Resumen: Con el agotamiento del papel tradicional del Estado despunta la Gobernanza, como una fórmula posible de implementación de estrategias de cambio, con el fin de aproximar las decisiones a través de la *Nueva Gestión Pública*, traducida en la superación del centralismo. A la isla de Madeira, tras un proceso de regionalización de la educación, iniciado en 1979, centrado casi en transferencia de competencias del Estado, se plantea hoy el desafío de poder seguir un camino de (re)construcción de políticas educativas regionales, en las materias de gobernanza regional, que convoque a todos los actores escolares a intervenir.

Palabras clave: Gobernanza; Administración educativa; Autonomía regional

INTRODUÇÃO

Desde os primórdios, o estudo e a análise da Administração Pública surgem como uma temática no cruzamento, primo entre a Ciência Política e o Direito, depois entre a Gestão Pública, a Economia Política e a Política e, mais proximamente, a Governança. Diremos, na senda de Moreira e Alves (2008), que os argumentos justificativos para tal dicotomia epistemológica de análise das ciências sociais estão no repúdio dos politólogos pelos assuntos internos, aliado ao caráter prático da formação dos denominados “administradores da coisa pública”, ao que se associa a tradição grega e romana na política e nas administrações públicas do mundo ocidental.

Mas, hoje, coloca-se de novo e, até, com extrema acuidade, em face dos novos desafios, o problema central em termos de “grau desejável” de influência da Política na Administração Pública. Um equilíbrio, em última instância, que não pode ser visto como inseparável dos aspetos históricos e institucionais, que tecem a narrativa em cada país e, dentro deste, a forma como os seus territórios acompanham esse processo, obrigando assim a recentrar o problema no exato sentido em que as políticas públicas são cada vez mais determinantes (EASTON, 1975; NAGEL, 1980).

Se estas perspetivas centram o papel inquestionável do Estado enquanto tutela da ação pública, historicamente, poder-se-á afirmar que terá sido com a denominada crise do Estado Providência (*Welfare State*), que começam a surgir, em finais dos anos 70 do século passado, críticas à dimensão e ao custo desse mesmo Estado, acrescidas mesmo da sua ineficácia no intervencionismo governamental do setor público, criando aquilo que alguns, como Bilhim (2013), apontam como favoráveis ao aparecimento de mudanças sustentando novos modelos de “gestão pública” e que induzem a adoção de práticas do setor privado, consideradas mais eficientes, tendo em vista a consecução de objetivos organizacionais (LHÉRISSON, 1999).

A problemática da governação, da governabilidade e/ou da governação do nosso tempo tornou-se, portanto, cada vez mais atual, em linha com aquilo que foram as condições colocadas pelo “consenso de Washington”, do FMI e da Comissão Europeia, sob a forma de diversas iniciativas e sempre com o denominador comum de *better regulation*.

De relevante é constatar que começou a desenvolver-se no último quartel do século XX um “corpus teórico” sobre as boas metodologias e as melhores práticas de governação, visando a densificar o tecido da migração para um “novo”

Estado Regulador de elevada qualidade, aquilo que Pierre e Peters chamam de: “uma nova forma de pensar sobre as capacidades do Estado e as relações entre o Estado e a Sociedade” (PIERRE; PETERS, 2000, p. 50).

Estão assim lançadas as condições para o surgimento de um movimento a favor de uma “Nova Gestão Pública”, que, embora surgindo em tempos de valorização do mercado e, mesmo, de defesa da privatização dos serviços públicos, foi também visto como alternativa às propostas para a redução do tamanho do governo ou de diminuição dos gastos, já que, de todas as formas, continuaria a existir um sector público dedicado a oferecer uma grande quantidade de serviços, que os assinalados efeitos anteriormente apontados faziam antever. Aliás, esse movimento, preocupado com a defesa de uma forma de governo mais parecido com o sector privado acaba, também ele, por animar uma “terceira via” de reforma do Estado e muitos programas de modernização da Administração Pública¹. Esse movimento, cada vez mais aceito pela comunidade académica com a denominação de *New Public Management* (HOOD, 1991), acabou por ganhar corpo em muitos países europeus, tendo num documento da OCDE (1997), a propósito da necessidade de formulação e implementação de estratégias de mudança, com base nesta **Nova Gestão Pública**, uma boa síntese, pela sua antecipação e lucidez prospetiva:

Ainda, que não exista um modelo único ou o ideal de reforma, os objetivos a ter em conta são, em geral, uma maior atenção aos resultados e uma melhor relação qualidade/preço; transferências de competências e mais flexibilidade; o reforço da responsabilidade e do controlo; uma orientação para o cliente e para o serviço; uma maior capacidade de definição das estratégias e das políticas; a introdução da concorrência e dos mecanismos de mercado, e a alteração das relações com outros níveis da administração pública (OECD, 1997).

Neste artigo é nossa preocupação identificar, portanto, as mutações pelas quais o Estado atravessou desde o final do passado século. Esse, que fica sobretudo marcado pelo esvaziamento do seu papel tradicional e, muito particularmente, ultrapassada uma visão de governação clássica de Administração Pública, conduzida pelos Governos através de políticas públicas centrais. Na realidade, essa visão revela-se, hoje, cada vez mais incapaz de dar resposta cabal aos reais problemas, sociais, económicos, culturais e ambientais; quer, ainda, responder de forma próxima e adequada aos efetivos problemas regionais e locais dos territórios insulares. Desponta, portanto, a necessidade de novas formas de governação, a propósito da qual a OCDE, como se viu, vaticina a Governança

1 Uma corrente reformista que se caracteriza por ter um discurso pós-burocrático assente em conceitos como **enfoque no cliente ou qualidade do serviço**.

como uma fórmula possível de implementação de estratégias de mudança, tendo em vista aproximar as decisões através de mecanismos políticos territoriais de descentralização e autonomia, traduzidos numa superação do Estado centralista, por um modelo de governação partilhada de poder e autoridade.

Este nosso estudo está dividido em quatro partes fundamentais, para além desta Introdução. A primeira seção problematiza o tema da Governança enquanto modelo evolutivo de governação pública. A seção seguinte transporta-nos para a afirmação dos conceitos definidos na seção anterior, no denominado **mundo** da educação. Isto porque, na Educação, os desafios colocados pelo sucesso e pela qualidade obrigam a repensar os modelos clássicos da governação, justamente onde a autonomia escolar pode ajudar a desenhar complexos sistemas de Governança, com a partilha de políticas educativas, a vários níveis, iniciando um movimento global de reforma educativa.

Aqui chegados, na seção terceira, preocupa-nos refletir sobre a Ilha da Madeira, naquela que é a questão principal. Assim, analisamos aqui, a governação educacional na atualidade, constatando que, após o processo de autonomia e regionalização iniciado em finais do século passado, é crucial a necessidade de seguir-se um caminho próprio e autónomo de (re)construção de políticas educativas regionais, nas matérias de governação regional, que invoquem sua natureza de Região insular europeia; tendo-se presente também, que este é um momento onde a abertura de um ciclo gestor se perspetiva (em linha com a **Nova Gestão Pública**) e no qual assinalamos exemplos práticos governativos regionais, onde essa dimensão avulta.

Finalmente, na última seção, apontamos nossas convicções, que vão no sentido de que, não obstante a assinalada forte ligação ao sistema educativo nacional português, deve-se afirmar uma matriz regional, através de um percurso evolutivo alternativo, que não descure todavia, uma *path dependence* (PIERSON, 2000), com vincado pendor político/sociológico, iniciada nos 40 anos de autonomia regional em Portugal.

GOVERNANÇA

O futuro da governabilidade dos territórios antecipa motivos da “emergência” de um novo modelo de governação (JESSOP, 2000), pelo que, concomitantemente à reorganização da maioria dos Estados, foi-se revelando indispensável também opor aos efeitos do centralismo das decisões governativas, da excessiva legislação e da burocracia a operacionalidade dos próprios sistemas políticos (FERREIRA, 2007). Nesse complexo, acabam avultando mesmo, com

merecimento, as autonomias políticas/administrativas dos territórios, que não atingem a independência, mas revestem formas peculiares de descentralização (caso da Ilha da Madeira, em Portugal).

Assistem-se, nesse desenrolar, a processos de descriminação (GIBBS, JONAS *et al.*, 2001) ou *rescaling* (BRENNER, 1999) do próprio Estado fundador, onde ocorrem, em maior ou menor escala, movimentos de transferência de poder com sentido variável. Isto é, a partilha **para cima**, através de uma maior ligação do Estado a entidades supranacionais; **de forma lateral**, através de transferência de competências para organizações e agências governamentais; e, **para baixo**, à escala regional e local, através de entidades que aumentam sua relevância nos processos de governação. Paralelamente, as várias transformações a que se assiste no Estado nacional conduzem também a um progressivo *hollowing-out* do próprio Estado (RHODES, 1996). Isto é, funcionalmente, o Estado apesar de manter sua soberania nacional assiste a um seu “esvaziamento”, naquilo que é a coordenação e mesmo definição de políticas, que progressivamente conduzem a uma transferência de poder para escalas intermédias.

É no contexto dessas transformações que assume relevo, portanto, o conceito de Governança, como alternativa de organização política e modelo de governabilidade. Apesar de se tratar de conceito relativamente recente, que se vem contrapondo aos conceitos de Governo (*government*) ou Governação (*governing*) (GRAHAM; AMOS, *et al.*, 2003), acaba sendo já um conceito abundantemente tratado e com múltiplas abordagens e entendimentos, traduzindo diferentes trajetórias nas agendas de governação de muitos países. Epistemologicamente, está conexo com aspetos de organização do próprio território, onde se aplica a tomada de decisão das políticas públicas. Doutrinariamente, está próximo sempre das teorias que apontam para a necessária aproximação do Estado às pessoas e das interdependências entre setores (INNES; BOOHER, 2003), levando também aos conceitos de democracia participativa e aos modelos de governação colaborativa (ANSELL; GASH, 2008), que lançam o debate sobre a importância e regulação da ação coletiva (LE GALÈS, 2002; CARS, HEALEY, *et al.*, 2002).

Não obstante a mencionada complexidade, é consensual entre os autores, que não se tratando de um sinónimo de Governo, a Governança pressupõe uma evolução dos modelos tradicionais, em ruptura com os princípios, mecanismos e procedimentos de gestão/organização pública (RHODES, 1996), traduzindo-se assim, fundamentalmente, na transformação dos modos de governação associados ao Estado burocratizado do *Welfare State* para um modelo de governação associado a uma visão mais empresarialista e privada (COAFFEE; HEALEY, 2003); ou até, simplesmente, ao abandono de estruturas de governação centralizadas e hierárquicas (BULL; JONES, 2006).

GOVERNANÇA EM EDUCAÇÃO

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), através do *Programme for International Student Assessment* (PISA), tem tido um dos contributos mais relevantes para disseminar as políticas públicas, depois consubstanciadas em práticas, que os países vão desenvolvendo um pouco por toda a parte, com realce sobre a autonomia escolar. Aliás, esta dimensão só por si tem vindo inclusive a ser apresentada, ela mesma, como **boa prática**, para melhorar o sucesso escolar (BONAL; TARABINI, 2013) e para a redução do abandono escolar precoce (GARCIA; DEL CAMPO, 2012), itens relevantes como indicadores internacionais na aposta de melhoria educacional a nível europeu (COMISSÃO EUROPEIA, 2017). Barroso, nesse sentido, considera mesmo, acutilantemente, que só por si, por detrás da autonomia das escolas, esconde-se uma estratégia de reforma (BARROSO, 2004), sendo que a referida autonomia das escolas pode derivar, ela mesma, por seu lado também, em políticas e práticas, que podem ter diferentes impactos sobre a qualidade e a equidade educativa e daí a sua extrema pertinência no estudo (VERGER; NORMAND, 2015).

Na realidade, os resultados apresentados pela OCDE evidenciam que os países onde as escolas dispõem de maior autonomia, o rendimento e, nalguns casos mesmo, o sucesso, são maiores, estabelecendo-se aqui uma clara aproximação entre conceitos e políticas públicas no setor educativo. “Os dados PISA mostram que a relação entre o rendimento das escolas e o seu nível de autonomia na gestão dos recursos é positiva em alguns países e negativa noutros” (OECD, 2011, p. 2).

De facto, tanto na doutrina dedicada a estas matérias, como na governação na educação, em si mesma, assiste-se um pouco, por todo o lado, a um entendimento sobre a implementação de políticas públicas, na área educativa, assumindo-se que se trata de um processo linear tipo *top-down* ou *bottom-up*, sem grandes divergências (THRUPP; EASTER, 2012). Não obstante, hoje, as políticas públicas devem aplicar-se em contextos reais escolares, isto é, em escolas que funcionam dentro de um tempo e espaço educativo próprio. Mais, entre as escolas existem diferenças de recursos a vários níveis e elas dispõem de atores com diferentes interesses (FALABELA, 2016), levando por exemplo Ball a considerar, que este **conflito de interesses**, dentro da escola, surge como uma luta entre interesses e ideologias como se de uma **arena** se tratasse (BALL, 1989).

Ora, essa realidade complexa, onde as escolas são vistas como “organizações micropolíticas” (BALL, 1989; BLASE, 1991; MARSHALL; SCRIBNER, 1991), remete-nos para a importância de considerar que o processo de implementação da política educativa, longe de resultar numa interpretação e aplicação direta e homogénea em todas as escolas, deriva de uma interpretação e

aplicação ampla com múltiplas reinterpretações e matizes. Particularmente, trata-se de ter em consideração aquilo que Ball, Maguire e Braun (2012) avisadamente designam pelo conceito de *enactment* aplicado à administração educacional. Isto é, a forma como as escolas desenvolvem as políticas nos contextos educativos reais passa, assim, por um processo de interpretação e tradução das políticas educativas em práticas, isto é, sua recontextualização e aplicação, por parte dos atores escolares, que se movem nos contextos das escolas. Aqueles autores alertam ainda, a propósito de contextos, para a história da escola, dos seus recursos e infraestruturas, dos processos e dos envolvimento, bem como toda a cultura organizacional onde se incluem as pessoas e Keddie (2014) assinala a relevância do contexto em que se situa a escola, para explicar as diferenças dos processos internos, as interpretações e os resultados que decorrem das políticas.

Releva portanto, trazer para a administração educacional o conceito aludido da Governança. É que, também aqui, a questão da interação entre entidades múltiplas e atores diversos se coloca, quiçá, até mais relevantemente, a um nível mais sistémico de organização da própria administração educacional. Efetivamente, as funções educativas são cada vez menos exclusivas dos Estados (AGRANOFF; MCGUIRE, 2003; BARROSO, 2003; FORMOSINHO, FERNANDES et al., 2005; LIMA; AFONSO, 2002).

Acresce que, num modelo de governo da educação assente na noção do único **ator central**, as questões de governação e de definição das políticas educativas públicas avultam com base numa delimitação precisa e clara das duas áreas: Política e Administração. No âmbito da Política, chega-se à decisão sobre a formulação dos problemas e dos objetivos de ação. Só após, faz-se apelo a conceitos científicos e técnicos para desenhar as medidas e sua efetiva aplicação. Por essa razão, a fase de implementação, ao contrário da tomada de decisão, é encarada como um processo não público, como uma atividade exclusivamente técnica. Compreende-se portanto, que devam ser entendidas (e mesmo estudadas) a formulação de políticas e a governação *tout court*, através do mero aperfeiçoamento e da racionalização das próprias políticas, da clarificação de objetivos, da redução do número de intervenientes na própria fase de implementação, e de uma melhor informação, maior monitorização e controlo da atividade (KICKERT; KLIJN; KOPPENJAN, 1997). Diremos que hoje será evidente, como propugna Barroso (2003), que governar na área da educação implica um conjunto múltiplo de organizações e de conexões, sem as quais a concretização das políticas públicas pode ficar comprometida.

Com maior ou menor incidência foram surgindo, no último quartel do século XX, em especial com enfoque nos países de inspiração anglo-saxônica, com destaque relevante para Inglaterra e Nova Zelândia, alternativas ao modelo

centralizado da educação. A *Nova Gestão Pública* apontada, como se viu, pela OCDE como um novo paradigma de organização dos serviços públicos (CHRISTENSEN & LAEGREID, 2001), tem também uma aportação no âmbito da governação educativa. Aqui, podem alterar-se até de forma drástica (TOLOFARI, 2005), a forma de conceber a governação das instituições educativas e sua autonomia. Princípios, como os da prestação de contas (“accountability”) e da gestão baseada em resultados, passam mesmo a ser indicadores determinantes para regular, prover e financiar as escolas. Em rigor, porém, até podemos aditar todo um conjunto de teorias, para além daquela, que analisam o declínio da soberania e da fragmentação institucional do Estado, apontando-lhe alternativas, casos do *The New Public Governance*, (OSBORNE, 2006); *New Governance*, (RHODES, 1997); *The Public Governance*, (SKELCHER, 2005; STEPHEN, 2006).

Importante é reter que a influência dessas novas abordagens, também no “mundo da educação”, têm surgido como “uma relativa sincronia das reformas, uma forte similitude entre alguns eixos estruturantes e estratégias adotadas e, mesmo, uma constância argumentativa quanto aos imperativos das mudanças” (LIMA; AFONSO, 2002, p. 7).

Trata-se portanto, de progressivamente ir olvidando uma conceção central de governo em favor de uma atividade de coordenação da vida social garantida por múltiplas entidades, de forma descentralizada e até autónoma, abarcando um cenário de implementação das políticas, que implica um crescente número de relacionamentos entre organizações públicas e não públicas assentando, mesmo, em cruzamentos cada vez mais complexos entre atividades (AGRANOFF; MCGUIRE, 2003), pelo que a consideração de Governança, também na educação, ganha relevo. Aliás, a mencionada autonomia escolar interconecta-se com o processo mais amplo de reconfiguração dos modos de Governança e de regulação das políticas educativas. De facto, assiste-se a uma passagem da regulação da educação, através de um controlo prévio mediante a aferição pelo cumprimento da lei, para um novo modo de regulação baseado no desenvolvimento dos processos, onde o importante é a qualidade e os sucessos educativos.

Não obstante, vários têm sido os autores, que apontam fragilidades ao modelo trazido por uma **nova governação pública** para a educação, caso de Dunleavy e Hood (1994), que o designam por “modelo da galinha sem pescoço”, numa alusão crítica e dura ao impacto dos serviços públicos serem geridos em excesso ao nível de cada unidade organizacional e de modo insuficiente ao nível do próprio sistema, como uma orientação global. Fundamentalmente, é apontado ao modelo sua clara opção pela adaptação e implementação de políticas públicas com fundamento no setor privado, com o risco do essencial: a menorização dos

serviços públicos. Isto, justamente, numa dimensão onde a Educação terá, aliás, relevo. E também, num contexto, onde a dimensão económica não pode ser central e, menos ainda, a erosão da prioridade concedida à equidade na definição e implementação de políticas, substituindo-a por uma ênfase primacial nas questões de eficiência (BARDOUILLE, 2000; RHODES, 1996).

GOVERNANÇA EM EDUCAÇÃO NA MADEIRA

Estudos recentes têm-se debruçado, também, sobre um possível alcance para as definições de Governança, com enfoque regional. Destaque interessante em Ache, “A Governança, em primeira instância, pode ser simplesmente entendida como as estruturas e as formas pelas quais as regiões são **geridas**, num sentido administrativo, jurídico, público, privado, local, nacional e europeu. (ACHE, 2000, p. 444).

Fundamentalmente, trata-se de constatar, em linha até com o “princípio da subsidiariedade” (artigo 5º, nº 3, do Tratado da União Europeia), relevante para as regiões europeias, que os atores locais conseguem avaliar melhor os problemas da sua região, do que os agentes nacionais ou supraestaduais. Expetativas políticas e sociais geradas pela cooperação possível entre atores regionais em áreas fundamentais e próximas dos cidadãos, casos do emprego, regulação mercado trabalho, e da educação (JANN, 2003; AMOS, 2010).

Reveste-se pois, pertinente, ensaiar uma análise *meso* (HYDEN; COURT, 2002) que perscrute na realidade governativa educacional insular da Madeira, efeitos de Governança.

Concretamente, depois de um período de consagração da autonomia regional², devemos-nos reportar ao momento atual³, *grosso modo*, decorrente da assinatura pela Madeira com o Estado português, em 27 de janeiro de 2012, de um Programa de Ajustamento Económico e Financeiro, 2012-2015 (PAEF-RAM), aprovado pela Resolução do Conselho de Governo Regional nº 41/2012, de 01 de fevereiro⁴. É propósito declarado deste Programa, mediante o elenco, por vezes exaustivo, que faz das várias áreas da governação regional, impor restrições e

2 A Região Autónoma da Madeira foi criada pela Constituição da República Portuguesa de 1976, tendo merecido na área da educação um processo de transferência de competências do Estado, a partir de 1979, cujo repositório legal consta, fundamentalmente, do Decreto-Lei nº 364/79, de 04 de setembro.

3 Este período coincidirá com “um terceiro momento” da governação educativa na Madeira, que começa a “desenhar-se” a partir de 2011, coincidindo com o XI Governo Regional (2011-2015) e depois XII Governo Regional (2015-2019), (ALVES, 2014).

4 Este Programa inclui um conjunto amplo de medidas orientadas para dois objetivos: permitir a consolidação orçamental da Região de forma a restaurar a sustentabilidade das finanças públicas e permitir repor a capacidade de financiamento autónomo.

limites, objetivamente, na despesa pública. A esse nível, a educação acaba surgindo, assim, no referido PAEF-RAM, como sendo compromisso do Governo Regional em reduzir: “o peso do sector da educação no orçamento regional” (ponto 24.).

Compreende-se portanto, que este marco cronológico inicie um ciclo, donde começa a avultar uma **lógica gestionária**, mais do que uma **política de (re)distribuição de poderes**. (LIMA, 1995) . É aqui que se começa a assistir à emergência dos discursos que apelam aos modelos de inspiração e de gestão privadas, particularmente, de cariz empresarial: “importação de lógicas de mercado para os sistemas escolares”, em detrimento do político (BARROSO; VISEU, 2003, p.898). O denominado **gerencialismo** na administração pública e, especialmente, na administração da educação, cujos pilares assentam em princípios da **Nova Gestão Pública** e em perspetivas da **administração pública empresarial**, já com manifesta e transversal influência em Portugal (SANTIAGO; MAGALHÃES; CARVALHO, 2005).

Assiste-se na Madeira, neste período, à criação de uma Escola de ensino secundário de natureza profissional pública (Escola Profissional de São Martinho) que, como refere o preâmbulo da sua criação, o Decreto Legislativo Regional nº 14/2011/M, de 10 de agosto: “Seja dotada de autonomia administrativo-financeira, consequentemente, imbuída de uma agilização de procedimentos ao nível da gestão, que permita dar cumprimento aos desafios que estão colocados no âmbito do Plano de Desenvolvimento Económico e Social (PDES 2007-2013 (...))”; e, onde, a gestão privatística é claramente o objetivo, por revestir esta forma de gestão como é referido, de maior **agilização** procedimental. Cria-se, subsequentemente, o Instituto para a Qualificação, IP-RAM (Decreto Legislativo Regional nº 6/2016/M, de 08 de fevereiro), com propósitos iguais aos anteriormente declarados. Não obstante, vai-se até mais longe, num sentido de afirmação da gestão privada, já que, com essa nova opção legislativa, acabará por ficar, ainda, a referida Escola Profissional de São Martinho (entretanto renomeada de Escola Profissional Dr. Francisco Fernandes⁵) integrada no referido *Instituto* (artigo 3º, do Decreto Legislativo Regional nº 6/2016/M), constituindo-se uma original estrutura organizacional, que congrega na própria administração uma escola profissional pública.

5 Pelo Decreto Legislativo Regional nº 41-A/2012/M, de 08 de fevereiro, a Escola Profissional de São Martinho, passaria a designar-se por Escola Profissional Dr. Francisco Fernandes.

O exemplo, ainda, da privatização, pela Resolução do Conselho do Governo Regional nº 1504/2009, de 16 de dezembro, no caso, da *Escola Profissional de Hotelaria e Turismo da Madeira*⁶, mediante a concessão da sua gestão a uma entidade privada, por um período de 15 anos, prorrogável por iguais períodos é sintomático deste impulso regional privatístico de índole gestionário.

Com a aprovação do Estatuto de Educação e Ensino Privado da Região Autónoma da Madeira, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional nº 15/2011/M, de 10 de agosto, acentua-se o desenvolvimento dessa mesma lógica privatística, no caso por cedência ao ensino privado. Apesar de a rede escolar regional ser predominantemente de natureza pública (na realidade em queda, passando, no período de uma década, de 75%, em 2004, para 66%, em 2014) constata-se um claro aumento do ensino privado ao longo desse mesmo período, sem embargo de um gradual decréscimo de população estudantil na Madeira (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2014, p. 34). Estaremos aqui, aliás, perante uma perspetiva que faz denotar a existência, em crescendo, de “operadores privados na rede pública” (HOMEM CRISTO, 2013, p. 85), mediante a abertura, dessa mesma rede, através do princípio de igualdade do financiamento, independentemente da natureza das escolas (artigo 65º, do Decreto Legislativo Regional nº 15/2011/M).

A outro nível, e tendo por base a Lei 31/2002, de 20 de dezembro, que no desenvolvimento da Lei de Bases do Sistema Educativo transporta para educação uma perspetiva de avaliação das escolas em Portugal, tendente à melhoria da qualidade do sistema educativo, na Madeira, a Portaria nº 245/2014, de 23 de dezembro, veio definir, aqui, com um grau de abrangência conceptual até mais amplo, um possível quadro de total aferição da qualidade do sistema educativo regional. Particularmente, é defendido nesse modelo normativo regional, um sistema de dinâmicas de autoavaliação das escolas, convocando a participação de diversos atores implicados no seu funcionamento, mas objetiva, sobretudo, uma lógica gerencialista: prestação de contas pelas escolas. Escolas da Madeira, cujo modelo de organização se assenta num regime organizacional próprio⁷, que lhes consagra total autonomia administrativa, financeira e pedagógica.

6 A Escola Profissional de Hotelaria e Turismo da Madeira (“nascida” em 1967, como “Escola Basto Machado”), transitou para estabelecimento de ensino profissional público, mediante o Decreto Legislativo Regional nº 23/98/M, de 18 de setembro.

7 Decreto Legislativo Regional nº 4/2000/M, de 31 de janeiro, alterado pelo Decreto Legislativo Regional nº 21/2006M, de 21 de junho.

EM CONCLUSÃO

O que se assiste de forma evolutiva na Madeira, na área da educação, é no sentido em que a descentralização territorial provocada com a criação da Região Autónoma e, consequente regionalização educativa, traduziu-se num “fragmentar” do modelo de regulação da administração do sistema educativo único e estatal, introduzindo-lhe aquilo que autores como Howlett e Hamesh, designam por “mudanças marginais” (1995, p. 185). Estas mais não são do que alterações, por vezes pouco visíveis ou perceptíveis em termos *macro*, que não põem em causa a essência do próprio sistema nacional; ou, ainda, uma estratégia para percorrer um percurso próprio (HALPIN; TROYNA, 1995), mediante uma política *educativa de education policy borrowing*, mesclada com uma *education policy learning* (DALE, 1999); ou, em linha com Robertson e Dale (2008), através de um “mimetismo”, mediante um processo de “regulação partilhada”.

Contudo, em momento próximo, a lógica de privatização começa a imperar. Seja no sentido de um desinvestimento progressivo público, seja através de estratégias de concessão, ou mesmo privatização *tout court*. Esta realidade, tende assim a ser apresentada como coincidente com a própria ideia de reforma da administração pública, na linha de “uma modernização do serviço público”⁸ (CHARLOT, 1994, p. 97) No fundo, visa-se à apropriação dos modelos de funcionamento típicos do sector empresarial (ALVES, 2013). Coloca-se pois, aqui, com especial evidência, que merece destaque, uma tônica de política de ação, que enquadra os problemas essencialmente educativos e pedagógicos à “luz de uma visão”, que radica numa opção pela lógica de gestão privada, que defende serem os instrumentos de formação, considerados relevantes do ponto de vista económico e empresarial, que melhor os haverão de resolver (SANTIAGO; MAGALHÃES; CARVALHO, 2005). Até porque, como se viu, sustenta-se que o sistema educativo, no seu todo, tem, também ele, que ser compatível com as orientações dominantes, emanadas de grandes organizações internacionais (OCDE, União Europeia), contribuindo para aquilo que Roger Dale (2001, p.146) designou por: “agenda globalmente estruturada para a educação”.

Sem embargo, pensamos que uma nova visão da denominada “coisa pública” deve levar a perceber que a discussão não pode continuar a ser centrada em dicotomias como gestão ou governação. O que mais importa é entender

8 Visível por exemplo, na Madeira, através da criação do “Programa de Reorganização e da Modernização da Administração da Região Autónoma da Madeira (PREMAR)”, aprovada pela Resolução n.º 1087/2006, de 10 de agosto, do Governo Regional da Madeira.

que os reais problemas da Administração são sempre multidimensionais e, por isso, mais que o domínio deste ou daquele saber específico, exigem para serem compreendidos, a completa integração de diversos pontos de vista.

Na realidade, a “teoria da complexidade” acaba reconhecendo a própria natureza da gestão pública como sendo atualmente incerta e fragmentada (HAVERI, 2006), usufruindo concorrentemente da variante sociológica, que releva os aspetos relacionais e estratégicos da organização, à luz da tradicional análise intraorganizacional e sistémica (BILHIM, 2008).

Ao longo das últimas décadas, a consolidação dos estudos sobre as políticas públicas de educação vêm ocorrendo em resposta à centralidade adquirida pela problematização de temáticas relacionadas com as mudanças, nos tipos de regulação da educação e no estilo de competências: científicas, profissionais e burocráticas. Na educação, aliás, essas mudanças nos modos de regulação se traduzem na intensificação dos processos de multiregulação, na complexificação das suas modalidades de execução e no aumento, cada vez mais, da regulação transnacional e hibridismo da regulação nacional e regional (BARROSO, 2006).

De resto, estas **tendências** têm sido visíveis e começam a chegar a países como Portugal, tradicionalmente mais resistente à mudança, onde novas modalidades de regulação surgiram nas últimas décadas, acabando por emergir, mesmo, no espaço insular da Madeira, como se evidenciou, manifestando-se na adoção de novas formas e processos de governação e gestão da educação (casos de descentralização, contratualização, parcerias público privadas, etc.) e na presença, de algumas intenções discursivas nas políticas públicas, como na autoavaliação e na avaliação externa das escolas (MAROY, 2009; 2011).

Esta fórmula, a que se pode associar um “estilo” de Governança, traz implícita alguns indícios reformadores, marcados pela denominada administração pública de tipo gerencial, claramente de matriz vinculada pelas correntes do *New Public Management* e onde se denota, até, alguma inspiração ideológica, que coloca a governação pública dependente do mercado, como no caso do ensino privado, e a gestão pública seguindo os princípios da gestão privatística.

Não obstante, todas as assinaladas investidas, a modernização praticada até agora vem reclamando, no entanto, um “novo modelo” de Governança pública na Madeira. Mais orientado a dinamizar o funcionamento das organizações e a conseguir uma melhoria da ação educativa e menos a enfatizar a sujeição a procedimentos estandardizados e fixados em rígidos mecanismos legais e normativos burocráticos de execução (SAHLBERG, 2011). Essa perspetiva avultará como relevante, podendo até daqui emergir um elemento que colmate algumas falhas e regule as relações entre o setor privado e público (em lugar de o querer substituir), *máxime*, entre a Região e a sociedade/comunidade. É que a

“aplicação e o impacto da NGP está fortemente condicionada pelas tradições institucionais e as culturas profissionais que prevalecem em diferentes contextos” (VERGER; NORMAND, 2015, p.615).

Quando olhamos atrás para as análises científicas, chegamos à conclusão, de fato, que não há um conceito único de governança pública. Aqui, muito em linha com Kissler e Heidemann, estaremos perante aquilo que Max Weber denominaria de: “conceito ideologicamente amorfo” (2006, p. 480), já que não existe um conceito único e robusto de Governança pública, mas antes uma série de diferentes **pontos de partida**, epistemologicamente falando, para uma nova estruturação das relações entre o Estado e as suas instituições, sejam públicas (onde incluímos as Regiões Autônomas), sejam privadas.

Perspetivar uma evolução para a dimensão educacional da Autonomia regional na Madeira e, consequentemente, da governação nessa área, dependerá assim, particularmente, da mobilização e do posicionamento que venham a tomar todos os “parceiros educativos com as quais esta tem de conviver” (ALVES, 2013). A todos coloca-se sempre (até de forma renovada), embora se assista a uma continuidade das regras nacionais, a necessidade de uma afirmação regional, que se deverá assinalar em rupturas a nível das práticas (e da forma de colocá-las no terreno), o que acaba por conduzir a uma administração autónoma, que resulta, por um lado, com o corte relativamente à **cadeia hierárquica do Estado** (consequência da autonomia política e administrativa que a Madeira goza); e, por outro, de forma mais construtiva, criando as condições necessárias a conceber e implementar as soluções mais adequadas às necessidades, às expectativas e aos recursos regionais da Madeira, enquanto Região Autónoma (ALVES, 2014).

Ainda, num efetivo quadro teórico de análise, a contribuição trazida por uma abordagem neoinstitucionalista da ciência política, comumente associada ao neoinstitucionalismo histórico (STEINMO; THELEN; LONGSTRETH, 1992), poderá ser convocada. Trata-se de poder recorrer à *path dependence* ou **dependência da trajetória**, numa tradução livre. Esse conceito revela que as instituições se desenvolvem ao longo da história e que o processo por meio do qual as instituições modernas são formadas não somente é relevante para explicar o funcionamento da política e situações específicas, como também gera constrangimentos nas escolhas para o futuro. Para Putnam (1996) o conceito de *path dependence* traz implícito que o lugar a que se pode chegar depende do lugar de onde se veio (PIERSON, 2000). E com isto, acaba-se rejeitando um postulado tradicional da convergência institucional, de que as mesmas forças ativas produzem em todo lugar os mesmos resultados (HALL; TAYLOR, 2003).

Relevará portanto, colocar em discussão a emergência de uma “visão regional” (ALVES, 2012, p.193), que promova uma política educativa autonômica, que mais determinada do que a decretar uma reforma, construa os alicerces para uma permanente construção organizacional, em contínua articulação entre as diferentes administrações educativas, central, regional e local, bem como com as escolas, não descurando nestas os parceiros, que as integram, e sobretudo os atores que diariamente as fazem funcionar.

De resto, uma das “lições” mais relevantes, que se pode considerar sobre a mudança educacional é que o importante não se pode impor por decreto e, que, quanto mais complexa for a mudança, menos se poderá até impor (FULLAN, 2002).

Atualmente, a realidade nos conduz a encará-la no pressuposto de que os resultados estarão mais do que nos extremos, no equilíbrio que depende da coerência entre os distintos elementos do sistema educativo, como um todo, de modo a assegurar mudança, ou mudanças, com sustentação.

De fato, a construção de uma capacidade regional de afirmação educacional, vinculada à colaboração e ao compromisso dos atores, tem de estar reciprocamente unida com uma responsabilização pelos resultados e como parte de uma política educativa, que aposte decididamente na equidade (BOLÍVAR, 2012). Mais que ter soluções milagrosas para os problemas, sempre indeterminados e imprevisíveis, uma nova Governança educacional (SAHLBERG, 2011), poderá capacitar (*empowering*) as escolas, professores, famílias, alunos (HARGREAVES; FULLAN, 2014), para que também suas respostas avulsem como determinantes.

REFERÊNCIAS

ACHE, P. **Visions and creativity**: Challenge for city regions. *Futures*, v.32, nº5, pp. 435-449, 2000.

AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. **Collaborative Public Management**: New Strategies for Local Governments. Washington, DC: Georgetown University Press, 2003.

ALVES, A.; MOREIRA, J. **Cidadania Digital e Democratização Electrónica**. Porto: SPI/Principia. 2005

ALVES, J. E. Globalização e Subsistema educativo regional. Políticas educacionais públicas da Madeira. *Revista Sentidos* 8,, 4, nº2, pp. 67-91. 2014

ALVES, J. E. Passado, presente e futuro da governação educativa na Região Autónoma da Madeira. **Revista Portuguesa de Educação**, 26(1), pp. 349-376. 2013

ALVES, J. E. **Modelos jurídicos de Organização das Escolas**. Coimbra: DATAJURIS. 2012.

AMOS, K. Governança e governamentalidade: relação e relevância de dois conceitos científico-sociais proeminentes na educação comparada. **Educação e Pesquisa**, vol. 36, núm. esp., p. 23-38. 2010

ANDERSON, J. **Public Policy Making**, 3^a ed. New York: Holt Rinehart and Winston. 1984.

ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative Governance in Theory and Practice. J. **Public Administration Research and Theory**, 18(4), p. 543-571. 2008.

AZEVEDO, J. Avaliação das Escolas: Fundamental Modelos e Operacionalizar. In Portugal. In C. N. (org.), **Avaliação das Escolas: Modelos e Processos**, p. 13-99. Lisboa: Conselho Nacional de Educação. 2007.

AZEVEDO, J. Descentralização administrativa e autonomia das escolas. 2015: o ano em que se dá mais um passo em frente. **I Seminário Internacional Educação, Territórios e Desenvolvimento Humano**: Atas do, Vol. I Conferências e Intervenções (pp. 90-106). Porto: Universidade Católica Portuguesa, 2015.

BALL, S.; MAGUIRE, M; BRAUN, A. **How schools do policy**: Policy enactment in secondary schools. New York: Routledge, 2012.

BALL, S. J. **La micropolítica de la escuela**. Hacia una teoría de la organización escolar. Madrid: Paidós/MEC, 1989

BARDOUILLE, N. The transformation of governance paradigms and modalities: insight into marketisation of the public service in response to globalisation. **The Round Table**, n° 353, p. 81-106, 2000

BARROSO, J. **A escola pública**. *Regulação, desregulação, privatização*. Porto: ASA. 2003

BARROSO, J. Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. In J. Barroso, **A Escola Pública: Regulação, Desregulação, Privatização**. Porto: ASA. 2003, p. 19-48.

BARROSO, J. A autonomia das escolas: Uma ficção necessária. **Revista Portuguesa de Educação**, 17(2), p. 49-83, 2004.

BARROSO, J. **A regulação das políticas públicas de educação**: espaços, dinâmicas e actores. Lisboa: Educa. 2006

BARROSO, J.; VISEU, S. A emergência de um mercado educativo no planeamento da rede escolar: de uma regulação pela oferta a uma regulação pela procura. *Educação & Sociedade*. **Revista de Ciências de Educação**, 24(84), p. 897-921, 2003.

BILHIM, J. **Ciência da Administração**. Lisboa : Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2013

BILHIM, J. **Teoria Organizacional. Estruturas e Pessoas**. Lisboa: ISCS, 2008.

BLASE, J. **The politics of life in schools**: Power, conflict and cooperation. Newbury Park: Sage. 1991

BOLÍVAR, A. **Melhorar os processos e os resultados educativos**. O que nos ensina a investigação. Porto: Fundação Manuel Leão. 2012

BOLÍVAR, A. **Políticas actuales de mejora y liderazgo educativo**. Archidona (Málaga): Ediciones Aljibe . 2012

BONAL, X.; TARABINI, A. The role of PISA in shaping hegemonic educational discourses, policies and practices: The caso of Spain. **Research in Comparative and International Education**, 3, p. 335-341. 2013

BOVAIRD, T.; LÖFFLER, E. **Public Management and Governance**. London: Routledge. 2003

Brenner, N. Globalisation and reterritorialisation: The re-scaling of urban governance in the European union. **Urban Studies**, 36(3), p. 431-451, 1999.

BROADFOOT, P. **Education, Assessment and Society**. Buckingham: Open University Press, 1996.

BROADFOOT, P. Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé: l'État évaluateur. **Revue Française de Pédagogie**, n° 130, pp. 43-55, 2000.

BULL, A.; JONES; B. Governance and social capital in urban regeneration: A comparison between Bristol and Naples. **Urban Studies**, 43(4), p. 767-786, 2006.

CANOTILHO, G.; MOREIRA, V. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra: Coimbra Ed., 1991

CARRINGTON, W.; DEBUSE, J. **The Theory of Governance & Accountability**. University of Iowa Center for International Finance and Development, 2008.

CARS, G., HEALEY, P. et al. (2002). **Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux**. Aldershot: Ashgate.

CHARLOT, B. **L' école et le territoire**. Nouveaux espaces, nouveaux enjeux. Paris: Armand Colin. 1994

CHRISTENSEN, T.; LAEGREID, P. New Public Management: the effects of contractualism and devolution on political control. **Public Management Review**, vol. 3, n° 1, pp. 73-94, 2001.

COAFFEE, J.; HEALEY, P. (2003). My voice: My place: Tracking transformations in urban governance". **Urban Studies**, 40(10), p. 1979, 1999.

COMISSÃO EUROPEIA. **Europa, 2020**. Retrieved from http://ec.europa.eu/europe2020/index_pt.htm, 2017

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Retrieved from Estado da Educação 2014**: http://www.cnedu.pt/content/edicoes/estado_da_educacao/Estado_da_Educa%C3%A7%C3%A3o_2014_VF.pdf

DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação?”. **Educação, Sociedade & Culturas**, 16, pp. 133-169, 2001.

DALE, R. Specifying globalization effects on national policy: a focus on the mechanisms. **Journal of Education Policy**, 14(1), pp. 1-17, 1999.

DUNLEAVY, P.; HOOD, C. From the old public administration to new public management. **Public Money & Management**, July-September, p. 9-16, 1994.

EASTON, D. **Understanding Public Policy**. Englewood New York: Prentice-Hall. 1975

FALABELA, A.. **Qué aseguran las políticas de aseguramiento de la calidad?** Un estudio de casos en distintos contextos escolares. *Revista Estudios Pedagógico*, 41(1), p. 107-126, 2016.

Fernandes, A. S. Contextos da Intervenção Educativa Local e a Experiência dos Municípios Portugueses. In J. Formosinho, A. Fernandes, J. Machado, & F. Ferreira, **Administração da Educação: Lógicas Burocráticas e Lógicas de Mediação**. Porto: Edições ASA, 2005.

FERREIRA, A. **Gestão Estratégica de Cidades e Regiões**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007.

FORMOSINHO, J. Centralização e descentralização na administração da escola de interesse público. In J. FORMOSINHO, A.; FERNANDES, J. et alii. **Administração da Educação: Lógicas Burocráticas e Lógicas de Mediação** (pp. 13-52). Porto: ASA, 2005.

FORMOSINHO, J.; FERNANDES, A.; MACHADO, J. FERREIRA, F. **Administração da Educação: Lógicas Burocráticas e Lógicas de Mediação**. Porto: ASA. 2005

FREITAS DO AMARAL, D. **Curso de Direito Administrativo**. 3ª ed., Vol. I. Coimbra: Almedina, 2006.

FUKUYAMA, F. **The end of history and the Last man**. New York: The Free Press. 1990

FULLAN, M. **Las fuerzas del cambio**. Explorando las profundidades de la reforma educativa. Madrid: Akal, 2002.

GARCIA, E.; DEL CAMPO, M. (2012). ¿ **La corresponsabilidad es una estrategia de éxito?** Revista de Educación, número extraordinario, pp. 220-248.

GIBBS, D., JONAS, A. et al. Governance, institucional capacity and partnerships in local economic development: theoretical issues and empirical evidence from Humber Sub-region. **Transactions of the Institute of British Geographers**, 26(1), p. 103-119, 2001.

GRAHAM, J.; AMOS, B. et al. Principles for Good Governance in the 21st Century. **Policy Brief**, 15, 2003.

HALL, P.; TAYLOR, R. The three versions of neoinstitutionalism. **Lua Nova**, 58, pp. 193-223, 2003.

HALPIN, D.; TROYNA, B. (). The Politics of Education Policy. **Borrowing. Comparative Education**, 31(3), 303-310, 1995.

HARGREAVES, A.; FULLAN, M. **Capital profesional**. Transformar la enseñanza en cada escuela. Madrid: Ed. Morata, 2014.

HAVERI. Complexity in local government change: limits to rational reforming. **Public Management Review**, 8 (10), pp. 31-46, 2006.

HOMEM CRISTO, A. (). Escola Para o Século XXI: **Liberdade e autonomia na educação**. 2013. Retrieved from https://www.ffms.pt/upload/docs/escolas-para-o-sec-xxi_vP-LzK4DKkutWL8oLNcV_g.pdf

HOOD, C. Public Management for All Seasons. **Public Administration**, Vol 69 N°1, pp. 13-19, 1991.

HOWLETT, M.; HAMESH, M. **Studying Public Pollicy**. Oxford: Oxford University Press, 1995

HYDEN; COURT. Governance and Development. **Word Governance Survey**, Discussion Paper 1. 2002

INNES, J.; BOOHER, D. Collaborative policy-making: Governance through dialogue. In M. HAJER; H. WAGENAAR, **Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society** (pp. 33-59). Cambridge: Cambridge Univ Press, 2003.

ION, J. **Le Travail Social à l'Épreuve du Territoire**. Paris: Dunod, 2000.

JANN, W. Governance. In EICHHORN, P., **Verwaltungslexikon** Baden Baden: Aufl, 2003.,p. 449-451.

JESSOP, B. Governance Failure. In G. (ed.), **The New Politics of British Local Governance**. Basingstoke: Macmillan, 2000, p. 11-32.

KEDDIE, A. It's like Spiderman... with great power comes great responsibility: School autonomy, school context and the audit culture. **School Leadership & Management**, 34(5), p. 502-517, 2014.

KICKERT, W.; KLIJN, E.-H.; KOPPENJAN, J. **Managing complex networks**. London: Sage, 1997.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. (). Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública** 40(3), pp. 479-499, 2006.

LASCOUMES, P.; LE GALES, P. **Sociologie de l'action publique**. Paris: Armand Colin, 2007.

LE GALÈS, P. **European Cities. Social Conflicts and Governance**. Oxford: Oxford University Press. 2002.

LHÉRISSON, H. Estudio Introductorio. In N. B. Lynn, e A Wildavsky. **Administración Pública. El Estado actual de la disciplina**. México: Fondo de Cultura Económica. 1999

LIMA, L. Reformar a administração escolar: a recentralização por controlo remoto e a autonomia como delegação política. **Revista Portuguesa de Educação** 8 (1), pp. 57-71, 1995

LIMA, J. A. Redes na educação: questões políticas e conceptuais. **Revista Portuguesa de Educação**, 20(2), pp. 151-181, 2007.

LIMA, L. (1995). Reformar a administração escolar: a recentralização por controlo remoto e a autonomia como delegação política. **Revista Portuguesa de Educação** (8)1, pp. 57-71.

LIMA, L.; AFONSO, A. **Reformas da Educação Pública**: Democracia, Modernização, Neoliberalismo. Porto: Edições Afrontamento, 2002.

Lopes Rodrigues, E. R. (2009). O Estado regulador-Riscos e oportunidades numa envolvente de “multi-level” governação e de globalização. **Revista de Ciências Sociais e Políticas** (nº3), pp. 151-174.

MAROY, C. Em direcção a uma regulação pós-burocrática dos sistemas de ensino na Europa? In D. Oliveira, & A. Duarte, **Políticas públicas e educação**: regulação e conhecimento,. Belo Horizonte: Fino Traço Editora. 2011. p. 19-46.

MAROY, C. Convergences and hybridization of educational policies around “post bureaucratic” models of regulation. **Compare: A Journal of Comparative and International Education**, 39 (1), p. 71-84. 2009.

MARSHALL, C.; SCRIBNER, J. It´s all political: Inquiry into the micropolitics of education . *Education and Urban Society*, 23(4), p. 347-355, 1991.

MINISTRY OF EDUCATION OF FINLAND. **Development plan for Education and Research 2007-2012**. Helsinki: Ministry of Education, 2007.

Moreira, J. M., & Alves, A. A. Ciências da Administração, Gestão Pública e Governação em Portugal. In J. M. Moreira, C. Jalali, & A. A. Alves, **Estado, Sociedade Civil e Administração Pública**. Para um novo paradigma do serviço público. Coimbra: Almedina. 2008

NAGEL, S. . The Policy Studies Perspective. **Public Administration Review**, Vol.40,Nº4, p. 391-396, 1980.

NÓVOA, A. **Evidentemente-Histórias da Educação**. Porto: Edições ASA. 2005

OECD. **Education at a Glance 2011**. Paris:OECD Publishing, 2011.

OECD. **La transformación de la gestión pública**. Las reformas en los países de la OCDE. Madrid: Ministerio de la Administraciones Públicas. 1997

OECD. **Public management developments survey**. Paris: OECD, 1993.

OHMAE, K. (1995). **The end of the Nation State, the rise of regional economies**. New York: The Free Press.

OSBORNE, D. **The New Public Governance?** Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance. Londres: Routledge & Francis Group, 2006.

PIERRE, J.; PETERS, B. . **Governance, Politics and the State**. Houndmills: Macmillan Press, 2000

PIERSON, P. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. **The American Political Science Review**, Vol. 94, N^o 2 (Jun.), p. 251-267. 2000.

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia**: a experiência da. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas. 1996

RHODES, R. A. **Understanding Governance**. Buckingham : Open University Press, 1997.

RHODES, R. A. The New Governance: Governing without Government. **Political Studies** XLIV, p. 652-667. 1996

ROBERTSON, S.; DALE, R. Researching education in globalising era: Beyond methodological nationalism, methodological statism, methodological educationism and spatial fetishism. **The production of educational knowledge in the global era**, 19-32, 2008.

SABATIER , P. Political Science and Public Policy . **Political Science & Politics**, p. 143, 1991.

SAHLBERG, P. **Finnish Lessons**: What Can the World Learn from Educational Change in Finland? New York: Teachers College Press, 2011.

SANTIAGO, R.; MAGALHÃES, A.; CARVALHO, T. **O surgimento do managerialismo no sistema de ensino superior português**. Lisboa: Fundação das Universidades Portuguesas/CIPES. 2005.

SANTOS, B. Os Processos de Globalização. In B. Santos, **Globalização, Fatalidade ou Utopia?** Porto : Edições Afrontamento, 2001.

SKELCHER, C. The public governance of collaborative spaces. **Public Administration**, 83, pp. 573-596. 2005

STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. **Structuring politics**:. New York: Cambridge University.1992.

STEPHEN, P. The New Public Governance. **Public Management Review**, 8, p. 377-387, 2006.

TAVARES, L. Foresight and Governance: a Problem-oriented Methodology(GOVISIGHT). **International Transactions in Operations Research**, Vol.10, N°2, pp. 169-190, 2003.

TAVARES, L. V. Development Policies in the EU and Technology Foresight: an Experiment in Portugal. **Foresight** Vol. 4 N°2, pp. 33-45. 2002

Thompson, G. **Between Hierarchies & Markets: the Logic and Limits of Network Forms of Organization**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

THRUPP, M.; EASTER, A. **Research, analysis and insight into national standards (RAINS) project**. Hamilton: University of Waikato, 2012.

TOLOFARI, S. **New Public management and education. Policy Futures in Education**, V.3, n°1, p. 75-89, 2005;

VERGER, A.;NORMAND, R. Nueva Gestión Pública y educación: Elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. **Educação & Sociedade**, 36 (132), p. 599-622. 2015.

JOSÉ EDUARDO MAGALHÃES ALVES é Investigador do Centro de Investigação em Estudos Regionais e Locais, da Universidade da Madeira. Doutor em Dt.º. Educação/Ciências Trabalho (especialização em modelos jurídicos de escolas) pela Universidade de Cádiz, Espanha. Pós-Graduado em Estudos Europeus, pela Faculdade de Dt.º. da Univ. de Coimbra. Licenciado em Direito, pela Faculdade de Dt.º. da Univ. de Lisboa. Membro fundador da Associação Regional de Administração Educativa (Madeira), sendo atualmente Vice-presidente da Direção. Membro da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação. E-mail: jemalves1966@gmail.com

Recebido em agosto de 2017
Aprovado em outubro de 2017

O sistema público educacional do município do Rio de Janeiro e a Nova Gestão Pública

The public education system from Rio de Janeiro and the New Public Management

El sistema público educativo de la ciudad de Rio de Janeiro y la Nueva Gestión Pública

MARIA DE LOURDES TEIXEIRA BARROS

Resumo: O artigo busca estabelecer um paralelo entre aspectos da Nova Gestão Pública e as mudanças no sistema educacional do município do Rio de Janeiro, em especial a partir de 2009. Procedendo a uma investigação qualitativa, buscou-se conhecer a perspectiva dos atores educacionais em relação às novas políticas e suas influências na prática pedagógica e na profissionalização docente. Constatou-se diminuição da autonomia dos professores e de seu papel como autores curriculares, evidenciando-se transformações nas relações estabelecidas nos espaços escolares e aprofundamento de desigualdades sociais.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Anos Iniciais do Ensino Fundamental; Gestão Escolar.

Abstract: The article seeks to establish a parallel between the New Public Management and changes in the educational system of the municipality of Rio de Janeiro, in particularly from 2009. Conducting a qualitative research, we sought to know the perspective of educational actors in relation to the new policies and their influence on pedagogical practice and teacher professionalization. There was a decrease in the autonomy of teachers and of its role as curricular authors, evidencing transformations in the relations established in the school spaces and deepening social inequalities.

Keywords: public policies; initial years of elementary education; school management.

Resumen: El artículo busca establecer un paralelo entre aspectos de la Nueva Gestión Pública y los cambios en el sistema educativo de la ciudad de de Río de Janeiro, en especial a partir de 2009. Procediendo a una investigación cualitativa, se buscó conocer la perspectiva de los actores educacionales con relación a las nuevas políticas y sus influencias en la práctica pedagógica y en la profesionalización docente. Se constató disminución de la autonomía de los profesores y de su papel como autores curriculares, evidenciándose transformaciones en las relaciones establecidas en los espacios escolares y profundización de desigualdades sociales.

Palabras clave: Políticas Públicas; Años Iniciales de la Enseñanza Primaria; Gestión Escolar.

INTRODUÇÃO

A Reforma do Estado, ocorrida em diversos países nos anos 1990, transformou as políticas públicas, direcionando-as para uma nova forma de gestão dos bens públicos. Entre esses bens públicos, que, como tal são administrados pelo Estado, está a educação, que, ao contrário dos bens privados, balizados pelos princípios da competitividade e da individualidade, são bens comuns e devem permitir a todos acesso igualitário. Para Sobrinho (2013), “a educação é um bem público, imprescindível e insubstituível, direito de todos e dever do Estado” (p. 107). Dessa forma, é necessário defender o princípio de que ao Estado cabe prover a todos seus cidadãos uma educação de qualidade, assumindo responsabilidades e compromissos com sua regulamentação. Ocorre que essa regulamentação, em Estados de ideologia neoliberal, vem-se pautando por procedimentos de caráter meritocrático e outras estratégias próprias de sistemas privados, de modo a estabelecer um modelo de Estado mínimo, reduzindo sua responsabilidade perante os sistemas educacionais e fortalecendo sua função fiscalizadora.

A crescente municipalização da Educação Básica no Brasil e o encaminhamento de políticas performáticas deram o tom das novas formas de governança dos sistemas públicos de ensino e, no caso específico do Município do Rio de Janeiro, isso ocorreu de forma acelerada a partir de 2009. Nesse contexto, governança corresponde a um conceito que ultrapassa a visão do poder estatal vinculado unicamente a suas instituições. Para Santos (1997), refere-se a “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico” (p. 341). Constitui-se, assim, em um processo que destaca o papel de organizações não-governamentais e outros setores da sociedade na formulação e execução das ações políticas, tendo como elementos eficiência de gestão, controle de resultados e prestação de contas.

A perspectiva dos professores e gestores em relação a essa nova forma de governança foi investigada em pesquisa realizada na Rede Municipal do Rio de Janeiro, em escolas de anos iniciais do Ensino Fundamental. No presente artigo, busca-se apontar os resultados encontrados, assim como identificar suas influências mais relevantes na prática educacional.

Inicialmente, apresenta-se uma breve reflexão sobre a Nova Gestão Pública (NGP), estabelecendo-se um diálogo entre a realidade brasileira e os estudos de Ball (2008), que revelam semelhanças entre tais políticas em diversos lugares do mundo e identificam a influência crescente de setores que podem ser chamados “terceira via”, nas mudanças educacionais ocorridas nos últimos anos. A seguir, o enfoque recai sobre a pesquisa em si, apresentando sua orientação

metodológica, seus principais resultados e as considerações que tais resultados permitiram tecer sobre a atualidade da gestão do sistema público de educação do município do Rio de Janeiro, sua interferência no cotidiano escolar e, conseqüentemente, nas atividades dos atores educacionais.

AS COMPLEXAS RELAÇÕES ENTRE SETOR PÚBLICO E SETOR PRIVADO, OBSERVADAS A PARTIR DAS NOVAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS GLOBAIS

Às políticas que oferecem tendências para a reforma educacional em vários países, interferindo diretamente na atuação do setor público, Ball (2014) chamam-se “políticas educacionais globais”. Uma dessas tendências é a prevalência de sistemas de responsabilização aliados a estratégias que privatizam a oferta e promovem o gerencialismo da educação pública. Outra, é o crescente papel do setor privado e de fundações filantrópicas que disseminam soluções aos problemas da educação pública, introduzindo novos interesses no cenário educacional, com o individual prevalecendo em detrimento do bem comum. Dessa forma, o setor privado se envolve nos trabalhos do Estado, promovendo ideias mercantilistas e defendendo um governo limitado. Embora os estudos de Ball se dediquem em especial ao sistema educacional inglês, suas contribuições se estendem a outros países, pois, segundo o próprio autor, a educação inglesa tem tido protagonismo no desenvolvimento e disseminação de discursos políticos globais (BALL, 2008). No cotidiano das instituições escolares são usadas estratégias ou táticas que produzem novas práticas e transformam as relações sociais, visando ao individualismo e ao lucro. Segundo Ball (2014), a reforma neoliberal na educação pode adaptar-se às características locais e a diferentes contextos político-econômicos, assumindo formas que facilitem seu avanço.

Na educação, poderíamos dizer que há um currículo neoliberal de reforma. O “currículo” aqui é sobre o setor público aprender a enfrentar suas supostas inadequações, aprender lições advindas dos métodos e dos valores do setor privado e aprender a reformar-se. Assim como, em outro sentido, aprender as “lições duras” ensinadas pelas disciplinas do mercado. Tudo isso envolve a instilação de novas sensibilidades e valores e novas formas de relações sociais nas práticas do setor público. O setor privado é o modelo a ser emulado, e o setor público deve ser “empreendido” à sua imagem (p. 65).

Ainda segundo o autor, a performatividade é aspecto vital para o currículo neoliberal da educação, visto que facilita a reorganização das relações e das estruturas institucionais. Mais do que referir-se a um sistema de gestão de desempenho, refere-se “ao trabalho que os sistemas de gestão de desempenho

fazem nas subjetividades dos praticantes” (BALL, 2014, p. 66). É uma prática individualizante, que induz os profissionais a trabalharem e serem eficazes em relação a si mesmos, culpabilizando-se caso não sejam efetivos nessa empreitada. Utiliza-se de comparações e julgamentos, induzindo o indivíduo a exigir de si mesmo aquilo que outros decidiram como metas que devem ser atingidas, acatando práticas que os tornam mais flexíveis ao controle e menos comprometidos com seu trabalho e seus princípios. De certa forma, transforma o indivíduo em uma “unidade produtiva de automaximização que opera em um mercado de desempenhos” (BALL, 2014, p. 67). Funciona por meio de técnicas como auditorias, inspeções, indicadores de desempenho, sendo que aspectos que não têm valor mensurável imediato, como o desenvolvimento social ou emocional, não são evidenciados. Assim, as estruturas e as relações sociais são substituídas por estruturas informacionais, modificando e distorcendo o sentido do trabalho docente, em uma prática que pode tornar-se alienante e reformular as relações e o compromisso dos educadores com o serviço público. Percebe-se que a coletividade vem dando lugar à individualização nessas relações, substituindo valores e interesses coletivos por relações competitivas.

Nessa nova forma de gestão, os sistemas são alimentados por números, nos quais alunos e escolas foram transformados, e que permitem a fiscalização e o julgamento dos sistemas de ensino, assim como orientam a formulação de políticas públicas que preconizam garantir a qualidade da educação por meio de avaliações de desempenho. O Estado surge como aquele que monitora, mas não presta adequadamente os serviços educacionais, gerando assim oportunidades “de ‘lucro’ para o setor privado, empreendedores sociais ou organizações voluntárias” (BALL, 2014, p. 73). Para o autor, há um processo de “reconstituição do papel do Estado de prestador de serviços a uma combinação de regulação, monitoramento de desempenho, contratação e facilitação de novos prestadores de serviços públicos” (*Ibidem*). Consequentemente, há uma proliferação de redes que buscam, continuamente, oportunidades de negócios junto ao setor público.

Dentro de tudo isso, há alguns novos tipos de carreiras – “carreiras de ideias” – baseadas em uma espécie de autoelaboração (BECK, 1992, p. 55). Novas ideias (ou velhas ideias reencapadas) são negociadas por meio de cargos de assessoria ou consultoria, ou por meio de projetos ou publicações (*Idem*, p. 93).

Análises meritocráticas indicam regiões consideradas de “fracasso escolar” e são a justificativa para a defesa de políticas de performatividade, que incluem a obrigatoriedade de prestação de contas e de inclusão e/ou ampliação de medidas de desempenho. Estas, por sua vez, criam oportunidades para o setor privado investir no ensino, tanto com a ampliação da oferta de escolas privadas

quanto com a venda de propostas que prometem a melhoria da qualidade das escolas públicas. Contudo, é sabido que os interesses privados e públicos divergem, visto que os primeiros focam no lucro individual, enquanto os interesses públicos devem estar voltados para o bem comum.

Os pressupostos neoliberais que embasaram a reforma do Estado brasileiro nos anos 1990, a chamada Nova Gestão Pública (NGP), foram determinantes no traçado das políticas públicas educacionais que ocorreram a partir de então. Um desses pressupostos é o entendimento de quão é negativa a intervenção do Estado na execução das políticas e o seu fortalecimento como órgão fiscalizador, disseminando a lógica da responsabilização individual na satisfação ou não da meta a ser alcançada.

A NGP consiste em um conjunto de preceitos para a organização da administração pública, com base em formas gerenciais próprias do setor privado. Hood e Jackson (1991) concebem a NGP como um argumento e uma filosofia administrativa. Um argumento porque traduz um determinado ponto de vista sobre a organização governamental, composto de argumentos secundários que valorizam o desempenho eficiente. Uma filosofia administrativa por se constituir em um corpo de ensinamentos com ampla aceitação em determinado espaço e tempo, influenciando as agendas governamentais em diferentes países. Para Dasso Júnior (2014),

A NGP é um modelo (um grupo de símbolos e regras operacionais) que possui o objetivo de estabelecer regras prescritivas destinadas a reconfigurar a Administração Pública para que a mesma esteja adequada ao Estado ultraliberal. É um modelo que pretende ser universal, independente das características singulares de cada país. Não obstante a retórica utilizada pelos ultraliberais que teorizam sobre gestão pública, este trabalho sintetiza os cinco conceitos fundamentais que conformam a “Nova Gestão Pública”: a) a “lógica do privado” deve ser a referência a ser seguida; b) o mercado é quem deve formular políticas públicas; c) os serviços públicos devem abandonar as fórmulas burocráticas para assumir a modalidade da concorrência empresarial; d) o cidadão deve converter-se em cliente; e) a gestão deve ser apartada da política. (p. 408-409).

Seguindo recomendações externas, com destaque para as orientações do Banco Mundial (BIRD), da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), e acompanhando as reformas que aconteceram em outros países, baseadas em princípios da NGP, o Estado brasileiro realizou mudanças nos sistemas de ensino, tendo o foco nos resultados como medida de qualidade educacional. Como visto em Oliveira (2015),

Alguns de seus princípios podem ser observados nas reformas que ocorreram nas últimas décadas em diferentes contextos nacionais, sendo eles: a dissociação das funções de execução e controle; a fragmentação das burocracias e sua abertura às demandas e exigências dos usuários; a concorrência de atores públicos com o setor privado e a terceirização dos serviços; o reforço das responsabilidades e da autonomia dos níveis de execução da ação pública; a gestão por resultados e a contratação (os chamados contratos de gestão) fundadas na realização dos objetivos e da avaliação de desempenho; a normalização, via padronização, das práticas profissionais baseadas em evidências e em experimentos exemplares (OLIVEIRA, 2015, p. 631).

Em âmbito nacional, as políticas públicas em educação vêm sendo elaboradas, desde então, em função das avaliações externas, também chamadas avaliações em larga escala. Os sistemas de ensino de diversos estados e municípios do Brasil realizam não só as avaliações nacionais, mas suas próprias avaliações, como uma medida de proficiência que redireciona as metas das unidades escolares de sua rede. Os resultados dessas avaliações são utilizados para a tomada de decisões em relação às políticas, que, segundo seus idealizadores, melhorariam a qualidade da educação, como por exemplo, a construção de indicadores de desempenho, como o IDEB, e a comparação de resultados entre as escolas ou as redes de ensino.

Durli e Schneider (2011) caracterizam a avaliação em larga escala pelos instrumentos utilizados e pelo seu alcance.

As avaliações em larga escala, amplamente difundidas no cenário educacional contemporâneo, caracterizam-se pelo uso de testes padronizados, de aplicação externa, com foco nos estudantes, nas escolas, nas redes ou nos sistemas de ensino. Têm como objetivo mensurar o desempenho dos estudantes em todos os níveis de ensino sob os ordenamentos do Estado avaliador. O termo “em larga escala” se refere à extensão alcançada. Significa dizer que a prova ou o teste aplicado abrange uma grande proporção da população ou grupo tomado como referência. No campo da regulação, tem como finalidade anunciada oferecer subsídios para a formulação, a reformulação e o monitoramento de políticas públicas de educação (p. 172).

A partir dos anos 1990, foram aplicadas as primeiras avaliações em larga escala no Brasil, com a criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), sistema organizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), que compreende três modalidades de avaliação. A Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB), amostral, ou seja, engloba como público-alvo somente uma parte dos estudantes dos anos avaliados. Nesse caso, abrange alunos das redes pública e privada de áreas rurais e urbanas do país, nos 5º e 9º anos do ensino fundamental e no 3º ano do ensino médio, de escolas selecionadas. Já a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC) ou

Prova Brasil, censitária, ou seja, envolve a totalidade das escolas e estudantes dos anos avaliados, no caso todos os alunos do 5º e 9º anos das redes públicas federal, estaduais e municipais. Participam todas as escolas que possuem, no mínimo, vinte alunos matriculados em cada ano a ser avaliado. Em 2013, foi incorporada ao sistema a ANA (Avaliação Nacional da Alfabetização), censitária, envolvendo alunos do 3º ano das escolas públicas, com a finalidade de avaliar os níveis de alfabetização e letramento em Língua Portuguesa e Alfabetização Matemática. Ao contrário das primeiras, realizadas bianualmente, a ANA é de aplicação anual.

Estudos apontam que os sistemas de avaliação externa, empreendidos pelos governos locais, tendem a incorporar mecanismos de responsabilização, que aumentam o impacto de seus resultados na gestão escolar, como a implementação de bônus financeiro por desempenho. Essa forma de responsabilização é um mecanismo unilateral, em que somente uma das partes é comprometida com o sucesso ou o fracasso do ensino. Freitas (2007) defende que o Estado precisa se reconhecer como parte desse processo:

Há de se reconhecer as falhas nas escolas, mas há de se reconhecer igualmente, que há falhas nas políticas públicas, no sistema socioeconômico etc. Portanto, esta é uma situação que, à espera de soluções mais abrangentes e profundas, só pode ser resolvida por negociação e responsabilização bilateral: escola e sistema. Os governos não podem “posar” de grandes avaliadores, sem olhar para os seus pés de barro, para suas políticas, como se não tivessem nada a ver com a realidade educacional do país de ontem e de hoje. A estratégia liberal é insuficiente porque responsabiliza apenas um dos polos: a escola (p. 975).

Tomando o caso do município do Rio de Janeiro, as mudanças nas políticas governamentais promoveram a implantação de um sistema de avaliação unificado, a partir de 2009. Esse sistema é composto por provas bimestrais externas, além de Prova Brasil, Prova Rio, Provinha Brasil (somente para o 2º ano) e ANA (somente para o 3º ano). O 1º ano também é submetido, ao final do ano letivo, a uma prova de alfabetização chamada “Alfabetiza Rio”, com a finalidade de avaliar o desempenho dos alunos em leitura e Matemática. A disciplina de Ciências está incluída nas provas bimestrais, a partir do 4º ano, e também na Prova Brasil.

Concomitantemente à implantação das avaliações, foi criado outro índice de desempenho a ser atribuído às escolas, o IDERio - Índice de Desenvolvimento da Educação do Município do Rio de Janeiro - instituído oficialmente em 2010 pelo Decreto 32.416/10, usado como base para a política de bonificação dos gestores e professores da Rede Municipal.

Na prática, foi dada a cada escola uma meta a ser alcançada no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) nos anos ímpares, e no Índice de Desenvolvimento da Educação do Município do Rio de Janeiro (Ide-Rio) nos anos pares. O Ide-Rio é calculado como o Ideb (com o cruzamento de dados de desempenho em Língua Portuguesa e Matemática e a taxa de aprovação), só que usa as notas da Prova Rio, e não da Prova Brasil. As escolas que atingissem ou superassem o estipulado pela secretaria receberiam um 14º salário. No ano passado, diretores e professores de 5º e 9º anos das escolas com os maiores Idebs também ganharam uma viagem a Nova York (REY, 2011).

A gestão municipal priorizou a realização de acordos por resultados que estabeleciam metas e bonificações. Esses acordos foram firmados entre o governo municipal e as diversas secretarias, inclusive a Secretaria Municipal de Educação (SME-RJ)¹, privilegiando um modelo de gestão que incentiva a meritocracia como forma de atingir as metas previstas.

No contexto da formulação das novas políticas, a SME-RJ definiu uma reestruturação curricular, com outras medidas acompanhando as avaliações: elaboração de Orientações Curriculares para todas as disciplinas, com participação de consultores externos ligados às principais universidades do Rio de Janeiro; publicação bimestral de Descritores, derivados dessas Orientações Curriculares e que servem de base para a escolha dos conteúdos de Cadernos de Apoio Pedagógico e a distribuição desses Cadernos a todas as escolas da Rede, a partir do ano de 2009.

Em relação à forma como essas políticas chegaram às escolas, as entrevistas com os professores e gestores demonstraram que as mesmas foram levadas às unidades escolares como resoluções da Secretaria de Educação, sendo informadas aos diretores, que, por sua vez, as informaram aos professores. Portanto, não foram discutidas com os profissionais das escolas, o que faz supor que estes estão excluídos da etapa de implementação das políticas. No entanto, de acordo com Ball e Bowe (1992) essa é considerada uma falsa ideia, visto que os sujeitos que atuam no contexto da prática dão uma interpretação ativa às políticas. Ball (*apud* MAINARDES, 2015) afirma que, ao contrário de muitas análises que a relacionam exclusivamente aos governantes, a política se faz em diferentes espaços e por diferentes pessoas, devendo, portanto, ser analisada em sua trajetória.

1 A SME-RJ é uma das maiores redes públicas de ensino da América Latina, responsável por Educação Infantil, Ensino Fundamental do 1º ao 9º anos e Educação de Jovens e Adultos do Município do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/sme/conheca-a-secretaria>>. Acesso em: 29 jun. 2016.

No Reino Unido, por muitos anos a análise de políticas centrou-se no trabalho de governo, e a política foi quase vista como sinônimo de governo – no sentido tradicional da palavra. Entretanto, agora nós compreendemos o que conta como política de maneiras diferentes, e eu tenho tentado argumentar que a política é construída e feita em todos os tipos de arena, em todos os tipos de níveis, por todos os tipos de pessoas; de forma que o objeto de estudo torna-se dissipado ou tem de ser entendido em termos de uma análise de trajetória; como estando em movimento pelo tempo e pelo espaço (p. 165).

Na Rede de Educação do Município do Rio de Janeiro, percebe-se que os governantes vêm agindo como se as escolas fossem meras receptoras dos seus projetos, cabendo aos profissionais que nelas atuam cumpri-los como idealizados. No entanto, a realidade das escolas e o protagonismo de seus profissionais interferem diretamente na trajetória das políticas, que acontecem de forma diferente em cada instituição e são modificadas com as estratégias encontradas por cada agente. Com a pesquisa, foi possível perceber que as políticas tratadas nesse estudo encontraram maior resistência em algumas escolas e conformidade em outras, mas sempre foram adequadas de acordo com as possibilidades de cada realidade.

No contexto de influência onde as políticas municipais foram delineadas, o discurso construído para justificá-las foi a necessidade da melhoria do ensino, sob a clara influência de políticas globais de performatividade e regulação do Estado e da implantação do gerencialismo na Educação, responsável por inserir no setor público uma cultura do meio empresarial, baseada em aspectos como competitividade, controle e responsabilização individual dos sujeitos. Assim, ocorre uma reorganização nas relações de poder e nos aspectos da profissionalização docente, onde a técnica é mais valorizada do que a dimensão político-pedagógica e, segundo Ball, a eficácia prevalece sobre a ética (BALL, 2005).

Uma outra face dessa política diz respeito às parcerias com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), destacando-se em nosso estudo o desenvolvimento de projetos nas escolas, como, no caso do ensino de Ciências, o *Programa Cientistas do Amanhã* e o *Programa Ciência Hoje de Apoio à Educação*. O investimento nesses projetos se caracteriza como um aspecto observável do gerencialismo na educação e uma forma de inserção do terceiro setor no serviço público. Esse setor, conforme vimos em Ball (2014), vem aproveitando as oportunidades criadas com as justificativas de necessidade na melhoria de desempenho para se afirmarem como opção ao Estado na prestação de serviços educacionais. Nesses casos, há uma reformulação na função do Estado, reduzindo seu papel de provedor de serviços públicos em favor de novos prestadores, ligados à iniciativa privada (BALL, 2014). Ball observa que os textos dos discursos que embasam essas tendências atuais nas políticas se aproveitam de

um desejo da sociedade de melhoria do ensino e de um certo temor de que o ensino público está fadado ao fracasso, necessitando de agentes salvadores, para, então, utilizarem-se do terceiro setor em substituição ao Estado, constituindo uma nova forma de governança, que vem trazendo novas vozes às políticas educacionais. É possível depreender que essas novas vozes vêm tentando minimizar as vozes dos profissionais da educação, em especial aqueles que atuam nas escolas, sobrepondo os valores econômicos aos educacionais.

ORIENTAÇÕES METODOLÓGICAS

A pesquisa teve como propósito investigar o ensino de Ciências nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, em escolas públicas do Município do Rio de Janeiro, tendo como pano de fundo as principais mudanças na macropolítica educacional ocorridas nos últimos anos no Brasil. O recorte temporal selecionado, abrangendo de 2009 a 2016, compreende o período em que houve ênfase na formulação de políticas ligadas às estratégias da Nova Gestão Pública, adquirindo forte viés regulatório, mediante a aplicação de avaliações em larga escala e demais mecanismos próprios da política de performatividade.

Valeu-se de análise documental, entrevistas semiestruturadas com professores e gestores e observação de aulas. Apesar do objeto da investigação ser o ensino de Ciências, os resultados apontaram para questões gerais relacionadas às novas políticas direcionadas às escolas pela SME-RJ. Neste artigo, foram privilegiados para abordagem os aspectos referentes às perspectivas dos atores educacionais em relação à avaliação das estratégias políticas que vêm chegando às escolas e sua influência no trabalho docente.

Como ponto de partida, foi realizada a análise de documentos oficiais e não oficiais, obtidos via mídia impressa ou eletrônica, referentes à Rede Pública Municipal do Rio de Janeiro, buscando identificar as políticas governamentais traçadas para a área a partir do ano de 2009. Com o propósito de revelar a trajetória das políticas públicas no contexto da prática e sua influência na ação pedagógica, procedeu-se à investigação junto aos profissionais da Rede, por meio de entrevistas e visita às escolas. Todo o material selecionado ou produzido durante a pesquisa foi analisado com a técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 2016), com indicação de categorias de análise, realização de inferências e interpretações dos resultados.

O INVESTIMENTO EM POLÍTICAS PERFORMÁTICAS E O ENSINO DE CIÊNCIAS

O ensino de Ciências, objeto do estudo, foi investigado à luz das políticas regulatórias e performáticas que dominaram a cena da educação pública nos últimos anos, fundamentadas em princípios de gestão por metas de desempenho, controle de resultados e responsabilização do indivíduo. Diante dos resultados obtidos, é possível afirmar que o ensino de Ciências nos Anos Iniciais, em escolas públicas do Município do Rio de Janeiro, sofreu mudanças significativas com o desenvolvimento das políticas de caráter performático. No entanto, isso não significa que tenha alcançado melhoria de qualidade. Segundo apurado na pesquisa, a principal mudança diz respeito a tirar o ensino de Ciências da eventualidade, atribuindo-lhe caráter obrigatório, já que os professores, antes, sentiam-se mais autônomos para determinar o quê, como e quando trabalhariam com Ciências e, a partir das políticas implementadas, viram-se obrigados a trabalhar com a disciplina nos 4º e 5º anos, diante da necessidade que lhes foi imposta de preparar os estudantes para as provas externas. Todavia, a despeito de terem criado uma obrigatoriedade no trabalho com a disciplina para os 4º e 5º anos, essas políticas não garantiram que o ensino fosse desenvolvido de acordo com princípios da Alfabetização Científica, conforme proclamado nos documentos curriculares elaborados pela Rede. As aulas, em geral, são realizadas com o Caderno de Apoio Pedagógico e/ou o livro didático, confinadas a aproximadamente dois tempos semanais e com o objetivo principal de treinar o aluno para prova. Se, por um lado, há uma interpretação dos professores de que a obrigatoriedade imposta pelas avaliações externas fez com que Ciências se efetivasse na grade curricular, considerado um aspecto positivo por parte do grupo, sob outro ponto de vista, os próprios docentes admitem que a forma de trabalho não é satisfatória e que o ensino está organizado, prioritariamente, em função das provas da Secretaria. Dois extratos das entrevistas ilustram tais posicionamentos:

A entrada de Ciências na avaliação externa obrigou o professor a trabalhar Ciências, porque ele podia não tratar se não tivesse muito interesse. E para o trabalho de Ciências eu considero isso muito positivo. (Professora de 1º ano).

Com relação à meritocracia, não houve ganho para o ensino de Ciências. Os professores do 1º ao 3º anos só querem alfabetizar, não trabalham Ciências. Os de 4º e 5º anos trabalham conteúdos para prova. (Professor de 5º ano).

Como política que mais influenciou em mudanças no ensino de Ciências, aparece a introdução da disciplina nas avaliações em larga escala, considerando que as aulas passaram a ser estruturadas em conformidade ao conteúdo da prova e,

em consequente, centradas no uso do Caderno de Apoio Pedagógico. Há aqui um exemplo de que as provas determinam o currículo, quando o movimento deveria ser inverso, ou seja, a avaliação deveria ser elaborada em função do currículo praticado e não determinada *a priori*. Conforme afirma um dos professores entrevistados, o ensino na rede municipal vem-se assemelhando ao de cursos preparatórios:

O trabalho docente fica muito melhor sem a “apostila” (Caderno de Apoio Pedagógico) porque você tem autonomia para gerenciar o seu trabalho, tem uma disponibilidade maior de atuação em sala de aula, partindo das necessidades dos alunos [...] Com a “apostila”, são aulas preparatórias para prova. (Professor de 5º ano).

Os professores também revelaram a semelhança entre as atividades do Caderno de Apoio Pedagógico e as questões da prova, o que justifica as aulas serem tratadas por eles como um treinamento. Ademais, observando-se as avaliações aplicadas nos últimos anos, nota-se que há questões que se repetem, algumas vezes somente com inversão da ordem das opções de escolha disponíveis ou do texto do enunciado. Cabe a reflexão de que uma avaliação assim elaborada não serve a outro propósito a não ser testar a capacidade de memorização dos estudantes. Professores apontam que as avaliações em larga escala não demonstram a aprendizagem real dos alunos, não abrangendo outras demandas importantes para o trabalho pedagógico, conforme pode ser observado nos fragmentos:

Você tem que treinar o aluno para a prova. O mesmo tipo de questão os quatro bimestres. São repetitivas porque os alunos precisam saber pelo menos aquilo. As avaliações externas trouxeram para os professores uma obrigatoriedade de que naquelas provas eles têm que se dar bem, mesmo quando o aluno não está construindo nada, não está elaborando nada, não está pensando sobre aquilo. É mecânico. (Professora de 3º ano).

A política de meritocracia não tem o objetivo de melhorar a aprendizagem, só de produzir índices. Alguns professores se sentem pressionados pelas provas porque têm que apresentar resultados. Não dá para ficar fazendo experiência. Outras coisas importantes para o trabalho também não conseguimos fazer. (Professora de 5º ano).

Também analisados nesse estudo, os programas de parceria com os institutos não deixaram legado significativo para o ensino de Ciências nas escolas onde foram introduzidos, tampouco tiveram continuidade após o término das parcerias. De positivo, os programas apresentaram aos professores estratégias diferenciadas para as aulas de Ciências, como o uso de atividades investigativas e a leitura de revista de divulgação científica, com textos de reconhecida qualidade por parte da comunidade acadêmica, proporcionando reflexões sobre o ensino da

disciplina. Contudo, foram parcerias de duração limitada, que não contribuíram para a modificação da prática, cujas propostas eram totalmente dependentes da permanência dos institutos nas escolas para sua continuidade. Mesmo durante o período em que a parceria esteve ativa nas escolas, a efetivação dos programas não foi garantida em todas as turmas, dependendo da disponibilidade de cada professor em inserir as atividades em suas aulas. As possibilidades apontadas para que os programas aconteçam com chance de obter êxito podem ser sintetizadas em dois aspectos: o envolvimento dos profissionais da escola como protagonistas desse processo e a elaboração de programas condizentes com a realidade escolar.

Quando é um projeto que atende [a] uma demanda da própria escola, do ano em que acontece e desperta o interesse da turma, aí acho que não vira um problema. O ruim é quando vêm esses projetos que caem de paraquedas, não têm nada a ver com nada e aí a gente tem que desenvolver. Mas quando você opta por fazer e a coisa é consensual, aí a coisa acontece de forma muito tranquila. (Coordenadora Pedagógica).

OS EFEITOS DAS POLÍTICAS NO COTIDIANO ESCOLAR

A visão que professores regentes apresentaram das políticas governamentais, formuladas a partir dos princípios da Nova Gestão Pública, está diretamente relacionada ao aspecto hierárquico de seu processo de elaboração e implantação, em que a Secretaria Municipal de Educação direciona as políticas às escolas, sem envolver os docentes que atuam no contexto da prática em seu processo de formulação. A maioria dos entrevistados demonstra insatisfação em receber materiais, projetos e programas diversos sem que o núcleo elaborador se preocupe em conhecer a realidade das escolas, alvos de tais propostas.

A secretaria não conhece a realidade do município e não leva em conta essa realidade na hora de pensar as políticas. (Professora de 1º ano).

Na avaliação dos gestores entrevistados, as políticas foram positivas para o ensino por oferecer um norte para o trabalho e nivelar o trabalho pedagógico entre as escolas da Rede. Porém, essa última justificativa é controversa, já que o nivelamento entre as escolas pode se revelar como um aspecto negativo. A SME-RJ é muito extensa e sua realidade bastante diversa, com as unidades escolares sofrendo grande influência das condições socioeconômicas da comunidade em que estão localizadas. Propostas que chegam para serem cumpridas de forma igualitária para todas as escolas, desconsiderando a especificidade de cada uma

delas, não se coadunam com o objetivo educacional de uma rede pública, que é de possibilitar a educação para todos. Outrossim, tratar as diferenças valorizando suas especificidades é uma forma de combater a desigualdade.

Entre os efeitos observáveis das políticas analisadas, está a mudança que estas vêm estabelecendo na profissionalização docente e nas relações entre os pares. De acordo com Ball (2014), essas práticas performáticas vêm substituindo as relações nos diversos espaços escolares por estruturas informacionais, trazendo como uma de suas consequências a menor mobilização dos educadores para tratar questões pedagógicas, devido à excessiva preocupação com desempenhos e performances, em busca pela eficiência quantitativa programada pelo Estado. Ball (2011) argumenta que os docentes exigem de si próprio uma “eficácia” p. (86) segundo os parâmetros de medida de desempenho utilizados pelo Estado e que esse sistema é alimentado por políticas de incentivo, em que as performances consideradas positivas são recompensadas financeiramente, havendo identificação e punição dos que são considerados “fracos” ou “inadequados” (*Ibidem*). No município do Rio de Janeiro, essa política se concretiza com bônus de 14º salário e outros prêmios oferecidos às escolas que atingem as metas preestabelecidas. Percebe-se um jogo de poder estatal, no qual as políticas educacionais são divulgadas como orientadoras e não obrigatórias, mas que assim se tornam por meio da utilização de mecanismos de pressão, fazendo com que as escolas e os docentes sejam responsabilizados caso haja um fracasso’ dos alunos no desempenho esperado. Sob o argumento da transparência, os resultados são publicados e a sociedade é levada a cobrar por esses resultados, que se impõem como referências de qualidade. Os atores sociais tendem a se conformar e se autorresponsabilizar pelo cumprimento das metas, muitas vezes deixando de discutir quais seriam os reais indicadores de qualidade e o papel do Estado nesse processo. Por sua vez, escolas, alunos e professores que não alcançam os índices são desvalorizados pelo sistema. Por conseguinte, os professores não conseguem desvencilhar-se da obrigatoriedade de atingir os índices de desempenho e a perda da autonomia docente é sentida pela maioria, com destaque na fala dos entrevistados.

Tem escola em que o professor não usa o Caderno Pedagógico e trabalha de uma outra forma mais autônoma. Entendo que deva ser uma dificuldade de quem faz isso a questão das avaliações unificadas. Porque essas avaliações vêm em cima do que foi trabalhado naqueles Cadernos, então você acaba tendo esse embate. Dependendo de como você está trabalhando o conteúdo, a criança pode encontrar dificuldade na hora de fazer as questões. Nós, que somos da educação, sabemos que cada vez a nossa desvalorização é maior e a cobrança também é maior. (Diretora de escola).

Mesmo quando buscam estratégias para minimizar as exigências das políticas performáticas e realizar um trabalho autoral, os professores ficam atrelados ao alcance das metas. Em consequência, atividades como os projetos de interesse da turma competem com as atividades de preparo para a prova e foi possível constatar que, na maior parte das vezes, as primeiras têm perdido espaço nos currículos escolares. De acordo com o critério que se use para definir ensino de qualidade, este pode estar sendo severamente prejudicado, quando as atividades voltadas para as políticas de desempenho ocupam cada vez mais esse espaço. Sobre esse tema, discorre Casassus (2009):

É das provas de avaliação que resultam as políticas de *accountability*, de incentivos e de castigos, de afetação de recursos, de orientação das competências, de uso da informação para a tomada de decisões, etc. Isto é um contrassenso se o comparamos com as intenções de melhoria da qualidade da educação. Se analisarmos o que aconteceu quando estes sistemas foram colocados em prática, verificamos que são mecanismos que na realidade servem para piorar e não para melhorar a qualidade da educação (p. 74).

Um fragmento de entrevista, a seguir citado, permite observar o fato de que essas ações do Estado vêm alterando não só o ensino e a relação entre os docentes, mas também a relação do aluno com seu processo de aprendizagem, incutindo nele uma pressão por resultados que contraria os objetivos do ensino:

A política voltada para as avaliações externas acaba alterando o trabalho de Ciências na sala de aula. Totalmente, não só Ciências. Muda tudo, até o aluno em relação ao que ele espera de você. Os alunos do 5º ano, que já têm essa consciência de nota e de resultados, ficam nessa preocupação do conteúdo, se vai cair nessa prova da prefeitura, que nota vai pro boletim, e a nota, a nota...porque a mãe vai exigir uma conceituação boa. Então isso muda tudo, vira um ensino de preparação para prova, vira um preparatório. Afeta sua relação com o aluno.

(Professor de 5º ano)

Considerando efeitos de 2ª ordem², observou-se que tais políticas reforçam desigualdades, diminuindo as oportunidades para que alunos em situação socioeconômica menos favorecida tenham acesso a trabalhos diversificados e experiências mais significativas durante seu processo de aprendizagem, além de estigmatizar alunos e professores, com divulgação de índices de desempenho que reforçam o fracasso escolar, de acordo com os parâmetros que vêm se naturalizando na sociedade como indicadores de qualidade educacional.

2 Ball (apud MAINARDES; MARCONDES, 2009) distingue efeitos de 1ª ordem e de 2ª ordem, sendo os primeiros aqueles que indicam mudanças observáveis na prática e os demais aqueles que têm implicações nas oportunidades de acesso e de justiça social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Acompanhando as reformas que se expandem pelos sistemas públicos em diversos países do mundo, sustentadas por organismos como o Banco Mundial, a OCDE e a CEPAL, o governo do município do Rio de Janeiro instituiu, a partir de 2009, um conjunto de medidas em seu sistema de ensino, fundamentadas em princípios da Nova Gestão Pública, que estabelece uma lógica própria de sistemas privados e utiliza estratégias como o alcance de metas de desempenho, o controle de resultados e a responsabilização do indivíduo.

A Nova Gestão Pública, uma proposta que se pretende universal desconsiderando especificidades locais, vem sendo amplamente utilizada em vários estados e municípios brasileiros, afetando seus sistemas de ensino desde o contexto de influência e elaboração de políticas até o contexto da prática. Nessa forma de administração, as decisões não são compartilhadas e os sujeitos sentem-se menos comprometidos com as mesmas. O trabalho docente, estabelecido dentro de uma lógica mercantil, é desvalorizado, atribuindo-se ao professor a função de repetidor de propostas pedagógicas formuladas por outros sujeitos, que estão fora da escola, prejudicando não só a autoria do trabalho docente, mas também a possibilidade de criação de propostas específicas, adequadas a cada realidade.

Índices de desempenho publicamente explicitados e sistemas apostilados constituem-se em formas de controle de resultados, que, na esfera da educação pública, geram grandes conflitos, não apresentando solução aos problemas educacionais. Os professores perdem em autonomia, o trabalho pedagógico perde em riqueza e diversidade, os alunos perdem oportunidades de vivenciar experiências diversificadas e são rotulados por um número, que expõe uma ideia de sucesso ou fracasso, mas que, na verdade, não é representativo da totalidade que se pode alcançar na educação escolar. A repercussão desse sistema na sociedade é intensa, uma vez que exerce influência sobre a visão que se forma da escola, de seus alunos e professores, podendo levar ao reforço de estigmas sociais que a educação deveria priorizar em anular.

A ideia de eficiência dos sistemas, trazida pela Nova Gestão Pública, além de dar um enfoque empresarial à administração pública, vem-se mostrando falaciosa em relação ao cumprimento de seus objetivos, posto que o ensino não obteve melhorias nem mesmo quando se considera a perspectiva estatística para a qual as políticas estão voltadas, tendo em vista, por exemplo, a não ampliação dos índices de desempenho na avaliação do *Programme for International Student Assessment* (PISA), uma das finalidades dos governos que adotam tais políticas.

No município do Rio de Janeiro, de 2009 a 2016, foram oito anos de ênfase em políticas referenciadas no modelo da Nova Gestão Pública, que não redundaram em melhoria na qualidade da educação, mesmo que se considere conceitos distintos para o termo qualidade. Ao contrário, essas políticas vêm contribuindo para a desconstrução de um processo de profissionalização do trabalho docente e para o aumento das desigualdades no sistema educacional. Tal caminho, portanto, não se tem mostrado profícuo para a educação pública e torna-se necessário buscar alternativas para se redesenhar as políticas públicas, no sentido de atender aos reais interesses dos atores educacionais.

REFERÊNCIAS

BALL, S. J. **Educação Global S.A.:** novas redes políticas e o imaginário neoliberal. Tradução de Janete Bridon. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2014.

_____. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (Orgs.). **Políticas educacionais:** questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. **The education debate:** Policy and Politics in the Twenty-First Century. Bristol, UK: Policy Press, 2008.

_____. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, v.35, n. 126, p. 539-564, 2005.

BALL, S. J.; BOWE, R. Subject departments and the “implementation” of National Curriculum policy: an overview of the issues. **Journal of Curriculum Studies, London**, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** São Paulo: Edições 70, 2016.

CASASSUS, J. Uma nota crítica sobre a avaliação estandardizada: a perda de qualidade e a segmentação social. **Revista de Ciências da Educação**, n. 9, p. 71-78, mai./ago. 2009. Disponível em: <<http://sisifo.fpce.ul.pt>>. Acesso em: 29 jun. 2014.

DASSO JÚNIOR, A. E. “Nova Gestão Pública” (NGP): a teoria de administração pública do estado ultraliberal. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI/UFSC, 23., 2014, Florianópolis. **Direito e administração pública II**. Florianópolis: CONPEDI, 2014, p. 394-420. Disponível em: < <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d05c25e6c6c5d489>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

DURLI, Z.; SCHNEIDER, M. P. Regulação do currículo no Ensino Fundamental de 9 anos. **Revista Contrapontos**, Eletrônica. v. 11, n. 2, p. 170-178, 2011.

FREITAS, L. C de. Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p.965-987, 2007.

HOOD, C.; JACKSON, M. **Administrative Argument**. Aldershot, Hants: Dartmouth, 1991.

MAINARDES, J. Entrevista com o Professor Stephen Ball. **Olhares**, Guarulhos v. 3, n. 2, p. 161-171, 2015.

MAINARDES, J.; MARCONDES, M. I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 303-318, 2009.

OLIVEIRA, D. A. Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 132, p. 625-646, 2015.

REY, B. Por trás dos números. **Revista Educação**, n. 171, ago. 2011. Disponível em: <<http://revistaeducacao.uol.com.br/textos/171/artigo234971-1.asp>>. Acesso em: 29 jun. 2014.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 32416 de 21 de junho de 2010. Institui o Índice de Desenvolvimento da Educação do Município do Rio de Janeiro IDERIO. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 2010.

SANTOS, M. H. de C. Governabilidade, Governança e Democracia: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil Pós- Constituinte. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) / UERJ, v.40, n.3, p. 335-376, 1997.

SOBRINHO, J. D. Educação superior: bem público, equidade e democratização. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Sorocaba, UNICAMP e UNISO, v.18, n.1, p. 107-126, 2013.

MARIA DE LOURDES TEIXEIRA BARROS é Doutora em Educação pela PUC-Rio, onde participa de estudos e pesquisas em políticas públicas e ensino fundamental junto ao Grupo de Estudo Formação de Professores, Currículo e Cotidiano Escolar - GEFOCC. Participou de cursos e eventos na área de Educação, Ensino de Ciências e Educação Ambiental. É professora do Colégio Pedro II, instituição pública federal de ensino no Rio de Janeiro, com atuações em regência e gestão escolar. E-mail: lourdestbarros@gmail.com

Recebido em agosto de 2017
Aprovado em novembro de 2017

Fatores associados ao uso dos resultados de avaliações externas no contexto das políticas de responsabilização educacional

Factors associated with the use of external evaluation results in the context of educational accountability policies

Factores asociados al uso de los resultados de las evaluaciones externas en el contexto de las políticas de responsabilización educativa

DIANA GOMES DA SILVA CERDEIRA

Resumo: A disseminação de avaliações externas e mecanismos de responsabilização fazem parte de uma agenda política, que prevê uma nova gestão pública baseada em resultados. Assim, há uma crescente demanda pelo uso dos resultados das avaliações, tanto pela gestão das redes de ensino, como das escolas. A partir da revisão de literatura nacional e internacional, objetivamos mapear os usos que vem sendo feitos e categorizamos dois tipos: superficial e pedagógico. Relacionamos ainda fatores que podem favorecer cada tipo de uso e possíveis consequências para as práticas escolares e aprendizagem dos alunos.

Palavras-chave: Avaliação Externa; Uso de Dados; Política Educacional; Responsabilização Educacional; Gestão Educacional

Abstract: The dissemination of external evaluations and accountability mechanisms are part of a political agenda, which includes a new results-based public management. Thus, there is an increasing demand for the use of evaluation results, both for the management of educational systems and for schools. From the review of national and international literature, we map the uses that have been made and categorize two types: superficial and pedagogical. We also relate factors that may favor each type of use and possible consequences for school practices and student learning.

Keywords: external evaluation; data use; educational policy; accountability; school administration

Resumen: La diseminación de evaluaciones externas y mecanismos de responsabilización forman parte de una agenda política, que prevé una nueva gestión pública basada en resultados. Así, hay una creciente demanda por el uso de los resultados de las evaluaciones, tanto por la gestión de las redes de enseñanza, como de las escuelas. A partir de la revisión de literatura nacional e

internacional, objetivamos hacer un mapeo de los usos que están siendo hechos y los clasificamos en dos tipos: superficial y pedagógico. Relacionamos, todavía, los factores que pueden favorecer cada tipo de uso y posibles consecuencias para las prácticas escolares y el aprendizaje de los alumnos.

Palabras clave: Evaluación Externa; Uso de Datos; Política Educativa; Responsabilización Educativa; Gestión Educativa

INTRODUÇÃO

As avaliações externas, aplicadas em larga escala, vêm permitindo, há cerca de trinta anos, o levantamento de informações sistemáticas, até então pouco coletadas no Brasil, sobre taxa de matrículas, número de crianças fora da escola, taxa de repetência, abandono e desempenho de alunos, turmas, escolas e sistemas de ensino. Para Souza e Oliveira (2010), as avaliações nos dão um diagnóstico educacional, frequentemente servindo para a “reiteração do que já se sabe” (p. 818). No entanto, esse processo envolve julgamento, mas também decisão e ação, podendo servir de base para gestão, planejamento e formulação de políticas que visem à melhora do fluxo e da aprendizagem dos alunos. Cremos que esse é um dos desafios atuais no campo da gestão e das políticas públicas: Usar as informações produzidas para a tomada de decisão, em prol da melhora educacional.

Pesquisas nacionais e internacionais evidenciam a resistência ou desconhecimento das possibilidades de usos dos dados produzidos, dentre outros fatores, em função de uma visão prévia negativa e até reducionista dos objetivos das avaliações externas. Entretanto, o discurso oficial das políticas vem reforçando o uso dos resultados no planejamento de ações, o que aparentemente vem promovendo maior pressão, mas também maior interesse pelo uso de dados, tanto pelos gestores dos sistemas de ensino (BROOKE & CUNHA, 2011; BAUER et al, 2015), quanto pelos gestores escolares (SILVA et al, 2013; CERDEIRA, 2015).

Observamos ainda nesse contexto, a tendência de corresponsabilizar gestores e professores pelo desempenho dos alunos nas avaliações em larga escala. Referimo-nos à lógica de “prestação de contas” (*accountability*), que, no âmbito educacional, visa também a estimular os profissionais da educação por meio de premiações e/ou punições pelo desempenho dos alunos nas avaliações, bem como informar aos pais e à sociedade o desempenho das escolas públicas do país, ampliando, teoricamente, seu poder de escolha (BROOKE, 2006; VELOSO; PESSÔA; HENRIQUES; GIAMBIAGI, 2009). É nesse sentido que tais mecanismos promovem pressão e ambiente de cobrança nos estabelecimentos de ensino, sendo responsáveis também pelo interesse no uso dos resultados.

Sabemos que o tipo de uso de dados mais explorado na literatura da área é denominado *gaming*; isso significa que, frequentemente, as avaliações e, sobretudo, as políticas de responsabilização, são acusadas de levar os profissionais a manipular resultados, segregar alunos e estreitar o currículo, por exemplo. No entanto, para ampliar o entendimento sobre esse fenômeno, efetuamos uma revisão de literatura nacional e internacional sobre apropriação e uso de dados educacionais produzidos por avaliações externas na era do *accountability*, originalmente feita em função da tese de doutorado que originou este artigo. As evidências encontradas em tais estudos, nos permitiram mapear tipos de usos e os contextos e fatores comumente associados a eles, dando destaque para aqueles que podem promover maior apropriação das políticas de avaliação e usos pedagógicos dos resultados por elas produzidos.

Abordamos ainda, neste artigo, a expansão de iniciativas que visam à formação de gestores e professores para o uso dos dados que vêm sendo produzidos sistematicamente, tendo em vista a hipótese de que estaríamos iniciando uma nova geração da avaliação, que prioriza o uso de dados na gestão e no planejamento pedagógico.

TRAJETÓRIA DAS AVALIAÇÕES E PRÁTICAS DE RESPONSABILIZAÇÃO

A origem das iniciativas de avaliação de escolas e sistemas de ensino e, mesmo, as práticas de responsabilização, não datam dos últimos 20 ou 30 anos, mas, sim, de séculos. Tanto na Europa quanto nos EUA, as igrejas frequentemente sustentavam escolas, doutrinando os alunos e ensinando-lhes as ideias de esforço, trabalho, mérito, recompensa e punição. Isso originou diversos rituais escolares que consistiam em exibir conhecimento, através de provas orais, recitas e discursos públicos. O desempenho nesses rituais era avaliado, definindo a reputação de alunos, professores e escolas. Bauer (2010) afirma que os registros dos primeiros testes escritos padronizados remontam ao século XIX nos EUA, mais especificamente no ano de 1845, em Boston, o que permitiu pela primeira vez as pontuações numéricas, visto que, até então, a avaliação da escola era feita por relatórios e fotografias (LAWN, 2013).

De acordo com um estudo do Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais (GAME, 2011), há registros desde 1863, no Reino Unido, de iniciativas que condicionavam os salários dos profissionais ao desempenho dos alunos nos exames. Os testes de desempenho da época só permitiam a comparação entre alunos, sendo usados, inclusive, para seleção daqueles. Reese (2013) afirma que,

já nessa época, argumentava-se que os professores treinavam seus alunos para os testes (*teaching to the test*), o que acabava por ocasionar o estreitamento do currículo e da autonomia docente.

Após a Segunda Guerra, o otimismo e a expansão educacional contribuíram para a consolidação dos testes padronizados de desempenho, sobretudo nos EUA (GAME, 2011). Já nessa época, organismos como a UNESCO e a OCDE passaram a subsidiar estudos e iniciativas como a criação da IEA (Associação Internacional para a Avaliação Educacional) e posteriormente do PISA (*Program for International Student Assessment*)¹, ambos comparando o desempenho educacional entre países. Tais organismos internacionais atualmente estabelecem diretrizes e parâmetros de qualidade adotados como referência em diversos países do mundo (CURY, 2017).

Nas últimas décadas do século XX, as reformas políticas gerenciais e educacionais, retomaram as ideias de avaliação por resultados e responsabilização. Assim, num contexto de globalização, expandiu-se o paradigma da Nova Gestão Pública (*New Public Management*), no qual as avaliações externas se tornaram ferramenta de regulação da educação (*Idem*; SANTOS, 2015). No continente americano, Chile, Panamá, Colômbia e Costa Rica tiveram suas primeiras experiências nacionais de avaliação nos anos 80. O Brasil teve o primeiro sistema nacional de avaliação, o SAEB, na década de 90, juntamente com Honduras, Argentina, México, Uruguai, Paraguai e Equador, dentre outros (BAUER, 2010).

Os sistemas de avaliação se aperfeiçoaram na fidelidade e comparabilidade dos resultados, com a adoção da Teoria de Resposta ao Item², sendo possível parametrizar a situação das escolas e das regiões, dentro de um contexto mais amplo (SOARES, 2011). Atualmente é possível comparar o desempenho das escolas, redes de ensino e regiões com elas mesmas, mapeando suas evoluções ao longo do tempo.

SISTEMAS AVALIATIVOS DA ATUALIDADE: TERCEIRA GERAÇÃO

Bonamino e Sousa (2012) apresentam três gerações das avaliações externas. A **primeira** inclui sistemas como o SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica), em seu formato original, que oferecia pouco impacto aos

1 O PISA é aplicado, a cada três anos, a estudantes de diversos países, na faixa etária dos 15 anos. As áreas avaliadas são leitura, matemática e ciências.

2 A TRI é uma metodologia utilizada na construção de avaliações em larga escala, na qual são levados em conta: a discriminação (diferencia a habilidade dos alunos), o acerto ao acaso (“chute”) e o grau de dificuldade.

sistemas de ensino e escolas, na medida em que havia pouca divulgação de resultados. Na **segunda geração**, os sistemas já são capazes de ampla divulgação dos resultados para a sociedade, provocando maior impacto sobre as escolas. As autoras citam a Prova Brasil como exemplo, visto que não se limita somente ao diagnóstico da situação educacional do país, sobretudo porque o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) promoveu maior divulgação dos resultados, até o nível da escola³. Por fim, estaríamos atualmente na **terceira geração**, com o desenvolvimento de sistemas avaliativos associados a mecanismos de responsabilização, o que implica a intensificação da divulgação dos resultados e premiações escolares em função do desempenho dos alunos. Alguns sistemas de ensino estaduais e municipais são exemplos dessa geração no Brasil, pois apresentam responsabilização de alto impacto, ao contrário da primeira e da segunda gerações, que são consideradas de baixo impacto.

No âmbito da terceira geração de avaliação ocorreram ainda duas gerações de políticas de responsabilização, conforme explicam Brooke; Cunha (2011). Na primeira, as premiações aos profissionais eram feitas somente com base nos desempenhos dos alunos, sem levar em conta o ponto de partida das escolas e seus fatores contextuais, como o nível socioeconômico. Frequentemente eram sempre as mesmas escolas que ganhavam. A segunda e atual geração, premia os profissionais considerando o cálculo de metas por escola, que levam em conta o IDEB e/ou outros índices escolares dos anos anteriores. Além do desempenho, são também consideradas taxas de reprovação e abandono, bem como a meta proporcionalmente calculada para a escola. Isso promoveu uma mudança significativa, pois escolas de baixo desempenho passaram a ter reconhecimento e ganho de prêmios, na medida em que alcançavam as metas.

O estudo de Brooke & Cunha (2011) ressalta a expansão dos sistemas estaduais de avaliação em larga escala, bem como dos usos dos resultados dessas avaliações na gestão dos sistemas de ensino. Reforçando essa tendência, a pesquisa de Bauer; Pimenta; Horta Neto e Sousa (2015) apresenta resultados semelhantes no âmbito dos municípios brasileiros. Para Silva, Gimenes e Moriconi (2013), a expansão de sistemas avaliativos estaduais e municipais, ocorreu, dentre outros fatores, pela rapidez no retorno dos resultados e pelo diagnóstico mais preciso da situação educacional, se comparados ao que o sistema nacional é capaz de

3 O SAEB é composto, atualmente por três avaliações externas: Prova Brasil, Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA). O IDEB foi criado em 2007 e é calculado a partir de dados de fluxo obtidos no Censo Escolar e de desempenho obtidos nas avaliações padronizadas.

produzir. Para Sousa, Pimenta e Machado (2012), os sistemas locais tendem a ter capacidade maior de monitoramento, favorecendo usos mais imediatos dos resultados pela gestão e no planejamento pedagógico.

De acordo com os estudos citados, a maioria dos estados e municípios brasileiros já contemplam algum tipo de sistema avaliativo em larga escala. Em decorrência, as políticas de responsabilização também vêm expandindo-se por aqui. Nesse contexto, as avaliações de terceira geração vêm sofrendo resistências. Brooke (2006) destaca que parte das críticas são fundamentadas no fato de que as escolas brasileiras têm pouca autonomia de gestão e carecem de condições que favoreçam um trabalho de qualidade, revelando que as próprias entidades governamentais parecem não se responsabilizar pelo desempenho dos alunos.

Embora tais políticas se enquadrem dentro de um modelo globalizado de gestão pública, os critérios e metas estipulados para corresponsabilizar os profissionais da educação variam muito entre as redes públicas de ensino e, até, dentro da mesma rede, sendo comum alterações de um ano para o outro. Destacamos que, no Brasil, não há mecanismos oficiais de punição previstos. Entre países, no entanto, essas variações são ainda maiores. Trazemos os exemplos do *No Child Left Behind* dos EUA e o *Sistema de Medición de la Calidad de la Educación* (SIMCE) do Chile. No primeiro, destacam-se os processos de intervenção escolar por agentes externos, bem como uma série de mecanismos de premiação e punição dos profissionais escolares, incluindo demissão e fechamento de escolas (RAVITCH, 2009). Já no Chile, destaca-se o sistema de *voucher*. O Estado oferece recursos às escolas públicas e privadas, de acordo com o número de alunos matriculados. Na disputa por mais recursos, caberia às escolas mostrar bons resultados para atrair mais alunos, visto que os pais têm liberdade de escolha (VELOSO; PESSÓA; HENRIQUES; GIAMBIAGI, 2009).

Os diferentes tipos de responsabilização adotados provocam diferentes tipos de consequências e também influenciam os usos dos resultados produzidos pelas avaliações. Contudo, tanto no Brasil quanto nos EUA e Chile, houve, nas últimas décadas, melhora dos índices de desempenho das escolas. Há evidências, para Brooke e Cunha (2011), de que o aperfeiçoamento das políticas de avaliação e responsabilização pode estimular efeitos positivos como, por exemplo, aumento do trabalho coletivo da equipe escolar em prol da melhora da aprendizagem de todos os alunos e não somente de um grupo específico, melhorando também a equidade educacional.

Entretanto, não se podem omitir os efeitos negativos mapeados, dos quais já destacamos: estreitamento do currículo; foco no prêmio; seleção dos “melhores” alunos e exclusão dos “piores”; investimento pedagógico nos “melhores alunos”; foco no treino para a prova e não na aprendizagem; fraudes, etc. Entendemos

que esses efeitos se traduzem em usos equivocados dos dados produzidos pelas avaliações. Nossa hipótese é que o mau uso não é provocado somente pelos tipos de responsabilização adotados, mas por outros fatores contextuais dos sistemas de ensino e das escolas que abordaremos neste artigo. cremos que problematizar e superar os efeitos e usos indesejados é o caminho para adentrarmos uma **quarta geração** de avaliação, cujo investimento seja nas práticas de gestão e no uso dos dados não para a reiteração do que já se sabe, mas para fins pedagógicos que possibilitem a melhora da aprendizagem.

FATORES QUE INFLUENCIAM A APROPRIAÇÃO E O USO DOS DADOS

Embora tenha ocorrido o aumento da demanda pelo uso dos dados, há dificuldades de interpretação e uso pedagógico, fazendo com que sejam historicamente usados como meras ferramentas administrativas, especialmente, pelos gestores das redes de ensino (LAWN, 2013). Turner e Coburn (2012) apontam que, nos EUA, as formas de uso de dados educacionais por gestores e professores variam muito entre regiões, escolas e suas respectivas redes. Já Jennings (2012) evidencia que as maiores variações estão entre os profissionais, ainda que trabalhem no mesmo local. Aparentemente, há uma ausência de orientações claras quanto às formas mais adequadas de usar os dados, ou seja, usos que possibilitem o aumento da equidade e da aprendizagem dos alunos.

Tais estudos também afirmam que as formas como esses profissionais recebem as informações e as interpretam, acabam por favorecer uma grande variação de usos. Contudo, para além de apropriações individuais, há características escolares e organizacionais dos sistemas de ensino que também favorecem variados tipos de usos. Sintetizamos esses fatores em cinco itens: 1- Impacto da política de responsabilização educacional; 2- Construção dos testes padronizados e inflação da pontuação; 3- Localização e gestão da escola; 4- Circulação de informações nas escolas e suas redes; 5- Conhecimento e formação para uso dos dados.

1. IMPACTO DA POLÍTICA DE RESPONSABILIZAÇÃO EDUCACIONAL

Diamond e Spillane (2004) realizaram uma pesquisa sobre os efeitos da responsabilização em escolas de baixo e alto desempenho dos EUA. Nos dois contextos, observaram a valorização das disciplinas de Matemática e Língua, se comparadas às demais áreas disciplinares. No Brasil, também há evidências dessa prática, conforme apontam Silva, Gímenes e Moriconi (2013). Ao pesquisar

quatro redes de ensino brasileiras, observaram que as tomadas de decisão dos gestores e professores afetam o currículo e o cotidiano escolar, uma vez que as escolas aumentaram a quantidade de “dever de casa”, de exercícios de matemática e de projetos de leitura. Outras disciplinas, porém, tiveram atividades reduzidas. É plausível pensar que os professores de Língua Portuguesa e Matemática sofrem maior cobrança por resultados nas escolas. Amaro (2013) aponta também que essa cobrança é ainda maior se esses professores trabalham em turmas de anos avaliados (normalmente 5º e 9º anos do Ensino Fundamental). Essas evidências levantam hipóteses de que as apropriações e usos dos dados pelos profissionais podem variar de acordo com a pressão que sofrem, a depender da disciplina e do ano em que lecionam.

Silva, Gímenes e Moriconi (2013), assim como Arcas (2009) e Jennings (2012) também evidenciam a estratégia escolar de treinar os alunos por meio de simulados e de modificar suas avaliações internas da aprendizagem, que vêm tornando-se mais parecidas com as externas. De certa forma, essas práticas associadas à hierarquização das disciplinas acabam por causar impactos no currículo. Para Diamond e Spillane (2004) a cobrança intensa por resultados pode promover esses tipos de usos, que provocam o aumento do desempenho nos testes, mas não necessariamente da aprendizagem. Isso seria mais recorrente em escolas de baixo desempenho, pois essas escolas sofrem mais pressão, sobretudo nos EUA. Sofrendo intervenção de agentes externos e ameaça de demissão, há uma preocupação maior de elevar rapidamente o desempenho; portanto, não haveria tempo hábil para planejamento de médio a longo prazo. Já nas escolas, cujo alunos demonstram desempenho satisfatório, os usos dos resultados das avaliações seriam menos superficiais, visto que ocorrem mais divulgação e discussão sobre eles e tomadas de decisão que levam à reformulação de práticas de ensino e acolhimento de alunos com dificuldades.

Os trabalhos de Almeida (2013) e Cerdeira (2015) também apontam diferenças de apropriação e usos entre profissionais de escolas de alto e baixo desempenho em redes municipais do Rio de Janeiro. Enquanto os professores e gestores das escolas de alto desempenho apresentam-se menos resistentes às avaliações e seus usos, os profissionais de escolas de baixo desempenho tendem a culpar as famílias e a sociedade em geral pelo baixo aprendizado, considerando o trabalho escolar e as avaliações externas pouco relevantes no processo de melhoria da qualidade.

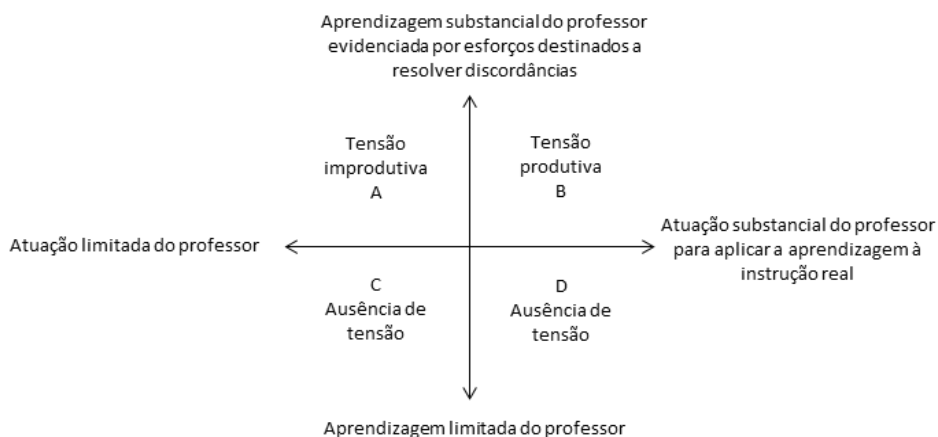
Já a pesquisa de Stillman (2011) traz outros elementos para pensar o impacto da responsabilização, ao mostrar que as ações ou usos dos professores variam, em parte, conforme os gestores medeiam as políticas de alto impacto. Nas escolas em que os gestores não se mostraram corresponsáveis pelos resultados,

a pressão da política chegou de forma intensa ao corpo docente. Nessas escolas, os professores trabalharam em equipe, porém não tinham uma boa relação com o gestor. Havia uma preocupação em cumprir o currículo de maneira articulada à vida cotidiana dos alunos e de estabelecer metas internas rigorosas. Nesse contexto, até houve melhora do desempenho, mas, em parte, devida à tomada de ações superficiais que aumentam a pontuação nos testes, conforme já sinalizado por Diamond e Spillane (2004).

Nas escolas em que os diretores tomaram a responsabilidade para si, protegendo o corpo docente das pressões políticas, Stillman (2011) verificou que houve certa acomodação, pois o planejamento docente foi menos coletivo e as escolhas pedagógicas se deram de maneira arbitrária, sem muita conexão entre os conteúdos exigidos e a realidade dos alunos. A autora conclui que, nas escolas onde os gestores e professores dividiam as responsabilidades e pressões das políticas de responsabilização, as relações de confiança eram mais sólidas e o trabalho mais coletivo. O desempenho das escolas melhorou a partir de mudanças de práticas pedagógicas e não em função de estratégias dirigidas a níveis de ensino, áreas curriculares e estudantes específicos.

A figura 1 explicita as conclusões da autora: Tanto a ausência de pressão, quanto a pressão intensa por resultados podem levar a uma tensão improdutiva na escola. Portanto, defende que uma pressão moderada proporciona uma tensão produtiva, mobilizando os profissionais para o usos mais eficazes dos resultados.

Figura 1 - Mediação do diretor sobre a atuação e aprendizagem dos professores



Fonte: Traduzido de Stillman (2011)

Assim como Stillman (2011), Silva, Gimenes e Moriconi (2013) destacam que a introdução de avaliações externas nas escolas, ainda que não acompanhadas de políticas de responsabilização, provocam um clima de responsabilização que não era frequente antes, na medida em que alguns gestores passaram a “criar formas próprias de pressão e incentivo” (p. 61), semelhantes ao que Holme e Rangel (2012) denominaram “responsabilização interna”. Isso significa a realização de um trabalho coletivo e comprometido com a aprendizagem dos alunos, preocupação com monitoramento interno e criação de metas e estratégias que visem à melhoria.

Resultados semelhantes foram encontrados por Cerdeira (2015), que comparou as percepções e ações de gestores escolares de duas redes públicas de ensino brasileiras: uma cuja política de responsabilização previa premiações salariais aos profissionais de escolas que alcançavam as metas de desempenho e outra, cujo sistema avaliativo não estabelecia metas locais de desempenho nem remuneração extra, podendo ser qualificada de baixo impacto. Os que tinham possibilidade de ganhar prêmios, afirmaram, com mais frequência, trabalhar coletivamente em prol dos alunos com dificuldades de aprendizagem, além de pensar em ações para reduzir a reprovação e a evasão, se comparados aos outros. Além disso, gestores das duas redes reconheciam que a pressão por resultados promoveu mudanças positivas no trabalho escolar, aumentando o interesse pelos dados e possível uso deles no planejamento escolar.

2. CONSTRUÇÃO DOS TESTES PADRONIZADOS E INFLAÇÃO DA PONTUAÇÃO

Para Koretz e Jennings (2010), a qualidade educacional dos EUA tem melhorado, mas não na velocidade e proporção evidenciadas nos testes. Argumentam que não é só a melhora da aprendizagem que aumenta a pontuação nos testes, mas também práticas de gaming ou estratégias superficiais como o estreitamento do currículo e o treino para a prova. Isso cria uma inflação na pontuação dos testes externos, podendo criar a ilusão de que a qualidade está melhorando rapidamente e, ainda, que as desigualdades estão diminuindo, uma vez que as escolas de baixo desempenho são as que têm os maiores ganhos de pontuação.

Ser treinado para fazer as avaliações também pode aumentar a pontuação, sem que o aluno tenha aprendido os conteúdos na mesma proporção. A formulação dos testes também pode contribuir para a inflação da pontuação, na medida que se tornam previsíveis, sendo considerados “fáceis”. Testes mal formulados têm impacto direto nas políticas de responsabilização, que podem

basear-se em informações equivocadas para critérios de premiação e punição dos profissionais da escola. Supovitz (2012), por exemplo, detectou problemas na formulação de perguntas e de seus distratores. Esse contexto cria obstáculos na identificação das dificuldades de aprendizagem dos alunos. O autor acredita que a imprecisão das estimativas de desempenho, aliada à pressão da política e ao pouco retorno de informações às escolas, comprometem a apropriação e uso dos dados educacionais em prol da melhoria do ensino-aprendizagem.

No Brasil, Morais (2012) também detectou imprecisões nos testes da Provinha Brasil, que, em 2010, teve duas edições com níveis de dificuldade diferentes (no início e final do ano letivo), quando o esperado era que fossem equivalentes para medir o que os alunos aprenderam durante o ano. Diante das evidências, é possível indagar até que ponto o desenho dos sistemas de avaliação em larga escala são pensados com o objetivo de, para além do monitoramento, produzir informações fidedignas aos gestores e professores, passíveis de fácil compreensão e uso pedagógico.

3. LOCALIZAÇÃO E GESTÃO DA ESCOLA

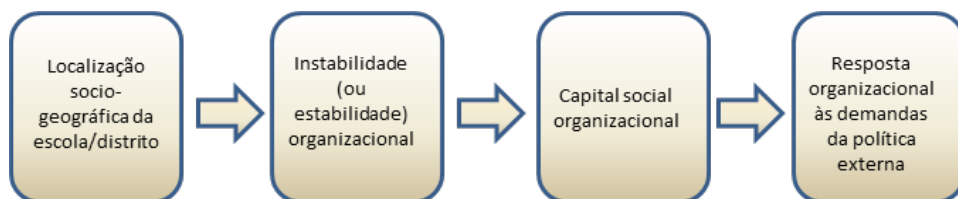
Holme e Rangel (2012) mapearam alguns fatores que influenciavam as reações dos profissionais da educação às políticas locais de avaliação e responsabilização, dos quais se destacaram a dimensão territorial e organizacional dos estabelecimentos de ensino. Os autores justificam a investigação com base na informação de que algumas escolas que atendem alunos desfavorecidos socioeconomicamente não conseguiam progredir e alcançar as metas de desempenho projetadas. A partir disso, analisaram escolas que atendiam, majoritariamente, alunos nessas condições.

Os autores observaram que as escolas de regiões geográfica e socialmente segregadas, apresentavam altas taxas de rotatividade de pessoal, o que contribuía para uma equipe escolar sempre inexperiente, com fraca liderança, pouca apropriação das regras e metas organizacionais da escola, pouco comprometimento com os resultados e, menos ainda, interesse pelo uso deles no planejamento pedagógico. Os autores classificaram-nas como escolas “altamente instáveis”. Havia, no entanto, uma escola com o mesmo perfil de alunos e de localização, onde não havia muita rotatividade de professores e o gestor era antigo no cargo. Observaram que o corpo docente era composto por ex-alunos e moradores próximos, comprometidos em melhorar a educação da região. O trabalho coletivo e a boa relação com o gestor contribuía para uma rede organizacional estruturada, trazendo resultados escolares positivos. Por fim, como já era esperado, as escolas que apresentaram um alunado de composição

social de classe média, eram mais estáveis, já que se localizavam em regiões mais privilegiadas, havia pouca rotatividade e a presença de uma liderança mais consolidada.

O esquema apresentado na figura 2 resume a ideia de que a localização da escola pode estar associada ao perfil dos profissionais (liderança, formação, experiência), bem como à estabilidade ou instabilidade organizacional (apropriação das regras e metas, relações de confiança, comprometimento, etc), que, por sua vez, interferem nas percepções e reações dos profissionais, o que inclui a compreensão e o uso de dados educacionais. Holme e Rangel (2012) afirmam que, normalmente, as escolas mais estáveis apresentam o que chamam de “responsabilização interna”, já explicitado no item 1, que consiste num sentimento de responsabilidade com a aprendizagem dos alunos, fazendo com que criem metas coletivas internas, aliviando as pressões externas das políticas de alto impacto.

Figura 2 - Relação entre a geografia social e a resposta organizacional



Fonte: Traduzido de HOLME; RANGEL (2012).

Assim como nos EUA, as escolas brasileiras que apresentam taxas mais elevadas de rotatividade, apresentam também baixo desempenho, sendo compostas por alunos mais pobres e não-brancos (ALVES; FRANCO, 2008; BRITO; COSTA, 2010). Além disso, em geral, os professores brasileiros recém concursados e inexperientes são alocados nas escolas que “sobram” (após a escolha dos mais antigos), ou seja, escolas com o perfil mencionado em regiões de violência e vulnerabilidade social. Portanto, há todo um contexto que pode promover a instabilidade organizacional de determinadas escolas, que por sua vez, tende a aumentar a probabilidade de *gaming* e estratégias superficiais que elevam a pontuação nos testes, mas não necessariamente a aprendizagem dos alunos (DIAMOND; SPILLANE, 2004; STILLMAN, 2011; JENNINGS, 2012).

4. CIRCULAÇÃO DE INFORMAÇÕES NAS ESCOLAS E SUAS REDES

Alguns estudos aqui citados alertam para o desconhecimento dos profissionais das escolas sobre políticas de avaliação, o que contribui para a sensação de imposição, descrédito e resistência a elas. Nesse sentido, Daly (2012) destaca o papel fundamental dos gestores das redes de ensino e das escolas na divulgação de informações e esclarecimentos à comunidade escolar. Tanto para o autor como para Silva, Gimenes e Moriconi (2013), as pesquisas vêm apontando que o sistema de comunicação existente nas redes, ou seja, as relações e articulações dos diferentes níveis de gestão, podem promover ou limitar o acesso aos dados educacionais e, por consequência, seus usos na gestão e no planejamento pedagógico. Marsh (2012) concorda, citando a importância da colaboração “vertical” entre escolas e níveis de gestão superior, bem como a “horizontal”, entre pares no âmbito escolar.

Contudo, para Daly (2012), nem sempre os gestores apresentam habilidades e liderança para promover a difusão de informações ou ainda não há disponibilidade de recursos estruturais e organizacionais importantes para a criação de um sistema eficaz de comunicação bem como de uma cultura de uso dos dados. Lembramos que Holme & Rangel (2012) destacaram a rotatividade de gestores e professores como um obstáculo para estruturação organizacional, o que prejudica a circulação de informações.

Valli, Croninger e Buese (2012) também apontam evidências de que a circulação de informações entre os diferentes níveis de gestão da rede de ensino até as escolas favorece a apropriação e uso dos dados educacionais; ressalta, porém, que as redes de ensino estão submetidas a sistemas de avaliação e políticas de responsabilização diferentes, como as nacionais e as locais. Em alguns casos, não há coerência entre elas (nível de dificuldade, metas de desempenho e critérios de premiação), o que dificulta o entendimento.

Pesquisas brasileiras também apontam que as políticas públicas chegam para ser executadas nas escolas sem as informações necessárias, dentre elas, as políticas de avaliação e responsabilização. Silva (2007) já apontava em sua pesquisa que os professores recebiam provas externas nas escolas sem nem ao menos saber do que se tratava. Assim, transitavam entre a resistência, por entenderem que havia imposição, e o descrédito, por não considerarem relevante ou pensarem que era “só mais uma prova”. Cerdeira (2015) também encontrou reações semelhantes dos profissionais, concluindo que, de forma geral, pouco sabem sobre objetivos das avaliações, construção dos testes, metodologia de aplicação das provas,

cálculo de metas e critérios para a premiação. Para a autora, a fraca disseminação de informações contribui para essa realidade e afeta as percepções e reações dos profissionais da escola.

Para Amaro (2013), a pressão sofrida nas escolas, não parece promover ações e estratégias que visem à difusão de informações compreensíveis. Desse modo, assim como Silva (2007) e Cerdeira (2015), observou que gestores e professores compreendiam com dificuldade as proficiências dos alunos e outros dados estatísticos. Para Silva, Gimenes e Moriconi (2013), a gestão das Secretarias de Educação e de instâncias intermediárias das redes de ensino também apresentam insegurança e dificuldades de compreensão. Esse seria um dos fatores explicativos para o fato de elas não disseminarem orientações claras e o estímulo ao uso dos dados no planejamento escolar. Os autores observaram que há pouca comunicação entre a gestão superior e as escolas antes da aplicação das provas. As relações se intensificam após a divulgação dos desempenhos, na busca por soluções imediatas e superficiais para os resultados negativos.

5. CONHECIMENTO E FORMAÇÃO PARA USO DOS DADOS

Este fator está ligado ao anterior, visto que se falta disseminação de informações nas redes de ensino e nas escolas, supomos que falte conhecimento sobre as políticas em questão. A falta de conhecimento, por sua vez, interfere nas percepções e ações dos profissionais, bem como no uso dos dados produzidos pelas avaliações externas. Desse contexto, surgiram iniciativas de capacitação chamadas de *Data Literacy* nos EUA (MANDINACH; GUMMER, 2013). Elas visam à formação de um conjunto de saberes e habilidades que orientem a tomada de decisão com base nos resultados escolares de desempenho. Pesquisas vêm mostrando que essas intervenções, ao promoverem o uso dos dados, podem contribuir para a melhoria educacional. Contudo, as iniciativas são relativamente recentes nos EUA e estão se ampliando.

Marsh (2012), em sua revisão de literatura, traz inúmeras pesquisas sobre o impacto das capacitações voltadas ao uso dos dados educacionais. Ela analisa que os resultados foram mais expressivos nos distritos que combinaram uma série de fatores às capacitações, tais como, alinhamento de políticas de avaliação e responsabilização local e nacional, reformulação do currículo e disseminação dos dados estatísticos (de proficiência, reprovação, etc.) de forma compreensível. Em geral, os participantes avaliam positivamente as capacitações, pois se sentem mais seguros, compreendendo melhor as possibilidades de uso das avaliações externas, inclusive para orientação de práticas pedagógicas. Supovitz (2012) chegou a resultados semelhantes, concluindo que, depois das capacitações, os profissionais

demonstraram maior habilidade para solucionar problemas, detectar dificuldades dos alunos e pensar em estratégias para mudança das práticas pedagógicas com base nos dados educacionais.

Embora não tenha sido detectada uma relação de causalidade, observou-se que em algumas escolas o desempenho melhorou após as capacitações. Há evidências também de que houve redução de práticas de *gaming*. Marsh (2012) destaca ainda aspectos que, em alguma medida, comprometeram a análise dos efeitos das capacitações, tais como falta de estrutura e pessoal para apoio sistemático às escolas e rotatividade dos profissionais.

No Brasil também há pesquisas que mostram uma relação positiva entre conhecimento e uso dos dados de forma mais efetiva. A investigação de Fernandes *et al.* (2010) analisou, dentre outros aspectos, informações do Proeb/Simave (Programa de Avaliação da Educação Básica da Secretaria de Educação do Estado de Minas Gerais), concluindo que os profissionais que demonstraram maior conhecimento sobre políticas de avaliação tenderam a ser menos resistentes, promovendo mais debates e usando mais seus resultados no planejamento docente e de gestão, de forma a priorizar a formação dos alunos.

Contudo, no Brasil, há poucas ações estruturadas que visem a capacitar professores e gestores para maior compreensão e uso pedagógico dos dados produzidos por avaliações. Podemos citar o Plano de Intervenção Pedagógica (PIP), implementado pela Secretaria da Educação do Estado de Minas Gerais. De acordo com Brooke e Cunha (2011), esse programa promove a formação continuada de profissionais com base nos resultados de avaliações externas, visando à formulação de um PIP que possa melhorar o desempenho dos alunos.

Os autores destacam também iniciativas menos estruturadas em outras redes estaduais brasileiras, como a produção e divulgação de boletins e materiais informativos para as escolas, além da realização de eventos pedagógicos que ampliam a discussão sobre as avaliações. Já Bauer, Pimenta, Horta Neto e Souza (2015) mostram que a tendência se repete nas redes municipais, que vêm usando os resultados das avaliações para promoverem formação dos profissionais, ainda que faltem estruturação e normatização específica para isso.

O estudo de Rosistolato; Prado; Cerdeira; Almeida; Bengio (2017) também aborda duas políticas que promovem o uso de dados atualmente. A primeira, da gestão da Rede Estadual do Rio de Janeiro, criou a GIDE (Gestão Integrada da Escola) e prevê profissionais externos fomentando o uso de dados nas escolas, atuando junto aos gestores e professores e mediando a relação entre a escola e a Secretaria. A segunda e mais recente, implementada pela gestão da Rede Municipal do Rio de Janeiro, em 2015, refere-se ao Programa Escolas em

Foco que também enviou profissionais a escolas previamente escolhidas, a fim de aumentar seus índices de desempenho a partir da interpretação e do uso dos resultados das avaliações.

TIPOS DE APROPRIAÇÃO E USO DE DADOS

O mapeamento de pesquisas apresentado trouxe alguns contextos e fatores possivelmente associados às formas de apropriação das políticas de responsabilização, de avaliação e de seus resultados. O quadro 1 sintetiza os fatores que contribuem para o que chamamos de **apropriação e uso superficial** ou artificial das políticas e dos dados produzidos. Essa categoria se define pelo pouco conhecimento sobre as políticas, resistência, práticas de *gaming* e ações que refletem preocupação com o aumento da pontuação nos testes, dentre elas, o estreitamento do currículo e o investimento desigual na aprendizagem dos alunos.

O quadro 1 também sintetiza os fatores comumente associados a uma **apropriação efetiva** e ao **uso pedagógico dos dados**, caracterizadas pelo amplo conhecimento, maior clareza quanto aos objetivos curriculares, maior motivação para pensar em estratégias de redução das dificuldades de aprendizagem, desinteresse e abandono dos alunos, ou seja, para usar os dados produzidos como instrumento pedagógico, de planejamento e gestão, que visem à melhora da aprendizagem dos alunos, para além do aumento da pontuação nos testes.

Quadro 1: Fatores associados aos tipos de apropriação/uso dos dados e possíveis consequências

	Pouca Apropriação e Uso Superficial dos Dados Educacionais	Apropriação Efetiva e Uso Pedagógico dos Dados Educacionais
Aspectos que favorecem	Políticas e objetivos desalinhados	Políticas e objetivos alinhados
	Testes mal formulados	Testes bem formulados
	Fraca articulação entre as instâncias de gestão da rede de ensino	Forte articulação entre as instâncias de gestão da rede de ensino
	Liderança fraca/ausente	Liderança forte/presente
	Forte pressão ou ausência de pressão	Pressão moderada/tensão produtiva
	Instabilidade organizacional	Estabilidade organizacional
	Ausência de relações de confiança	Presença de relações de confiança
	Alta rotatividade de profissionais	Baixa rotatividade de profissionais
	Pouca circulação de informação	Muita circulação de informação
	Clima organizacional ruim	Clima organizacional bom
Possíveis Consequências	Ausência de responsabilização interna	Presença de responsabilização interna
	Pouca divulgação e discussão sobre os resultados	Muita divulgação e discussão sobre os resultados
	Estagnação das práticas pedagógicas	Mudanças nas práticas pedagógicas
	Foco no treino	Foco na aprendizagem
	Foco em um grupo de alunos	Foco em todos os alunos
	Pouco potencial para uma cultura de uso dos dados	Muito potencial para uma cultura de uso dos dados

Fonte: Elaboração da autora.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Iniciamos a apresentação deste artigo com breve revisão da trajetória das avaliações de desempenho, bem como de estratégias de responsabilização, mostrando que, apesar de serem práticas seculares, foram ressignificadas ao final do século XX, tornando-se um dos pilares das políticas educacionais do mundo globalizado, no contexto do paradigma da Nova Gestão Pública. Nessa agenda política, os sistemas avaliativos passaram por diferentes fases, produzindo informações em larga escala, pouco utilizadas para a melhoria da situação educacional diagnosticada. Com a expansão das políticas de responsabilização, encontramos na terceira geração avaliativa, cuja pressão e demanda pelo uso dos resultados produzidos vem crescendo.

A partir de um levantamento de pesquisas brasileiras e internacionais, mapeamos os fatores contextuais dos sistemas de ensino e das escolas que possibilitam uma variação de usos dos dados produzidos pelas avaliações, sobretudo no contexto atual de responsabilização. A análise evidenciou o protagonismo da gestão educacional e escolar nos fatores envolvidos e categorizou inicialmente

dois tipos de usos, que denominamos: **usos superficiais e usos pedagógicos**. As estratégias superficiais consistem basicamente em práticas de *gaming*, pouca divulgação de informações e estagnação de práticas docentes e de gestão.

Apesar das críticas pertinentes que acusam as políticas de avaliação e responsabilização de promoverem efeitos perversos como treinamento dos alunos e estreitamento do currículo, há indícios de que os resultados das avaliações externas podem ser usados com finalidade pedagógica, como, por exemplo, na adequação de práticas que visem à aprendizagem dos alunos e não somente uma boa pontuação nos testes; na redução de desigualdades de aprendizagem, sobretudo a partir do investimento pedagógico nos alunos que apresentam mais dificuldades, e no trabalho coletivo da equipe escolar.

Contudo, o desconhecimento, a resistência e as experiências de implementação de políticas fracassadas dificultam a compreensão do potencial pedagógico dos dados produzidos. Nesse sentido, apresentamos alguns fatores que tendem a favorecer esse potencial, tanto no âmbito da escola, quanto no da organização da rede de ensino: gestão presente e atuante; divulgação de informações; pouca rotatividade de pessoal; presença de relações de confiança e articulação entre a gestão da rede e das escolas; cobrança moderada; políticas e objetivos alinhados, desenho dos sistemas de avaliação em geral, bem como o desenho dos próprios testes, dentre outros.

Abordamos também as iniciativas recentes e experimentais de capacitação dos profissionais para o uso dos dados produzidos. Além de consistirem em ferramentas de divulgação de informações sistemáticas sobre os sistemas avaliativos, referentes aos seus objetivos e métodos, podem esclarecer dúvidas sobre construção de metas e índices, interpretação das proficiências dos alunos e auxiliar no uso pedagógico dessas informações.

Por fim, esperamos ter problematizado uma discussão que avança no debate educacional, abrindo caminhos para uma nova geração de avaliação, que, ao utilizar melhor os resultados obtidos, contribua para o aperfeiçoamento das políticas atuais, a melhora da aprendizagem e redução das desigualdades educacionais no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. B. **As políticas públicas de avaliação e a prática docente: percepções dos professores dos municípios do Rio de Janeiro e Duque de Caxias**. 2013. 109 p. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

ALVES, M. T. G; FRANCO, C. A pesquisa em eficácia escolar no Brasil: Evidências sobre os efeitos das escolas e fatores associados à eficácia escolar. In: BROOKE, N.; SOARES, J. F. (Orgs) **Pesquisa em eficácia escolar: origens e trajetórias**. p. 482-500, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

AMARO, I. Avaliação externa da escola: repercussões, tensões e possibilidades. **Estudos em Avaliação Educacional**. São Paulo, v. 24, n. 54, p. 32-55, jan./abr. 2013.

ARCAS, P. H. **Implicações da progressão continuada e do SARESP na avaliação escolar: tensões, dilemas e tendências**. 2009. 178 p. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2009.

BAUER, A. Usos dos resultados das avaliações de sistemas educacionais: iniciativas em curso em alguns países da América. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 91, n.228, p.315-344, maio/ago. 2010.

BAUER, A.; PIMENTA, C. O.; HORTA NETO, J. L.; SOUSA, S. Z. Avaliação em larga escala em municípios brasileiros: O que dizem os números? **Estudos em Avaliação Educacional**. São Paulo, v. 26, n. 62, p. 326-352, maio/ago. 2015.

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.

BRITO, M. S. T.; COSTA, M. Práticas e percepções docentes e suas relações com o prestígio e clima escolar das escolas públicas do município do Rio de Janeiro. *Rev. Bras. Educ. [online]*. vol.15, n.45, p. 500-510, 2010.

BROOKE, N. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 128, p. 377-401, maio/ago, 2006.

BROOKE, N.; CUNHA, M. A. A. A avaliação externa como instrumento de gestão educacional nos estados. **Estudos & Pesquisas Educacionais** – Fundação Victor Civita, v. 2, p. 3-64, 2011.

CERDEIRA, D. **Apropriações e Usos de Políticas de Avaliação e Responsabilização Educacional pela Gestão Escolar**. Tese. 2015. 258 p. (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

CURY, C. R. J. A globalização e os desafios para os sistemas nacionais: agenda internacional e práticas educacionais nacionais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, volume 33, nº 1, jan-abr de 2017, p. 15 - 34.

DALY, A. J. Data, Dyads, and Dynamics: Exploring Data Use and Social Networks in Educational Improvement. **Teachers College Record**, Volume 114, p.1-38, November 2012.

DIAMOND, J. B; SPILLANE, J. P. High-Stakes Accountability in Urban Elementary Schools: Challenging or Reproducing Inequality? **TeachersCollege Record**. Columbia University. Volume 106, Number 6, June, p. 1145–1176, 2004,.

FERNANDES, N. DA S.; SOARES, T. M.; PENNA, A. C.; CUNHA, I. C. O conhecimento do professor em avaliação educacional e a proficiência do aluno. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 21, n. 47, p. 569-590, set./dez. 2010.

GAME - Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais. **A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados: relatório final**. Belo Horizonte: Game/Faculdade de Educação / Universidade Federal de Minas Gerais, ago. 2011.

HOLME, J. J.; RANGEL V. S. Putting School Reform in Its Place: **Social Geography, Organizational Social Capital, and School Performance**. **American Educational Research Journal**. Vol. 49, No. 2, p. 257–283, 2012.

JENNINGS, J. The Effects of Accountability System Design on Teachers' Use of Test Score Data. **Teachers College Record** Volume 114, p. 1-23, November 2012.

KORETZ, D. & JENNINGS, J. The Misunderstanding and use of data from educational tests. **The Process of Data Use, A meeting at the Spencer Foundation**. p. 1-38. Chicago, IL, February 2010.

LAWN, M. The internationalization of education data: exhibitions, tests, standards and associations. In. LAWN, M (ORG.) **The Rise of data in education systems: collection, visualization and use.** Oxford: Symposium Books, UK, 2013, p. 11-23.

MANDINACH E. B.; GUMMER, E. S. A Systemic View of Implementing Data Literacy in Educator Preparation. **American Educational Research Journal**, Vol. 42, n° 1, Feb. 2013, p.30-37.

MARSH, J. A. Interventions Promoting Educators' Use of Data: Research Insights and Gaps. **Teachers College Record**, Volume 114, p. 1-48, November 2012.

MORAIS, A. G. Políticas de avaliação da alfabetização: discutindo a Província Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, v. 17 n. 51, set.-dez. 2012, p. 551-572.

RAVITCH, D. **The Death and Life of the Great American School System: How Testing and Choice Are Undermining Education.** New York: Basic Books, 2009.

REESE, W. J. **Testing Wars in the Public Schools: A Forgotten History.** Cambridge: Harvard University Press Library of Congress Cataloging in Publication Data, 2013.

ROSISTOLATO, R.; PRADO, A. P. do; CERDEIRA, D.; ALMEIDA, A.; BENGIO, M. A formação para o uso de dados educacionais no Rio de Janeiro. **18º Congresso Brasileiro de Sociologia.** Anais...Brasília/DF, 2017.

SANTOS, J. C. dos. **A gestão gerencial na educação pública da cidade do Rio de Janeiro:** Origens, implantação, resultados e percepções. Jundiaí, Paco Editorial, 2015.

SILVA, M. J. A. O sistema mineiro de avaliação da educação pública: impactos na escola fundamental de Uberlândia. REICE. **Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación**, vol. 5, p. 241-253, 2007.

SILVA, V. G.; GIMENES, N. A. S.; MORICONI, G. M. Uso da Avaliação Externa por Equipes Gestoras e Profissionais Docentes: Um Estudo em Quatro Redes de Ensino Público. **Textos FCC**, vol. 38. São Paulo: FCC/SEP, 2013, 116p.

SOARES, J. F. Análise dos pressupostos educacionais e estatísticos do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). In: **10º Encontro de Pesquisa em Educação da Região Sudeste**. Anais.. Rio de Janeiro: UFRJ, 2011.

SOUSA, S. Z.; PIMENTA, C. O.; MACHADO, C. Avaliação e gestão municipal da educação. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 23, n. 53, p. 14-36, set./dez. 2012.

SOUZA, S. Z.; OLIVEIRA, R. P. Sistemas estaduais de avaliação: uso dos resultados, implicações e tendências. **Cadernos de Pesquisa**, v.40, n.141, p.793-822, set./dez. 2010.

STILLMAN, J. Teacher Learning in an Era of High-Stakes Accountability: Productive Tension and Critical Professional Practice. **Teachers College Record**. Columbia University. Volume 113, Number 1, January 2011, p. 133–180.

SUPOVITZ, J. A. Getting at Student Understanding - The Key to Teachers' Use of Test Data. **Teachers College Record**, Volume 114, p. 1-29, November 2012.

TURNER, E. O.; COBURN, C. E. Interventions to Promote Data Use: An Introduction. **Teachers College Record** Volume 114, p. 1-13, November 2012.

VALLI, L.; CRONINGER, R. G.; BUESE, D. Studying High-Quality Teaching in a Highly Charged Policy Environment. **Teachers College Record** Volume 114, p. 1-33, April 2012.

VELOSO, F., PESSÔA, S., HENRIQUES, R., GIAMBIAGI, F. (orgs). **Educação Básica no Brasil: Construindo o país do futuro**. Rio de Janeiro: Campus, 2009.

DIANA GOMES DA SILVA CERDEIRA é Doutora em Educação pela UFRJ (Universidade Federal do Rio de Janeiro), Mestre em Educação Brasileira pela PUC-Rio (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro) e Graduada em Pedagogia pela UFRJ. Atualmente é Professora Adjunta da Faculdade de Educação da UERJ (Universidade do Estado do Rio de Janeiro) e integrante do LaPOPE (Laboratório de Pesquisa em Oportunidades Educacionais/UFRJ) atuando como docente e pesquisadora nas áreas de Avaliação, Política, Gestão Educacional e Sociologia da Educação. E-mail: dianacerdeira@yahoo.com.br

*Recebido em agosto de 2017
Aprovado em novembro de 2017*

Gestão e democracia em uma escola pública

Management and democracy in a public school
Gestión y democracia en una escuela pública

JEFFERSON MARÇAL DA ROCHA
LÚCIO JORGE HAMMES

Resumo: Gestão escolar e democracia são os temas instigadores deste trabalho, que tem por objetivo analisar o processo de gestão de uma escola pública do Rio Grande do Sul, Brasil. Partindo-se dos dados coletados nos órgãos de gestão da escola fez-se uma abordagem qualitativa, na perspectiva metodológica da análise de conteúdo. Os resultados apontaram que a escola possui formalmente os órgãos deliberativos previstos na legislação brasileira. Contudo há escassa participação da comunidade escolar, destacando-se a ausência de um efetivo Grêmio Estudantil e a ausência de registro do Círculo de Pais e Mestres.

Palavras-chave: Educação; Gestão; Escola; Democracia.

Abstract: School management and democracy are the themes instigators of this work, which aims to analyze the process of management of a public school in the state of Rio Grande do Sul, Brazil. Based on the data collected in the management organizations of the school made a qualitative approach, in the methodological perspective of content analysis. The results showed that the school has formally the deliberative organizations provided in the Brazilian law. However, there is little participation of the school community, highlighting the absence of an effective Student Council and the lack of registration of the Circle of Parents and Masters.

Keywords: education; management; school; democracy

Resumen: Gestión de las escuelas la democracia son los temas instigadores de este trabajo, que tiene como objetivo analizar el proceso de gestión de una escuela pública de Rio Grande do Sul, Brasil. Desde los datos recogidos en los órganos de gestión de la escuela se hizo un abordaje cualitativo, en la perspectiva metodológica de análisis de contenido. Los resultados mostraron que la escuela posee formalmente los órganos deliberativos previstos en la legislación brasileña. Sin embargo, existe poca participación de la comunidad escolar, destacando la falta de un efectivo Gremio Estudiantil y la ausencia de registro del Círculo de Padres y Maestros.

Palabras clave: Educación; Gestión; Escuela; Democracia

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo fazer uma análise do processo de gestão de uma escola pública estadual que oferece todas as etapas do ensino básico: o Ensino Fundamental de nove anos e o Ensino Médio de três anos, em três turnos diários, localizada no município de São Gabriel, RS. Recebe educandos filhos de famílias da classe social de trabalhadores, residentes em bairros da periferia da cidade.

Parte-se do pressuposto de que a gestão democrática é um grande desafio para a construção de uma escola em que todos os seus segmentos sejam contemplados, em especial os alunos, que em última análise são o sentido de toda escola. Considera-se também, aqui, que a democracia passou a ser, em tese, o escopo de toda a gestão dos órgãos públicos do país a partir da abertura democrática do Brasil na década de 1980, tendo como marco o movimento “Diretas Já” entre os anos de 1984 e 1985 e a constituinte que culminou com a Carta Magna Nacional de 1988 (PENIN; VIEIRA, 2002; CURY, 2002).

Na perspectiva da gestão democrática na educação, é imprescindível a participação da família, dos educandos, dos professores, dos funcionários e entidades representativas da comunidade onde as escolas se localizam. Somente com a participação efetiva destes segmentos é que as decisões podem refletir os anseios desta comunidade (FLACH; SAKATA, 2016).

A escola se constitui em um espaço de contradições, diferenças e encontros de grupos sociais com diferentes dinâmicas culturais, religiosas, familiares etc. Esses grupos deveriam articular-se, em aprendizagens coletivas, a partir dos princípios da convivência democrática, promovendo a cultura participativa. Contudo, salienta-se, essa cultura participativa não poderá ser imposta por diretrizes e regulamentos ou, mesmo, por gestores, pois perder-se-ia o princípio próprio da democracia. Ela deverá ser construída no debate, no conflito de ideais, na argumentação, em uma dinâmica construída pelos próprios membros que compõem a organização escolar (CÓSSIO *et al.*, 2010; ROCHA; VALENTINI, 2012).

Partindo desse contexto, a partir de dados coletados nos documentos escolares, fez-se uma abordagem qualitativa, na perspectiva metodológica da análise de conteúdo, proposta por Minayo (2001); Trivinos (1987) e Bardin (1979). A análise de conteúdo permite, a partir da análise documental, compreender o que foi coletado, confirmar ou não os pressupostos da pesquisa e ampliar a compreensão de contextos. A intenção é compreender para além do que se pode verificar nas aparências do fenômeno, especialmente quando estes se atêm apenas a dados quantitativos.

Este artigo está dividido em seis partes, incluindo esta introdução. Na segunda parte, aborda-se, a partir de uma revisão bibliográfica, uma análise sobre o contexto histórico da democracia e da gestão nas escolas brasileiras; na terceira, procura-se esclarecer a metodologia utilizada na investigação; na quarta, a partir de um diagnóstico da escola pesquisada e trazendo para o diálogo os resultados das pesquisas documentais, discutem-se e se analisam os resultados da pesquisa. Na quinta parte destacam-se as considerações finais com uma síntese, à luz da perspectiva teórica utilizada no referencial, os dados encontrados, além de salientarem-se as limitações da pesquisa, e, por último, da sexta parte consta a lista do referencial teórico citado no texto.

GESTÃO E DEMOCRACIA NO CONTEXTO DE UMA ESCOLA PÚBLICA

Mesmo passados mais de trinta anos da abertura democrática, a reflexão sobre a gestão e democracia em uma perspectiva participativa da coletividade no Brasil é um exercício que precisa ser construído em todas as esferas da vida em sociedade, em especial nas escolas públicas, que deveriam refletir, em suas gestões, os interesses de toda a comunidade escolar. Nesse contexto “Assume papel central, a vontade coletiva, como pressuposto da democracia, tendo na participação dos sujeitos a possibilidade de efetivação” (FLACH; SAKATA, 2016, p. 551). A participação se caracteriza assim como um dos pressupostos essenciais para que se materialize, de fato, uma gestão democrática em qualquer organização pública que prima por esta concepção.

Partindo-se desse contexto, propõe-se, neste tópico, fazer-se uma breve síntese histórica das discussões sobre gestão e democracia, a fim de se subsidiarem as abordagens empíricas a serem analisadas na sequência.

A retomada sobre a democratização da gestão da escola pública no Brasil ocorreu a partir da década de 1980, sob a forte influência do processo de redemocratização do país, após trinta anos de ditadura civil/militar; esse movimento teve uma grande participação da sociedade civil organizada, em busca do resgate dos direitos políticos dos cidadãos brasileiros, que haviam sido usurpados nos tristes anos da ditadura, entre as décadas de 1960 e 1980 (CÓSSIO et. al., 2010). Essa época também marca uma retomada das discussões sobre democracia escolar.

Dos anos 1980 em diante, os movimentos reivindicatórios dos professores favorecem a discussão sobre o modelo burocrático e hierárquico de reorganização da educação e da escola, propondo a sua superação e democratização. É nesse contexto histórico-político, de transição do centralismo do regime autoritário para a redemocratização, que a gestão é evidenciada na agenda política dos governos (CÓSSIO *et. al.*, 2010, p. 327).

Redemocratizar a gestão pública, frente à opressão imposta pela conjuntura vivida durante os trinta anos da ditadura civil-militar, passou a ser um desafio para todos os gestores dos órgãos públicos. Nesse período, então, as lutas sindicais se aprofundaram na construção de políticas educacionais que atendessem às necessidades e interesses dos movimentos sociais ligados à classe trabalhadora (CURY, 2011; CÓSSIO *et al.*, 2010).

A efervescência política na década de 1980, que teve seu apogeu no movimento Diretas Já, levou à incorporação da expressão “gestão democrática da escola pública” para a Constituição Federal de 1988, em seu inciso VI do artigo 206, posteriormente, referendada pela Lei 9.394/96, de Diretrizes e Bases (LDB) da Educação Nacional - no seu inciso VIII, do artigo 3º (BRASIL, 2005).

Contudo a primeira dificuldade para efetivar uma gestão democrática na maioria das escolas do país advém do caráter patrimonialista que marca historicamente a cultura nacional; decorre dessa concepção a disposição dos que têm poder econômico e influência social de mandar e exercer influência para exigir obediência dos mais pobres e trabalhadores, como se essa condição fosse natural e inerente à formação republicana do Brasil, formada com bases em uma Monarquia europeia desvinculada dos anseios democráticos, inerentes a formações de Nação republicana (ROCHA; VALENTINI, 2015; SARTORI, 2013; CURY, 2011).

Observa-se que o patrimonialismo já sofreu vários reveses face ao avanço de relações marcadas pela democracia; esse patrimonialismo, porém, não desapareceu, apenas manifesta-se de formas mais sutis e mais aceitas, sendo uma delas a legislação produzida de acordo com interesses patrimonialistas ou a forma como uma mesma lei é interpretada diferentemente, dependendo da condição social do sujeito ou da instituição à qual é aplicada.

O contexto democrático, previsto no art. 1º da constituição brasileira, implicaria “Uma cidadania ampliada e antagônica a processos de clientelismo ou de quaisquer outras formas de particularismos” (CURY, 2011, p. 16-17).

No campo educacional não poderia ser diferente quanto às normas referentes à gestão escolar. Coube ao Estado à responsabilidade de definir políticas educacionais e as leis que estruturam estas políticas, como a LDB, por exemplo; estabeleceram-se diretrizes amplas que visavam à implementação de uma democracia em todos os níveis da sociedade brasileira.

O questionamento que se tem muitas vezes é se para implantar os processos democráticos seria necessária uma burocracia normativa, por exemplo. Aqui se defende-se que sim, visto que normas são necessárias em qualquer sociedade, tendo em vista sua organização e funcionamento; deve haver, porém, mecanismos em que as expressões coletivas e as decisões estabelecidas, reflitam de fato a democracia. Com isso, deve-se entender que a autonomia na vida em sociedade é, portanto, sempre relativa, dado que o bem coletivo impõe, muitas vezes, a restrição da autonomia individual. O mesmo ocorre no que diz respeito à autonomia de um coletivo em relação a outro (AZANHA, 2004; CURY, 2011).

A Constituição Federal brasileira no seu artigo 37 dá ao cidadão a prerrogativa para exercer a fiscalização do exercício do poder nas gestões dos órgãos públicos; com isso a gestão democrática como princípio da educação nacional é presença obrigatória em instituições escolares, é a forma que permite que a comunidade escolar fiscalize a execução do projeto pedagógico proposto nas eleições para direções das escolas, por exemplo.

Para o cientista político Norberto Bobbio, a democracia pressupõe que o indivíduo assuma múltiplas funções:

Em termos sintéticos, pode-se dizer que, se hoje se deve falar em um desenvolvimento da democracia, ele consiste não tanto, como erroneamente muitas vezes se diz, na substituição da democracia representativa pela democracia direta (substituição que é de fato, nas grandes organizações, impossível), mas na passagem da democracia na esfera política, isto é, na esfera em que o indivíduo é considerado na multiplicidade de seus *status*, por exemplo, de pai e de filho, de cônjuge, de empresário e de trabalhador, de professor e de estudante e até de pai, de estudantes... de gestor de serviços públicos e de usuário (BOBBIO, 1987 In: CURY, 2011, p. 17).

A autonomia escolar, nas dimensões administrativas, financeiras e pedagógicas está prevista no Artigo 15 da LDB (BRASIL, 2005). No aspecto administrativo, é importante não confundir a descentralização a ser proporcionada/construída/conquistada com o exercício da autonomia com mera “descentralização” de tarefas. Por outro lado, deve-se também não identificar autonomia da gestão financeira nas escolas públicas, por exemplo, com o abandono/responsabilização das unidades escolares para uma auto sustentação, ainda que parcial, e muito em voga nas políticas dos governos do RS nos últimos anos, o que poderá ocasionar desvios de natureza privatista.

No que concerne à autonomia pedagógica, vale ressaltar que ela deve fazer-se sobre uma base curricular mínima. Tal regulação do Estado faz-se necessária, pois como fenômeno social, a educação do indivíduo não é assunto que toca somente seus interesses individuais, mas os de toda a sociedade. Assim,

não se pode pretender substituir o Estado, como representante que deve ser de toda a sociedade, em sua obrigação de prover parâmetros e mínimos curriculares, que garantam a atualização histórico-cultural dos cidadãos (PARO, 2000).

A autonomia das escolas, portanto, é mediada por disposições gerais mínimas da sociedade que deverão sobrepor-se a interesses paroquiais, corporativos e individuais.

Contudo, considerando que a razão de ser da educação é a constituição de sujeitos sociais livres e conscientes, a autonomia deve incluir a participação de todos os envolvidos na escola, ou seja, professores, funcionários, gestores e, especialmente, os educandos e suas famílias. Nesse aspecto, é importante não reduzir o educando à mera condição de consumidor ou, ainda, de alguém que assista como mero espectador, pois, em um processo educativo autêntico, ele não é apenas objeto, mas sujeito, razão de ser *lato sensu* da educação.

Esse contexto de um ideal de gestão escolar foi construído, no Brasil, a partir da década de 1990, que pode ser considerada a década das reformas educativas no país, fruto das grandes transformações econômicas, políticas e sociais pós-abertura democrática. Todos os âmbitos educacionais, etapas e modalidades de ensino passaram por mudanças significativas a partir dessa época. Os primeiros debates giraram em torno do cargo de diretor, os quais eram, em sua maioria, indicados pelas instâncias superiores, quase sempre seguindo interesses políticos partidários, tal situação implicando ingerência nas práticas escolares desconectadas das realidades educativas locais.

Paro (2000) alertava: “Uma sociedade autoritária, com tradição autoritária, com organização autoritária e, não por acaso, articulada com interesses autoritários de uma minoria, orienta-se na direção oposta à da democracia” (p. 89). Ainda segundo Paro (2000), embora a eleição de diretores possa representar alguns avanços, não tem, por si só, condições de reverter processos tradicionais de gestão. Mesmo assim, o autor considera que o processo de eleição faz emergir e tornar transparentes os conflitos internos, estimulando a relação da direção com as dimensões pedagógicas da gestão.

Embora o processo de eleição possa, entre outros aspectos: favorecer a discussão, fazer emergir e tornar transparentes os conflitos internos, estimular a relação da direção com as dimensões pedagógicas da gestão e diminuir o poder clientelístico de ocupantes de cargo de poder público, há que se entender a escolha livre da direção como apenas uma das alternativas para a produção da gestão democrática da escola e, não necessariamente, como suficiente. A promoção de uma gestão democrática no seu sentido amplo está vinculada à construção de espaços em que ocorra a disposição de todos da comunidade escolar de conversar e debater os problemas cotidianos vividos por ela, do que necessariamente à

atuação da direção. Tal disposição não resulta apenas de vontades pessoais nem de autorizações de órgãos superiores; depende de um processo de construção coletiva, que é, na sua essência, comunitário e democrático.

Concorda-se com Dourado (1998) que a escolha livre de diretores consiste em apenas uma das alternativas para a produção da gestão democrática na escola, pois a escola é uma instituição construída/criada para atender necessidades da demanda de cidadãos, constituindo-se como um dos mais importantes espaços sociais dentro de um contexto democrático, onde a participação coletiva é mais do que uma necessidade (ROCHA; VALENTINI, 2015).

Para Sartori (2013) “a prática democrática transcende a ação do discurso, constituindo um processo em que seus agentes são seus próprios protagonistas” (p. 67),

Não se pode limitar a análise de processos democráticos, meramente a constituições formais de ‘fóruns’ de participação, pois estes devem se efetivados na prática cultural coletiva constituída historicamente na comunidade; conforme Norberto Bobbio (2004), quando se quer saber se houve desenvolvimento da democracia em um país, não se pode limitar à quantidade dos que agora possuem o direito de participar das decisões, mas sim, observar, efetivamente, os espaços em que o exercício desse direito está institucionalizado.

Nessa perspectiva, é necessário resgatar o histórico de construção coletiva de cada escola, encontrar seus potenciais de participação já constituídos e, também, refletir sobre os fóruns constituídos meramente por formalidades legais (BOTLER, 2015). Ou seja, é preciso estabelecer a democracia participativa, não em meros eventos e ou instrumentos burocráticos, mas em fatos.

Pois para Padilha, 2004 (*apud* MAIA, 2013),

A construção de um trabalho educativo de formação política dos educadores docentes e não docentes e dos educandos exige uma prática dialógica entre todos os sujeitos da comunidade escolar, no sentido de superar as relações autoritárias, hierárquicas e verticalizadas. Na prática dialogada, todos os sujeitos do processo escolar podem falar e serem ouvidos de fato (57).

Há que se considerar também que a lógica neoliberal globalizada e homogeneizadora acaba individualizando as soluções ou, dito de outra forma, as questões coletivas são colocadas em segundo plano, comprometendo o debate a a execução democrática das gestões. Nas escolas onde a proposta é de articulações coletivas, participativas e democráticas, esta concepção, do pensar uma gestão coletivamente, acaba desarticulada e fragmentada, “Perde-se a percepção da totalidade dos processos, ressaltando o individual sobre o coletivo” (*Ibidem*).

No Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2014), a gestão democrática aparece como prioridade, tendo como objetivo estimular o engajamento da comunidade escolar nos destinos da escola. Desse modo, deveria emergir a consciência de que uma gestão escolar fundamentada nas premissas democráticas previstas no PNE, mas dever-se-ia ir além, rompendo com um conformismo de práticas autoritárias e apontando-se para novas possibilidades de participação.

A luta por mais democracia, fonte inesgotável de aperfeiçoamento da convivência humana, tem na educação sua maior sustentação e por isto tem de ser valorizada como prática política e pedagógica em todas as escolas (LUCE; MEDEIROS, 2006, p.25)

Conforme Paro (2000), esta nova escola, neste novo mundo que se almeja não comporta apenas o objetivo de desenvolver atividades de ensino e aprendizagem, mas

Deve permear todas as atividades da escola e é de particular importância na atividade administrativa. Obviamente, uma gestão de escola estruturada em bases democráticas, fundada na participação da comunidade, terá maiores facilidades de conseguir a adesão de parcelas significativas dos pais de alunos, para atividade culturais que visem à reflexão mais profunda dos problemas educacionais de seus filhos, e que lhe propiciem, ao mesmo tempo, a apreensão de uma concepção de mundo mais elaborada e crítica (p. 235).

Não podemos deixar de salientar que a democratização da educação passa, necessariamente, pela democratização do acesso e a universalização do ensino para toda a população, sem se deixar de almejar uma qualidade social dessa educação universalizada. Não se devem admitir escolas em que a democracia e a qualidade não sejam a principal premissa educacional. Estas são questões de fundo, que muitas vezes originaram a luta pela universalização da gestão democrática, enquanto elementos decorrentes ou associados à descentralização do poder deliberativo na gestão educacional (LUCE; MEDEIROS, 2006).

A participação e a descentralização passaram a estar presentes em praticamente todos os discursos da reforma educacional, constituindo-se em um novo senso comum, de Projetos Políticos Pedagógicos, por exemplo. O aspecto positivo dessa concepção demonstra o reconhecimento da implicação da educação na democratização e na regulação da sociedade mais ampla.

O desenvolvimento das nações só será efetivo se acontecer através da educação, o que requer a atenção ao o planejamento das condições de ensino e da organização do currículo escolar. A diversidade do cenário social na escola e a ausência do Estado que, sob alegação de estar sobrecarregado (BARROSO, 2005),

abstêm-se de suas responsabilidades, enquanto transfere poderes e funções para as empresas privadas. Este Estado faz da descentralização e da desburocratização dos processos administrativos, propostas da onda neoliberal atual, desqualificando a educação, simpatizando com a retomada do autoritarismo nas decisões. Por outro lado, diversas pesquisas demonstram que os processos educativos devem primar sempre pela democracia em todos os níveis.

Muitas vezes, em uma abordagem superficial, as diversas proposições de gestão democrática, ou mesmo de descentralização da gestão, podem parecer idênticas ou muito similares. Mas devemos ter o cuidado de examinar a fundo cada proposta de gestão democrática da ou na educação, pois sob as aparências há diferenças e antagonismos matizados por interesses e concepções políticas locais e ou até particulares. A prática da gestão democrática da escola enquanto valor universal é prática de colaboração recíproca e se constitui em um desafio comprometido em garantir que a escola como um todo se efetive em local de diálogo, participação, comprometimento e respeito aos diferentes, saberes, ideologias, posicionamentos, etc. Para Andrade (2015), a escola é ainda o “local de resgate da humanização roubada” (p. 65).

Rocha e Valentini (2015), ao analisarem a gestão das escolas do campo da cidade de São Gabriel-RS, concluem que uma escola democrática que tenha uma gestão participativa, autônoma é ainda uma luta, um ideal a ser alcançado. Porém, o que se vivencia são, muitas vezes, a centralização e o autoritarismo alheios a qualquer tipo de perspectiva democrática (ROCHA E VALENTINI, 2015). Nem por isso, para esses autores, a escola deve deixar de ser o palco em que os conflitos, os debates, as ideologias e as ideias contraditórias, se constituem, em muitas questões, o próprio processo da busca pela gestão democrática e os gestores não devem temer a riqueza desse processo. Um primeiro passo, para fazer da gestão um caminho para ofertar aos educandos a educação que os liberta, objetivo, se não único, o principal de toda escola.

METODOLOGIA DA INVESTIGAÇÃO

A realização desta pesquisa utilizou-se da abordagem qualitativa do tipo descritiva e documental. Para coleta de dados, foram utilizados, primeiramente, referenciais teóricos norteadores dos aspectos que envolvem a gestão e a democracia, na perspectiva de considerar que a gestão escolar deve ser encarada como um processo de construção democrática, aliada à perspectiva de oferecer aos educandos uma educação de qualidade, que os liberte e seja capaz de promover uma transformação social para uma vida em que a humanidade dos humanos volte a ser a tônica de toda a civilização.

Após, a metodologia da análise de conteúdo estabelecida por Minayo (2001) fundamenta o tratamento e a interpretação dos dados coletados como etapa importantíssima da pesquisa, pois nela o pesquisador se propõe fazer inferências e interpretações que tentam desvendar o conteúdo subjacente que se manifesta na interpretação de documentos. Considerando esse aspecto e partindo do princípio segundo o qual a análise de conteúdo exige inferência do pesquisador, a neutralidade pode ser considerada uma limitação.

De outra forma, não se deve esquecer que o objeto de análise se constitui também em uma construção simbólica com significado para o pesquisador, e isto deve reverter-se na possibilidade da validação da pesquisa, aspectos que muitas vezes são desconsiderados em abordagens positivistas. Para Thompson “Não se deve considerar que o pesquisador não realize nenhuma inferência, fazendo uso da flexibilidade necessária, e, sim, que tome cuidado, tanto em detalhar como em cumprir as etapas que constituem o método, evitando tanto o positivismo como o idealismo” (MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2011, p. 734).

Triviños (1987) considera que o pesquisador que busca encontrar os significados intrínsecos e, por vezes, subjacentes ao objeto pesquisado, deve esforçar-se para ir além do “conteúdo manifesto” dos documentos. As análises qualitativas deverão desvendar o conteúdo latente que eles possuem. Os investigadores que só ficam no conteúdo manifesto dos documentos seguramente pertencem à linha positivista e pouco avançam para a compreensão, quase sempre complexa, de uma realidade social.

Para Minayo (2001), a análise de conteúdo se constitui na análise de informações sobre o comportamento humano, possibilitando uma aplicação em áreas do conhecimento bastante variadas, com funções que vão da verificação de hipóteses e/ou questões e descoberta do que está por trás dos conteúdos manifestos. Tais funções podem ser complementares, com aplicação tanto em pesquisas qualitativas como quantitativas.

Na perspectiva clássica de Bardin (1979), análise de conteúdo foi usada neste estudo para descrever e interpretar o conteúdo de documentos e textos. Essa análise ajudou a reinterpretar as mensagens e a atingir uma compreensão de seus significados num nível que vai além de uma leitura comum. Conforme Bardin,

A primeira atividade consiste em estabelecer contato com os documentos a analisar e em conhecer o texto, deixando-se invadir pelas interpretações. Consequentemente selecionamos os documentos, regimentos, leis que regulamentam o conselho, construindo parte do corpus analisado e as unidades de contexto para descrevê-las, interpretá-las e analisá-las (1979, p. 96),

Para a análise da gestão escolar da escola, objeto deste estudo, e com o consentimento da atual direção, fez-se uma exploração dos arquivos documentais dos órgãos de gestão da escola; foram analisados os documentos dos seguintes órgãos: Conselho Escolar, Grêmio Estudantil, Círculo de Pais e Mestres- (COM) e Serviço de Supervisão Escolar.

Em síntese, fez-se uma exploração do material documental da escola e escolheram-se os considerados mais relevantes para a pesquisa; nesse sentido, deu-se um tratamento qualitativo aos dados coletados, que serviram para subsidiar os resultados obtidos.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

A pesquisa na escola estadual objeto deste estudo, indica resultados que contribuem para ampliar o debate sobre a democracia nas escolas públicas. A escola analisada, a princípio, busca ser democrática, orientando-se a partir da legislação e das questões teóricas imbricadas. Para aprofundar este debate, apresentamos os resultados da pesquisa.

DIAGNÓSTICO DA ESCOLA E A GESTÃO DEMOCRÁTICA

A Escola pesquisada foi fundada pela administração municipal do município de São Gabriel no ano de 1937 com a intenção de suprir a necessidade da comunidade gabrielense de uma escola que recebesse os alunos de uma região da cidade em que ainda não havia estabelecimento de ensino. Seus moradores pertenciam a uma classe social de trabalhadores rurais e urbanos em se mantinha longe das escolas, localizadas em regiões mais centrais da cidade. Nos primeiros anos, foram ofertadas apenas as séries iniciais do atual ensino básico.

Vinte anos depois, em fevereiro de 1958, essa passou a ser uma escola administrada pelo Estado do Rio Grande do Sul e passou a oferecer o ensino fundamental completo. Em 2017, a escola oferece os Ensinos Fundamental e Médio, nos três turnos, e atende anualmente uma média de 700 alunos. O corpo docente é composto hoje por 65 professores e possui mais 12 funcionários que trabalham na secretaria, biblioteca, cozinha, limpeza e segurança. As famílias dos alunos possuem renda familiar em torno de três salários mínimos e diversos estudantes entram no mercado de trabalho, geralmente em serviços mal remunerados e com poucas perspectivas de evoluírem profissionalmente, antes de concluírem a Educação Básica. Estes dados são detalhados nos documentos apresentados aos órgãos analisados para esta pesquisa.

Pelos dados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), a escola pesquisada apresentou sensível melhoria no que diz respeito aos anos iniciais do Ensino Fundamental, passando de 4,4 para 4,6 na última avaliação divulgada no Censo Escolar de 2014. Vale mencionar que, embora o desempenho da Escola tenha melhorado, ficou ainda abaixo da média nacional (4,9), da estadual (5,4) e do próprio município (4,8).

Já nas séries finais do Ensino Fundamental, a escola apresentava média de 3,0 no ano de 2011 e passou a 2,6, na última avaliação. em 2013, ficando muito aquém da média nacional (4,0), estadual (4,0) e do município (2,9).

Segundo dados do Censo Escolar 2014, a escola pesquisada tinha cinco turmas com matrícula superior aos parâmetros sugeridos pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), para os Anos Finais do Ensino Fundamental - 5ª a 8ª série/ 6º ao 9º ano e 8 turmas com matrícula superior aos parâmetros sugeridos pelo CNE, para o Ensino Médio.

Outros dados a se salientar referem-se às Taxas de Rendimento (aprovação e reprovação) e ao Movimento escolar (abandono) dos alunos do Ensino Fundamental e Médio. Nesse aspecto, a escola apresenta índices oscilantes para o Ensino Fundamental quando se verifica que, em 2012, a taxa de aprovação foi de 74,2%; em 2013, de 70,7% e, em 2014, de 76,5%. As taxas de reprovação nesse mesmo período foram, respectivamente, 15%, 23,1% e 10,9%.

O destaque preocupante fica com a taxa de abandono que aumentou para mais de 100% no período analisado, passando de 6,2% em 2013 para 12,6%, em 2014. Especialmente em relação ao Ensino Médio, as taxas divulgadas pelo Censo Escolar em 2014 preocupam, pois a aprovação registrada passa de 67,8%, em 2012, para 63,1%, em 2013, e para 58,8% em 2014. A reprovação registrada foi de 12,1%, em 2012; 16,9%, em 2013 e em 18,9%, em 2014. Já o movimento dos alunos no que se refere ao abandono é 20,1% em 2012 e diminui para 20% em 2013, mas volta a crescer em 2014, quando se registram 22,3% dos alunos matriculados no referido ano.

Em relação à Prova Brasil, verificou-se que nos anos iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano), a escola ficou acima da média nacional, tanto em Língua Portuguesa quanto em Matemática. Em Língua Portuguesa, a média nacional foi 189,71 e a da escola foi 190,39, no ano de 2013; uma melhora em relação ao ano de 2011, em que a média nacional era de 185,69 e a da escola de 173,49. Em Matemática, em 2013, a média nacional foi 205,08 e a da escola 205,83, demonstrando também uma sensível melhora em relação ao ano de 2011, quando a média nacional foi 204,58 e a escola apresentou média 190,16. Já nos anos finais do Ensino Fundamental (6º ao 9º ano), os dados são preocupantes, pois a escola apresentou, em Língua Portuguesa, média de 221,80 e, em Matemática, 229,91,

índices muito abaixo da média nacional em 2013, 239,39 em Língua Portuguesa e 243,79 em Matemática. Além disso, variou, negativamente, considerando os próprios dados no período entre 2011 e 2013 quando se verifica para Língua Portuguesa 244,86 e Matemática 245,62.

ANÁLISE DOCUMENTAL E A GESTÃO DEMOCRÁTICA

Com base no estudo dos documentos do conselho escolar, do grêmio estudantil, do círculo de pais e mestres e da supervisão escolar, fez-se uma análise e uma síntese dos resultados encontrados.

O Conselho Escolar reuniu-se oito vezes durante o período de março de 2014 a outubro de 2016, com a participação média de 50% de seus membros. Na maioria das reuniões, os segmentos que participaram foram o dos professores e o dos funcionários. Nas oito reuniões registradas houve comparecimento do segmento de pais e alunos em apenas cinco reuniões, não havendo qualquer registro explícito de sua participação.

Os temas registrados nas atas desse conselho se referem basicamente a gestão financeira da escola e, quase sempre, com o intuito único de fiscalização da prestação de contas da direção. Não há registro de questões relacionadas a aspectos educacionais e/ou de gestão do educandário.

Os registros encontrados sobre o grêmio estudantil são parcos e difusos, sem cronologia e sem as atas registradas. Os documentos encontrados indicam que não há este órgão constituído na escola por mais de dez anos.

As reuniões pedagógicas propostas pelo Serviço de Supervisão Escolar mostram que este se constitui em um dos fóruns com registros mais sistematizados. Na análise de conteúdo realizada a partir das atas disponíveis no período investigado (2012 a 2016), constatou-se uma participação mais efetiva do grupo de docentes da escola, com a participação média de 80% dos professores. Nesses encontros, os temas discutidos variavam entre planejamento pedagógico, dificuldades de ensino e aprendizagem, problemas de disciplina de alunos, avaliação escolar, participação da família no processo de ensino e aprendizagem.

Percebem-se ainda, no Livro de Atas, registros de encontros de professores para tratar de assuntos referentes, especificamente, às áreas do conhecimento, mas sempre com o foco no planejamento das atividades e/ou com o intuito de avaliar a prática pedagógica.

Também constam desses registros relatos de atas de conselhos de classe das turmas do Ensino Fundamental e Médio da escola. Esses encontros são, exclusivamente, entre o Setor de Supervisão e a turma de alunos, que

conversam sobre conflitos e anseios da turma, que, pelos registros, são levados em reuniões posteriores, ao conhecimento dos professores da turma para análise e encaminhamentos.

Os registros da reunião do Círculo de Pais e Mestres são difusos e sem atas registradas durante o período analisado. Supõe-se, pelos documentos apresentados, que não houve reuniões desse fórum de gestão. Apenas há registros da ata da posse dos seus membros.

Notam-se, pelos registros encontrados nos órgãos de gestão da escola, que o processo de gestão escolar ainda está carente de participação democrática mais efetiva. Os principais fóruns de gestão destacados como democráticos parecem apenas cumprir requisitos básicos da exigência legal.

Após análise dos documentos relacionados a fóruns de gestão da escola em questão, verificou-se que em muitos destes fóruns não existe participação efetiva dos seus membros.

Há, pelos registros, pouquíssima participação dos pais e da comunidade escolar nas decisões de gestão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Gestão Democrática em uma escola pública é um dos fatores considerados essenciais para a melhora do desempenho do ensino e da aprendizagem. Já na LDB (BRASIL, 2005), após mais de uma década de vivência da democracia no Brasil, a participação passou a ser condição obrigatória na construção dos projetos Políticos Pedagógicos de todas as escolas brasileiras.

Nesse contexto, a partir dos dados de pesquisa analisados, percebe-se que a escola pesquisada possui índices aquém do requerido pelos documentos oficiais e estudos sobre a temática. Alguns fatores necessitam ser considerados para a explicação desses baixos índices de participação, como o grau de participação da comunidade escolar na gestão da escola, destacado nesta análise. Este se mostrou ainda em construção, pois o Conselho Escolar realiza poucas reuniões e com baixo índice participativo de seus membros. Já o Serviço de Supervisão Escolar aparece como órgão consultivo da escola com considerável participação de professores e alunos.

A análise traz como preocupação a inexistência de um Grêmio Estudantil ativo, pois, segundo informações da atual direção, apenas no 2º semestre de 2016 ele começou suas atividades, após dez anos sem qualquer registro de manifestação deste órgão.

Quanto ao Círculo de Pais e Mestres não há registro para uma análise de sua efetividade, e segundo informações da atual direção não houve reuniões desse órgão após a posse dos atuais membros (dois anos).

Esta pesquisa ateve-se especialmente à análise qualitativa dos órgãos de gestão da escola, trazendo para essa análise dados quantitativos da escola. Para um melhor diagnóstico seria importante analisar dados sociais e econômicos das famílias dos estudantes, bem como os de contextos pedagógicos de pesquisas com o corpo docente, temas para futuras investigações.

Fica o desafio para os investigadores e educadores que se atêm ao tema da democracia em escolas públicas, mas, e especialmente, os resultados desta investigação procuram contribuir com os gestores dessa escola, para que se efetive a participação na gestão escolar dos órgãos representativos. Registra-se que o acesso aos documentos para esta pesquisa é um passo importante que a atual direção dá para tornar a escola uma referência na construção democrática de uma gestão efetivamente representativa.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, R. M. M. Um desafio na construção e efetivação de espaços dialógicos e participativos na escola. In: MARTINS, Claude da Silva Lima et.al (Org.) **Fortalecendo a Educação e suas relações nos espaços educacionais**. Vol.1. Bagé - RS: Fundação Universidade Federal do Pampa, 2015.

AZANHA, J. M. P. Uma reflexão sobre a formação do professor da escola básica. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.30, n.2, p. 369-378, maio/ago. 2004

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Ed. 70, 1979.

BARROSO, J. O Estado, a Educação e a regulação das Políticas Públicas. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 26, n. 92, p. 725-751, Especial - Out. 2005

BOTLER, A. M. H. Repercussões das políticas educacionais na organização escolar: o fator tempo entre a autonomia e a regulação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - RBP AE - v. 31, n. 1, p. 107 – 124, jan./abr. 2015.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 9. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024** (Lei nº 13005 de 25 de Junho de 2014). Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 26 Out. 2016.

BRASIL. LDB. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. MEC/Brasília, 2005. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70320/65.pdf?sequence=3>>. Acesso em maio de 2017>.

CÓSSIO *et al.* Gestão educacional e reinvenção da democracia: questões sobre regulação e emancipação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - RBP AE – v.26, n.2, p.325-341, mai./ago. 2010

CURY, C. R. J. Por um novo plano nacional de educação. In: **Cadernos de Pesquisa**. v 41, n 144, set/dez 2011, p.790-811.

CURY, C. R. J. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. São Bernardo do Campo, v. 18, n.2, jul/dez 2002, p.163 -174.

DOURADO, L. F. A escolha de dirigentes escolares: políticas de gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura S. Capareto (Org). **Gestão Democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 1998.

FLACH, S. F.; SAKATA, K. L.S. O princípio da gestão democrática na educação pública e sua efetivação no âmbito do sistema municipal de ensino de Ponta Grossa- PR. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - RBP AE** - v. 32, n. 2, p. 549 - 569 mai./ago. 2016.

LUCE, M. B; MEDEIROS, I. L. P. **Gestão Escolar Democrática: concepções e vivências**. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

MAIA, B. P. **Os desafios e as superações na construção coletiva do Projeto Político Pedagógico**. Curitiba: Intersaberes, 2013 – (Séries Processos Educacionais).

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa Social: Teoria Método e Criatividade**. 17ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MOZZATO, A. R.; GRZYBOVSKI, D. Análise de Conteúdo como Técnica de Análise de Dados Qualitativos no Campo da Administração: Potencial e Desafios. **ANPAD/RAC**, 2011. Disponível em <http://www.anpad.org.br/rac>

PARO, V. H. **Estrutura da Escola e prática Educacional Democrática** – USP – GT: Estado e Política Educacional/n.5. Agência Financiadora: CNPq, 2010. Disponível em: <<http://30reuniao.anped.org.br/trabalhos/GT05-2780--Int.pdf>>. Acesso mai. 2017.

PARO, V. H. **Gestão Democrática da Escola Pública**. 5. ed. São Paulo: Ed. Xamã, 2000.

PENIN, S.; VIEIRA, S. Refletindo sobre a função social da Escola. In: VIEIRA, S. L. (Org.). **Gestão da escola: desafios a enfrentar**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p. 13- 45.

ROCHA, J. M.; VALENTINI, L. M. A. B. **Escola do Campo**: desafios para o enraizamento de uma prática educacional democrática. Jundiaí: Paco Editorial: 2015.

SARTORI, J. **Formação do professor em serviço**: da (re) construção teórica e ressignificação da prática. Passo Fundo: Ed. Universidade de Passo Fundo, 2013.

TRIVIÑOS, A. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VALENTINI, L. M. A. B.; ROCHA, J. M. Cortando a Cerca: Uma Escola do Campo frente à Multiculturalidade Contemporânea. **Revista Monografias Ambientais**, v. 8, p. 1798-1816, 2012.

JEFFERSON MARÇAL DA ROCHA possui graduação em Ciências Econômicas pela Fundação Educacional de Alegrete (1989), mestrado em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul - Bolsa CNPq (1999), doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Paraná - Bolsa Capes (2004) e Pós-doutorado em Gestão Ambiental (UNEX - Universidade de Extremadura- ESPANHA, 2005/2006 - Bolsa CE) e em

Desenvolvimento Regional (Universidade de Santa Cruz do Sul - 2017/2018 - Bolsa Capes) . Atualmente é professor Associado da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), docente do Programa de Pós-Graduação em Educação - Mestrado Profissional (PPGEdu) da Unipampa, professor colaborador do PPGA da Universidade de Caxias do Sul. E-mail: jeffersonmrocha@gmail.com

LÚCIO JORGE HAMMES possui graduação em Filosofia pela Faculdade de Filosofia N. S.ª da Imaculada Conceição (1988), graduação em Teologia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (1993), mestrado em Teologia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2000) e doutorado em Educação pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2005). Atualmente é professor associado da Universidade Federal do Pampa. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Filosofia da Educação, atuando principalmente nos seguintes temas: cidadania, capital social, cultura de paz, juventude e desenvolvimento sustentável. E-mail: luciohammes@unipampa.edu.br

*Recebido em julho de 2017
Aprovado em novembro de 2017*

Florestan Fernandes: uma voz imprescindível

LUIZ DE SOUSA JUNIOR

Neste ano de 2018 completam-se 30 anos da atual Constituição Federal (CF) da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. Ocorre que, desde então, já foram aprovadas 95 Emendas Constitucionais até a presente data, as quais desfiguraram quase completamente os objetivos e alcance do texto original. Com efeito, a CF de 1988 apontava para a construção de um Estado de Bem-Estar Social, nos moldes dos países europeus, pós-segunda guerra mundial, e de ampliação dos direitos da cidadania. Tal perspectiva foi bombardeada desde os primeiros anos de vigência da CF, a pretexto da “modernização” do Estado, que nada mais era do que a promoção do *downsizing* dos direitos sociais. Apenas um breve período, de mais ou menos dez anos, entre 2004 e 2014, foi de expansão do Estado Social, sem, contudo, alterar a estrutura de acumulação de capital. Mesmo assim, cobra-se, hoje, esse “insulto” cometido contra as forças tradicionais locais e transnacionais, exigindo-se, por exemplo, o retorno do investimento em políticas sociais ao patamar que fora praticado há 30 anos.

A educação sofrerá fortemente os impactos dessa política regressiva. Até porque, com relação ao desmonte da Constituição Federal, a área tinha sido poupada de grandes cortes. Num certo sentido, as emendas constitucionais aprovadas com relação ao capítulo da Educação, se não significaram maior aporte de recursos, ao menos não implicaram redução dos percentuais investidos.¹ Isso foi alterado tragicamente com a aprovação da Emenda Constitucional 95/2016, visto que, de forma concreta, essa Emenda desvincula os recursos constitucionalmente direcionados para as áreas de educação e saúde nos próximos 20 anos.

A luta pela vinculação de percentuais de recursos de impostos para a educação foi um dos principais embates que se deu na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1986-1988 e teve em Florestan Fernandes, deputado constituinte pelo Partido dos Trabalhadores (PT), um dos seus maiores defensores.

1 Note-se que a promulgação da Emenda Constitucional 59/2009 sinalizou para ampliação do investimento na Educação Básica. A Lei 12.858/2013, que trata da distribuição dos recursos do petróleo e gás natural para saúde e educação, e a Lei 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação, na esteira desse movimento de incremento de recursos para o setor, também apontavam para o aumento de recursos para a educação pública.

Tive a honra e felicidade de poder conversar com o deputado Florestan Fernandes acerca do processo constituinte de 1986-1988. A entrevista aconteceu em virtude de pesquisa que desenvolvi, no início dos anos de 1990. Julguei fundamental escutá-lo sobre o projeto de construção do projeto de educação do PT e o diálogo ocorrido entre os diversos partidos no interior da própria ANC, para fins de conclusão de minha dissertação de mestrado.² Foi a única entrevista utilizada na dissertação.

Florestan Fernandes deixou um legado incomensurável para a sociologia, em geral, e para a educação brasileira, em particular. É considerado o fundador da sociologia crítica no Brasil. Sua vasta produção nos permite conhecer muito da estrutura social brasileira, suas desigualdades e contradições. Seus estudos de mestrado, doutorado e livre docência abordaram, respectivamente, os seguintes temas: A organização social da sociedade Tupinambá”, “A função social da guerra na sociedade Tupinambá” e “Ensaio sobre o método de interpretação funcionalista na sociologia”. Como catedrático escreveu “A integração do negro na sociedade de classes”. Foi professor da Universidade de São Paulo - onde foi aposentado, compulsoriamente, pelo regime militar - da Columbia University, da Universidade de Toronto, da Universidade de Yale e da Pontifícia Universidade Católica (PUC) de São Paulo. Em 1975, lança um dos seus clássicos, “A revolução burguesa no Brasil”, mudando radicalmente a interpretação acerca do desenvolvimento do capitalismo no Brasil. Para Octavio Ianni (2015), o segredo do pensamento de Florestan Fernandes se encontra justamente no fato de que “ele se constrói a partir da perspectiva dos grupos e classes sociais que compõem o povo propriamente dito, os trabalhadores da cidade e do campo” (p. 70).

No campo da educação salta à vista sua defesa intransigente do ensino público, como o fez na campanha em defesa da escola pública, no final dos anos de 1960, e que foi retomada na sua participação na ANC de 1986-1988. Tratava-se de uma postura ativa, a qual Dermeval Saviani sintetizou em quatro aspectos:

2 A pesquisa foi concluída sob orientação da professora Luzete Adelaide Pereira, em 1994, que veio a substituir meu primeiro orientador, professor Silvio Frank Alem, já bastante enfermo, na ocasião, e que viria a falecer em dezembro de 1993. O estudo seria defendido - e aprovado - junto ao então Curso de Mestrado em Educação, atualmente Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). A banca examinadora foi composta pelas seguintes pesquisadoras: Luzete Adelaide Pereira (orientadora), Maria de Lourdes Barreto e Sofia Lerche Vieira.

O primeiro aspecto enfoca a figura do professor Florestan, evidenciando o profundo significado educativo que marcou o seu magistério. O segundo aspecto destaca o lugar ocupado pela educação nas investigações científicas por ele realizadas. O terceiro refere-se ao seu engajamento na luta em defesa da educação pública, desde a campanha em defesa da escola pública até a sua atuação como deputado federal. Finalmente, o quarto aspecto coloca em evidência o publicista incansável, empenhado em divulgar sob todas as formas a seu alcance, a causa da defesa de uma escola pública de qualidade acessível a todos os brasileiros (SAVIANI, 1996)

A entrevista que se segue tratou, exatamente, da atuação de Florestan tanto na condição de parlamentar quanto de publicista da causa educacional. Em perspectiva, ressalta-se que a militância de Florestan, seja como educador/pesquisador seja, posteriormente, como parlamentar, continua como referência para as forças democráticas e populares do país, que almejavam um país mais inclusivo e mais justo. Ela me foi concedida, finalmente, em 23 de setembro de 1993. Conforme já fiz referência, foi a única entrevista que utilizei no estudo, que versava sobre o projeto de educação do PT na ANC de 1986-1988. A grandeza da figura de Florestan justifica essa decisão. Mas o fato é que até a presente data, esta entrevista não foi dada a conhecimento público em sua integralidade.

O encontro ocorreu no próprio gabinete de Florestan, na Câmara dos Deputados, em Brasília. A agenda atribulada do parlamentar foi um obstáculo para sua imediata realização e, por conta disso, acabou por acontecer antes do início de uma sessão da Comissão de Educação, da qual fazia parte. Mesmo assim, com a gentileza e humildade que marcaram a personalidade do maior dos sociólogos brasileiros, Florestan, com voz pausada e num tom muito baixo, já denunciando a idade avançada e seus problemas de saúde, respondeu prontamente a todas as perguntas. Isso não o impedia de, a cada 15 ou 20 minutos, solicitar a um dos seus assessores verificar se a sessão estava por se iniciar. Naquele dia, felizmente para mim, a sessão não deu quórum.

O ano de 1993 transcorria sob o manto de uma revisão constitucional que, ao final das contas, seria um enorme fiasco em razão das expectativas iniciais. Foram poucas alterações no texto original aprovado em 1988. Apenas seis Emendas Constitucionais de Revisão foram aprovadas, sendo as mais importantes foram a que criou o Fundo Social de Emergências e a que alterou o tempo do mandato presidencial de cinco para quatro anos.

O período que se sucedera à promulgação da Constituição Federal de 1988 fora de muita instabilidade política e econômica, com o *impeachment* do primeiro presidente eleito pós-Ditadura Militar, Fernando Collor de Melo, acusado de corrupção, que implantara um fracassado plano de estabilidade da economia. Seu sucessor, Itamar Franco, embora não tenha gozado de forte apoio

parlamentar, obteve sucesso na economia com o chamado Plano Real, resultando, em seguida, na eleição de 1994 do seu então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, para presidente da República.

Florestan participara de todo o processo constituinte. Eleito pelo estado de São Paulo e compondo uma minúscula bancada de 16 parlamentares do PT, destacou-se por sua atuação em defesa da escola pública, estatal e gratuita e se tornou o principal interlocutor das forças progressistas acerca do tema. Marxista convicto e profundo conhecedor da sociedade brasileira, sua voz se fez respeitada, mesmo estando em franca minoria. E isso, por certo, fez toda a diferença.

Nesta entrevista procurei ouvir o parlamentar petista, inicialmente, acerca da construção do projeto de educação que o PT levaria para o debate na ANC, desde os primeiros escritos sobre o tema e os debates entre as diversas alas do partido sobre os desafios para a construção de uma educação pública e de qualidade. Florestan chama a atenção de, pelo menos, duas divergências basilares que marcaram esses debates no interior do Partido, as quais têm a ver com a posição de membros da Igreja católica: a primeira dizia respeito à questão da exclusividade³ dos recursos do governo para o ensino público. Essa posição tornou-se vencedora depois de uma discussão acirrada, segundo Florestan, por conta do voto de minerva de Lula e com provável apoio dos militantes das comunidades eclesiais de base que participavam do PT. Um outro ponto discordante se deu com relação ao tema do aborto. Nesse tema, os católicos não abriram mão por se tratar de um dogma da sua fé. Acabou por prevalecer uma solução intermediária, assim descrita por Florestan: “nas questões sem consenso deveria haver tolerância para com os divergentes”. Tais decisões contribuíram para que parlamentares que estavam ensaiando um abandono do PT, já naquela época, a exemplo de Plínio de Arruda Sampaio, adiassem esse desfecho.⁴

No plano da ação parlamentar, Florestan narra como buscou sair do isolamento nos debates constitucionais, utilizando uma “tática de superação de obstáculos”, como viria a denominar essa postura de buscar diálogos com outras forças políticas. Narra ainda como setores da Igreja Católica fizeram poderosos *lobbies* para favorecer a iniciativa privada com a abertura para o financiamento público de suas escolas.

Antes, porém, o deputado constituinte nos fez trilhar pela história da educação brasileira, numa deliciosa síntese sobre o que chamou de pensamento pedagógico de esquerda. Nessa breve digressão sobre a atuação da esquerda

3 Na entrevista, Florestan denomina de prioridade, porém, a proposta apresentada pelo PT tratava de exclusividade.

4 Plínio de Arruda Sampaio e outros militantes vieram a se desligar do PT, efetivamente, no ano de 2005, não necessariamente por conta dos motivos apontados por Florestan Fernandes nesta entrevista.

parlamentar em defesa da educação pública, desponta o intelectual firme em suas posições de princípios, mas atento às circunstâncias daquele momento e do espaço restrito de atuação, bem como da correlação de forças, claramente desfavorável, que obrigava esses parlamentares a esquadriñar negociações para além até dos projetos partidários. Tal flexibilidade, diria Florestan, constituir-se-ia em “uma espécie de oportunismo construtivo”, em que se buscava obter algum ganho, evitando uma derrota total, e permitindo acúmulo de forças para buscar novos avanços.

Ao final dos trabalhos da ANC e, em que pese o debate aberto sobre a assinatura ou não do texto constitucional - quando setores da esquerda do PT propuseram pura e simplesmente rejeitar *in totum* o resultado final da Constituinte, posição que não prevaleceu - a nova Constituição Federal inauguraria um período em que, entre saltos e sobressaltos da História, caminharia no sentido de construção de um Estado de cidadania social, que estaria a se findar com o golpe jurídico-midiático que depôs a presidenta legitimamente eleita, Dilma Rousseff, abreviando, não se sabe se de forma definitiva, o ciclo de hegemonia eleitoral do PT, iniciado em 2003, com a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva.

Florestan Fernandes veio a falecer em 10 de agosto de 1995, dois anos após me ter concedido esta entrevista, em razão de um transplante de fígado malsucedido, realizado no Hospital das Clínicas de São Paulo, e como resultado de um possível erro médico quanto ao procedimento.⁵

A entrevista foi essencial para a consecução dos objetivos de minha dissertação, mas, por diversos motivos, fui adiando sua publicação na íntegra.⁶ Quase um quarto de século depois, eis que surgiu a oportunidade de dar conhecimento público dessa contribuição de Florestan Fernandes ao debate acerca dos rumos da educação brasileira. Com efeito, o grave momento político atual, resultante do aprofundamento das medidas de exceção, ataque aos movimentos sociais, particularmente o do magistério, assassinato de lideranças populares,⁷ além dos cortes de gastos públicos, que praticamente inviabilizam a

5 Em tocante artigo no *Jornal Folha de São Paulo*, o jornalista Florestan Fernandes Junior (2015) narra o calvário de seu pai, que resultou no seu falecimento. O artigo está disponível para conhecimento público (na FSP, apenas para assinantes), em diversos ambientes virtuais, a exemplo do sítio do blog Viomundo por meio do link: <http://www.viomundo.com.br/denuncias/137176.html>.

6 A dissertação foi publicada na forma de livro, em 1998, mas sem a íntegra da entrevista. A esse respeito, ver SOUSA JUNIOR (1998).

7 No período posterior ao golpe de 2015, e até mesmo um pouco antes, o Brasil assistiu ao assassinato de 24 lideranças populares, entre elas a vereadora Marielle Franco, quinta mais votada do município do Rio de Janeiro; professores serem reprimidos quando em defesa dos seus planos de cargo, carreira e remuneração, caso do município de São Paulo, na gestão de João Doria, e; por fim, intervenção militar no Estado do Rio de Janeiro.

Ciência & Tecnologia em nosso país, põe em risco as poucas conquistas obtidas na Constituição de 1988, sobretudo quanto ao capítulo da educação, pelas quais Florestan tanto se bateu até seu último sopro de vida.

Como intelectual orgânico que o foi, a voz de Florestan Fernandes precisa ecoar em nossos corações e mentes. Ele, indubitavelmente, está na categoria dos grandes vultos da humanidade que o poeta Bertold Brecht definiria como os imprescindíveis.

Quero, por fim, deixar meus agradecimentos à família de Florestan Fernandes, na pessoa do seu filho, jornalista Florestan Fernandes Junior, pela gentileza de autorizar a publicação desta entrevista inédita.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 2016.

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

BRASIL. Lei 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 2014.

FERNANDES JUNIOR, Florestan. O adeus em um olhar: a vida e a morte de Florestan Fernandes. **Folha de São Paulo**. Caderno Ilustríssima, 20.10.2015. Disponível (para assinantes) em <http://m.folha.uol.com.br/ilustrissima/2015/10/1699583-o-adeus-em-um-olhar-a-vida-e-a-morte-de-florestan-fernandes.shtml>. Acesso em 20/11/2016.

IANNI, Octavio. Florestan Fernandes e a formação da sociologia brasileira. In: IANNI, Octavio (Org.). **Florestan Fernandes: sociologia crítica e militante**. 2ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011, p. 15-72.

SAVIANI, Dermeval. Florestan Fernandes e a educação. **Estudos Avançados**. vol. 10, nº. 26. São Paulo Jan./Abr. 1996. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141996000100013. Acesso em 18 de outubro de 2017.

SOUSA JUNIOR, Luiz de. **Educação e Política**: o projeto de educação do Partido dos Trabalhadores e a Constituinte de 1988. João Pessoa-PB: Editora Universitária, UFPB, 1998. 162 p.

LUIZ DE SOUSA JUNIOR possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Paraíba (1988), mestrado em Educação pela Universidade Federal da Paraíba (1994) e doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo (2003). Atualmente é professor Associado da Universidade Federal da Paraíba. E-mail: luizsjunior@gmail.com

ENTREVISTA INÉDITA COM FLORESTAN FERNANDES

Luiz de Sousa Junior: Bem professor, como o senhor sabe, a dissertação vai versar sobre o Partido dos Trabalhadores, o projeto de educação do partido com foco da Assembleia Nacional Constituinte. Eu gostaria de começar pelo fim. É mais ou menos o seguinte: Como o senhor avalia, hoje, o resultado dos debates constitucionais sobre o capítulo da educação na Constituinte de 1988? O senhor acha que foi positivo, foi um resultado além ou aquém do esperado pelo PT?

Florestan Fernandes: Bem, o PT não tinha programa ou projeto na área da educação. Esse projeto foi construído, não bem um projeto, mas um conjunto de ideias, tomadas de posição, isso tudo foi construído pelos professores petistas, posteriormente. É um órgão muito ativo, pelo menos pelo o que eu conheço em São Paulo, é um núcleo muito ativo dentro do PT. E cada acumulação de experiência nas várias áreas do ensino na cidade de São Paulo... os professores que tendem a ir para o PT são inconformistas, tem uma boa experiência prática e uma boa base teórica. Então, o projeto veio depois da elaboração da Constituição. Se você pegar...você deve ter, não tem o projeto de eleição do PT?...você vai ver que a área de educação ali é muito pobre e não condiz com a impregnação popular e socialista do partido. Isso se deve à origem inicial técnica, que foi constitucionalista, elaborada pelo professor (Fábio Konder) Comparato, que teve que aderir ao projeto. Houve um grupo, do qual participavam Plínio de Arruda Sampaio, eu, José Genoíno, Marco Aurélio Garcia. Nós andamos discutindo pontos da futura Constituição, e aí houve uma primeira inclusão de posições do PT em relação à Constituição e sua elaboração. E, posteriormente, nós tivemos ganhos no setor em Cajamar. E aí, já com maior número de quadros e militantes, pegamos ponto por ponto, os quais foram questionados. Não foram todas as questões, mas aquelas que foram questionadas.

Luiz de Sousa Junior: Essa foi a reunião do Diretório Nacional?

Florestan Fernandes: Essa reunião teve uma abrangência que ia de deputados, quadros, diretoria, as bases e naturalmente, membros dos diversos órgãos diretivos. Nessa reunião foram discutidos pontos que exprimiam minha posição também, através de concessões mútuas na área do que deveria ser a social democracia, o socialismo, comunismo. E, também, concessões mútuas naquilo que dizia respeito às posições dogmáticas de grupos e correntes. Vou dar dois exemplos: a questão da prioridade dos recursos do governo para o ensino público acabou

ganhando por voto de Minerva do Lula. E quer dizer que o setor católico admitiu esse avanço. Agora, a questão por exemplo, do parto provocado, na questão do aborto, ocorreu uma disputa mais acirrada, porque os católicos não podiam abrir não de um dogma da sua fé. Houve várias tentativas de acomodação, não deram certo e se formou uma comissão especial que retirou uma diretriz: nas questões sem consenso deveria haver tolerância para com os divergentes.

Luiz de Sousa Junior: Isso faz parte do Estatuto do PT, não é?

Florestan Fernandes: É. E a inconsequência de militantes como Plínio Arruda Sampaio e outros que estavam ameaçando sair do PT e vieram a rever a posição e desenvolveram um comportamento conciliador. Agora, na área da educação, o nosso projeto é reconhecidamente pobre. O nosso projeto tem pontos avançados, mas dentro de uma perspectiva puramente na classe trabalhadora, interesses e ideologias dos trabalhadores, do socialismo, das transformações da sociedade brasileira, o projeto ficou aquém das exigências, o projeto do partido. E, por isso, quando eu era o responsável pelo setor da educação do PT, me reuni com alguns deputados que eram de esquerda e centro esquerda, firmamos uma espécie de bloco, tivemos a ideia de fundar, de constituir uma base de defesa externa. Porque, nós sabíamos que o embate com os conservadores iria ser muito forte entre os parlamentares. Então nós precisávamos de apoio e que não íamos nos encontrar entre os parlamentares que tinham posições contrárias às nossas. Então, nós formamos um grupo que acabou desembocando no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública.

Luiz de Sousa Junior: Octávio Elísio, Hermes Zaneti...

Florestan Fernandes: É, Zaneti, e tinha mais alguns padrinhos e elementos. Havia também até pessoas que só trabalharam naquela ocasião porque não tinham posição de esquerda, mas como eram educadores, eles tinham um avanço doutrinário no domínio da pedagogia que os impelia de ir além da média do pensamento conservador brasileiro que é muito atrasada nesse ponto, essa média é atrasada. E o eixo da nossa influência teve o fato de que eu e Octavio Elísio elaboramos vários projetos para dividir com colegas que eram professores e em troca tínhamos o apoio para nossos projetos.

Luiz de Sousa Junior: Ampliava a frente?

Florestan Fernandes: Ampliávamos a frente. E graças a isso, alguns dos nossos projetos têm a proposição inicial de pessoas que apenas estavam de acordo com o que se pretendia e assinavam.

Luiz de Sousa Junior: Uma tática?

Florestan Fernandes: Uma tática de superação dos obstáculos. E, ainda assim, ela não deu os resultados que nós pretendíamos, claro, no Plenário... porque antes havia as subcomissões, as comissões e comissão de sistematização e o Plenário. E os conservadores de vários partidos tinham vínculos muito estreitos com as posições ideológicas de natureza confessional ou posições que eram capitalistas, do lobby ensino remunerado. Os *lobbies* atuavam de uma maneira muito forte. A igreja católica, em muitos pontos, não desenvolveu qualquer ajustamento conosco. Ela atuou de uma maneira muito rigorosa, de maneira vertical, tradicionalista. Esse pessoal teve uma influência em boa parte [da] Assembleia Constituinte, padres, freiras, principalmente freiras. O próprio Dom Luciano Mendes esteve presente em alguns debates defendendo as posições dela.

Luiz de Sousa Junior: O senhor chegou a denunciar e recebeu pressões através de telegramas?

Florestan Fernandes: Ah, todos receberam.

Luiz de Sousa Junior: ...da Igreja, da alta hierarquia.

Florestan Fernandes: Mas é preciso distinguir a Teologia da Libertação; foi muito coerente. Eu, por exemplo, por questões pessoais, quando voltei do Canadá, durante dois anos ficaria totalmente incomunicável na sociedade brasileira se não fosse[m] os companheiros, antigos alunos, aqueles colegas, jovens de correntes políticas que eram chegadas à Igreja católica. Eram esquerdistas, alguns até bem revolucionários e tinham meios de promover minhas atividades externas, semilegais, que era um tipo de nível de ensino. E note: esse setor teve muita coerência e eu estive muito preocupado na ocasião com a posições que eu tinha que defender e falei com um dos principais membros desse movimento de jovens da Igreja Católica, se eles ficariam constrangidos com a minhas posições, e disseram: “Então, está bom professor, o senhor tem plena liberdade, nós compreendemos quais são as suas posições e respeitamos. O senhor pode agir sem nenhum tipo de

preocupação”. Quer dizer, eu estava com o meu caminho livre dentro da Igreja Católica entre aqueles que cooperaram mais comigo tanto antes quanto depois da saída do Brasil.

Luiz de Sousa Junior: Professor, agora voltando um pouco à questão dos projetos do PT na educação. O PT primeiro apresenta um projeto de Fábio Konder Comparato. Esse projeto depois evoluiu para uma outra proposta que foi essa, que digamos assim, fechada nessa reunião em Cajamar.

Florestan Fernandes: Agora, eu tenho que dizer uma coisa do ponto de vista técnico, desde que a influência do PT não foi especificamente socialista, houve um empobrecimento do projeto em construção. O projeto Comparato, tecnicamente era melhor do que o projeto que nós defendemos, isso em técnica legislativa. Agora, na prática, o PT tinha também que dar respostas às exigências do movimento sindical, para as classes trabalhadoras e os movimentos sociais que são fortes no PT. E que cresceram muito depois da Constituinte, mas que já tinham força anteriormente e o PT tinha que assumir essas posições e avançar. Agora, o partido não se isolou na defesa de posições fechadas. O partido procurou posições reformistas, mas que na situação brasileira representavam um avanço para criar as condições de um aprofundamento das reformas e das mudanças. Quer dizer, uma posição reformista que tinha um embasamento mais largo.

Luiz de Sousa Junior: O professor Moacir Gadotti, na ANPED (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação) de 1986, ele apresentou uma proposta de educação do PT.

Florestan Fernandes: É. Agora, a posição dele é uma posição que diz respeito a defesa de algumas pessoas do partido. E também dizem respeito a posições muito pessoais. Nem todos os militantes do PT estavam dispostos a rezar por essa cartilha; há uma concepção de educação que tinha vínculos com as acomodações do socialismo com o cristianismo. É claro que eu não sei o quanto o trabalho do professor Gadotti do Gadotti – porque eu não conheço, a menos que seja algum trabalho que eu li e não percebi que tivesse essa conotação – tinha que ver essa origem. Mas o que me preocupou na ocasião foi a pobreza do ponto de partida. O que nós fizemos aqui não tem, naturalmente, os vínculos de classes e rebeldia que poderiam caracterizar o PT.

Luiz de Sousa Junior: Por exemplo, professor.

Florestan Fernandes: Por exemplo, a derrota da verba para a escola pública. Eu sofri quatro derrotas em todos os níveis, eu fui derrotado em todos os níveis na defesa desse princípio.

Luiz de Sousa Junior: Comissão, subcomissões, comissão de sistematização e Plenário.

Florestan Fernandes: Perdi em todos. O PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) já existia quando se fez a votação final no plenário. Eu apelei abertamente ao Covas (Mario Covas) que ele devia mudar a posição do partido. Ai, ele disse que não podia por conta do compromisso e eu disse “Até onde Vossa Excelência vai levar seus compromissos? Vossa Excelência saiu do PMDB (Partido do Movimento democrático Brasileiro), vai carregar o PMDB pelo resto da vida?”. Mas são os compromissos típicos do político brasileiro que não pode negligenciar o significado das implicações eleitorais, políticas, de posições assumidas na elaboração exatamente dentro de uma Constituição. E tinha compromissos, como ainda tem, com aquele setor da escola confessional e é mais fechado. A Igreja hoje tem muitos pontos que não têm importância como teve (*sic*) no passado. E, de outro lado, há peculiaridades na história brasileira que são típicas do nosso país. Não têm nada que ver com a experiência alemã, com as experiências desse ou daquele país. Nós precisamos expandir o ensino e impedir essa dispersão de recursos que atingiu o ápice durante a ditadura militar. A escola concebida segundo o modelo das grandes empresas e os projetos querendo um financiamento e tinham a natureza de uma relação de pai para filho. E assim, muitos colégios se formaram em São Paulo, se transformaram em universidades e essas universidades hoje são poderosíssimas. E nasceram de empréstimos com juros muito baixos, outras no BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). Se o Estado investe nessa criação de escola, então ele deve investir na expansão e melhoria do seu próprio sistema. E é meu ponto de vista, por exemplo, eu tinha uma proposta que foi derrotada. E é claro que assim como o crescimento da escola privada depois da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases que recebeu o nome do Carlos Lacerda, e das negociações que fizeram nesse projeto de 1962, o crescimento da escola privada foi muito rápido e sufocou o crescimento da escola pública. E eu conheci a situação de escolas privadas que não são especulativas, que não são mercantis, cobram, mas ensina (*sic*) cada fator e tem que ser também para a iniciativa privada. Esses setores são muito variados, nesses setores têm [*sic*] escolas muito ruins que foram criadas para facilitar os

diplomas. Eu, por exemplo, conheci em São Paulo universidades que no fim de semana – a universidade estava construída a uns quarentas ou cinquenta metros de uma espécie de um imenso hotel com restaurantes –, era um fim de semana agradável, favorecia um fim de semana agradável. E essas escolas, naturalmente, teriam sucumbido. Agora, havia outros, como por exemplo a PUC (Pontifícia Universidade Católica) de São Paulo ou a PUC de Campinas, são escolas de qualidade, desenvolveram um padrão de ensino alto, criaram setores inventivos em diferentes áreas. Nós não podíamos sacrificar essas escolas, então eu fiz um artigo que previa a oficialização das escolas, salvo condições muito especiais. Eu enumerei um exame que eu faço de personalidade de instituições credenciadas para separar o joio do trigo. Mas, isso não passou, foi eliminado na subcomissão.

Luiz de Sousa Junior: Professor, no projeto do PT de constituinte que foi aprovado nessa reunião de Cajamar, estabeleceu-se que as escolas privadas funcionariam, obviamente, com certidão do Conselho Federal de Educação, mas elas teriam um prazo de dez anos para serem extintas. Ou seja, o projeto do PT defendia no fundo que todo ensino fosse estatal. O senhor concorda com isso?

Florestan Fernandes: Isso foi produto de uma concepção antagônica às correntes católicas. Não se sustentou no percurso por votação, que eu mencionei a você a respeito da norma pública para a escola pública, e não se sustentou. Agora, poderia ser uma saída. Eu não sou inimigo da escola privada, eu sou inimigo da escola privada de má qualidade, mercantil ou então que se proponha a um controle ideológico na formação das novas gerações.

Luiz de Sousa Junior: Poderia existir uma escola privada sem nenhuma dessas conotações?

Florestan Fernandes: Pode haver. Se não há, elas têm que se autocriticar. Eu não me coloquei como adversário da escola privada. Eu me coloquei como advogado da escola pública numa sociedade que tem as peculiaridades da sociedade brasileira. Na qual as elites dos estamentos que emergem mais tarde das classes dominantes, estamentos dominantes, de classes dominantes procuravam expandir a ignorância. Quer dizer, o futuro está na ignorância e não na igualdade de oportunidades educacionais. Os republicanos vieram com as ideias reveladoras nessa área, mas depois fizeram um acordo, os republicanos de 1870, com o Partido Republicano. Eles vieram com ideias inovadoras, mas para chegar ao poder tiveram que fazer acordos com os fazendeiros, as grandes empresas, os setores privados.

E também com as famílias poderosas que não queriam ver adiante um processo de desnivelamento social por meio da competição. São Paulo foi uma área que na qual o ensino sofria uma forte influência norte americana e tinha como objeto uma educação capaz de ser um fator revolucionário dentro da sociedade. O Anísio estuda bem isso no livro dele *Educação não é privilégio* e em outras obras. Mas, esse pessoal, os educadores que defenderam essas doutrinas falaram no vácuo, porque a nossa escola pública na essência ela também é confessional, ela também é católica. E por causa dos professores, por causa dos estudantes, a família, aquela mentalidade arraigada, já basta isso para fechar a escola dentro um circuito, já basta isso para deixar a escola muito forte, não é brincadeira. É uma condição popular arraigada que se bate sobre experiências que pequenos grupos de educadores poderiam exercer. De outro lado, o ensino médio tinha uma alta qualidade, os ginásios do Estado possuíam um nível comparado ao ensino médio da França, da Inglaterra, era sólido. O professor que fazia concurso na Politécnica poderia depois ser aproveitado no ensino dessa escola, a escola normal. E o ginásio do Estado tinha forte qualidade mas, em seguida, na medida em que se abriram para uma massa maior de estudantada, as famílias transferiam seus filhos para escolas mais conservadoras, na maioria católica. Ainda assim, a marcha, a tendência do desenvolvimento de ensino é de crescimento maciço do ensino primário sob a responsabilidade do Estado. Havia mais ofertas e vagas nas escolas de ensino médio nas públicas do que nas privadas. E praticamente uma predominância do Estado no ensino superior. Essa situação se inverte especialmente no ensino médio, praticamente quase no mesmo nível quantitativo. E, nas universidades, o setor privado acabou alcançando uma maioria expressiva. Isso é produto da Lei de Diretrizes e Bases que nasceu no grupo dos educadores católicos e que tomou o nome de Carlos Lacerda, que apresentou o projeto no nome dele, e o governo Jânio, nesse ponto, aí traiu os seus livros e o seu nacionalismo populista e permitiu que isso acontecesse. A partir daí, o ensino médio vai crescer e o ensino superior idem no setor privado. Com os militares, esse desequilíbrio vai se tornando muito mais intenso por causa dos métodos de financiamentos e das concepções que vieram dos Estados Unidos com as comissões MEC/USAID impostas por círculos de educadores ou técnicos brasileiros e círculos de educadores ou técnicos americanos. E, a partir daí, surgem dois decretos de Castelo Branco que advogam desenvolvimento do ensino na direção de que a educação é um bem inestimável e que o estudante que não paga a escola, especialmente se ele for estudante do ensino superior, não sabe o valor da educação. É a mesma coisa que dizer que burro que come capim no campo não sabe avaliar o significado do milho (risos).

Luiz de Sousa Junior: Professor, é o seguinte... (interrupção)

Florestan Fernandes: Eu estou encaminhando bem?

Luiz de Sousa Junior: Está. Eu acho que o senhor nesse último momento agora fez uma pequena digressão sobre as ações quanto ao ensino, eu acho que foi importante para dar um subsídio...

Florestan Fernandes: A minha intenção era mostrar que os constituintes que tinham vínculos com o pensamento pedagógico de esquerda atuaram em função de oportunidades e de necessidades comuns. Quer dizer que, eles se libertaram um pouco dos documentos de seus partidos. Os próprios partidos tinham que ser flexíveis e resultava uma espécie de oportunismo construtivo para obter vantagens. Porque se tomassem posições rígidas, aí haveria uma derrota geral. E se tomando posições flexíveis era possível introduzir coisas e avançar...

Veja bem o significado disso, o valor do capital, definido em termos da sua função social na forma de propriedade tanto no setor industrial quanto no setor agroindustrial, é uma vantagem e houve várias outras na mesma direção. Numa posição flexível, não que não teria um avanço, mas que pode servir de patamar para outros avanços posteriores. Então, eu poderia dizer a posição de cada um dos meus colegas da subcomissão, na área da educação. Mas, eu acho melhor não fazer, inclusive, poderia ser comprometedor com alguns. De fato, nós pescávamos em águas turvas, mas o resultado foi que o conteúdo dessa Constituição de 1988, no que se refere a educação, é o mais rico que nós já tivemos.

Luiz de Sousa Junior: Essa é a sua avaliação?

Florestan Fernandes: É.

Luiz de Sousa Junior: ...é uma declaração de educação eminentemente progressista?

Florestan Fernandes: É. Ela avançou, tanto que estão querendo “folgar”.

Luiz de Sousa Junior: É exatamente isso que queria perguntar ao senhor. Porque há um setor de esquerda, inclusive dentro do PT, que diz o seguinte “olha, na Constituinte o que aconteceu, nós ganhamos no varejo e perdemos no atacado”.

Florestan Fernandes: Essa é uma ideia primária, porque você não ganha no varejo e perde no atacado ou ganha do atacado e perde no varejo. Ou você consegue impor concepções socialistas ou você sofre uma derrota relativa, não há varejos e atacados.

Luiz de Sousa Junior: Mas, em compensação, o PT não quis assinar essa Constituinte que o senhor considera democrática ou progressista.

Florestan: O caráter progressista ficou desligado do caráter socialista, a reforma ficou praticamente uma reforma burguesa do ensino público. Nós não tivemos muitas reformas. O capitalismo permite muitas e exige reformas e revoluções no seu desenrolar. Como eu falei, o socialismo, na sua formação e desenvolvimento, retomou várias evoluções e reformas sucessivas: revolução urbana, a reforma agrária, inicialmente a reforma do Estado, a reforma educacional e por aí afora. Por isso que Marx e Engels na carta aos comunistas alemães fala na revolução ininterrupta. De modo que o avanço que nós conquistamos aqui na área de educação é tipicamente de uma reforma educacional burguesa. Seria um contrassenso e desonesto afirmar que nós conseguimos introduzir dentro da Constituição qualquer plano socialista de ensino público ou de educação institucionalizada. É preciso deixar isso muito claro, muitos companheiros ficam com a ilusão que vão fazer a revolução dentro do parlamento, não é no parlamento que se faz revolução, é na sociedade civil, que pode se conjugar ao parlamento, às forças armadas e às outras instituições. E a minha posição é muito clara: nós não tínhamos um patamar sequer para universalizar o ensino primário, os diferentes ramos do ensino médio e do ensino superior. E a Constituição representou uma conquista de vários campos que antes não se incorporavam à Constituição ou então estavam abafados pela preponderância exclusiva do favorecimento dos alunos das famílias das classes dominantes. Quer dizer, o avanço se deu em democratizar as oportunidades educacionais, descentralizar tanto quanto possível a administração das escolas, ver a escola como uma instituição vinculada ao seu meio imediato. Há várias conquistas nessa direção, que inclusive foram ampliadas na Lei de Diretrizes e Bases, mais na primeira versão, muito menos na segunda. E ninguém sabe o que vai acontecer no Senado.

Luiz de Sousa Junior: Se houver a revisão Constitucional, o senhor acha que o PT deve defender e entender de educação do que já foi aprovado? Ou o senhor acha que deve apresentar propostas mais radicais?

Florestan Fernandes: O PT sempre deve apresentar propostas mais radicais, porque é uma técnica legal da esquerda apresentar as propostas radicais e revolucionários. Depende do clima histórico. E na situação brasileira isso é imperativo para conquistar maiores espaços nas negociações. Se você partir de um patamar muito baixo, você praticamente fica com o prato de lentilhas que lhe é oferecido. Por isso que a posição do PT tem que ser de um partido com um só pensamento, comprometido com as classes trabalhadoras e com os oprimidos. Tem várias tendências que se circulam dentro do PT e todas elas estabelecem ganhos e diretrizes para que o PT não só se identificasse como um partido de classe, mas um partido de luta de classe e de revolução social.

Luiz de Sousa Junior: O senhor confia no PT? É isso?

Florestan Fernandes: Não é a questão de confiar ou não confiar. Eu não vejo nenhuma alternativa. Qual é a alternativa que você no cenário brasileiro além do PT? Eu acho que seria ótimo a gente contar com um partido operário revolucionário que agisse de uma forma congruente com as suas tarefas imediatas e dever de casa. Mas, mesmo como um partido que é populista nas suas relações com as massas e que é um partido que faz transações com as classes dominantes, e mesmo assim você encontra dificuldades para avançar. Eu ainda agora, ainda hoje, na reunião da tarde, vi uma fotografia provocante do Lula escrito em baixo “Lula, novo Lênin?”. Quer dizer, nós temos muitos obstáculos a enfrentar e o patamar do qual nós partimos exige que nós tenhamos uma posição realista. O próprio Marx, nessa perspectiva, foi participar de uma revolução burguesa. Ele ingressou na Alemanha defendendo uma revolução burguesa. O Marx como publicista desse governo e Engels como guerreiro, ele era muito formado nos militares, nas táticas militares. Por isso, nós não podemos negligenciar oportunidades históricas que são na sua origem muito modestas, mas que podem germinar e crescer. Isso pressupõe uma mobilização permanente e outra de autodefesa e de alerta no ataque, não perder as oportunidades que são desejáveis e não perder as oportunidades que permitem alcançar tarefas que são mais complexas. Na educação isso fica muito claro, eu acho que a educação é até um campo no qual se pode dar um dos exemplos mais característicos do que ocorrem na relação entre o PT e a sociedade brasileira.

INSTRUÇÕES AOS COLABORADORES

A *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* aceita para publicação trabalhos inéditos de autores nacionais e estrangeiros, em língua portuguesa ou espanhola. A editoria estimula e agradece antecipadamente o envio de artigos, colaborações e material para qualquer de suas seções. Os originais devem versar sobre temas pertinentes à política e à administração da educação em geral, seja sobre políticas públicas e institucionais de educação, planejamento da educação, gestão de sistemas, instituições e processos educacionais, e avaliação de políticas educacionais ou de instituições educativas. Os trabalhos devem ser remetidos à editoria da RBPAE e serão recebidos com o entendimento de que a ANPAE terá o direito de publica-los com exclusividade. Enquadrando-se no escopo e padrões editoriais da revista, serão encaminhados a consultores editoriais para avaliação. Estes manifestarão à editoria sua apreciação sobre a qualidade e pertinência da publicação, recomendações ou solicitações de atualização ou modificação dos artigos. Os consultores editoriais não terão conhecimento do nome dos autores dos textos submetidos à sua avaliação, nem os nomes dos avaliadores serão informados aos autores (*blind review*). Para serem publicados, os originais poderão sofrer alterações de natureza editorial.

ORIENTAÇÃO PARA O ENVIO DE ARTIGOS, DOCUMENTOS E RESENHAS

Os trabalhos, documentos e resenhas devem ser submetidos através do sistema online da revista: <http://seer.ufrgs.br/rbpae/>.

O cadastro no sistema e posterior acesso, por meio de *login* e senha, são obrigatórios para a submissão de trabalhos, bem como para acompanhar o processo editorial em curso.

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO DE TRABALHOS E DOCUMENTOS

1. Editor de texto: Word para Windows 1997 ou posterior, tamanho A4, com margem superior e margem esquerda de três cm, margem inferior e margem direita de dois cm e com fonte Times New Roman de corpo 12 e espaçamento entrelinhas de 1.5.

2. A extensão do trabalho – incluindo títulos, resumo, palavras-chave, quadros, tabelas, gráficos, ilustrações, notas e referências bibliográficas – não deverá ultrapassar o limite de 48.000 caracteres, incluindo espaços entre palavras. O título do trabalho

deve estar no início da primeira página, justificado pelo centro e sem identificação do(s) autor(es), seguido dos títulos em inglês e em espanhol.

3. Antes do corpo do trabalho deverá vir um resumo em português de, no máximo, 600 caracteres, incluindo espaços entre palavras, com tradução ao inglês (*abstract*) e espanhol (*resumen*), em que constem objetivo, método e resultados do trabalho, além de três a cinco palavras-chave (*keywords, palabras clave*), para difusão internacional.

4. Os subtítulos devem estar todos em maiúsculas.

5. Os quadros, tabelas, gráficos, ilustrações e outras inserções deverão vir acompanhadas dos respectivos títulos e legendas e devem estar inseridos no corpo do texto.

6. As citações deverão ser apresentadas entre parêntesis no corpo do texto, incluindo o sobrenome do autor da fonte citada, a data de publicação e, se for o caso, a(s) página(s) citada(s), seguindo as normas da ABNT; os títulos devem estar em negrito.

7. As referências bibliográficas completas do(s) autor(es) citado(s) deverão ser apresentadas em ordem alfabética, no final do texto, de acordo com as normas da ABNT.

8. As notas de rodapé deverão ser exclusivamente informativas e explicativas, breves e utilizadas parcimoniosamente. Todas as notas deverão ser numeradas e colocadas no pé da página, utilizando comando automático do editor de textos.

9. Em arquivo separado, submetido como documento suplementar, deverão ser encaminhados: título do trabalho em português, inglês e espanhol, nome(s) completo(s) do(s) autor(es), acompanhado(s) de breve *curriculum vitae* em que se mencione titulação acadêmica, ocupação profissional e/ou acadêmica atual, vinculação institucional, endereço, e-mail e telefone. Em caso de vários autores, estes deverão informar sobre a ordem de precedência.

As referências devem ser indicadas no fim do artigo, e obedecer aos seguintes formatos básicos:

1. Livro: SOBRENOME, Prenome do autor. **Título (em negrito)** e subtítulo, se houver, separados por :. Edição (indicar só se não for a primeira, antes da abreviatura ed.). Local de publicação: editora, ano de publicação. Número de página (indicar apenas se necessário, antes de p.)

Exemplo: TEIXEIRA, Anísio. **Educação no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976.

2. Artigo de revista impressa: SOBRENOME, Prenome do autor. Título do artigo. **Nome do periódico (em negrito)**, local de publicação, volume (indicar depois de v.), número do fascículo (indicar depois de n.), número das páginas inicial e final (indicar depois de p.), mês e ano de publicação.

Exemplo: TEIXEIRA, Anísio. Natureza e Função da Administração Escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 273-278, jul./dez. 1997.

3. Artigo de revista eletrônica: SOBRENOME, Prenome do autor. Título do artigo. **Nome do periódico (em negrito)**, local de publicação, volume (indicar depois de v.), número do fascículo (indicar depois de n.), número das páginas inicial e final (indicar depois de p.), mês e ano de publicação. Disponível em: <endereço eletrônico>. Acesso em: dia mês (abreviado) e ano.

Exemplo: TEIXEIRA, Anísio. Natureza e Função da Administração Escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 273-278, jul./dez. 1997. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/anpae/publicacoes/revistarbpae.html>>. Acesso em: 13 ago. 2006.

As tabelas, gráficos, ilustrações e outras inserções devem ser acompanhadas dos respectivos títulos e legendas, tudo conforme as normas oficiais atuais. Solicita-se que venham separados do texto, com a indicação das localizações desejáveis, em cada caso, para efeito de publicação.

NORMAS PARA A PUBLICAÇÃO DE RESENHAS

A RBPAE publica resenhas de obras (livros e relatórios publicados) recentes e importantes para os estudos e debates sobre Política e Administração da Educação, enviadas diretamente à editoria da RBPAE em formato eletrônico (documento anexo a mensagem enviada pela internet ou por correio).

As resenhas publicadas podem ser oferecidas pelos autores ou solicitadas pela editoria da RBPAE. Em ambos os casos, as resenhas serão submetidas à avaliação de um ou mais consultores *ad hoc*, convidados em razão de seu conhecimento da obra revisada ou da matéria. A decisão final concernente à aceitação de uma resenha para publicação caberá sempre à editoria, com base nos seguintes critérios:

- Contribuição da resenha para a divulgação ou reconhecimento de obras relevantes para os estudos e debates sobre Política e Administração da Educação no Brasil.
- Apresentação do conteúdo da obra de forma clara e fiel, relativamente à tese ou ideias principais, aos seus fundamentos, metodologia, evidências e argumentos.
- Avaliação justificada da obra e suas conclusões.
- Adequação à linha editorial, em termos de respeito à pluralidade de ideias e concepções políticas e educacionais, assim como a pessoas e instituições.
- Qualidade textual, em termos de estrutura, estilo e linguagem acadêmico-científica.
- Tamanho e formatação adequados ao periódico (pelo menos 3.500 palavras).
- Atendimento das eventuais recomendações de revisão textual e dos prazos, encaminhados pela editoria ao(s) autor(es) da resenha.

A editoria da RBPAE recebe para eventual solicitação de resenhas obras recentemente publicadas por editoras academicamente reconhecidas, em língua portuguesa e espanhola, ou de autores brasileiros, em outras línguas acessíveis a possíveis revisores. Estas obras devem ser encaminhadas como cortesia da respectiva companhia editora, diretamente à redação da RBPAE.

Formatação:

1. Editor de texto: Word for Windows 1997 ou posterior, tamanho A4, com margem superior e margem esquerda de três cm, margem inferior e margem direita de dois cm e com fonte Times New Roman de corpo 12 e espaçamento entrelinhas de 1.5.

2. A extensão da resenha – incluindo títulos, quadros, tabelas, gráficos, ilustrações, notas e referências bibliográficas – não deverá ultrapassar o limite de 10.000 caracteres, incluindo espaços entre palavras. No início da primeira página da resenha deverá constar título, nome(s) do(s) autor(es) e dados editoriais da obra comentada (local, editora, ano de publicação, total de páginas e ISBN), sem identificação do(s) autor(es) da resenha.

3. As citações deverão ser apresentadas entre parêntesis no corpo do texto, incluindo o sobrenome do autor da fonte citada, a data de publicação e, se for o caso, a(s) página(s) citada(s), seguindo as normas da ABNT.

4. As referências bibliográficas completas do(s) autor(es) citado(s) deverão ser apresentadas em ordem alfabética, no final do texto, de acordo com as normas da ABNT.

5. Não deverão ser incluídas notas de rodapé em resenhas bibliográficas.

6. Em arquivo separado, submetido como documento suplementar, deverão ser encaminhados: título do trabalho em português, inglês e espanhol, nome(s) completo(s) do(s) autor(es), acompanhado(s) de breve curriculum vitae em que se mencione titulação acadêmica, ocupação profissional e/ou acadêmica atual, vinculação institucional, endereço, e-mail, telefone e fax. Em caso de vários autores, estes deverão informar sobre a ordem de precedência.

CONDIÇÕES PARA SUBMISSÃO

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original e inédita, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em “Comentários ao Editor”.

2. Os arquivos para submissão estão em formato Microsoft Word (.doc, Modo de Compatibilidade).

3. URLs para as referências foram informadas quando necessário.

4. O texto está em espaço entrelinhas 1.5; usa fonte Times New Roman de corpo 12; emprega **negrito** em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento, como anexos.

5. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na seção Sobre a Revista.

6. A identificação de autoria do trabalho foi removida do arquivo e da opção Propriedades no Word, garantindo desta forma o critério de sigilo da revista, conforme instruções disponíveis em Assegurando a Avaliação Cega por Pares.

7. Para cada artigo exige-se que pelo menos um dos autores tenha o título de doutor.

8. Será observado o intervalo de dois anos entre a publicação de textos escritos pelo mesmo autor e o início de um novo processo de submissão.

9. Não há possibilidade de recurso quando o manuscrito for recusado ou reprovado para publicação.

sumário / contents / contenido

EDITORIAL

Maria Dilméia Espindola Fernandes Marcos Edgar Bassi Rosana Maria Gemaque Rolim Daniela da Costa Britto Pereira Lima Lúcia Maria de Assis	Dossiê: Remuneração de Professores de Escolas Públicas de Educação Básica no Contexto do FUNDEB e PSPN

ARTIGOS

Akwasi Kwarteng Amoako-Gyampah	When the chalks are down: the political economy of teachers' unions protest actions under Ghana's Fourth Republic	
Akwasi Kwarteng Amoako-Gyampah	Quando a aula termina: a política econômica das manifestações dos sindicatos de professores na Quarta República de Gana	
Aline Kazuko Sonobe José Marcelino de Rezende Pinto Josete Maria Cangussú Ribeiro	Análise da evolução dos gastos por aluno em alguns estados brasileiros, suas respectivas capitais e sua relação com o Fundeb	
Rubens Barbosa de Camargo Thiago Alves Maria da Graça Bollmann	Dinâmica dos vencimentos e da remuneração docente nas redes estaduais no contexto do Fundeb e do PSPN	
Márcia Aparecida Jacomini Juca Gil Edimária Carvalho de Castro	Jornada de trabalho docente e o cumprimento da Lei do Piso nas capitais	
Luis Carlos Sales Magna França	Efeitos da Lei do Piso nos vencimentos de professores do Piauí e do Rio Grande do Norte no contexto da política de fundos	
Margarita Victoria Rodríguez Dalva Valente Guimarães Gutierrez Jorismay Lescano Severino	Crêterios de movimentação na carreira de professores da educação básica em doze capitais brasileiras	
Maria Flávia Batista Lima Gladys Beatriz Barreyro	Cursos de licenciatura nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia: considerações sobre um novo locus de formação de professores	
Denise Silva Araújo Helvécio Goulart Malta de Sá Iria Brzezinski	Trabalho e formação docente na Escola Técnica de Goiânia: política, ideologia e produtividade	
Allan Solano Souza Antônio Cabral Neto	Lei de Responsabilidade Educacional no Brasil (2006-2015): das promessas de qualidade da educação às incertezas	•
José Eduardo Magalhães Alves	Modelo alternativo de Governança num espaço insular português. O caso paradigmático da administração educativa da região autónoma da Madeira	•
Maria de Lourdes Teixeira Barros	O sistema público educacional do município do Rio de Janeiro e a Nova Gestão Pública	•
Diana Gomes da Silva Cerdeira	Fatores associados ao uso dos resultados de avaliações externas no contexto das políticas de responsabilização educacional	• •
Jefferson Marçal da Rocha Lúcio Jorge Hammes	Gestão e democracia em uma escola pública	• • •
Luiz de Sousa Junior	Florestan Fernandes: uma voz imprescindível	• • • •

ENTREVISTA