

2ª edição AMPLIADA

POLÍTICA EDUCACIONAL E GESTÃO NA ESCOLA BÁSICA: PERSPECTIVAS

Eduardo Augusto Moscon Oliveira
Itamar Mendes da Silva
Marcelo Lima
(organizadores)

2ª edição AMPLIADA

**Política educacional e
gestão na escola básica:
perspectivas**

(ORGANIZADORES)

Eduardo Augusto Moscon de Oliveira

Itamar Mendes da Silva

Marcelo Lima

Copyright © das autoras e dos autores

Todos os direitos garantidos. Qualquer parte desta obra pode ser reproduzida, transmitida ou arquivada desde que levados em conta os direitos das autoras e dos autores.

Eduardo Augusto Moscon de Oliveira; Itamar Mendes da Silva; Marcelo Lima (Organizadores)

Política educacional e gestão na escola básica: perspectivas. São Carlos: Pedro & João Editores, 2019. 2ª edição. 145p.

ISBN 978-85-7993-743-9

1. Política educacional. 2. Gestão na escola básica. 3. Educação e financiamento. 4. Autores. I. Título.

CDD – 410

Capa: Andersen Bianchi

Editores: Pedro Amaro de Moura Brito & João Rodrigo de Moura Brito

Conselho Científico da Pedro & João Editores:

Augusto Ponzio (Bari/Itália); João Wanderley Geraldi (Unicamp/ Brasil); Hélio Márcio Pajeú (UFPE/Brasil); Maria Isabel de Moura (UFSCar/Brasil); Maria da Piedade Resende da Costa (UFSCar/Brasil); Valdemir Miotello (UFSCar/Brasil); Ana Cláudia Bortolozzi Maia (UNESP/Bauru/Brasil).



Pedro & João Editores

www.pedroejoaoeditores.com.br

13568-878 - São Carlos – SP

2019

SUMÁRIO

As concepções de educação como serviço, direito e bem público: contribuições para a defesa da escola pública como garantia do direito à educação Simone Alves Cassini; Gilda Cardoso de Araujo	9
Escola Sem Partido: Reflexões à Luz do Pensamento de Paulo Freire – Valter Martins Giovedi	23
O Plano Nacional De Educação e Sistema Nacional de Educação: Dilemas da Cooperação e Autonomia Federativa – Rodrigo Ferreira Rodrigues e Rosenery Pimentel do Nascimento	36
O Financiamento da Educação - Nicholas Davies	51
Finanças Municipais e os Limites da Atual Política de Fundos Para o Espírito Santo – André Cibien Savergnini e Flavia Costa Lima Dubberstein	63
O planejamento da Educação Básica - Terezinha Maria Schuchter	76
A centralidade e autonomia da escola na reforma educacional dos anos 1990 – Eduardo Augusto Moscon Oliveira	85
Gestão do sistema municipal de Ensino - Marcelo Lima e Nilcéia Elias Rodrigues Moreira	94
Gestão e Avaliações Sistêmicas - Itamar Mendes da Silva	106
A gestão da qualidade da Educação Básica: o IDEB e o IDE no discurso oficial - Caroline Falco Fernandes Valpassos	118
Gestão democrática e educação ambiental - Maria das Graças Ferreira Lobino	127
Políticas Públicas de Educação Especial e Suas Implicações Para a Gestão Escolar - Edson Pantaleão Alves	134

APRESENTAÇÃO

Este livro foi produzido a partir de discussões, debates, palestras e reflexões realizadas no âmbito do Laboratório de Gestão da Educação Básica do Espírito Santo – Lagebes – do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo – Ufes – por ocasião de realização do Curso de Especialização em Gestão Escolar, (2011-2012) executado em convênio com o Programa Nacional “Escola de Gestores” da Secretaria da Educação básica do Ministério da Educação SEB/MEC e parceria com a Secretaria de Estado da Educação – SEDU-ES e com a União dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME.

Essa segunda edição se constitui com objetivo de continuar no processo de produção de conhecimento sobre temática tão necessária aos estudos, debates e trabalhos de gestores, de estudantes e de pesquisadores. Também representa os esforços de aprofundamento dos debates sobre a temática no âmbito do Grupo de Estudos e Pesquisas Gestão Trabalho e Avaliação Educacional – Getae – vinculado ao Lagebes e que foi criado nesse percurso, podendo ser considerado um seu produto. Assim, a obra que agora entregamos para sua análise, car@s leitor@s, foi ampliada para atualizar debates sobre financiamento com as alterações a partir da Emenda Constitucional nº 95, Planejamento com as mudanças previstas a partir do PNE – Plano Nacional de Educação 2014-2024 – e movimento político regressivo denominado “Escola Sem partido” que coloca novas questões ao debate e à prática nas escolas, secretarias e universidade.

Importante destacar que o Programa Nacional Escola de Gestores advém do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE – e surge de demandas de formação para gestores atuando em sistemas de ensino e em unidades escolares em todo Brasil. O Programa Escola de Gestores tem como objetivos: formar, em nível de especialização (*lato sensu*) os gestores educacionais efetivos das escolas públicas da educação básica, incluídos aqueles de educação de jovens e adultos, de educação especial e de educação profissional. Além de contribuir com a qualificação de gestores escolares na perspectiva da gestão democrática e da efetivação do direito à educação escolar com qualidade social.

Enquanto formação demandada por secretarias de educação e escolas, afirma a Profa. Dra. Gilda Cardoso Araújo (2008), o curso de Gestão Escolar além de representar esforço pela superação da dicotomia entre a administração das distintas esferas de governo, coloca-se como iniciativa protagonista da valorização dos responsáveis pela organização da oferta escolar nos diversos níveis e se constitui como parte importante de política nacional de formação de gestores. As diretrizes da formação e sua proposta curricular ao induzirem a articulação entre agências formadoras (universidades federais e sistemas de ensino) melhora sua integração, capilaridade e adequação aos problemas que envolvem a gestão das unidades escolares e dos sistemas de ensino.

No processo formativo em tela, se reuniu 400 diretores e vice-diretores de escolas das redes municipais e da rede estadual de educação do Espírito Santo.

Realizado na modalidade a distância – EaD – acabou por se constituir semipresencial dado ao conjunto de encontros presenciais realizados em polos e na Universidade.

A avaliação feita ao término nos levou a concluir que as discussões realizadas eram de riqueza impar e poderiam constituírem-se material útil de formação contínua para o trabalho de gestores no cotidiano das escolas básicas, de técnicos e equipes de secretarias de educação e, também, de professores em formação nas diversas licenciaturas. Assim, se buscou empreender esforço para organizar a publicação que ora se apresenta a leitura e ao debate de você, car@ leitor/a.

O foco dos debates é a gestão da educação básica e, mais especificamente, como as decisões políticas mais gerais impactam os trabalhos da escola. No livro são apresentadas reflexões sobre Direito à educação e as perspectiva de sua garantia; Financiamento da oferta escolar em dois aspectos: a) um geral sobre o processo nacional e, b) outro específico da ótica municipal, especialmente localizado no Espírito Santo; Planejamento Educacional também em duas perspectivas: a) uma tratando do conceito e prática de sistemas e unidades escolares e, b) outro tratando das perspectivas de implementação do Plano Nacional de Educação – PNE – na relação entre os entes federados; Gestão de sistema municipal de educação; Gestão e Avaliação de Sistêmicas Educacionais, Qualidade Social da Educação, Educação Especial e Educação Ambiental.

A fundamentação teórica e o ancoramento na realidade educacional presente nos textos aqui elencados permitem sua aplicação no desenvolvimento de políticas de formação continuada em serviço de gestores e docentes pelos sistemas de ensino. Mas, além disso, possibilitam a compreensão conceitual para formação inicial em cursos de licenciatura e de pedagogia por meio de disciplinas ligadas à Didática, Política e Organização da Educação Básica.

Agradecemos aos autores que compartilharam os textos para esta publicação e com muita satisfação e alegria compartilhamos estes escritos.

Vitória, Setembro de 2019.

Eduardo Augusto Moscon de Oliveira
Itamar Mendes da Silva
Marcelo Lima

PREFÁCIO À SEGUNDA EDIÇÃO

É com enorme satisfação que prefaciamos o livro **Política Educacional e Gestão na Escola Básica: perspectivas**, tendo como organizadores Eduardo Augusto Moscon de Oliveira, Itamar Mendes da Silva e Marcelo Lima, apresentado agora na sua **versão ampliada**, com mais três excelentes e atualíssimos capítulos artigos, que, acrescidos aos nove anteriores, mantém, no atual contexto, sua pertinência e capacidade de análise, sendo um valioso instrumento didático-político e de aprofundamento das políticas educacionais atuais.

O livro foi resultado da reflexão sobre processos de formação de gestores no Estado do Espírito Santo, em parceria com o MEC entre 2007 e 2012 e a primeira edição, em 2014, foi editado pela Editora Pedro e João em e-book e brochura. A segunda edição, ampliada, se faz somente em e-book. Os capítulos, em seu conjunto, constituem um autêntico programa de Políticas Públicas e, especialmente, Políticas Educacionais, tema de enorme importância na atualidade, quando vivemos uma conjuntura em que o debate sobre a Política em geral e as Políticas Educacionais, em especial, precisa ser exercitado, divulgado, aprofundado, reafirmado como área de conhecimento e de práxis, indispensável para a compreensão, a crítica, a reformulação, a execução e a defesa das políticas sociais e das políticas educacionais no Brasil.

Analisando a discussão acerca das concepções de Educação como serviço, direito e bem público, o livro traz uma abordagem original e elucidativa sobre a distinção entre elas e suas respectivas bases políticas, relacionando-as às diferentes concepções do Estado e do seu papel na garantia da educação como direito público, conforme a Constituição Federal de 1988. Reafirma a importância da defesa da escola pública como garantia do direito à educação, pontuando como condição fundamental para que esse direito seja exercido e assegurado a autonomia e o protagonismo do(a) professor (a).

Neste momento crucial da defesa da Educação Pública brasileira e da sua tarefa política, este livro denuncia com enorme competência e clareza argumentativa o contexto das discussões em relação ao “*Escola Sem Partido*” como uma iniciativa oportunista e ideológica, que confunde as pessoas em relação às suas reais intenções, reafirmando que o sujeito, professor ou não, defensor do “*Escola Sem Partido*” está tomando um partido: ou seja, ele está caindo em contradição, ingênua ou astutamente. Permite-nos dialogar de forma belíssima e profunda com vários livros de Paulo Freire, principal desafeto do “*Escola Sem Partido*”, em trechos de obras escritas em diferentes épocas, para evidenciar que a preocupação de Freire com a falsa neutralidade esteve sempre presente e que o “*Escola sem Partido*” é uma aberração, pois quer criar um clima de perseguição política dentro das escolas.

Evidenciando a complexidade da Política Educacional na atual conjuntura, toma-se como eixo o Plano Nacional de Educação – PNE – e o Sistema Nacional de Educação – SNE, buscando elucidar os sérios dilemas da cooperação e autonomia federativa no espectro da configuração federativa baseada na cooperação, na

solidariedade federativa e na autonomia a cada ente, configurando o federalismo de três níveis, e o consequente desafio das relações entre os entes federados e a sua respectiva autonomia na implementação e efetividade das políticas. As análises tomam como foco a Meta 20 do PNE (Lei nº 13.005/2014), pois esta apresenta em suas estratégias, aspectos centrais ao federalismo educacional cooperativo, tais como a colaboração interfederativa, o Custo Aluno Qualidade (CAQ) e o financiamento à educação pública, levando em consideração as incertezas e rupturas no âmbito político institucional, que sinalizam uma interdição ao debate federativo à efetivação do PNE como política de Estado, e criam impasses à materialização do SNE.

Fica claro o desafio que se apresenta, diante das experiências em curso entre as relações federativas e a limitação imposta por políticas de restrição fiscal que apontam para organização de um SNE limitado às esferas de ensino, alinhadas ao desenvolvimento econômico numa perspectiva gerencialista. Dessa forma, as perspectivas que se apresentam reduzem o caráter democrático do SNE para consolidação de uma educação de qualidade que assegure como princípio a equidade federativa, reduzindo sua forma e conteúdo a um sistema mecânico sem cooperação efetiva.

A questão do Financiamento, mais atual e preocupante do que nunca, é um tema central na presente obra, considerando-se o caráter privatista do Estado capitalista e de suas políticas, pois representa, principalmente, uma minoria da população: as várias frações da classe dominante e os segmentos burocráticos privilegiados (Legislativo, Judiciário, setores do Executivo). Entretanto, o Estado reflete não só tais interesses dominantes, mas também as contradições sociais, como manifestações deste potencial público (bastante variável de acordo com o contexto e o país), que, por sua vez, depende da correlação de forças entre as classes populares/exploradas e as classes dominantes.

De forma clara, denuncia-se várias legislações que financiam as instituições de ensino superior privado com dívidas tributárias com a União, além de creches, pré-escolas e instituições comunitárias, filantrópicas e confessionais de educação especial “sem fins lucrativos” conveniadas com o Poder Público, destacando, ainda, os recursos embutidos nos produtos e serviços pagos pela população (neste sentido, são públicos), arrecadados por empresas e repassados a entidades empresariais: é o caso do sistema “S” (Senai, Sesi, Senac, Sesc etc.) e os artifícios que retiraram/retiram receitas vinculadas à educação pública, além da não inclusão dos rendimentos financeiros com impostos e receitas integralmente vinculadas (salário-educação, por exemplo).

Um dos aspectos mais complexos do panorama atual é a análise das políticas públicas de educação especial, num país com 40 milhões de matrículas na educação básica pública, em que os alunos público alvo da Educação Especial se tornam cada vez mais presentes e demandam para as escolas (re)organizações e novos fluxos de coordenação das ações pedagógicas no cotidiano escolar.

Também se enfoca, de forma original, no grande panorama da política educacional e da gestão escolar básica brasileira, a compreensão de que a instituição escolar, tendo se constituído como um *locus* central na reforma educacional dos anos 1990 passou a assumir centralidade em todas as discussões, nem sempre como produtora de singularidades, mas de conformidades. Mais do

que nunca, no contexto atual, deve-se reafirmar essa centralidade da escola como uma instituição permeada de conflitos, resistências e diferenças e cuja centralidade e autonomia precisam ser permanentemente asseguradas.

Nesse sentido, enfatiza-se a necessidade do planejamento na educação básica como sistema, mas também como unidade escolar, por meio do Projeto Político-Pedagógico e das avaliações sistêmicas rigorosas. O funcionamento organizado e eficaz da escola realizando o conjunto de atividades depende de planejamento, porém no alcance dos objetivos, adquire importância central a forma como se planeja – autônoma e democrática ou centralizada – e a forma como se executa o que se planejou, também de forma autônoma e democrática ou centralizada. Em todo esse processo, as tecnologias para a democratização da educação escolar adquirem uma enorme importância. Essas tecnologias, via de regra, assumem contornos e propósitos muito marcados, ainda, pelos métodos de gestão e qualidade neoliberais, quase sempre objetivando a redução dos custos e precisam, portanto, ser diligentemente analisadas.

Num cenário de ataques diários às políticas sociais e à política educacional, em especial, por meio de decretos absurdos, com tentativas e ações concretas de alterações nas legislações básicas que formam a espinha dorsal do direito à educação no Brasil, temos certeza de que a leitura e o estudo desse livro, para compreensão da política educacional e da gestão da escola básica, e também para uso didático nas disciplinas dos cursos de formação de professores, se constitui um instrumento de resistência e luta.

Vitória (ES), setembro de 2019.

Profa. Dra. Marlene de Fátima Cararo¹

¹ Possui graduação em Pedagogia (1981), mestrado em Educação (1993) e doutorado em Educação (2015) pela Universidade Federal do Espírito Santo. É docente na Ufes desde 1994, onde atualmente é Professora Associada do Departamento de Educação, Política e Sociedade do Centro de Educação. Foi, também, professora do ensino fundamental e médio na rede estadual e na rede municipal de Vitória. Tem experiência na área de Educação Popular, Gestão Educacional e Política Educacional, tendo sido Secretária de Educação do Município de Vitória(ES) na gestão 2005-2008. Foi presidente da Associação de Docentes da UFES – Adufes – na gestão 2002-2004.

AS CONCEPÇÕES DE EDUCAÇÃO COMO SERVIÇO, DIREITO E BEM PÚBLICO: CONTRIBUIÇÕES PARA A DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA COMO GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO

Simone Alves Cassini¹
Gilda Cardoso de Araujo²

INTRODUÇÃO

Em termos de concepções a educação é proclamada como direito público, o que não poderia se confundir com serviço nem com bem público (ABICALIL, 2013), embora sejam concepções que se interpenetrem no atual discurso acadêmico e político. Partindo dessa premissa pretendemos tratar essas distinções, procurando analisar como o direito à educação é concebido no âmbito da prestação positiva do Estado, trazendo a noção de educação como serviço público, como direito público e o atual discurso em defesa da educação como bem público.

Dessa forma, a partir de uma análise histórica e interpretativa, na primeira parte apresentamos a configuração do serviço público como modo de atuação do Estado para posteriormente discutirmos como o direito à educação é concebido nas legislações. Por fim, analisamos o recente discurso que concebe a educação como bem público. Para o desenvolvimento da análise utilizamos o aporte teórico do Direito, particularmente do Direito Administrativo, para tratar das questões conceituais relativas à administração pública (CLÈVE, 2011; DI PIETRO, 2012; GASPARINI, 2003; JUSTEN FILHO, 2003; PONTES DE MIRANDA, 1933; MEIRELLES, 2010; SCHIER, 2011) relacionando-as ao debate na área educacional (CURY, 2002 e 2008; DIAS, 2003 e 2005; DUARTE, 2004; OLIVEIRA, 1999 e 2009; SAVIANI, 2008; TEIXEIRA, 1956, 1958, 1996)

As conclusões apontam para a necessidade de novos debates em torno da educação não só como direito mas, fundamentalmente, de como a forma de atuação do Estado influencia diretamente na garantia desse direito, ponderando para os riscos que se corre ao recorrermos à concepção de educação como bem público.

¹ Doutorado e mestrado em educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação da UFES (PPGE/UFES), na linha de Políticas Educacionais, graduada em Direito pelo Instituto Vale do Cricaré (2007) e em Pedagogia pela Universidade Federal do Espírito Santo (2007). Professora efetiva da educação básica no município de São Mateus desde 1999, atualmente exercendo função de Controladora Geral Municipal. Integrante do grupo de pesquisa Federalismo e Políticas Educacionais do PPGE/UFES, e do Laboratório de Gestão da Educação Básica do Espírito Santo (Lagebes - UFES).

² Graduada em História pela Universidade Federal do Espírito Santo (1992), mestrado em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo (1998) e doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo (2005). Realizou, entre 2016 e 2017, estágio de pós-doutorado na Generalitat da Catalunya (Barcelona-Espanha). Atuou na Educação Básica como docente, técnica da secretaria municipal de educação e conselheira estadual de educação. Atualmente é Professora Associada da Universidade Federal do Espírito Santo, atuando na graduação e nos cursos de mestrado e doutorado do Programa de Pós-Graduação em Educação. É coordenadora do Grupo de Pesquisa "Federalismo e Políticas Educacionais". Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Política e Administração Educacional, principalmente nos seguintes temas: federalismo e políticas educacionais, gestão educacional, direito à educação, municipalização e organização dos sistemas de ensino.

A concepção de serviço público.

Os serviços públicos estão entre os “distintos modos de prestação pelo Estado de serviços aos cidadãos” (MODESTO, 2005, p. 1). Não há consenso na doutrina quanto ao seu conceito, pois existem concepções desde as mais amplas - que traduzem toda atividade prestada pelo Estado como serviço público, ideia essa apresentada por Massagão (1968); Cretella Júnior (1980), Medauar (2001), dentre outros juristas – às mais restritas, que estabelecem elementos que restringem as atividades que podem ou não assim serem classificadas, como as de Tácito (1975), Mello (1975), Justen Filho (2003).

A noção de serviço público tem sua gênese no contexto do liberalismo clássico, sofrendo modificações no processo histórico de formação do Estado e seu modo de atuar na sociedade. Segundo Schier (2011), originalmente a concepção de serviço público é atrelada à noção de desenvolvimento que, naquele tipo de Estado (liberal), fora caracterizado pela intervenção mínima na economia para consolidação burguesa das bases do capitalismo. Ou seja, consistia em toda atividade assumida pelo Estado, desde que não interferisse na livre concorrência e estivesse vinculadas à noção de desenvolvimento econômico, o que englobava atividades de infraestrutura ou de interesse geral que não auferissem lucro.

Entretanto mesmo com essa definição o liberalismo clássico já postulava a educação como serviço público. A título de exemplo, Adam Smith (1983), um dos teóricos do liberalismo clássico, já abordava a educação como serviço público, considerando uma das atividades reguladas pelo Estado e não basicamente prestadas por ele, já que os gastos com instrução não necessariamente seriam custeados com receita pública, pois poderia gerar receita específica para manter-se, como pagamento dos honorários ou remuneração do professor pelo aluno. Seu pensamento não pleiteava o pleno financiamento do Estado pela instrução pública, mesmo entendendo tratar-se de atividade importante e não lucrativa.³ Em resumo, historicamente, antes mesmo de ser concebida como um direito social, a educação foi defendida pelos liberais como um serviço público, pois tratava-se de condição para o “usufruto dos direitos civis” (CURY, 2002, p. 249).⁴

A concepção de Educação como serviço público

A concepção de serviço público, não apenas como instrumento de desenvolvimento, mas também de redução das desigualdades só surgiu como modo de atuar do Estado a partir da instituição do Estado Social⁵ que, por sua característica intervencionista e por constitucionalizar os direitos sociais⁶, assumiu novas atribuições. Tem-se, a partir de então, a afirmação de que esse tipo de Estado

3 Isso porque serviço público não pressupõe gratuidade, mas, gestão pública. A visão liberal clássica da escola pública, gratuita, obrigatória e laica, foi originariamente difundida por Condorcet, que expressou a visão mais elaborada da relação Estado e escola (SAVIANI, 2008).

4 Vale lembrar que a bandeira do liberalismo baseava-se na luta pelos direitos individuais, civis e políticos.

5 Há divergências teóricas quanto às nomenclaturas dadas ao tipo de Estado que insurgiu no pós crise do Estado liberal. Para tanto, indicamos como leitura as obras de Novais (1987), Bonavides (1961), que abordam o advento do Estado Social no âmbito do direito.

6 Os direitos sociais foram constitucionalizados primeiro na Constituição Mexicana de 1917, depois na Constituição Russa de 1918, e posteriormente na Constituição de Weimar de 1919.

“é o Estado do Serviço Público. O serviço público é a tradução jurídica do compromisso político da intervenção estatal para satisfazer as necessidades coletivas” (JUSTEN FILHO, 2003, p. 23).

Dessa forma, a concepção de serviço público foi se afirmando como o modo de atuação do Estado para a efetivação dos direitos sociais. No Brasil é importante problematizar o processo histórico de transformação da concepção de serviço público no ordenamento jurídico, pois um de seus efeitos é a “desfiguração do que sofre a política educacional brasileira” (TEIXEIRA, 1956). O debate em defesa da educação como serviço prestado pelo Estado, logo, público no sentido de domínio estatal para fiscalização e gestão, foi indubitavelmente embaraçado pelo debate privatista da educação com a apologia da livre iniciativa, desvirtuando a noção de escola pública defendida durante a década de 1950⁷, pois na avaliação de Anísio Teixeira a

[...] relativa ausência de vigor de nossa atual concepção de escola pública e a aceitação semi-indiferente da escola particular foram e são, ao meu ver, um dos aspectos dessa desfiguração generalizada de que sofre a política educacional brasileira [...] (TEIXEIRA, 1956, s/p)

Anísio Teixeira foi um dos precursores na defesa do direito à educação como direito de interesse público, promovido pela lei (TEIXEIRA, 1996). Apesar de não ter prevalecido a concepção de educação pública da forma por ele e por seu grupo defendida, ao menos foi salvaguardada a atuação do Estado com a garantia de alguma concepção de escola pública com o advento da primeira LDB (Lei nº. 4.024/1961).

Assim, o que se pretendia era conceber a educação como serviço público no qual o Estado tem maior interferência e controle e, para isso, não bastava enunciá-la como direito, era preciso adaptar a legislação para assim caracterizá-la segundo a noção jurídica de serviço público, que interfere no modo de agir do Estado.

O conceito de serviço público se modifica de acordo com a necessidade e as contingências políticas, econômicas, sociais, culturais e o momento histórico de cada sociedade. Atualmente, um exemplo da modificação da concepção de serviço público é a interpretação dada pelo doutrinador Hely Lopes Meirelles à educação. Em sua obra *Direito Administrativo Brasileiro*, traduzia o ensino, quando prestado por particular, “desprovido da natureza jurídica de serviço público”, interpretação que adotava até o ano de 2009.

A modificação desse conceito em Meirelles foi influenciada pelas concepções do ministro Eros Grau que, em 2008, por ocasião da 13ª edição do livro *A ordem econômica na Constituição de 1988*, considerou seu raciocínio errôneo, posto que partia da premissa equivocada de que a mesma atividade “caracteriza ou deixa de caracterizar serviço público se empreendida pelo Estado ou pelo setor privado”. (MEIRELLES, 2010, p. 352). Nessa perspectiva, os autores consideram a educação como um serviço público não exclusivo do Estado.

⁷ Nos anos 1950, a Constituição de 1946, que previu a elaboração de uma LDB, reavivou o debate sobre a educação que já havia sido polarizado, na década de 1930, por dois blocos distintos: os educadores comprometidos com os ideais da Escola Nova; e os defensores da iniciativa privada.

Ainda a título de reforçar essa perspectiva de serviço público, no ano de 2005, a Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino interpôs sob nº. 1007-7, Ação Direta de Inconstitucionalidade à Lei nº. 10.989/93 do estado de Pernambuco, que estabelecia prazo para pagamento de mensalidades nos estabelecimentos privados de ensino naquela unidade da federação. Dentre os argumentos que respaldaram o pedido estava o da livre iniciativa. O ministro Eros Grau foi relator da ação, julgada improcedente, considerando o ensino serviço público, conforme a decisão

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 10.989/93 DO ESTADO DE PERNAMBUCO. EDUCAÇÃO: SERVIÇO PÚBLICO NÃO PRIVATIVO. MENSALIDADES ESCOLARES. FIXAÇÃO DA DATA DE VENCIMENTO. MATÉRIA DE DIREITO CONTRATUAL. VÍCIO DE INICIATIVA. 1. Os serviços de educação, sejam os prestados pelo Estado, sejam os prestados por particulares, configuram serviço público não privativo, podendo ser desenvolvidos pelo setor privado independentemente de concessão, permissão ou autorização. [...] (STF; ADI 1007-7; Tribunal Pleno; Rel. Min. Eros Grau; Julg. 30/08/2005; DJ 24/02/2006)

O relator deixou claro, em seu voto, que o julgamento não era sobre matéria que tratava de educação mas de contrato. Assim, defendeu ser a educação serviço público. Essa interpretação não foi unânime no Tribunal. O ministro Carlos Britto discordou dos argumentos do relator afirmando não conceber a educação nem a saúde como serviços públicos e, diferente de Eros Grau, votou contra a procedência da ação por considerar ser de competência do Estado legislar sobre matéria de responsabilidade de dano ao consumidor. Isso demonstra que as concepções de serviço público são distintas, havendo divergências dentro do próprio Poder Público.

Convergindo para as ideias de Grau (2008) e Meirelles (2010), Di Pietro (2012, p.106), ao estudar a evolução do conceito de serviço público, conclui que houve uma ampliação na sua abrangência para que fossem incluídas atividades de natureza comercial, industrial e social. Contudo, é a lei que define as atividades que são consideradas serviço público. Assim, não é possível avaliar qual o melhor conceito a ser adotado, pois ora a legislação utiliza o conceito no sentido amplo, ora no sentido restrito. Com esses argumentos, a autora distingue serviço público das demais atividades administrativas de natureza pública, conceituando-o como “atividade material que a lei atribui ao Estado para que exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público”.⁸

O regime jurídico público é o elemento formal da noção clássica de serviço público, que é caracterizado pela **gestão** direta ou indireta do Estado. É nessa perspectiva que podemos dizer que Anísio Teixeira defendeu a gestão pública do ensino por meio do reconhecimento da educação pública, no sentido da escola pública única, universal, para todos. Não se trata de monopólio do Estado, mas de um dado regime jurídico de prestação, que limita a livre iniciativa aos ditames da justiça social, como nos explica Cavalcanti (2010, p.1).

⁸ Di Pietro (2012) concebe a educação como serviço público não exclusivo do Estado, “próprio” quando por ele executado e “impróprio” quando autorizado ao particular. Argumenta ser “público” porque atende as necessidades coletivas, mas “impropriamente público” por não ter a gestão direta ou indireta do Estado.

Tratar a Educação como serviço público é um passo para se desenvolver um planejamento a longo prazo em prol da dignidade humana e da liberdade. Ver na livre iniciativa e na livre concorrência princípios que devem se sobressair da educação é submeter o mínimo existencial ao mercado capitalista, quando esse deve ser instrumento do homem para a conquista de suas necessidades materiais e imateriais.

Com a previsão legal da livre iniciativa, há coexistência de dois tipos de regime jurídico, ou seja, o público quando o serviço educacional é prestado pelo Estado, e o privado quando prestado pelo particular. O instituto da **autorização**, a que a instituição privada está sujeita, é classificado, no direito administrativo, como ato administrativo unilateral, discricionário e precário pela qual o poder público autoriza certa atividade, serviço ou a utilização de determinados bens particulares ou públicos, com o objetivo que se satisfaça certas exigências administrativas, sem interesse à obtenção de continuidade da autorização (que pode ser negada pelo poder público). Nos serviços caracterizados na legislação como públicos (que não deixam dúvida quanto a essa classificação), a investida da iniciativa privada é possível desde que atendam aos princípios da continuidade do serviço público, da flexibilidade dos meios aos fins e da igualdade dos usuários e, por isso, incide maior ingerência do Estado, pois são regidos pelos institutos da concessão ou permissão.

Uma atividade considerada serviço público, por regra do art. 175 da CF/88, só pode ser delegada ao particular por meio dos institutos da concessão ou da permissão. A diferença entre esses dois institutos consiste que, enquanto a permissão é ato unilateral, discricionário e precário pelo qual o Poder Público faculta ao particular serviços de interesse coletivo, ou o uso de bens público, a concessão decorre de acordo de vontades, ou seja, trata-se de contrato administrativo pelo qual transfere-se o serviço público. A autorização é uma exceção a essa regra, prevista no art. 21, XXI e XXII da CF/88, por isso existem divergências quanto à classificação dos serviços educacionais como serviço público. (MEIRELLES, 2010)

Adotando a concepção de que a educação é serviço público impróprio, Di Pietro (2012) entende que o instituto da autorização, nesse caso, não constitui ato de delegação de atividade do Estado, mas simples medida de polícia⁹, incapaz de suscitar o regime jurídico de direito público.

Como alertou Ataliba (1993), não estabelecer o regime jurídico de direito público, ou seja, deixar certas atividades à mercê do regime jurídico de direito privado e longe do domínio estatal, pode levar a desproteção do interesse público, ocasionando ausência de tutela ao usuário desse serviço, como também ausência de controle estatal. O risco é ainda maior no caso de os serviços incluírem atividades que estão no rol dos direitos sociais fundamentais, constituídos constitucionalmente como direito público, como é o caso da educação.

A concepção de Educação como direito público

Como abordamos na primeira parte deste artigo, a noção de serviço público é anterior à de direito público, pois durante a vigência do chamado Estado Liberal os

⁹ Medida de polícia decorre do poder de polícia do Estado, que são atribuições que visam limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público. Essa medida, , incide “sobre bens, direitos ou atividades” (Di Pietro, 2012, p. 124), e decorrem dos institutos da licença e da autorização.

serviços públicos eram atividades tuteladas pelo Estado, de interesse geral, não lucrativas e que promovessem o desenvolvimento, sem interferência estatal na economia. Somente a partir da noção de Estado Social que essa concepção foi tomando outros contornos. Ou seja, foi a partir do surgimento dos direitos sociais e a nova gama de atividades assumidas pelo Estado (os direitos prestacionais) que o “serviço público” passou a ser concebido como modo de atuação para garantia desses direitos.

Atualmente, a posição ativa do Estado reforça a característica de certos direitos como *públicos subjetivos*. A Constituição Federal de 1988 trata a educação como um direito social fundamental (art. 6º), público e subjetivo em se tratando de etapa obrigatória (art. 208, §1º). Segundo Cury (2008, p. 295)

A educação básica é declarada, em nosso ordenamento jurídico maior, como direito do cidadão – dever do Estado [...] Este reconhecimento positivado, dentro de um Estado Democrático de Direito, tem atrás de si um longo caminho percorrido. Da instrução própria das primeiras letras no Império, reservada apenas aos cidadãos, ao ensino primário de quatro anos nos estados da Velha República, do ensino primário obrigatório e gratuito na Constituição de 1934 à sua extensão para oito anos em 1967, derrubando a barreira dos exames de admissão, chegamos ao direito público subjetivo e ao novo conceito ora analisado.

Esse “novo conceito” a que o prof. Cury se refere é o da concepção de educação como direito social público e subjetivo, juridicamente protegido no âmbito do ensino obrigatório, e da educação escolar “erigida em bem público de caráter próprio, por ser ela em si cidadã” (2008, p. 296).

A concepção de direito público subjetivo tem sua origem na Alemanha, no final do século XIX por ocasião vigência da Constituição do Estado Social, em decorrência da necessidade de uma posição ativa, ou melhor, de maior comprometimento do Estado quanto à proteção dos direitos sociais enunciados. Pontes de Miranda foi um dos primeiros juristas a esboçar uma teoria dos direitos fundamentais no Brasil, em que o comprometimento do Estado com os direitos humanos era a forma de promover o desenvolvimento e a justiça social. Dessa forma, foi o primeiro jurista a tratar a educação como direito público subjetivo, trazendo a ideia de escola única.

Do ponto de vista do direito, tratada tecnicamente, a educação é direito subjetivo público, correspondente a um dever do Estado. Para Pontes de Miranda, não basta a declaração do direito à educação nas constituições, nem do dever do Estado. Também não satisfaz a mera situação jurídica do indivíduo diante do Estado que adotou constitucionalmente a educação de plano, com recursos e critérios previstos na constituição (educação soviética). É preciso, para que haja direito à educação, que os dois lados se realizem: a definição constitucional do modo de realização da educação, como dever exigível dos governantes; e o direito subjetivo público do indivíduo à educação, ou de executar a obrigação imposta ao Estado. (SALGADO, 2010, p. 18)

A teorização de Pontes de Miranda não se restringiu somente à defesa de uma educação pública, mas também, de uma educação laica e de princípios sociais.

Entretanto, foi somente a partir da Constituição Federal de 1988 que o ensino passou a ser concebido como direito público subjetivo, obrigatório e gratuito.

Contudo, a noção de direito público subjetivo tem como limite a “garantia” circunscrita ao ensino obrigatório.¹⁰

A concepção mais ampla do direito à educação está inserida no art. 6º, que a contempla como “verdadeiro direito fundamental” (CLÈVE, 2011, p.97), mas a garantia desse direito é limitada à uma etapa do ensino pela característica dada ao direito público subjetivo da educação a partir do art. 205 da CF/88. Assim, podemos remontar ao velho problema apontado por Bobbio (1992, p. 24-25):

[...] o problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. [...] o problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico, e num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual a sua natureza [...] mas sim, qual é o modo mais seguro para garanti-los.

O problema não se restringe simplesmente à concepção da educação como direito, pois este parece estar efetivamente caracterizado na legislação, e não restrito exclusivamente à concepção prescrita na Constituição, (direito social fundamental, público e subjetivo) pois é considerado também como direito da personalidade, ou seja, inscrito na categoria de direitos com características “intransmissíveis e irrenunciáveis, não podendo o seu exercício sofrer limitação voluntária” (art. 11 do Código Civil), e é nessa perspectiva que Bittar (2001, p. 158) argumenta tratar-se de um

direito natural, imanente, absoluto, oponível *erga omnes*, inalienável, impenhorável, imprescritível, irrenunciável, não se sujeitando aos caprichos do Estado ou à vontade do legislador, pois se trata de algo ínsito à personalidade humana desenvolver, conforme a própria estrutura e constituição humana.

A previsão tanto constitucional quanto infraconstitucional não tem se constituído como suficientes para efetivação desse direito. Ao contrário do otimismo exacerbado quanto à “impressionante” característica da educação como direito nas legislações (OLIVEIRA, 1999; DUARTE, 2004; CURY, 2002), podemos afirmar tratar-se de leis que, embora o propósito seja garantir os direitos fundamentais, limita-o ao mínimo estabelecido pelo Estado. É nessa perspectiva que retomamos ao problema dos direitos fundamentais apontado por Bobbio (1992, p. 24), ou seja, o “modo mais seguro para garanti-los”.

A característica de direito público subjetivo não tem se constituído como modo de garantia do direito à educação, pois se trata de instituto limitador do direito de exigibilidade do cidadão contra o Estado, pois revela a adoção legislativa do princípio da “reserva do possível”, evidenciando a má interpretação que resultou na má aplicabilidade desse princípio no Direito brasileiro. Para Krell (2002, p. 52) isso

[...] representa uma adaptação de um tópos da jurisprudência constitucional alemã (*Der Vorbehalt des Möglichen*), que entende que a **construção de direitos subjetivos à prestação material de serviços públicos** pelo Estado está sujeita à condição da

¹⁰ A EC 59/2009, que instituiu o FUNDEB, modificou o art. 208, I da CF/88 objetivando ampliar a obrigatoriedade escolar, estabelecendo não mais uma etapa obrigatória, mas, faixa etária obrigatória, que vai dos 04 aos 17 anos de idade, a ser implementada progressivamente até 2016.

disponibilidade dos respectivos recursos. Ao mesmo tempo, a decisão sobre a disponibilidade dos mesmos estaria localizada no campo discricionário das decisões governamentais e dos parlamentos, através da composição dos orçamentos públicos. (grifamos)

A teoria da reserva do possível tem sua origem na jurisprudência Alemã, quando, em 1972, o Tribunal Constitucional Federal Alemão decidiu sobre o limite do número de matrículas nas faculdades de Hamburg e Bavária, decisão conhecida como *Numerus Clausus*, que objetivou resolver o problema de vagas e da demanda pelo ensino superior naquele país. O princípio legitima que a concretização dos direitos fundamentais dependentes de atuação positiva do Estado (direitos sociais) estão sob a reserva do possível e, em resumo, está relacionada à capacidade financeira do Estado.

Devido ao aumento das demandas sociais, que são infinitas com recursos finitos (CANOTILHO, 2004), a efetivação do direito à educação tem se constituído de forma gradativa e à brasileira, nos limites do legalmente possível, não havendo esforço orçamentário para ampliação e aperfeiçoamento da atuação do Estado com a oferta regular do ensino.¹¹

É com esses argumentos que afirmamos ser a educação um direito público, fundamental, mas sua efetivação tem se constituído pela concepção de direito público subjetivo limitado à educação obrigatória, dentro dos limites estabelecidos pelo Estado, sendo constituído o seu modo de atuação como opção política ordenada pelo princípio da reserva do possível, mecanismo insuficiente para materialização dos direitos fundamentais. Assim, atualmente, tem-se invocado, como mecanismo que objetiva fortalecer a atuação do Estado para proteção do direito à educação (principalmente contra os ditames do capitalismo), a concepção de bem público.

A concepção de Educação como bem público

Parece que está se consolidando um consenso, no meio acadêmico, em conceber a educação como um bem público (CURY, 2008; DIAS, 2002 e 2005). Os argumentos para essa afirmação englobam tanto a ideia de cidadania, gratuidade, obrigatoriedade e dever do Estado quanto do poder estatal de regulação da atividade (DOTA, 2008). O termo é entendido como um princípio, ou seja, “um imperativo moral que sobrepõe a dignidade humana aos interesses, inclinações e circunstâncias individuais” (SOBRINHO, 2013, p. 109), tomado como um serviço público aberto à iniciativa privada e cercado de proteção jurídica (CURY, 2006). Nessa perspectiva, a educação é entendida como *bem*, logo, *serviço público*, mesmo quando prestado pelo particular.

No ensino superior, tem se travado, desde os fins dos anos 80 nos países anglo-saxões, um intenso debate sobre duas concepções, que são contrapostas: uma, da educação como bem público e outra da educação como mercadoria (OLIVEIRA, 2009).

¹¹ Na educação o esforço orçamentário é resultante de lutas históricas. Atualmente presenciamos a campanha em favor do investimento de 10% do PIB, da destinação dos recursos dos royalties do petróleo no pré-sal para a educação, bem como da discussão do Custo Aluno-Qualidade.

No Brasil, esse debate se intensificou a partir da realização do Fórum Social de Porto Alegre, realizado no final de janeiro de 2002, que levou a discussão para a III Cumbre (Reunião Ibero-Americana de Reitores de Universidades Públicas), ocorrida em Porto Alegre em abril de 2002. Dentre as questões que englobavam os debates travados durante o evento, estava a proposta da OMC (Organização Mundial do Comércio) em transformar a educação em um dos 12 serviços do Gats (Acordo Geral sobre Comércio de Serviços), proposta essa apresentada em 2001, na IV Reunião Ministerial da OMC, ocorrida em Dohar, no Catar, que estabeleceu o prazo de até março de 2003 para que os países membros da OMC aderissem à proposta.

A partir de então, travou-se no Brasil debates intensos sobre o que chamaríamos de “campanha em defesa da educação superior como bem público”, uma tendência que objetivou ratificar a educação como um “bem comum” e, dessa forma, afastá-la da concepção de mercadoria, havendo, inclusive, uma audiência pública realizada na Câmara dos Deputados em julho de 2002.

Não é irreflexo que o Projeto de Lei de reforma universitária, PL nº. 7200/2006, que tramita na Câmara, classifica, no art. 3º, o ensino superior como “bem público que cumpre sua função social por meio das atividades de ensino, pesquisa e extensão, assegurada, pelo Poder Público, a sua qualidade”.

Esse movimento objetiva afastar a liberalização do comércio educacional, como proposto pela OMC, mediante a adoção do Gats. O acordo prevê como exceção aos serviços comerciais regulamentados pela OMC “aqueles que forem fornecidos no exercício da autoridade governamental” (DIAS, 2003, p.821) e desde que não providos por uma base comercial, não sendo permitida a competição com os provedores de serviços (DIAS, 2005).

A partir da exceção da OMC, defender a educação como bem público significa, para essa linha de pensamento, não sujeitar o ensino aos desmandos do mercado. No entanto, o que se conclui é que “mesmo sem a aprovação de tais acordos, a educação tem se transformado, crescentemente, em mercadoria” (OLIVEIRA, 2009, p. 740).

Aderir pura e simplesmente a uma concepção entendendo tratar-se de termo princípio lógico, pode ser um risco e resultar em mecanismo insuficiente para atrair a tutela do Estado e afastar os desmandos do mercado. Isso porque trata-se de termo ambíguo, podendo apresentar configurações diferentes tanto no Direito Administrativo quanto em outras áreas.

No Direito Administrativo, todos os bens, sejam eles naturais ou não, que satisfazem as necessidades coletivas e se configuram como de uso comum, são considerados bens públicos (a exemplo de praças públicas, praias, estradas, transporte, comunicação, entre outros) (MEIRELLES, 2010). Assim, nem todo bem público pressupõe serviço estatal, mas todo serviço estatal pressupõe bem público, como conceituou Gasparini (2003, p.683), ao dizer que “bens públicos são todas as coisas materiais ou imateriais pertencentes ou não às pessoas jurídicas de direito público e as pertencentes a terceiros quando vinculadas à prestação de serviço público”, acrescentando tratar-se também de “coisas usáveis por qualquer povo, sem formalidades, pois para uso e gozo nada se exige em termos de autorização ou permissão”.

Nos argumentos em defesa da educação como bem público isso é invertido, ou seja, o fato de a educação ser considerada bem público já pressupõe tratar-se de serviço público. Nessa perspectiva, serviço público é entendido como toda atividade

que atinge a coletividade, sem considerar os requisitos legais que caracterizamos serviço público.

Outro equívoco é utilizar o termo bem público como sinônimo de bem comum¹². O bem comum busca a felicidade natural, sendo um valor político (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 1998). Para atingir esse objetivo (o bem comum) o Estado, orientador da conduta no chamado Estado de Bem-Estar, intervém na propriedade e no domínio econômico quando utilizado contra o bem comum da coletividade (MEIRELLES, 2010). De outra forma, o termo bem público significa

[...] os que geram vantagens indivisíveis em benefício de todos, nada subtraindo o gozo de um indivíduo ao gozo dos demais. O bem público não transcende, na verdade, o privado, porque é igualmente um bem do indivíduo e se alcança através do mercado ou, mais frequentemente, através das finanças públicas (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 1998, p.107).

Ou seja, a utilização do termo, pode não ser capaz de afastar a educação das concepções de mercado, já que o mercado pode ser considerado um instrumento capaz de fazer o indivíduo alcançar o bem público.

O mesmo risco, mas tratado de uma forma bem diferente ao utilizar os preceitos da Economia, é assinalado por Barros, Carvalho, Franco, Mendonça e Tafner (2007), que afirmam ser, na educação, incorreta a adoção desse termo. Entendem que, para caracterizar a educação como bem público, é necessário satisfazer duas condições: o custo para o indivíduo se beneficiar desse bem é zero e é impossível excluir uma pessoa de se beneficiar desse bem

De fato, um serviço para o qual existe um mercado onde as pessoas pagam para serem atendidas não poderia ser caracterizado como um bem público por mais que o setor público participe da provisão destes serviços e atue na sua regulação. No caso de um bem público, ninguém pode ser excluído, não há incentivos para que as pessoas paguem por esse bem. (BARROS et al. p. 8).

Se atentarmos para as questões que tornam controversa a educação concebida como serviço, direito público subjetivo e bem público, como exposto neste trabalho, os discursos atuais em defesa da educação como bem público (pressupondo proteção e garantia de direito) desconsidera o risco que se corre ao possível (e não desejável) retrocesso na histórica luta em defesa da escola única. Por isso, urge a necessidade de estudos teóricos para aprofundamento do tema e que estabeleçam interfaces com outras áreas do conhecimento, evitando a propagação de concepções endógenas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao incitarmos o modo de atuação do Estado para garantia dos direitos fundamentais sociais, em específico a educação, procuramos problematizar esse

12 No direito administrativo, *bens públicos* constituem o domínio público, e engloba tanto bens móveis quanto imóveis pertencentes à entidades estatais, ou afetados à prestação de um serviço público. Já o *bem comum* é o bem do povo em geral, expresso sob todas as formas de satisfação das necessidades comunitárias, o que inclui as exigências materiais ou imateriais, e necessidades vitais da coletividade.

tema trazendo não apenas a concepção de direito à educação mas, especificamente, o direito público subjetivo, entrelaçando à histórica luta pela educação pública, ou melhor, pela escola única defendida na década de 30 e retomada na década de 50.

Procuramos relacionar a defesa da escola pública, mais precisamente os ideais apresentados por Anísio Teixeira e Pontes de Miranda à bandeira não de uma educação vista como bem público, mas que apresentasse um regime jurídico próprio que vinculasse a atuação do Estado de forma a garantir esse direito, o que foi sobrepujado pela bandeira privatista, da livre iniciativa.

Ou seja, explanamos sobre a concepção de direito à educação a partir da concepção de prestação positiva do Estado, problematizando os instrumentos que se configuram como “modo mais seguro” de garantir os direitos difundidos na Magna Carta (BOBBIO, 1992).

Resta evidente a necessidade de mecanismos que aproximam o Estado dos deveres constitucionais, de forma a garantir a todos iguais direitos, com iguais serviços, no sentido de que deve ser prestado a todos, sem qualquer distinção. Isso significa valorizar a questão do público em detrimento da livre iniciativa e tratar a educação como serviço público, colocando-a sob os princípios do direito público que se destina a proteger direitos coletivos, concebidos como modo de concretização dos direitos fundamentais. Em síntese, trata-se de uma reconfiguração do modo de atuação do Estado.

Dessa forma, pensar em educação como um direito e um serviço público é limitar a livre-iniciativa ao interesse da justiça social e aos princípios maiores de nossa Constituição, ou seja, garantir o desenvolvimento nacional e a construção de uma sociedade mais livre, justa e igualitária.

REFERÊNCIAS

- ABICALIL, Carlos Alberto. Federalismo e Sistema Nacional de Educação: uma oportunidade fecunda. IV SEB, Campinas, 2013. (palestra)
- ATALIBA, Geraldo. Empresas estatais e regime administrativo: serviço público: inexistência de concessão: delegação: proteção ao interesse público. Revista trimestral de direito público, São Paulo, nº. 4, 1993
- BARROS, Ricardo. et al. Confusões em torno da noção de público: o caso da educação superior. Texto para discussão, UFF/Economia. Out. 2007. Disponível em http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF_TD224.pdf > acesso abr. 2013.
- BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. Direito e ensino jurídico: legislação educacional. São Paulo: Atlas, 2001.
- BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola. & PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. 11ª ed. Brasília: UnB, 1998.
- BONAVIDES, Paulo. Do Estado Liberal ao Estado Social. 1ed. São Paulo: Saraiva, 1961.
- CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Educação pública de qualidade: quanto custa esse direito. 2ª ed. São Paulo, 2011. Disponível http://arquivo.campanhaeducacao.org.br/publicacoes/CAQieducativo_2Edicao.pdf > acesso em abr. 2013.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estudos sobre direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra ed. 2004.

CAVALCANTI, Rodrigo de Camargo. Educação enquanto serviço público. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIII, n. 73, fev 2010. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7187>. Acesso em fev. 2013.

CLÈVE, Clemerson. Merlin. A eficácia dos direitos fundamentais sociais. In: BACELAR FILHO, Romeu Felipe; GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. (coord.) Globalização, direitos fundamentais e direito administrativo: novas perspectivas para o desenvolvimento econômico e socioambiental. In: I Congresso da Rede Docente Eurolatinoamericana de Direito Administrativo. Belo Horizonte, Fórum, 2011.

CRETELLA JÚNIOR, José. Administração indireta brasileira. Rio de Janeiro, Forense, 1980.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica como direito. Cadernos de Pesquisa, n. 134, p. 293-303, maio/ago. 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n134/a0238134.pdf> - acesso em fev. 2013.

_____. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. Cadernos de Pesquisa, n. 116, p. 245-262, julho. 2002. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/cp/n116/14405.pdf> - acesso em abr. 2013.

_____. O Direito à Educação: Um campo de atuação do Gestor Educacional na Escola. Brasília: Escola de Gestores, 2006. Disponível em <http://escoladegestores.mec.gov.br/site/8-biblioteca/pdf/jamilcury.pdf> > acesso em 15 de abr. 2013.

DIAS, Marco. Antonio Rodrigues. Comercialização no ensino superior: é possível manter a ideia de bem público? Rev. Educação e Sociedade, vol. 24, n. 84, p. 817 a 838, setembro de 2003. Disponível em www.cedes.unicamp.br > acesso em abr. 2013.

_____. Educação Superior vista como bem público: tendências e dificuldades. In: Articulación universidad-escuela media: acciones del programa: experiencias para compartir. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 2005.

DOTA, Alexandre Godoy. A educação como um bem público tutelado pelo Estado mediante as políticas públicas de avaliação da qualidade. EDUCERE, 2008. Disponível em <http://www.pucpr.br/eventos/educere/educere2008/anais/pdf> acesso 15 de abr. 2013.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito Público Subjetivo e Políticas Educacionais. Rev. São Paulo em Perspectiva, 2004. Disponível em www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a12v18n2.pdf> acesso em abr. 2013.

GASPARINI, Diogenes. Direito Administrativo. 8ª ed. São Paulo. Saraiva, 2003

JUSTEN FILHO, Marçal. Teoria Geral das concessões de serviço público. São Paulo: Dialética, 2003.

KRELL, Andreas J. Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional “comparado”. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002.

MASSAGÃO. Mário. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Revista dos tribunais, 1968.

MEDAUAR, Odette. Direito Administrativo moderno. 5ª ed. São Paulo. Revista dos Tribunais. 2001

MEIRELLES, Helly Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 36ª ed. São Paulo. Malheiros 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. Apontamentos sobre os agentes públicos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1975.

MODESTO, Paulo. Reforma do Estado, formas de prestação de serviços ao público e parcerias público-privadas: demarcando as fronteiras dos conceitos de serviço público, serviços de relevância pública e serviços de exploração econômica para as parcerias público-privadas. REDAE, nº 2, maio/junho/julho 2005. Disponível em <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-2-MAIO-2005-PAULO%20MODESTO.pdf>

NOVAIS, Jorge Reis. Contributo para uma teoria do Estado de Direito: do Estado de direito liberal ao Estado social e democrático de direito. Coimbra. Coimbra Ed. 1987.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. A transformação da educação em Mercado no Brasil. Rev. Educação e Sociedade, Vol. 30, n. 108, p. 739 – 760, Campinas, 2009. Disponível em www.cedes.unicamp.br > acesso em 05/03/2013.

_____. O direito à educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de Justiça. RBE, maio/jun/jul/1999. Disponível http://www.anped.org.br/rbe/rbedigital/rbde11/rbde11_07_romualdo_portela_de_oliveira.pdf> acesso em 12/04/2013.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. Direito à educação. Rio de Janeiro. Ed. Alba, 1933.

SALGADO, Joaquim Carlos. Pontes de Mirada e o direito à educação: exposição crítica. Publicado em 2010 no site da Academia Mineira de Letras Jurídicas, Disponível em <http://www.amlj.com.br> > acesso em 15/03/2013

SAVIANI, Dermeval. História das ideias pedagógicas no Brasil. Campinas: Autores Associados, 2008.

SCHIER, Adriana Costa Ricardo. Serviço público com direito fundamental: mecanismo de desenvolvimento social In: BACELAR FILHO, Romeu Felipe; GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. (coord.) Globalização, direitos fundamentais e direito administrativo: novas perspectivas para o desenvolvimento econômico e socioambiental. Belo Horizonte, Fórum, 2011.

SMITH, Adam. A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SOBRINHO, José Dias. Educação Superior: Bem Público, Equidade e Democratização. Avaliação, Campinas, Vol. 18. nº. 1 Mar. 2013, disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-40772013000100007&script=sci_arttext > acesso Abr. 2013

TÁCITO, Caio. Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva. 1975

TEIXEIRA, Anísio. Educação é um direito. 2ªed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

_____. A escola pública universal e gratuita. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Rio de Janeiro, out./dez. 1956. Disponível em <http://www.bvanisioiteixeira.ufba.br/artigos/gratuita.html> > acesso em 01/04/2013

_____, Anísio. Revolução social não se faz através de escola primária. Entrevista. Folha da Manhã. São Paulo, 9 maio 1958. Disponível em <http://www.bvanisioiteixeira.ufba.br/artigos/escola4.html> > acesso em 01/04/2013

VASCONCELOS FILHO, Marcos. Ao piar das corujas: uma compreensão do pensamento de Pontes de Miranda. Maceió. EDUFAL, 2006.

INTRODUÇÃO

As discussões mais intensas em relação ao “Escola Sem Partido” no contexto capixaba passaram a ocorrer a partir do momento em que o PL 225/2017 foi apresentado à Câmara Municipal de Vitória pelo vereador Davi Esmael do Partido Socialista Brasileiro do estado do Espírito Santo (PSB - ES) e protocolado nesta mesma instância no dia 16/08/2017, propondo instituir, no âmbito do sistema municipal de ensino de Vitória, o “Programa Escola Sem Partido”.

A partir de então, um projeto que ameaça a educação nacional chegava ao Município de Vitória, exigindo do professorado, inclusive daquele ligado à comunidade acadêmica (como é o meu caso), um posicionamento claro e contundente a respeito do projeto, dos seus pressupostos, intenções e implicações na hipótese de ser aprovado.

A estratégia utilizada pelos defensores do Projeto “Escola Sem Partido” tem sido a de replicar o mesmo Projeto de Lei, com o mesmo conteúdo, nas diferentes unidades federativas, buscando aprovação nos estados e municípios, independentemente da tramitação no Congresso Nacional. Quando comparamos, percebemos que o Projeto de Lei apresentado à Câmara Municipal de Vitória é o mesmo que foi submetido à Câmara dos Deputados em Brasília, com pequenas adaptações ao âmbito em que é apresentado.

O Projeto aproveita a rejeição que a população brasileira tem em relação ao termo “partido”, imediatamente associado a partido político, para que uma proposta ameaçadora da democracia dentro das escolas ganhe aceitação. Trata-se, portanto, de uma iniciativa oportunista e ideológica, pois confunde as pessoas em relação às suas reais intenções.

O termo partido é muito mais amplo do que partido político. Tomar partido de algo é uma condição inerente à vida humana. É escolher em favor de um lado em detrimento de outro; é dizer a favor de quê e contra o quê nos posicionamos; é dizer em favor de quem e contra quem nos assumimos.

Será possível ensinar alguma coisa a alguém sem tomar partido? Será possível educar sem escolher um conjunto de valores, crenças e projeto de adulto educado e de sociedade? Será que essa ideia tem algum bom senso? Ou será que ela só quer esconder o partido dos seus propositores? Quando educamos nossos filhos ou

¹ Registro aqui a minha gratidão ao amigo Itamar Mendes da Silva (professor do Centro de Educação da Ufes e membro do Grupo de Estudos e Pesquisas Paulo Freire) pela interlocução durante a elaboração deste artigo, contribuindo significativamente na organização, conteúdo e lapidação do texto, provocando-me para que eu pudesse refletir sobre os melhores caminhos para a sua redação.

² É professor do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes) atuando na graduação e no Programa de Mestrado Profissional em Educação da Ufes. É licenciado em Filosofia, mestre e doutor em Educação: Currículo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. É membro da Rede Freireana de Pesquisadores. Atualmente é Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas Paulo Freire (GEPPF) da Ufes. Foi professor efetivo da rede pública estadual de São Paulo por aproximadamente 10 anos, lecionando a disciplina de Filosofia para o Ensino Médio.

estudantes não tomamos partido? Não é essa atitude inerente ao próprio ato de educar?

Desde já afirmo, com certa ironia: a crença de que existe a possibilidade de se educar alguém sem tomar partido é uma insanidade. Ironicamente falando, quem diz isso sofre de algum distúrbio de percepção. Quando o educador indica, assume e pratica, de modo explícito ou implícito um caminho junto aos estudantes, está imediatamente tomando partido. Inclusive o sujeito, professor ou não, defensor do “Escola Sem Partido” está tomando um partido: ou seja, ele está caindo em contradição, ingênua ou astutamente.

Dizer que a educação escolar deve ser apartidária não é sinônimo de dizer que ela deve ser sem partido. A escola deve sim ser espaço apartidário, pois ela não deve estar associada a nenhum partido político. Ou seja, ela não deve ser espaço de formação de pessoas em função de um programa de um partido político específico. Porém, isso não quer dizer que a escola não é espaço de tomar partido (posicionamento) diante da realidade. Pelo contrário, como espaço de iniciação de crianças, adolescentes e jovens na vida pública, escola é potencialmente espaço de diálogo sobre as várias tomadas de posições possíveis diante da vida e da sociedade. E, quando dentro dela, parece que não houve tomada de partido, basta observar e refletir um pouco mais para percebermos que houve sim uma decisão em favor de algo: seja por ação, seja por omissão.

Diante disso, este texto busca desenvolver argumentos com o objetivo de explicitar os fundamentos, contradições, limites e intenções veladas do Projeto “Escola Sem Partido”, somando-se aos esforços que já vêm sendo empreendidos nesse mesmo sentido pelo Brasil afora³.

A abordagem que se faz aqui não é jurídica e sim de ordem filosófico-educacional, política e pedagógica. Do ponto de vista jurídico, sabemos que já há um vasto esforço de questionamento da constitucionalidade do Projeto “Escola Sem Partido”. A contradição entre o Projeto de Lei e os princípios constitucionais que protegem a liberdade de ensinar e de aprender salta aos olhos até mesmo de quem não é especialista na área do Direito⁴.

Mesmo assim, além da contra-argumentação jurídica, é necessário fazermos um esforço de argumentação pedagógica tendo em vista que professores, pais e estudantes são os principais segmentos implicados no projeto. É este o propósito deste breve texto: elencar argumentos que visam a explicitar os fundamentos, contradições, limites e intenções veladas do “Escola Sem Partido” (Movimento e Projeto) junto aos principais envolvidos nos processos educacionais escolares.

Para realizar esta tarefa, o texto divide-se em três momentos: no primeiro faz a denúncia em relação à desonestidade intelectual do Projeto “Escola Sem Partido”, enfatizando, sobretudo, os conceitos de ideologia e neutralidade. No segundo, propõe uma reflexão sobre o que se denomina como “aberrações pedagógicas” provenientes do projeto, demonstrando o absurdo ao qual se incorre quando se pretende expurgar ideologias da educação. No terceiro momento, recorre às contribuições de Paulo Freire que tanto tratou da natureza da prática educativa,

³ Já existe no nosso país uma produção acadêmica acumulada suficientemente crítica a respeito do Movimento e do Projeto de Lei Escola Sem Partido. Nesse sentido, indicamos: Ação Educativa (2016) e Frigotto (2017).

⁴ Vale lembrar que, em liminar proferida pelo ministro Luís Roberto Barroso do STF (Supremo Tribunal Federal) em Março de 2017, o projeto “Escola Livre” (versão do “Escola Sem Partido” no Estado de Alagoas) foi suspenso, levando-se em consideração o direito ao pluralismo de ideias e o direito à liberdade de ensinar.

revelando a sua impossível neutralidade e desenvolvendo diversos argumentos para fundamentar essa constatação.

A desonestidade intelectual da ideia de Escola Sem Partido

Por desonestidade intelectual entende-se a deliberada incoerência discursiva de determinada pessoa ou grupo com a finalidade de confundir para conquistar adeptos à sua causa. Ou seja, o desonesto intelectual sabe que as suas palavras distorcem a realidade, mas, mesmo assim, sustentam as afirmações, pois não se comprometem com a coerência lógica dos seus argumentos. Querem apenas fazer valer a sua vontade, ainda que sem qualquer fundamento na realidade.

Nas linhas abaixo sustenta-se que os ideólogos do “Escola Sem Partido” incorrem em desonestidade intelectual ao se colocarem numa posição, pretensamente, acima das ideologias, como se estivessem em um lugar que lhes permitisse pureza de análise, de avaliação e de propósitos. Como se, ao se colocarem em favor da conservação das ideias e práticas hegemônicas na sociedade, estivessem em uma posição supraideológica.

Paulo Freire, ao refletir sobre a natureza da prática educativa, expressa com muita clareza algumas das dimensões que lhe são inerentes, dentre elas a ideológica:

Quando vivemos a autenticidade exigida pela prática de ensinar-aprender participamos de uma experiência total, diretiva, política, ideológica, gnosiológica, pedagógica, estética e ética, em que boniteza deve achar-se de mãos dadas com a decência e com a seriedade (FREIRE, 2005, p. 24).

No centro do debate sobre o “Escola Sem Partido” encontra-se o termo ideologia, utilizado como sinônimo de visão de mundo manipuladora, doutrinária e perniciosa às nossas crianças e jovens. Em contrapartida, para os seus defensores, a educação deveria ser espaço de difusão de ideias e valores não ideológicos: neutros, técnicos, consagrados, não contaminados etc.

Sem a pretensão de realizar aqui uma discussão mais aprofundada sobre os vários sentidos que o conceito de ideologia ganhou na história do pensamento filosófico e científico, utilizamos aqui o termo ideologia com o sentido de “visão de mundo”.

Assim, afirmamos categoricamente que não existe qualquer manifestação discursiva que não esteja impregnada de ideologias (ou visões de mundo). Por trás de qualquer afirmação há a visão de mundo do enunciador. Portanto, sempre há a ideologia de quem afirma. Por isso, dizer que um professor não pode defender ideologia na sala de aula é uma grande falácia por dois motivos: 1) Todo professor carrega uma visão de mundo e age de acordo com ela; 2) Quem afirma isso está defendendo uma ideologia e escondendo o fato de que sua posição também é ideológica. Por isso, a posição mais transparente é sempre aquela de quem sabe e deixa claro que possui uma ideologia e o que ela pretende.

Nós brasileiros sabemos que vivemos em uma sociedade que, por razões históricas, tem sido desigual, machista, homofóbica, preconceituosa, individualista, insensível, intolerante, autoritária, violenta, perversa etc. e que, portanto, inflige sofrimento físico e psíquico em milhões de pessoas. É aquilo que Paulo Freire

chamou-se “sociedade opressora” (FREIRE, 2005b). Obviamente, essa opressão não recai sobre toda população na mesma proporção. As consequências das injustas relações econômicas, políticas, sociais e culturais distribuem-se desigualmente, afetando principalmente os pobres, os negros, os jovens, os moradores das periferias, as mulheres, os homossexuais, os idosos, as pessoas com deficiência, os índios, os sem terras, os pequenos camponeses, enfim, as minorias em termos sociológicos⁵.

O nosso estudante (seja qual for a idade) é produto dessa sociedade e, como todos nós, tem a tendência de assimilar e reproduzir os valores hegemônicos nela. Diante das situações opressoras da nossa sociedade, da escola, das salas de aula e dos estudantes que estão na nossa aula, nós, educadores, temos, pelo menos, quatro opções: 1ª. Irmos em favor do opressor; 2ª. Omitirmo-nos diante dele e da turma; 3ª. Posicionarmo-nos contra a manifestação de opressão; 4ª. Abrir o debate sobre a situação de opressão.

Ou seja: quando se trata de uma sociedade opressora e de situações de opressão objetivas diante de nós, não há neutralidade possível. Mesmo o omissor está tomando uma posição. Qualquer atitude, dentre as quatro acima indicadas, não é neutra. Todas elas são expressões de uma determinada ideologia política e de determinado posicionamento pedagógico. São expressões de uma determinada visão de mundo do professor.

Dada uma situação de opressão, se fingimos que nada aconteceu e damos prosseguimento ao programa, adotamos uma opção ideológica: a ideologia individualista da omissão diante do sofrimento alheio. Freire já nos alertara quanto a esse fato:

Creio que nunca precisou o professor progressista estar tão advertido quanto hoje em face da esperteza com que a ideologia dominante insinua a neutralidade da educação. Desse ponto de vista, que é reacionário, o espaço pedagógico, neutro por excelência, é aquele em que se *treinam* os alunos para práticas apolíticas, como se a maneira humana de estar no mundo fosse ou pudesse ser uma maneira neutra. Minha presença de professor, que não pode passar despercebida dos alunos na classe e na escola, é uma presença em si política. Enquanto presença não posso ser uma *omissão* mas um sujeito de *opções*. Devo revelar aos alunos a minha capacidade de analisar, de comparar, de avaliar, de decidir, de optar, de romper. Minha capacidade de fazer justiça, de não falhar à verdade. Ético, por isso mesmo, tem que ser o meu testemunho (2005, p. 98).

É um equívoco defender escolas e professores sem ideologias por um motivo muito simples: isso não existe e é impossível em qualquer lugar do mundo!

O fato é o seguinte: sempre que alguém está na posição de educar outra pessoa, é impossível fazê-lo com neutralidade. A família não é neutra, os vizinhos não são neutros, os parentes não são neutros, a mídia não é neutra, o pastor e o padre não são neutros, a escola não é neutra, os gestores da escola não são

⁵ Minorias, em termos sociológicos, significa não a minoria do ponto de vista quantitativo de indivíduos que pertencem à determinada sociedade, mas sim ao fato de ser um grupo historicamente colocado em situação de inferioridade social em relação a outros grupos privilegiados socialmente. É nesse sentido que nos referimos, por exemplo, ao grupo das mulheres em relação aos homens como minoria, e ao grupo dos negros, em relação aos brancos, como minoria.

neutros, o secretário de educação não é neutro, os professores não são neutros etc. A neutralidade é impossível.

Não existe essa distinção que o “Escola Sem Partido” quer nos fazer acreditar: professores doutrinadores x professores neutros. O que existe é sim a divisão entre escolas democráticas x escolas autoritárias; professores autoritários x professores democráticos.

A doutrinação existe na educação quando se pode identificar o autoritarismo presente na prática pedagógica do professor. Ou seja, todo professor autoritário é doutrinador, pois quer impor a sua visão de mundo às crianças, adolescentes, jovens e adultos, sem permitir que esses questionem, discordem, falem e se posicionem.

Na prática pedagógica democrática não existe doutrinação. Ou seja, o professor democrático não é neutro. Ele é democrático. Ele está aberto às divergências. Ele está aberto para as opiniões dos estudantes. Ele está aberto para receber críticas. Quando lhe perguntam qual é a opinião dele, não fica em cima do muro como se assim estivesse sendo neutro, pois sabe que a neutralidade é impossível. Caso ele não opine ele está opinando. Caso ele opine, ele também está opinando. Caso ele opine e sua posição contrarie valores que, porventura, a família de determinado aluno professe, não está desrespeitando ninguém ou sendo doutrinador, ele está cumprindo o seu papel de ajudar o aluno a pensar/refletir sobre valores que impactam suas vivências. Caso ele não opine, ele está sendo omissos diante de valores e práticas que podem ser de intolerância religiosa, racismo, homofobia, sexismo, machismo, violência etc.

Portanto, é da natureza da educação ser ideológica: seja pelo conteúdo ensinado, quanto pela forma escolhida para ensiná-lo. Isso não significa que é da natureza da educação ser doutrinadora.

O “Escola Sem Partido” pratica a desonestidade intelectual, pois defende uma ideologia escondendo o fato de que sua posição é ideológica. Usa uma falsa denominação para defender uma falsa ideia. Dentre os seus defensores, deve haver pessoas que desconhecem a natureza ideológica da educação. Com esses, precisamos dialogar. No entanto, há aqueles que conhecem muito bem e que se utilizam conscientemente dessa ideia falsa para censurar ideologias que não aprovam/gostam em favor de outras com as quais simpatizam e defendem. Esses, devemos combater.

A aberração pedagógica do Escola Sem Partido

Para compreender isso que chamamos de “aberração pedagógica” do “Escola Sem Partido”, convidamos o leitor, inicialmente, a refletir sobre as situações enumeradas abaixo, perguntando-se ao final de cada uma delas: este professor foi neutro?

Situação 1

Estudante pergunta: - Professor, por que nós temos que estudar isso?
Professor responde: - Porque cai na prova, cai no vestibular, cai no Enem, porque eu mando...

Situação 2

Escola fixa na parede da sala de aula um *ranking* do desempenho dos alunos no trimestre.

Situação 3

Estudante afirma: - Professor, meu pai disse que lugar de mulher é em casa cuidando dos filhos. O professor continua passando a matéria na lousa como se nada tivesse acontecido.

Situação 4

Escola coloca restrições em relação à roupa que as meninas podem usar na aula de Educação Física e não coloca qualquer restrição aos meninos.

Situação 5

Professor determina: - Pessoal, hoje nós vamos aprender equação de 2º grau. Copiem aí no caderno o que vou escrever na lousa.

Situação 6

Professor adverte os estudantes: - Na semana que vem teremos uma prova. Nela vai cair da página 30 até a página 100 do livro.

Situação 7

Professor diz que se os alunos não se comportarem, ele vai dar ponto negativo.

Situação 8

Professor anuncia na sala de aula: - Turma! Vocês precisam estudar para ser alguém na vida.

Situação 9

Estudante afirma e indaga: - Professor, meu pai vai votar no partido e no candidato x. E você? Em quem vai votar? Professor responde: - Isso não é tema que se discute na escola.

Situação 10

Professor inicia a aula, dizendo: - Pessoal, tivemos um caso de machismo na sociedade recentemente. O que vocês acham de discutirmos o assunto? Quero defender a ideia de que o machismo é uma herança da sociedade patriarcal e que mulheres são iguais aos homens em direitos e possibilidades.

Quais dessas situações o Movimento “Escola Sem Partido” chamaria de ideológicas? Quais dessas situações ele condenaria? Quais justificativas ele poderia utilizar para dizer que certo professor foi ideológico e o outro não foi? Quando escutamos os argumentos dos entusiastas do “Escola Sem Partido” e lemos o Projeto de Lei que busca instaurá-lo, percebemos que eles só tendem a condenar a postura do docente da Situação 10 como ideológica. Parece-me que só condenam as posições político-pedagógicas que defendem ideias contra-hegemônicas. Quando são posições hegemônicas, conservadoras, reacionárias e naturalizadas, passam despercebidas como se fossem atos de “professores neutros”.

Creio que o leitor foi capaz de perceber que todas as situações citadas são ideológicas. Todas elas expressam a visão de mundo do professor e dos estudantes que as protagonizaram.

Na Situação 1 temos a ideologia do estudo vinculado à competitividade e ao autoritarismo docente: ou seja a ideia de que as provas que induzem à competição entre estudantes são razão suficiente para o professor fazer o que faz. Além disso, na Situação 2, temos a ideologia de que é possível hierarquizar inteligências. Essas

duas situações ideologicamente naturalizam os parâmetros da sociedade de mercado como referências desejáveis para a formação intelectual e moral de seres humanos, tomando tais valores e práticas como dados inquestionáveis. São ideologias sutis, porém é inegável que estão presentes.

Na Situação 3 temos a ideologia de omissão diante do machismo e na Situação 4 temos a ideologia machista. Nos dois casos deparamo-nos com a tomada de posição, com a tomada de partido e não com a neutralidade. O professor da situação 3 toma o partido da moral machista presente na fala do pai do estudante na medida em que se mostra indiferente diante de uma clara manifestação de naturalização do papel doméstico da mulher. A Situação 4 é muito recorrente nas escolas que, às vezes sem perceber, legitimam a desigualdade entre homens e mulheres, garotas e garotos, inclusive culpabilizando as meninas pela maneira que os meninos as tratam ao usarem este ou aquele tipo de roupa. Afinal, por que só as meninas precisam ter limites nas vestimentas? Por que só elas não podem usar bermudas curtas? A escola reproduz a ideologia dominante. Obviamente, essas regras não são neutras.

Na Situação 5 temos a escolha ideológica por uma pedagogia da cópia e sem sentido e não da matemática significativa que parte e impacta a vida; na Situação 6 temos a ideologia da memorização mecânica como sinônimo de aprendizagem e da prova como instrumento eficaz de aferição de saberes; na Situação 7, temos a ideologia da avaliação punitiva. Nós que somos da educação sabemos muito bem que, quando se trata de tendências pedagógicas e suas recriações práticas, não há qualquer possibilidade de neutralidade. Tradicional, Tecnicista, Escolanovista, Humanista, Histórico-Crítica, Construtivista, Libertadora, Multicultural etc. são exemplos de tendências que disputam as narrativas e práticas a respeito de como a escola e o ensino devem se organizar. Sabemos também que, dependendo da concepção pedagógica que se adota, os critérios e procedimentos de avaliação modificam-se substancialmente. Por isso, podemos afirmar que a avaliação por prova não passa da expressão de uma concepção pedagógica, bem como a valorização da memorização como principal elemento a ser avaliado. Em suma, não há qualquer possibilidade de neutralidade quando refletimos sobre a pedagogia praticada por um professor e pela avaliação por ele utilizada. Os resultados formativos de cada uma delas são bastante distintos, tanto do ponto de vista intelectual, quanto político e moral. Ou seja, ideologias distintas a respeito do papel da educação escolar e das formas de organizá-la.

Na Situação 8 temos a ideologia de que pessoas desescolarizadas são menos gente e na Situação 9 temos a ideologia de que na escola não se discute política. A afirmação política da Situação 8 é bastante clara. Pessoas com menor escolaridade são menos cidadãos e isso justifica que sejam tratadas com menos dignidade. Já pensou se na sala em que isso foi dito existem crianças cujos pais não frequentaram a escola? Qual a ideia que levam para casa a respeito dos seus pais? Não são cidadãos, gente? São ninguém? Na Situação 9 afirma-se que na escola não se discute política. Por que não? Qual o problema? Em quantos espaços, além da escola, os estudantes terão oportunidade de debater com racionalidade, trocas de argumentos, tolerância pelas divergências, escuta da alteridade etc.? Qual outra instituição poderia garantir um debate qualificado na vida dos estudantes? O professor que disse que não se discute política na escola tomou uma posição

política: a de que a aprendizagem sobre as coisas da vida pública deve ocorrer fora da instituição pública escolar. Ele não foi neutro. Ele apenas defendeu a ideologia de que política é assunto não escolar.

Na Situação 10, temos a escolha ideológica por uma pedagogia democrática, pluralista, problematizadora, dos direitos humanos e por uma ideologia contra toda e qualquer forma de opressão. Nela, o professor escolheu problematizar uma situação real da vida real que, possivelmente, está presente na realidade de vários dos seus estudantes. Trata-se de uma situação que, pelo grau de angústia que ela produz e pelos danos que causa na vida de milhões de mulheres, precisa ser tratada com cientificidade, responsabilidade, abertura e democracia. Ou seja, o lugar privilegiado para fazê-lo é a escola, ainda que outras instituições também possam promover tais reflexões de modo complementar.

Qualquer atitude dessas não é neutra. Todas elas são expressão de uma determinada ideologia política e posicionamento pedagógico. Insisto: quando o professor, diante de uma situação de opressão, finge que nada aconteceu e dá prosseguimento ao programa, assume uma opção ideológica: a ideologia individualista da omissão diante do sofrimento alheio. Essa é ideologia subjacente ao Projeto Escola Sem Partido.

O equívoco (na melhor das hipóteses) ou má-fé (na pior das hipóteses) do Movimento “Escola Sem Partido” começa por seu próprio nome. O nome já traz, em si, uma contradição. Tudo o que ocorre na escola é produto de uma opção ideológica. O que preocupa no Movimento é a seletividade das ideologias que os incomodam: não se incomodam com a avaliação classificatória; não se incomodam com a pedagogia da nuca⁶; não se incomodam com os *rankings* de desempenho; não se incomodam com as regras desiguais para meninos e meninas nas aulas de Ed. Física, não se preocupam com as condições de trabalho, de ensino e de aprendizagem às quais professores e estudantes são submetidos nas escolas etc.

É isso que nos permite compreender porque o Projeto “Escola Sem Partido” é uma aberração pedagógica. É bem possível que, se ele for aprovado, tudo na escola esteja sujeito à judicialização.

Imaginem as seguintes situações, que poderão ser observadas, caso uma lei inspirada na ideologia do “Escola Sem Partido” seja aprovada: 1. Professor é denunciado por passar filme sobre a cultura negra na sala de aula; 2. Professora é denunciada por abrir o debate sobre a LGBTfobia na aula de artes; 3. Educador é perseguido por ensinar os alunos a fazerem equação de 2º grau sem mostrar para que serve; 4. Escola é processada por ensinar um fato histórico sem mostrar as várias versões existentes sobre ele; 5. Professor é ameaçado por aluno por dizer que acha justa a reivindicação dos movimentos sociais camponeses por reforma agrária; 6. Educadora é processada pelos pais por colocar limites à manifestação machista de um aluno; 7. Professor é expulso da escola por dar ponto negativo, promovendo a ideologia da avaliação punitiva.

Já pensou? A cultura da perseguição será instaurada na escola. Haverá uma enxurrada de processos administrativos e judiciais em que todos virarão inimigos de todos, em que todos virarão delatores de todos, instaurando uma cultura do medo, tal como os regimes totalitários fizeram e as mentes autoritárias apreciam. Esse

⁶ Refiro-me à prática largamente disseminada nas nossas escolas em que os estudantes estão enfileirados, olhando um para a nuca do outro e não para os olhos.

seria o auge da aberração pedagógica do “Escola Sem Partido”. Importante, ainda, lembrar que a sociedade é formada por diferentes visões sobre as coisas e sobre o mundo. Assim, não se pode deixar de observar que as possibilidades de judicialização não atingirão apenas professores progressistas, mas também os conservadores.

Como é impossível retirar da educação o seu caráter ideológico, se seguirmos esse caminho, teremos que demitir e/ou exonerar todos(as) os(as) professores e professoras, todos(as) os(as) pedagogos e pedagogas, todos(as) os(as) diretores e diretoras, e teremos que fechar todas as escolas. O ódio dos defensores do “Escola Sem Partido” pela escola estará consumado.

Contribuições de Paulo Freire: não existe educação neutra

Esta seção pretende dialogar com Paulo Freire, principal desafeto do “Escola Sem Partido”, resgatando passagens de sua obra em que o tema da politicidade e da impossível neutralidade da educação é evidenciado. Seleccionamos trechos de obras escritas em diferentes momentos da sua produção para que o leitor possa perceber que a preocupação de Freire com a falsa neutralidade esteve permanentemente presente.

Em **Extensão ou comunicação?**, obra publicada em 1971, Freire nos brinda com a seguinte reflexão:

Uma coisa é 4 vezes 4 na tabuada que deve ser memorizada; outra coisa é 4 vezes 4 traduzidos na experiência concreta: fazer quatro tijolos quatro vezes.

Em lugar da memorização mecânica de 4 vezes 4, impõe-se descobrir sua relação com um quefazer humano.

Do mesmo modo, concomitantemente com a demonstração experimental, no laboratório, da composição química da água, é necessário que o educando perceba, em termos críticos, o sentido do saber como uma busca permanente.

É preciso que discuta o significado deste achado científico; a dimensão histórica do saber, sua inserção no tempo, sua instrumentalidade. E tudo isto é tema de indagação, diálogo (2011, p. 66).

Os exemplos são muito interessantes, pois se situam na área das ciências exatas e da natureza. A partir deles Freire nos alerta para o fato de que no ensino de uma operação de multiplicação elementar como 4 vezes 4 não existe neutralidade. Articular a operação ou não com a realidade, com a prática, com o “que-fazer humano” é uma escolha fundamentalmente axiológica, política, epistemológica e pedagógica do educador. Uma escolha que não é apenas uma questão técnica entre uma ou outra forma de se chegar a um mesmo resultado. Muito mais do que isso, o que está em jogo é todo o horizonte formativo do educando. A escolha por uma ou outra abordagem tem consequências radicais sobre qual ser humano que se quer formar e em favor de qual projeto de sociedade. É toda a diferença entre a abordagem pedagógica de um saber em termos meramente instrumentais ou em termos críticos. O que não existe é a possibilidade de estarmos acima de qualquer escolha.

Em **Medo e Ousadia: o cotidiano do professor** (livro dialogado entre Freire e o educador estadunidense Ira Shor), publicado em 1986, Shor pergunta a Freire se o

educador tem o direito de transformar a consciência dos educandos. Provocado por esta questão, Freire responde:

Existe uma forte dimensão ideológica a respeito dessa questão de contestar e transformar a consciência dos estudantes. A ideologia dominante marca a sua presença na sala de aula, em parte tentando convencer o professor de que ele deve ser neutro, a fim de respeitar os alunos. Esse tipo de neutralidade é um falso respeito pelos estudantes. Ao contrário, quanto mais me calo sobre concordar ou não concordar, em respeito aos outros, mais estou deixando a ideologia dominante em paz! [...]

Na perspectiva libertadora, o professor tem o direito, mas também o dever de contestar o *status quo*, especialmente no que diz respeito às questões da dominação de sexo, raça ou classe. O que o educador dialógico não tem é o direito de impor aos outros sua posição. Mas o professor libertador nunca pode se calar a respeito das questões sociais, não pode lavar as mãos em relação a esses problemas [...] (1986b, p. 206-207).

A limpidez do raciocínio de Freire é impressionante. Ele não deixa dúvidas: muito mais do que o direito, o professor tem dever de se posicionar ao lado dos grupos excluídos diante das estruturas econômicas, políticas, sociais e culturais que tentam perpetuar as exclusões. Não há problemas no fato do professor assumir certa teoria, preferir certa interpretação, tentar persuadir em favor de determinada posição. Essa postura não é, em si, doutrinação, abuso de poder, abuso do direito de ensinar etc. tal como o “Escola Sem Partido” tenta nos fazer acreditar. A linha divisória entre o professor democrático e o abusivo está justamente no momento em que começa a acontecer imposição: no momento em que os estudantes passam a não discordar do professor por medo, por sentirem-se coagidos. Por isso, é dever do professor criar o clima em que o pensamento sintam-se absolutamente livre para circular, em que os estudantes possam desafiá-lo com total confiança, sabendo que não serão perseguidos por suas opiniões, sejam elas quais forem.

Em **Educação: o sonho possível**, publicado em 1986, Freire traz um depoimento muito esclarecedor a respeito da obviedade (não tão óbvia para alguns) da não neutralidade da educação.

[...] Só que, a propósito do óbvio, eu tenho dito e redito que uma das coisas que eu descobri, sobretudo no meu exílio longo, é que nem sempre o óbvio é tão óbvio quanto a gente pensa que ele é. E, às vezes, quando a gente se aproxima da obviedade e toma a obviedade na mão, e dá uma rachadura na obviedade, e tenta entrar na obviedade para vê-la desde dentro e de dentro e por dentro (isto é, ver o óbvio de dentro e de dentro dele olhar para fora), é que a gente vê mesmo que nem sempre o óbvio é tão óbvio. Eu me lembro, por exemplo, de muitas experiências minhas em torno desta obviedade, que é: a educação não é neutra. Eu me lembro que algumas das vezes em que eu afirmei isto, sem nenhuma preocupação de justificar, na Inglaterra, eu tive encrencas tremendas com o auditório. Isto aconteceu também na Alemanha. Quer dizer, o que parece às vezes tão óbvio, às vezes não é óbvio (FREIRE, 1986a, p. 92-93).

O depoimento é bastante ilustrativo e, a meu ver, nos ajuda muito a entender o nosso momento atual. Por muitos anos, nós que somos da área da educação, não precisamos nos desgastar muito com a explicação da obviedade da natureza política da

prática educativa. Imersos nessa atividade, sabemos muito bem que ela é impregnada de escolhas que são feitas em detrimento de outras. Sabemos que é de uma ignorância e ingenuidade imensas a crença de que existe uma postura puramente técnica no campo educacional. No entanto, muitos pensam que a postura pedagógica adaptada às lógicas dominantes é neutra, pois não compreendem a serviço de quais propósitos políticos, axiológicos e epistemológicos trabalham.

O “Escola Sem Partido” encontrou terreno fértil para se reproduzir justamente junto às pessoas que não são da educação escolar e têm uma ideia muito precária de como ela funciona e também junto aos(as) educadores(as) que desconhecem a natureza do próprio ofício ao qual se dedicam. A crença de que a educação é treinamento para provas de larga escala, e de que o professor é o técnico que dá este treinamento, sem que se perceba que esta é uma postura política específica em benefício de uma ordem social específica, é sintoma da fragilidade da formação do professorado, o que nos obriga a dizer e redizer o óbvio: não há neutralidade em qualquer aspecto da educação.

A formação do magistério, que ocorre nas licenciaturas e de forma contínua durante o exercício da docência, nem sempre consegue garantir aos(as) educadores(as) em formação a clara compreensão de que todas as decisões que tomam na condição de docentes são fundamentalmente políticas. Assim, os(as) educadores(as) tendem a não perceber que estão exercendo, interferindo, intervindo, assumindo etc. certos currículos, certas concepções de avaliação, certos valores, certos projetos de sociedade, certas metodologias, certos conteúdos, certas condutas que expressam vontades ou desejos impregnados de intenções políticas. Muitos caem na ilusão de que sua prática é impermeável à contaminação político-ideológica, pois seguem à risca as prescrições provenientes dos escalões superiores do sistema educativo ao qual se dedicam. Não percebem que, assim, estão aderindo acriticamente aos propósitos político-ideológicos de quem elaborou tais prescrições.

Em **Educação na Cidade**, publicado em 1991, Freire, ao se referir ao seu trabalho como Secretário de Educação do Município de São Paulo, durante a gestão da prefeita Luiza Erundina (1989-1992), afirma:

Não é privilégio do nosso projeto pedagógico em marcha possuir caráter ideológico e político explícito.

Todo projeto pedagógico é político e se acha molhado de ideologia.

A questão é saber a favor de quê e de quem, contra quê e contra quem se faz a política de que a educação jamais prescinde. (2000, p. 44-45).

Esta citação de Freire corrobora o que já foi dito anteriormente. O projeto pedagógico do “Escola Sem Partido” é político, é ideológico, não é neutro, não é imparcial, não é moralmente superior, não é desprovido de preferências e intencionalidades: ele é tão contaminado ideologicamente quanto qualquer outro projeto pedagógico. Porém, ele só tem uma diferença: é hipócrita e desonesto, pois não assume a própria ideologia; e é uma aberração, pois quer criar um clima de perseguição política dentro das escolas.

Para finalizar, trago uma citação de Freire em **Pedagogia da Autonomia**, obra de 1996:

[...] Primordialmente, minha posição tem de ser a de respeito à pessoa que queira mudar o que recuse mudar. Não posso negar-lhe ou esconder-lhe minha postura mas não posso desconhecer o seu direito de rejeitá-la. Em nome do respeito que devo aos alunos não tenho por que me omitir, por que ocultar a minha opção política, assumindo uma neutralidade que não existe. Esta, a omissão do professor em nome do respeito ao aluno, talvez seja a melhor maneira de desrespeitá-lo. O meu papel, ao contrário, é de quem testemunha o direito de comparar, de escolher, de romper, de decidir e estimular a assunção deste direito por parte dos educandos.

Recentemente, num encontro público, um jovem recém-entrado na universidade me disse cortesmente:

“Não entendo como o senhor defende os sem-terra, no fundo, uns baderneiros, criadores de problemas.”

“Pode haver baderneiros entre os sem-terra”, disse, “mas sua luta é legítima e ética”.

“Baderneira” é a resistência reacionária de quem se opõe a ferro e fogo à reforma agrária. A imoralidade e a desordem estão na manutenção de uma “ordem” injusta.

A conversa aparentemente morreu aí. O moço apertou minha mão em silêncio. Não sei como terá “tratado” a questão depois, mas foi importante que [ele] tivesse dito o que pensava e que tivesse ouvido de mim o que me parece justo que devesse ter dito (2005, p. 70-71).

Só uma pessoa que estiver mal intencionada, de má fé, poderá ver na postura de Freire uma conduta manipuladora, doutrinadora, desrespeitosa, antidemocrática etc. O relato é exemplar da ação do professor crítico democrático-radical: do professor que não esconde o seu lado, que não se omite, que demonstra indignação diante das injustiças, que demonstra compromisso com os mais necessitados da sociedade e que tem clareza da historicidade que produziu as injustiças presentes. Ao mesmo tempo, é o professor que não coage, que não constrange, que não desrespeita a opinião do educando e de sua família.

Ao lermos esses fragmentos da obra de Paulo Freire e, ao constatar que os “iluminados” do “Escola Sem Partido” escolheram justamente Freire como principal alvo dos seus ataques, podemos concluir que seus defensores efetivamente não estão preocupados com a democracia dentro ou fora da escola. Fica muito evidente que Freire em nenhum momento defende qualquer postura autoritária ou doutrinadora por parte do professor.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base em tudo o que foi dito, quando falamos do Movimento “Escola Sem Partido”, precisamos ter clareza de que estamos falando de um movimento que, em que sua própria denominação é, na melhor das hipóteses, ingênuo, na pior, desonesto e manipulador. Não existe circunstância, chance, possibilidade, eventualidade etc. de uma escola e dos profissionais que nela atuam serem sem partido⁷. Sempre que alguém está na posição de ensinar algo a alguém e/ou educar outra pessoa, é impossível existir neutralidade. Toda escola e todo profissional da educação é partidário por natureza.

⁷ Tal como foi dito na Introdução deste texto, não se trata de partido no sentido de “partido político” e sim no sentido de “tomar partido” por certas ideias, valores, concepções, teorias, práticas, projetos, sonhos etc. em detrimento de outros.

Se não é possível retirar o caráter ideológico da educação, é possível retirar o seu caráter doutrinador que é sempre autoritário: seja de direita, seja de esquerda; seja progressista, seja conservador. Ao invés de levantarmos uma bandeira de escola sem ideologias (o que é impossível), devemos levantar a bandeira de uma escola democrática. Ou seja, uma escola regida pelo diálogo como princípio de construção/produção e socialização do conhecimento.

Que todas as aulas sejam encontros de diálogo em que o professor não queira impor ao aluno a sua visão de mundo, mas que possa dizer a sua opinião. Que todas as aulas sejam encontros de diálogo em que o aluno não queira ameaçar o professor por ele ter uma opinião diferente da sua e/ou de sua família. É assim que se aprende democracia.

Diante disso, o que devemos fazer é defender escolas e professores democráticos. Tais professores são aqueles que defendem e praticam os direitos humanos e não se omitem quando eles estão sendo violados pela sociedade, pelos alunos e por outros profissionais dentro da escola.

Democráticos são escolas e professores que, diante de temas polêmicos, abrem o debate e tomam posição de modo aberto, respeitoso, sem obrigar ninguém a pensar como eles, mas que não se omitem diante das tendências opressoras da nossa sociedade.

A construção dessas escolas e a formação desses professores não se dão por decreto, tampouco por medo. É um processo que se faz por formação permanente dos trabalhadores da educação em contextos dialógicos nos quais possam falar o que pensam sem receio do que os gestores vão achar. Qualquer aposta em processos ameaçadores das liberdades docente de ensinar-aprender e discente de aprender-ensinar, apenas reforçará a nossa secular escola autoritária, seus processos geradores de frustração e sofrimento e seus resultados pífios.

REFERÊNCIAS

- AÇÃO EDUCATIVA (Org.). **A ideologia do movimento Escola Sem Partido**: 20 autores desmontam o discurso. São Paulo: Ação Educativa, 2016.
- ESMAEL, David. **Projeto de Lei 225/2017** – Câmara Municipal de Vitória, 2017.
- FREIRE, Paulo. **A educação na cidade**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2000a.
- _____. Educação: o sonho possível. In: BRANDÃO, Carlos Rodrigues (org.). **O educador: vida e morte**. 7 ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986a.
- _____. **Extensão ou comunicação?** Trad. Rosiska Darcy de Oliveira, 15 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011.
- _____. **Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 31 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005a.
- _____. **Pedagogia do Oprimido**. 41 ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2005b.
- _____; SHOR, Ira. **Medo e ousadia: o cotidiano do professor**. Trad. Adriana Lopes, 10 ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986b.
- FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.). **Escola sem partido: esfinge que ameaça a educação e a sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: UERJ, LPP, 2017.

O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: DILEMAS DA COOPERAÇÃO E AUTONOMIA FEDERATIVA

Rodrigo Ferreira Rodrigues¹
Rosenerly Pimentel do Nascimento²

INTRODUÇÃO

O Brasil apresenta uma configuração federativa muito particular entre os Estados-nação que optam por essa forma de organização, orientado na cooperação, na solidariedade federativa e autonomia a cada ente (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), conforme art. 18 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF 88 - BRASIL, 1988), configurando o federalismo de três níveis. Essa especificidade do federalismo brasileiro, destaca o desafio das relações entre os entes federados e a sua respectiva autonomia na implementação e efetividade das políticas.

O federalismo de três níveis (União, Estados e Municípios) é uma característica relevante à reflexão sobre o Estado brasileiro, sendo, importante também, a compreensão dos aspectos político-institucionais (REVERBEL, 2012) das relações interfederativas como elemento central ao cumprimento dos fundamentos (art. 1º.), objetivos (art. 3º) e princípios (art. 4º) da República federativa brasileira consolidada na CF 88.

No bojo dos fundamentos, objetivos e princípios da CF 88 os direitos sociais indicam as prioridades do Estado brasileiro e, dentre esses, a Educação figura-se como de primeira ordem. Nesse contexto, a formulação e implementação de um Plano Nacional de Educação assume relevância na organização e planejamento da educação nacional, expressando objetivos e diretrizes para a definição de uma política de Estado, que não se define a partir das inconstâncias das políticas de governo, o que requer uma articulação entre os entes federados e a sociedade na definição de um plano que busque responder as necessidades educacionais nos diferentes níveis, etapas e modalidades da educação.

Sendo assim, considerando a complexidade do arranjo federativo e os desafios que configuram a concretização do PNE, esse texto será organizado em três seções: a primeira identificará os desafios da configuração de um federalismo cooperativo, situando os aspectos do atual contexto e das disputas apresentadas para a

¹ Doutorando em Educação pela Ufes, Mestre em Educação: Currículo pela PUC /SP (2011), especialista em Currículo, Avaliação e Políticas Públicas; Especialização em Planejamento, Gestão e implementação de Educação à distância pela UFF e em Mídias e Educação pela ECA/USP. Graduado em Filosofia (2000), Letras (2006) e Pedagogia (2011). Tem experiência em cargos de gestão e coordenação. É docente efetivo lecionando em cursos de graduação e no Ensino Médio com experiência na área de Filosofia e/da Educação, avaliação, currículo, gestão educacional, políticas públicas educacionais, federalismo e regime de colaboração.

² Graduada em Pedagogia pela Fundação de Assistência e Educação Faesa-ES (2001). Especialização em Recursos Humanos (2003), Mestre em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo-Ufes (2012). Atualmente compõe a equipe técnica da Educação Infantil na rede municipal de ensino de Vila Velha-ES e atua como técnica na rede municipal de ensino de Vitória-ES, compondo a coordenação de avaliação educacional, é vice diretora estadual da Associação Nacional de Política e Administração da Educação – Anpae – (2019-2021), membro do Laboratório de Gestão da Educação Básica do Espírito Santo (Lagebes), integra o Grupo de pesquisa: Federalismo e Políticas Educacionais – Ufes –; é doutoranda em Educação na Ufes.

definição de um regime de colaboração; a segunda parte tem como foco os impasses e indefinições apresentadas no contexto da organização da educação nacional, localizando para essa análise o Plano Nacional de Educação (PNE) instituído na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014) e os impasses quanto à definição de um Sistema Nacional de Educação (SNE); e a terceira seção destaca algumas considerações evidenciando o desenho político institucional que vem se configurando no âmbito federativo, na formulação e na implementação das políticas para efetivação da colaboração e do SNE.

As análises versam sobre aspectos relacionados a meta 20, do atual PNE, indicando elementos geradores de impasses à implementação do SNE.

Meta 20: 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).

O foco detém-se na meta 20 pois esta mobiliza, em suas estratégias, aspectos centrais ao federalismo educacional cooperativo, objeto de análise aos impasses e dilemas na implementação do PNE, a saber, a colaboração interfederativa, o Custo Aluno Qualidade (CAQ) e o financiamento à educação pública. Compreende-se estes aspectos como dilemas à cooperação e autonomia federativa refletindo impasses à efetividade do PNE e a instituição do SNE no atual contexto federativo.

Desse modo, considera-se que a dinâmica presente no campo das políticas educacionais, evidenciam incertezas na formulação e definição de um projeto educativo, e que diante das rupturas no âmbito político institucional, sinalizam uma interdição ao debate federativo à efetivação do PNE como política de Estado, e criam impasses à materialização do SNE, para além de uma mera formalização institucional.

Desafios à Cooperação Federativa

Uma das inovações da CF 88, considerada a Carta Magna que baliza todas as relações e atribuições federativas ao Estado brasileiro, é a atribuição à instância local, configurada como Município, o status autônomo político e institucional na atribuição de competências comuns e exclusivas na configuração da República Federativa de três níveis federativos.

Do processo constituinte nos anos de 1988 tem-se, então, a consolidação de um arranjo federativo que se constitui em políticas (princípios) e práticas (ações) que conformam um complexo arranjo político-institucional e fiscal-financeiro mantendo-se a autonomia de gestão de cada instância subnacional quanto às políticas de suas competências exclusivas e comuns (art. 23 da CF 88).

No âmbito do planejamento e implementação de políticas públicas a educação, como direito social, integra as políticas sociais considerada como “[...] ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado” (HÖFLING, 2001, p. 31); em síntese, são direitos sociais aqueles cuja prestação é incumbência do Estado, sob sua responsabilidade, e que se desdobrarão em políticas públicas. Art. 6º “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à

infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Os direitos sociais constituem-se como direito coletivo de alcance universal e irrestrito, de modo a expressar e garantir o atendimento amplo, irrestrito e igualitário como instrumentos que visam garantir uma vida digna (SILVA, 2002), ao mesmo tempo que, na ausência de atendimento eficiente e eficaz, compreende-se grave risco à vida e seu direito individual subjetivo possibilitando-se, por parte de cada indivíduo ação contra o ente federado a fim de que seja garantido, de forma compulsória, o acesso irrestrito. Exige-se, assim, por parte do Estado ação e atuação na ordem social que assegure a equidade.

Assim, o direito à educação, previsto na CF 88, é reconhecido como direito social imprescindível à dignidade humana, bem como no alcance dos objetivos fundamentais da República brasileira (art. 3º. da CF 88):

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

Contudo, a indefinição do regime de colaboração, cuja regulamentação em Lei Complementar, prevista no parágrafo único do artigo 23 da CF 88, em particular no que diz respeito às políticas educacionais, assume diversas percepções e sentidos em debate configurando um desafio à ordem e realização do federalismo educacional de caráter colaborativo.

O estatuto legal do regime de colaboração, como pressuposto do federalismo cooperativo e solidário brasileiro, está presente – ainda que não definido conceitualmente – nos dispositivos constitucionais (art. 23, art. 211 e art. 214 da CF 88), bem como em documentos e legislações normativas diversas (LDB, PNE, etc.).

Art. 23 (...)

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (BRASIL, 1988).

Ainda que no parágrafo supracitado se faça menção de modo objetivo a “normas de cooperação”, o corpo do artigo qualifica as competências comuns aos entes federados e, portanto, coloca o regime de colaboração na centralidade da norma complementar.

O regime de colaboração também está inscrito no caput do artigo 211, com a seguinte redação: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (BRASIL, 1988), e no artigo 214, que indica o estabelecimento do PNE, com o objetivo de articular o Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração.

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e

definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: [...] (BRASIL, 1988).

Quanto à legislação infraconstitucional, o caput do art. 8º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN - Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996), prescreve que a “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino”, consoante ao art. 214, supracitado.

Ainda no âmbito dos instrumentos normativos, há expressa menção ao regime de colaboração no atual PNE, prescrito de modo direto na estratégia 20.9 da Meta 20

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

Além de esses dispositivos indicarem o regime de colaboração na centralidade e forma para implementação das políticas educacionais, o mesmo pode ser reconhecido em vinte e uma ocorrências ao longo do PNE (BRASIL, 2015) desde o corpo da Lei (art. 7, e art. 13) bem como ao longo da definição das metas e estratégias que compor o plano. Aspectos esses que reforça sua organicidade para o estabelecimento do federalismo educacional cooperativo, além de destacarem-no na implementação e implantação do Sistema Nacional de Educação.

O PNE, segundo Brasil (2014) está organizado de modo que se reconhece metas estruturantes:

- À garantia do direito à educação básica com qualidade (metas 1, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10 e 11)
- À redução das desigualdades e à valorização da diversidade (Metas 4 e 8)
- Valorização dos profissionais da educação (Metas 15, 16, 17 e 18)
- Ensino superior (Metas 12, 13 e 14).

Contudo os desafios que fomentam o fortalecimento da gestão democrática e o financiamento à educação pública (Metas 19 e 20), imprescindíveis à implementação do Sistema Nacional de Educação não figuram como metas estruturantes do PNE, ao menos no documento institucional no âmbito do MEC intitulado “Planejando a Próxima Década Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação”. (BRASIL, 2014b).

Ressalte-se, contudo que em se tratando da meta 20, “a segunda mais extensa na reiteração expressa da cooperação federativa e da colaboração entre os sistemas” (ABICALIL, 2012, p. 258) atribui uma centralidade ao PNE, como aos dilemas e incertezas do arranjo colaborativo à oferta educacional, inclusive no

aspecto fiscal e financeiro, dado o destaque ao CAQ como mecanismo inovador para o financiamento à educação pública em suas estratégias.

De maneira direta, menciona a aferição da capacidade de atendimento e do esforço fiscal de cada ente federado - já antevistos na LDB - e sua relação com a demanda a ser satisfeita segundo um padrão de qualidade nacional. Em que pese não constar do corpo da lei do PNE, nem substituir a disposição do seu artigo 13, a lei complementar exigida pelo artigo 23 da Constituição Federal ganha relevância incontestante para o conjunto das metas do PNE.

Em que pese não constar no documento de divulgação e mobilização (BRASIL, 2014b) e a disposição de apresentar metas estruturantes e essenciais da organização do PNE supracitado, é incontestante o fato que, ao referir-se à gestão democrática, fundamento e princípio da ação estatal pública, ao financiamento público à oferta de educação orientada no princípio de qualidade social, norteando-se pelo estabelecimento do Custo Aluno Qualidade em estreita e direta referência à implementação do regime de colaboração, especialmente às obrigações distributivas e supletivas da União dirigida à equidade e universalidade do direito à educação, temos a centralidade e capacidade de planejamento integrado e articulador do plano ao SNE como mecanismo concentrado de política pública imperativa.

Assim, o Estado brasileiro, se articula e desenvolve com a autonomia federativa na gestão de seus sistemas – inclusive o de ensino – de organização administrativa e institucional, reforçando a qualidade colaborativa para articulação intergovernamental entre os entes, tanto jurídico-política quanto fiscal-financeira.

Apesar desse conjunto normativo e legal observa-se que estes ainda não foram suficientes para instituir o regime de colaboração formalmente previsto dando corpo e forma específica para o federalismo educacional cooperativo.

O cenário político-econômico motivado pela crise econômica mundial de 2008, acentuado pela instabilidade política e institucional brasileira de 2014 (acirrada após o golpe parlamentar que retirou do poder a presidente eleita Dilma Rousseff) distanciou ainda mais as perspectivas de aproximação interfederativa respeitadas as autonomias federativas.

Esse processo foi marcado por uma política de ajuste fiscal, com a regulamentação da Emenda Constitucional nº 95 de 15 de dezembro de 2016 (EC 95/2016) limitando os gastos e investimentos públicos do orçamento da União por vinte exercícios financeiros (vinte anos) implantando no governo federal reajustes baseados na inflação, constitucionalizando a austeridade e comprometendo o futuro e desenvolvimento de políticas sociais, em particular as de educação.

Considere-se, contudo, que esse novo regime fiscal compreende os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União (EC 95/2016) o que não impõe de forma necessária e suficiente, ainda que indiretamente não se possa furtar e reconhecer a dependência de cada ente subnacional, limites aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios nos seus respectivos orçamentos.

A descentralização fiscal como expressão da autonomia que os governos subnacionais dispõem quanto aos investimentos, inclusive sociais, dentro do sistema federativo brasileiro tem reconhecidamente valorizado a garantia de políticas sociais, principalmente no âmbito mais local das políticas com atendimento direto às necessidades elementares e de direito.

Essa descentralização fiscal compreende, além da autonomia orçamentária e da arrecadação própria, partição dos tributos, transferências e gastos públicos solidários entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

As principais políticas educacionais e a necessidade cooperativa de financiamentos públicos para materializar os mecanismos de implementação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), previstos no PNE, são elementos importantes para assegurar uma equidade entre os entes federados, tendo em vista a necessidade de “regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos” (BRASIL, 2014), colocam a centralidade no regime de colaboração e nos mecanismos de financiamento da oferta pública estatal e na função supletiva técnica e financeira da União, conforme previsto no §1º. do art. 211:

A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (BRASIL, 1988).

De modo que a EC 95/2016 ameaça o cumprimento integral do PNE na garantia e oferta ao direito educação com um instrumento constitucional impeditivo à correspondência da União à sua função supletiva, dado o estabelecido nessa lei.

A austeridade imposta nesse dispositivo desvela um projeto de negação de direitos e de cidadania social, almejada e pactuada pela CF 88 atuando de forma sorrateira inclusive na Desvinculação de Receitas da União (DRU) realizadas em mecanismos anteriores à implementação da própria EC 95/2016.

Cabe ressaltar que a DRU, configura um “mecanismo que permite ao governo federal usar livremente 20% de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas. A principal fonte de recursos da DRU são as contribuições sociais, que respondem a cerca de 90% do montante desvinculado” (BRASIL, 2019). E mesmo com a indicação de redução anual do percentual da DRU, na EC59/09, foi mantida a desvinculação com a Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016, determinado a prorrogação desse dispositivo até 2023 e o aumento da alíquota de desvinculação das receitas para 30% intensificando a política de austeridade fiscal e restringindo as possibilidades de investimento nas políticas sociais.

Impasses do PNE e a (In) Definição do SNE

A EC no 59, de 11 de novembro de 2009, aprofunda o debate em relação à constituição do SNE, situando a questão no contexto federativo. A proposição destacada para o art. 214 da CF 88, estabelece como objetivo do PNE, articular o SNE em regime de colaboração e define aspectos centrais à consolidação do mesmo quanto à sua regulamentação. Embora Saviani (2015) reflita a impropriedade dada à redação do art. 214, destacando que o SNE inclui um caráter permanente e antecede o PNE, essa interpretação implica a necessária compreensão do significado do SNE que compreende a articulação dos entes federados em regime de colaboração, assegurando a unidade na diversidade.

Nesse sentido, a compreensão sobre SNE não se restringe à forma administrativa de seu funcionamento ou sua configuração formal e institucional, mas, também aprimoramento de conteúdo e forma, de como o direito à educação será ofertado de modo a não constituir uma mera formalidade de amparo legal.

Esse aspecto indica que a análise do SNE precisa compreender, do ponto de vista federativo colaborativo, a especificidade do “federalismo tridimensional” (ARAUJO, 2013) bem como o desafio da articulação das instâncias locais e da autonomia a partir da consolidação de um regime cooperativo em que o grau de autonomia entre os entes não acirre a competição e a fragmentação na implementação das políticas educacionais.

Cabe ressaltar, que a ideia de configuração de um Plano Nacional de Educação reforça um contexto histórico e político indicado desde o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova em 1932, reforçado à época pela ideia de uma reconstrução da educação nacional e o desafio de superação da dualidade do ensino, conforme reforçam as produções de (SAVIANI, 2010; CURY, 2011; ABICALIL, 2014), ao destacarem os desafios na organização de um projeto nacional de educação.

O atual PNE (2014-2024) expressa essa necessidade de um planejamento educacional que viabilize uma educação de forma mais sistematizada, e possa se constituir em um “instrumento intencional, visando introduzir racionalidade na prática educativa, superando o espontaneísmo e a improvisação” na definição das políticas educacionais (SAVIANI, 2014, p. 82).

Nesse sentido, consideramos a estreita relação do PNE com o SNE, uma vez que, ambos resultam de uma atividade sistematizada e que requer uma intencionalidade para o alcance de determinadas finalidades educativas, de maneira que um SNE não se constitui alheio a definição do PNE na articulação do planejamento, dos objetivos e das ações que pretendem ser alcançadas (SAVIANI, 2010).

Vale reconhecer, que o contexto que emergiu a EC 59/09 e a configuração do PNE (2014-2024), conjugou um processo de mobilização, fomentado pelas preparações subnacionais que antecederam a Conferência Nacional da Educação Básica (CONEB) de 2008, já expressava debate e centralidade de uma maior organicidade da educação básica, com a necessária regulamentação do regime de colaboração à efetividade do SNE.

Essa mobilização se manteve e ampliou-se em razão da Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2010 e de 2014, que alcançaram institucionalidade, com a participação comprometida do Ministério da Educação (MEC). Este movimento ensejou o fortalecimento de espaços de pactuação como a criação do Fórum Nacional de Educação (FNE), pela Portaria do Ministério da Educação no 1407, de 14 de dezembro de 2010 e instituído, formalmente em lei, com a aprovação do PNE (2014-2024). O FNE, consolidou-se, com a tarefa de se constituir em uma das instâncias de acompanhamento, monitoramento e avaliação das metas e implementação do PNE, bem como de apoiar o planejamento e coordenação das CONAE's, previstas de serem realizadas a cada dois anos.

Outro aspecto desse processo de mobilização social foi a criação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) em 2011, vinculada ao MEC com função voltada para o desenvolvimento de ações para a criação do SNE. Dentre os debates promovidos, e publicações da SASE, cabe registrar a instituição da Portaria

do Ministério da Educação no 619, de 24 de junho de 2015, que estabeleceu uma instância Permanente de Negociação Federativa destacando, no art. 1º o “objetivo de fortalecer os mecanismos de articulação entre os sistemas de ensino, por intermédio do desenvolvimento de ações conjuntas, para o alcance das metas do Plano Nacional de Educação – PNE e a instituição do SNE” (BRASIL, 2015).

A criação da SASE, sinalizou um processo de participação social, mobilizado pela CONAE/2010, e demarcou um movimento importante na elaboração do PNE (2014-2024) e do debate para construção do SNE. Importante considerar, que o processo de discussão para aprovação do plano demarcou um período de 4 (quatro) anos a partir da apresentação do projeto de Lei nº 8.035/10 e que movimentou uma ampla participação de entidades da sociedade civil ligadas à educação a exemplo da Associação Nacional de Pós-graduação e pesquisa em Educação (ANPED); a Campanha Nacional pelo Direito à Educação; o Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES); a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE); a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), dentre outras entidades que contribuíram com o debate representando em sua maioria as 2.915 emendas apresentadas no PL nº 8.035/10 (SAVIANI, 2014).

Cabe observar, que este movimento não se estabeleceu de forma linear mas foi demarcado por uma correlação de forças e interesses de agentes empresariais que mobilizaram sua disputa no congresso nacional, e que o certo “desinteresse” apontado por Saviani (2014) retratando a pouca participação dos empresários nas Conferências, não os tirou da arena de disputa pelo projeto educacional, incluindo pautas centrais na estrutura do PNE (2014-2024) e que impactariam diretamente nas formas cooperação federativa, como a inserção de pactos e arranjos como possíveis instrumentos de colaboração, a disputa pelo financiamento público da educação, possibilitando o investimento de recursos públicos à educação privada, e o amplo incentivo de parceria público privado para a implementação de políticas na oferta educacional, o que compromete a construção de um SNE efetivamente público.

Mesmo diante desses impasses, há que se destacar que com a aprovação do PNE Lei 13.005 em junho de 2014, houve um fortalecimento do sentido da organização de um plano para a definição de uma política de Estado, definido em seu Art. 8º “a elaboração e adequação dos planos por parte dos entes federados e em consonância com plano nacional, a contar um ano de sua publicação”, o que identificou um aspecto positivo, situando a SASE neste apoio técnico aos Estados e municípios para a formulação dos seus planos num processo amplo de articulação federativa e que pudesse avançar para a construção do SNE.

Desse processo e como uma das últimas ações concretas da SASE antes da sua reconfiguração em 2016 foi o documento: “Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país – 2015”, elaborado com a contribuição de: Carlos Augusto Abicalil (OEI), Carlos Roberto Jamil Cury (PUC/MG), Luiz Fernandes Dourado (UFG e CNE) e Romualdo Luiz Portela de Oliveira (USP) (BRASIL, 2015). A proposta aborda aspectos conceituais importantes à regulamentação do SNE, apontado as fragilidades de sua ausência, mas não apresenta um caráter mais propositivo que pudesse definir uma minuta de projeto de Lei, mas se constituiu posteriormente como embasamento no debate de projetos de Lei para a

formulação de propostas de regulamentação no SNE, como foi o caso dos Projetos de Lei 413/14 e 448/17.

Vale registrar, que esse espaço de pactuação federativa foi fragilizado por processos de descontinuidade, até a sua total extinção por meio do decreto nº 9.465, de 2 de janeiro de 2019, que redimensionou a estrutura regimental e o quadro de cargos, comissões e funções do Ministério da Educação, designando à Secretaria de Educação Básica (SEB) as competências atribuídas à SASE, destacadas pelo novo decreto em seu artigo 11 que cabe a esta:

[...] XVII - estimular a ampliação do regime de cooperação entre os entes federativos e apoiar o desenvolvimento de ações para a criação de um Sistema Nacional de Educação;

XVIII - assistir os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na elaboração, adequação, monitoramento e avaliação técnica de seus planos de educação, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no Plano Nacional de Educação - PNE, e promover a articulação e a pactuação entre os sistemas de ensino;

XIX - monitorar periodicamente e avaliar continuamente o PNE, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

XX - promover a articulação com as demais secretarias e entidades vinculadas ao Ministério da Educação, visando à consecução das políticas educacionais junto aos sistemas de ensino no cumprimento das metas do PNE [...] (BRASIL, 2019).

Essa mudança merece atenção no contexto atual, mediante os indicativos da falta de centralidade com relação ao acompanhamento do PNE, pulverizando essa ação no âmbito da SEB, atribuindo ao planejamento educacional um viés tecnocrático voltado para execução de resultados restrito à equipe gestora sem que haja uma mediação entre o Estado e a sociedade na implementação das políticas educacionais.

Os desdobramentos da implementação do plano seriam explorados na CONAE de 2018 que versaria sobre a “Consolidação do Sistema Nacional de Educação (SNE) e o Plano Nacional de Educação (PNE): monitoramento, avaliação e proposição de políticas para a garantia do direito a educação de qualidade social, pública, gratuita e laica”.

Convocada no governo da presidente Dilma Rousseff por meio do Decreto presidencial nº 09/2016, foi interrompido diante da conjuntura política. O clima de instabilidade política e institucional instalado no governo, a destituição da presidente através do golpe midiático parlamentar em agosto de 2016, e a posse do seu vice Michel Temer, desencadeou uma reestruturação nas bases do governo e uma ampla destituição das instâncias de pactuação federativa, bem como a finalidade e direcionamento da CONAE/2018, reconfigurada no Decreto presidencial no 26/2017 que alterou seu calendário e atribuição de planejamento e coordenação para a secretaria executiva do MEC que à época estava representada na pessoa da Maria Helena Guimarães de Castro, alinhada e protagonista em reformas que impuseram à educação público princípios de caráter gerencialista e de viés meritocrático, além de ter consolidado sua trajetória política como sócia fundadora do Movimento Todos Pela Educação, e evidenciado, no governo Temer, a reforma do Ensino Médio e a implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

Esses alijamentos de espaços de pactuação e participação social foram reforçados pela Portaria do Ministério da Educação nº 577, de 27 de abril de 2017 que alterou toda a composição do FNE, com a retirada das entidades representantes, restringindo a sua capacidade institucional, a participação e mobilização popular. Tais medidas criaram um movimento de disputa pelo debate da educação pública desdobrada na configuração de uma frente de resistência em meio a arbitrariedades do governo, criou-se o Fórum Popular de Educação e a Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE). Constituído por movimentos sociais e entidades educacionais, a fim de reestabelecer a democratização do debate, esse movimento realizou-se em alguns estados/municípios de forma simultânea à realização da CONAE/2018 buscando ampliar a avaliação do plano, para além do monitoramento, oportunizando diálogo amplo e democrático sobre as políticas, metas e estratégias previstas no PNE.

Cabe registrar, que esse movimento evidenciou algumas contradições mediante o processo de recomposição da Conferência/2018, identificando um esvaziamento do sentido político, proposto inicialmente à CONAE/2018, reforçou o caráter controlador e restritivo, por parte do governo, à participação popular.

A CONAPE, contudo, retomou um princípio constitucional, presente no PNE e inegavelmente impossibilitado, de maneira universal, nas políticas implementadas pelo governo do presidente Temer para a CONAE, “a gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (art. 206 da CF 88). Ainda que não esteja, também este princípio, consensuado sob a forma de leis posteriores, como afirma Gadotti (2014, p. 1) “a participação popular e a gestão democrática fazem parte da tradição das chamadas ‘pedagogias participativas’”, estas por sua vez, deveriam, permear e orientar as ações e níveis da política educacional desde a proposição à implementação de uma Lei. Não se pode negar a participação social ampliada, mais universal como elemento essencial desse preceito normativo e da prática pedagógica, impedido e limitado com essas disposições da administração.

Desse desgaste resultou a total interdição do PNE, em particular, da meta 20 que representa a espinha dorsal do plano, reduzida às políticas designadas ao ajuste fiscal e ao contingenciamento dos investimentos na educação pública.

A estratégia 20.9, que previa a regulamentação do SNE, em regime de colaboração, foi invisibilizado por uma massiva intervenção de setores alinhados aos princípios empresariais, principalmente na tentativa de definição de um regime de colaboração, legitimado por experiências pautadas no associativismo territorial por meio de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE), que segundo as análises de Araujo (2012, 2013), Carvalho (2018) destacam um expressivo protagonismo do empresariado com o apoio do governo federal na implementação de novas regras e experiências de colaboração para a definição do regime de colaboração, tomando as experiências dos ADE’s como sinônimo de colaboração, esvaziando a necessidade de regulamentação jurídica-institucional do regime de colaboração, reconfigurando a relação entre os entes federados, ampliando a participação das empresas, institutos, fundações na oferta educacional, criando um espaço competitivo para a expansão do mercado educacional.

Nesse contexto, já passamos por dois ciclos de monitoramento e avaliação do PNE (1º ciclo realizado em 2016 e 2º ciclo em 2018) em cumprimento ao art. 5º do PNE que prevê o monitoramento e avaliação de diferentes instâncias de

acompanhamento como o Conselho Nacional de Educação (CNE), o Fórum Nacional de Educação (FNE), as Comissões de Educação da Câmara dos deputados e do Senado e Ministério da Educação (MEC), indicando em seu §2º ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP) a responsabilidade da publicação de relatórios de monitoramento e avaliação a cada 2 (dois) anos, durante o decênio da vigência do PNE- 2014-2024 (BRASIL, 2014).

Contudo, o PNE, com quase 50% do seu exercício alcançado ainda figura distante da efetivação de metas estruturantes à qualidade do direito educação, enquanto política pública efetivamente universalizada no qual o financiamento foi secundarizado com políticas que enfatizam o discurso da eficiência desviando a responsabilidade à gestão das unidades e dos sistemas locais.

Nesse contexto, Abicalil (2014) ressalta que o PNE constitui uma “travessia muito exigente”, considerando as disputas pela definição de um projeto de nação. Assim os desafios do PNE relacionam-se as diversas estratégias considerando as:

Estruturas executivas no âmbito federal que deem vazão, especialmente nas atribuições próprias do Ministério da Educação, à relação federativa e interinstitucional de cooperação, articulação, assistência técnica e financeira; de regulação e articulação dos órgãos normativos; de acompanhamento, credenciamento, controle social democrático e avaliação; assim como de valorização profissional (formação, carreira, remuneração e seguridade) (ABICALIL, 2014, p. 259).

Esse conjunto de ações define a amplitude do PNE na articulação federativa para assegurar o cumprimento de suas metas, tendo em vista o grau de prioridade dada à realização de suas estratégias na implementação de um PNE democrático e que possa assegurar a educação pública com qualidade para todos.

Na dimensão do financiamento a definição do CAQi e CAQ, relacionadas nas estratégias 20.6; 20.7; 20.8; 20.10; reforçam a urgência do debate de parâmetros de qualidade para a educação básica e a compreensão dos insumos necessários para a garantia de um padrão de qualidade educacional. No entanto, o que se evidencia é a estagnação dessas e outras estratégias cujo prazo era de 2 (dois) anos e que já se encontra expirado.

Mesmo com a ação emitida em 08/2017 pela Federação dos Municípios do Estado do Maranhão (FAMEM) processo nº 1002026-48.2017.4.01.3700, solicitando a homologação da Parecer do CNE 08/2010 para a definição dos parâmetros do CAQi conforme conclusão dos estudos realizados pela Comissão Interinstitucional de Acompanhamento da Implementação do CAQi - CAQ, definido na Portaria 459, de 12 de maio de 2015.

A decisão do Tribunal Regional Federal da 1º região foi pela negação do pleito, destacando a falta de legitimidade do demandante e indicando o entendimento da relação do CAQi com o desempenho dos alunos para a definição do padrão de qualidade (UNDIME, 2017).

Desse modo conforme salienta Sena (2017), em estudo técnico apresentado à Câmara Legislativa, problematiza-se o comprometimento das metas estruturantes do PNE, frente ao desmonte das políticas educacionais e a implementação dos mecanismos de restrição fiscal. Assim para o autor (SENA, 2017, p. 289-290).

O Sistema Nacional de Educação (SNE) tem como base constitucional a forma de Estado adotada em 1988 [...] Há, nessa moldura, um dever constitucional de cooperação entre os entes (princípio da solidariedade) mesmo que cada qual tenha como prioridade sua função própria, nos termos definidos pelos parágrafos do art. 211 da Constituição Federal. O caput desse dispositivo prevê que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino, devendo ser buscadas formas de colaboração para a universalização do ensino obrigatório de quatro a dezessete anos (art. 208, I, e 211, § 4º).

Essas situações emergem como impasses para a definição do SNE que, como afirma Dourado (2015, p. 49) está “constituído mas não instituído”, mesmo com a compreensão da centralidade do PNE na relação entre os sistemas e entes federado, se faz necessário efetivá-lo como política de Estado tornando-o epicentro das políticas para educação que consolidem medidas e ações coordenadas de relação federativa sob a égide da colaboração inclusive às políticas de financiamento que assegure as condições de um federalismo cooperativo com maior equidade.

Desse modo, mesmo diante dos impasses e desafios que configuram o contexto político institucional, faz-se necessário considerar a dinâmica da sociedade e a ocupação dos espaços deliberativos e de mobilização, de modo que a educação seja pauta principal em seus diferentes âmbitos, local, regional e nacional, criando espaços de fortalecimento entre as diferentes instâncias de pactuação federativa revelando-se “capaz de se sobrepôr à sem-cerimônia dos empresários que, tendo como auxiliar suas organizações ditas não governamentais, vêm procurando hegemonizar o campo educacional” (SAVIANI, 2014, p. 97).

Esse processo reforça as disputas na implementação das políticas educativas e as tentativas de silenciamento dos espaços de participação e a afirmação de valores democráticos, o que requer um esforço coletivo para que o PNE não se torne uma política inexecutável e distante da consolidação de um plano em defesa da escola pública e do direito à educação.

CONSIDERAÇÕES

O federalismo sendo a forma de governo que atribui aos entes federados certo grau de autonomia política e econômica mantêm a autoridade e soberania político institucional centrada no poder central, que no caso brasileiro, está atribuído à União e no atual arranjo tributário, fiscal e financeiro também coloca o governo federal na centralidade do debate do financiamento às políticas públicas de educação.

A indissolubilidade do vínculo federativo no ordenamento constitucional brasileiro, destaca o federalismo figurado nas cláusulas pétreas da CF 88, artigo 60, § 4º em destaque os incisos I “a forma federativa de Estado” e o IV “os direitos e garantias individuais” que, portanto, por sua natureza, não podem ser modificados, ainda que por Emenda Constitucional.

Nos âmbitos jurídicos e político a descentralização confirma, novamente, que a desconcentração do poder centrado na União, cabendo apenas aos demais entes subnacionais apenas algumas decisões limitam a autonomia de implementação de políticas necessárias em cada nível de competências.

A problemática instala-se na medida em que certas decisões repercutem de forma direta na vida dos cidadãos, que, em virtude da centralização do poder e distante do âmbito de planejamento à garantia de direitos esvaziam a participação democrática no processo de efetivação destes.

A definição do regime de colaboração, nesse sentido, favoreceria a configuração efetivamente colaborativa, eventualmente com instâncias de pactuação em diferentes níveis federativos para a garantia de autonomia e transparência orgânica e sistemática das políticas educacionais.

Contudo, a indefinição deste estatuto sem a regulação institucional de âmbito nacional para o regime de colaboração efetivamente tem atribuído por meio de resoluções específicas, do Ministério da Educação, por exemplo, experiências colaborativas desenvolvidas no âmbito dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE), atribuindo-lhes a qualidade colaborativa para o desenvolvimento de políticas educacionais.

Essas experiências dos ADEs têm servido apenas para articular e integrar equivocadamente o terceiro setor como sujeito e ator social na configuração de ações colaborativas, subvertendo o sentido de colaboração interfederativa, como preconiza a Constituição Federal, indicando o regime de colaboração como próprio das relações entre os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios, exclusivamente).

O dilema da efetividade do PNE e da configuração do SNE, articulado à autonomia dos sistemas de educação subnacionais e o complexo mecanismo de distribuição dos recursos, bem como das autonomias da gestão dos sistemas é um desafio que se apresenta, diante das experiências em curso entre as relações federativas e a limitação imposta por políticas de restrição fiscal que apontam para organização de um SNE limitado às esferas de ensino, cumprindo um papel instrumental na gestão, orientado por ferramentas de controle político e ideológico, alinhadas ao desenvolvimento econômico numa perspectiva gerencialista.

Dessa forma as perspectivas que se apresentam reduzem o caráter democrático do SNE para consolidação de uma educação de qualidade que assegure como princípio a equidade federativa, reduzindo sua forma e conteúdo à um sistema mecânico sem cooperação efetiva.

REFERÊNCIAS

ABICALIL. Carlos Augusto, **O Plano Nacional de Educação e o regime de colaboração**. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 8, n. 15, p. 249-263, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em 23/03/19.

ARAUJO, Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação. **RBPAAE** - v. 28, n. 2, p. 515-531 mai/ago. 2012.

_____. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 787-802, jul.-set. 2013. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 15/03/19.

_____. **Políticas Educacionais e estado federativo** - conceitos e debates sobre a relação entre município, federação e educação no Brasil. Curitiba: Appris, 2013.

BRASIL. [Constituição (1998)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 1-4, 5 out. 1998. Disponível em: <https://bit.ly/2oDaxW9>. Acesso em: 10 jul. 2017.

_____. Decreto nº 9.465, de 2 de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação[...] Brasília, Distrito Federal, 2019.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 1-8, 26 jun. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2rt7b8C>. Acesso em: 10 jul. 2017.

_____. **Planejando a Próxima Década Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação**. Ministério da Educação / Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE), 2014. Disponível em <http://bit.ly/2uwFoFc> Acesso em 26 mar. 2019

_____. Seção Judiciária do Estado do Maranhão 5ª Vara Federal Cível da SJMA. Processo N. Número: 1002026-48.2017.4.01.3700. Ago. De 2017.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 27833, 23 dez. 1996. Disponível em: <https://bit.ly/2wGMtCl>. Acesso em: 10 set. 2018.

_____. DRU. **Senado Federal**. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/dru>. Acesso em: 21 mar. 2019.

_____. Ministério da Educação Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino SASE/MEC Diretoria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Instituir um Sistema Nacional de Educação**: agenda obrigatória para o país, 2015.

CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves. Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADES): instrumento de soluções colaborativas para a educação ou uma nova estratégia de expansão e de controle do mercado educacional? **Currículo sem Fronteiras**, v. 18, n. 1, p. 103-128, jan./abr. 2018.

CURY, Jamil. **Por um novo Plano Nacional de Educação**. Cadernos de pesquisa. V. 41 nº 144 set/dez de 2011.

DOURADO, Luiz Fernandes. As relações federativas e a institucionalidade do Sistema Nacional de Educação. IN: RONCA, Antônio Carlos Caruso; ALVES, Luiz Roberto. **O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação**: educar para a equidade. São Paulo: Fundação Santillana, 2015.

GADOTTI, Moacir. **Gestão Democrática da Educação com Participação Popular no Planejamento e na Organização da Educação Nacional**. [S. l.], 2014. Disponível em <http://bit.ly/2Fvltuw> Acesso em 27 mar. 2019.

HOFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cad. CEDES**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001. Disponível em: <https://bit.ly/2GLEWdE>. Acesso em: 10 set. 2018.

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O Federalismo numa visão Tridimensional do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SAVIANI, Dermeval. **Aberturas para a história da educação**: do debate teórico-metodológico no campo da história ao debate sobre a construção do Sistema Nacional de Educação. Campinas, São Paulo: autores associados, 2013.

_____. **Organização da educação nacional: sistema e conselho nacional de educação, plano e fórum nacional de educação**, Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 112, p. 769-787, jul.-set. 2010 Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em 23/03/19.

_____. **Sistema nacional de Educação e plano nacional de educação** significado, controvérsias e perspectivas. Campinas São Paulo; Autores associados, 2014.

SENA, Paulo de. **O Sistema Nacional de Educação (SNE) e o Custo Aluno-Qualidade (CAQ): as metas estruturantes para o cumprimento do PNE subiram no telhado?** Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília, 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2002.

UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação. Justiça derruba decisão que obrigava MEC a implementar valor de gasto por aluno. 2017. Disponível em <http://bit.ly/2JwP5xZ> Acesso em: 15 de fev. 2019.

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: NOVOS OU VELHOS DESAFIOS?

Nicholas Davies¹

INTRODUÇÃO

Este texto pretende apresentar alguns desafios do financiamento da educação. Antes, é preciso esclarecer o caráter do Estado e de suas políticas, pois isso se reflete no financiamento da educação e de outras políticas. Numa sociedade desigual, e não apenas na sociedade capitalista, é um equívoco denominar ações estatais como públicas, uma vez que elas **não** são elaboradas a partir de iniciativa da maioria da população, de consulta a ela ou visando a seus interesses. Ainda que se apresentem como públicas, caracterizam-se pelo privatismo, já que o Estado representa principalmente uma minoria da população: as várias frações da classe dominante e os segmentos burocráticos privilegiados (Legislativo, Judiciário, setores do Executivo). Exemplo disso é a política fiscal/econômica dos governos, que favorece o empresariado (sobretudo o grande) com toda sorte de incentivos e vantagens. A privatização recente, por exemplo, foi financiada em grande parte pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e “Social” (BNDES). Exemplos de privilégio de segmentos da burocracia estatal são os altíssimos salários e vantagens do Judiciário, do Legislativo e de parte do Executivo.

Entretanto, o Estado reflete não só tais interesses dominantes mas também as contradições sociais (as lutas abertas ou ocultas) entre exploradores/privilegiados e explorados/oprimidos e, por isso, é levado, por pressão dos “de baixo” e/ou por necessidade de legitimação dos detentores do poder, a atender a interesses dos subalternos, podendo, assim, adquirir certo caráter público. As ditas políticas “sociais” são manifestações deste potencial público (bastante variável de acordo com o contexto e o país), que, por sua vez, depende da correlação de forças das classes populares/exploradas e das classes dominantes. Assim, se as classes populares/exploradas estiverem organizadas e mobilizadas e se as classes dominantes ou os aparelhos burocráticos estiverem desorganizados ou se virem sem condições de negar concessões às classes populares, estas poderão extrair do Estado uma parcela maior da riqueza social por ele extorquida na forma de impostos. Isso explica, pelo menos em parte, a constituição do chamado “Estado de Bem-Estar Social” em países da Europa Ocidental, que significou a criação de direitos sociais e a expansão de benefícios sociais. Vale ressaltar que tais avanços “sociais” não são apenas conquistas (no sentido de serem obtidas graças unicamente à luta dos subalternos), mas também concessões por parte dos donos do poder, que utilizam tais avanços para se legitimar e para enfraquecer qualquer perspectiva mais radical que busque romper com a “ordem” vigente. No entanto,

¹ Professor titular aposentado da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense – UFF. Possui graduação em História (1983) e mestrado em educação pela UFF (1991); doutorado em sociologia pela Universidade de São Paulo (1999). Tem experiência na área de Educação, com ênfase em política educacional, atuando principalmente nos seguintes temas: financiamento da educação, fundeb, fundeb, orçamento da educação, público/privado, legislação educacional, livro didático e ensino de história.

tais conquistas podem, em contexto diferente, ser retiradas ou diluídas, como os representantes do capitalismo vêm tentando fazer no mundo hoje.

O financiamento público a instituições privadas de ensino

Um dos percalços da educação pública é a destinação direta ou indireta de recursos públicos para instituições privadas de ensino. Por exemplo, gozam de isenção fiscal pelo menos desde a Constituição Federal (CF) de 1946 e tiveram/têm acesso gratuito ou subsidiado a verbas públicas em várias legislações, como na primeira LDB (Lei Nº 4.024), de 1961, na Lei Nº 5.692 (BRASIL, 1971), que criou o ensino de 1º e 2º Graus, e na atual LDB (Lei Nº 9.394).

A CF de 1988, em seu art. 212 (parágrafo 2º), oferece uma brecha privatista ao considerar, para efeito do cumprimento do percentual mínimo dos impostos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), o montante aplicado pelos sistemas de ensino federal, estadual e municipal e na forma do art. 213. Ora, tais sistemas abrangem não só as escolas estatais, mas também todas as privadas, o que significa que, pela CF, gastos públicos em escolas privadas seriam parte do percentual mínimo. É verdade que, na esfera federal, tal brecha foi aparentemente fechada pela modificação introduzida pela Emenda Constitucional (EC) Nº 14 (BRASIL, 1996a) no parágrafo 1º do art. 211, estabelecendo que a “União [...] financiará as instituições de ensino **públicas** federais”. Entretanto, como o parágrafo 2º do art. 212 não foi alterado, o resultado é uma incongruência, pelo menos na esfera federal, da sua formulação com a nova redação do parágrafo 1º do art. 211. Na esfera estadual, distrital e municipal, a brecha continua aberta do ponto de vista legal.

O *caput* do art. 213 é mais explícito na privatização: os recursos públicos podem ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas “sem fins lucrativos”, formulação enganosa pois os lucros de tais escolas não são registrados como tais na contabilidade, mas sim como transferências a suas entidades mantenedoras, que na verdade são mantidas e não mantenedoras. O parágrafo 2º do art. 213 nem se preocupa que tais escolas não tenham fins lucrativos, já que prevê que “As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público.” A Lei Nº 9394, no entanto, procurou impedir esta brecha ao estipular que o percentual mínimo se destina ao ensino **público**, porém considera bolsas de estudo em escolas privadas como MDE. O problema é que as disposições constitucionais preponderam sobre as de qualquer lei.

Um terceiro mecanismo favorável foi o salário-educação, contribuição social criada em 1964 (logo após o golpe militar de 1º de abril) sobre a folha de pagamento das empresas para financiar o então ensino primário e que até o final de 1996 podia legalmente custear alunos reais ou muitas vezes fictícios no ensino fundamental em escolas particulares, tendo sido carreado para pagar legal ou ilegalmente boa parte das matrículas no ensino fundamental privado, segundo Velloso (1987).

Privilégios mais recentes são as isenções fiscais ou de contribuições a instituições privadas de ensino superior (IES) que aderissem ao Programa Universidade para “Todos” (PROUNI), iniciativa do governo federal que exige como contrapartida para tais isenções a oferta de bolsas integrais ou parciais, o que veio a resolver ou pelo menos atenuar a ociosidade ou inadimplência nelas, além do

benefício do Financiamento do Estudante do Ensino Superior Privado (FIES), que é formalmente um empréstimo ao estudante, porém se materializa em certificados que as IES privadas utilizam para quitar suas dívidas previdenciárias e outras junto ao governo federal. Vale lembrar que o FIES é o sucessor do Crédito Educativo, criado na década de 1970 pela ditadura militar (ou civil-militar, segundo outra interpretação). A magnitude do FIES é exemplificada pela Lei N° 12.956 (BRASIL, 2014), sancionada pela presidente Dilma em fevereiro de 2014, prevendo R\$ 2,5 bilhões em créditos para ele, pelos créditos de mais de R\$ 5,4 bilhões para ele em 2013, segundo o FNDE (BRASIL, MEC, FNDE, 2014), e pelo fato de o PROUNI ter oferecido mais de 1,2 milhão de bolsas integrais e parciais de 2005 a 2013, segundo o Sisprouni (o Sistema do MEC para o Prouni) de 6/11/2013, cujo número expressivo se explica pelo menos em parte porque o FIES prioriza os bolsistas parciais do PROUNI. Graças a estes e outros mecanismos, tais IES privadas cresceram mais do que as públicas, não só durante a ditadura, mas também durante os governos “democráticos” de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e do Partido dos Trabalhadores (2003 até hoje).

Como se não bastassem todos estes benefícios, em julho de 2012 a presidente sancionou a Lei 12.688 (BRASIL, 2012), para “reestruturar e fortalecer as instituições de ensino superior privado” com dívidas tributárias com a União, a serem pagas em 180 prestações mensais, ou seja, por 15 anos, prevendo também que até 90% das prestações mensais das dívidas podem ser convertidas em bolsas integrais.

Outro mecanismo é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), cuja lei de regulamentação (N° 11.494) permite a destinação de recursos públicos a creches, pré-escolas e instituições comunitárias, filantrópicas e confessionais de educação especial “sem fins lucrativos” conveniadas com o Poder Público, assim como a cessão de professores da rede pública para trabalhar nelas (BRASIL, 2007), permissão que contradiz a própria Lei N° 11.494 e também a EC N° 53, que criou o FUNDEB, destinado apenas à educação básica **pública**.

Por fim, cabe lembrar os recursos embutidos nos produtos e serviços pagos pela população (neste sentido, são públicos), arrecadados por empresas e repassados a entidades empresariais: é o caso do sistema “S” (Senai, Sesi, Senac, Sesc etc.), financiado por tributos incluídos em muitos preços, ou seja, são recursos públicos, pois bancados por toda a população, embora privatizados por tais entidades.

Artifícios que retiraram/retiram receitas vinculadas à educação pública

Antes de esboçar alguns destes artifícios, cabe lembrar que as verbas legalmente devidas em educação são de dois tipos. Um são as vinculadas à MDE: no mínimo 18% dos impostos, no caso da União, e 25%, em Estados, Distrito Federal (DF) e Municípios, segundo o art. 212 da CF de 1988. Tal vinculação, com percentuais e formulações variados desde que começou na CF de 1934, foi suprimida na CF de 1937, restabelecida na CF de 1946, eliminada novamente, na CF de 1967, só voltando a ser restaurada pela EC N° 24 (Emenda Calmon), em 1983. Em alguns Estados (São Paulo, Rio Grande do Sul) e Municípios (Rio de Janeiro), por exemplo, tais percentuais foram elevados nas respectivas Constituições Estaduais e Leis

Orgânicas municipais. Incidem sobre a receita líquida de impostos, ou seja, a que fica com o governo federal após a transferência deles para Estados, DF e municípios, e a que fica com os governos estaduais após a transferência para os municípios. Outra receita com origem em impostos que deveria ser contabilizada é a de impostos atrasados (de anos anteriores), que não é registrada na rubrica de impostos, mas sim na da dívida ativa tributária, além do rendimento com a aplicação dos impostos no mercado financeiro, receitas estas que de modo geral os governos durante muito tempo não incluíam na base de cálculo do percentual mínimo. No caso do rendimento financeiro, até hoje a maioria dos governos, talvez todos, não o incluem nesta base.

Outro tipo de receita são as **adicionais** ao percentual mínimo, algumas com origem em impostos, outras não, tendo vinculação específica, não coincidente necessariamente com o conceito de MDE. Por exemplo, o salário-educação (quase R\$ 17 bilhões de arrecadação nacional em 2013), que não é imposto, só podia ser utilizado no ensino fundamental até o final de 2006 porém não no pagamento de pessoal. Desde 2007 só pode ser empregado na educação básica. Os recursos da merenda escolar, por sua vez, têm origem no salário-educação e também em impostos, mas não são considerados de MDE pela LDB, sendo financiados em grande medida pelo governo federal (R\$ 3,5 bilhões em 2013), que também custeia uma série de programas (transporte escolar, dinheiro direto na escola, Plano de Ações Articuladas etc) cujos recursos são adicionais e têm vinculação específica. Só os programas de transporte escolar e dinheiro direto na escola (PDDE) totalizaram quase R\$ 3 bilhões em 2013.

Os ganhos (e a complementação federal, se houve/há) com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e o FUNDEB são receitas adicionais (com origem em impostos) calculadas pela diferença entre a contribuição de impostos dos governos estadual e dos municipais para o fundo dentro de cada Estado (os fundos operam só no âmbito de cada Estado) e sua receita. A complementação federal para o FUNDEB gira em torno de R\$ 10 bilhões atualmente.

São vários os artifícios que prejudicaram e prejudicam a educação pública. Um são as renúncias fiscais. Segundo o relatório do Tribunal de Contas da União sobre as contas federais (BRASIL, TCU, 2013), o total de renúncias de receitas tributárias/previdenciárias/creditícias pelo governo federal teria atingido R\$ 216,5 bilhões em 2012, muito superiores às despesas federais em educação (R\$ 66,5 bilhões) e saúde (R\$ 77,3 bilhões). Como sabido, as renúncias consistem em redução total ou parcial de tributos por um certo tempo, a pretexto de incentivar a economia como um todo ou um setor ou região específico. Vale frisar o impacto negativo de renúncias sobre receitas estaduais e municipais, constituídas em parte por impostos federais que integram os Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM). Segundo o Ministro José Jorge, relator do TCU sobre as contas, em 2012 houve renúncia de receita do Imposto de Renda e do IPI da ordem de R\$ 85 bilhões, com uma redução potencial nos recursos transferidos a estados e municípios de 38 bilhões de reais. Considerando que governos estaduais e municipais também praticam tais renúncias, são astronômicas as perdas sofridas pela educação pública.

Outro desafio secular é a não aplicação da verba legalmente vinculada, devida à interpretação equivocada (ou esperta) por governos e Tribunais de Contas (TC). Por exemplo, desde 2004 o governo estadual do Mato Grosso excluiu o imposto de renda por ele arrecadado da base de cálculo, com a concordância/conivência do TC. Durante anos na década de 1990 o governo estadual de Goiás não computou nesta base o Fundo de Participação dos Estados, também com a concordância/conivência do TC. Os governos estaduais do Rio de Janeiro e São Paulo, por sua vez, durante anos na década de 1990 não contabilizaram o salário-educação como acréscimo ao percentual mínimo, com a concordância/conivência dos TCs. Já a prefeitura do Rio de Janeiro durante toda a vigência do FUNDEF não acrescentou os seus ganhos anuais de centenas de milhões de reais ao percentual mínimo.

Outro prejuízo tem sido a não inclusão dos rendimentos financeiros com impostos e receitas integralmente vinculadas (salário-educação, por exemplo). Embora registrados contabilmente como uma das rubricas da receita patrimonial, e não de impostos, deveriam ser computados, pois sua origem são impostos ou receitas adicionais. A inclusão de tais rendimentos talvez não fosse necessária se os governos, no caso de não aplicarem num trimestre o montante legalmente devido em MDE, compensassem, no trimestre seguinte, o valor não aplicado no anterior, conforme exigido pela LDB (§ 4º do art. 69), mas é muito pouco provável que essa exigência legal venha sendo cumprida, até porque, com base em estudos que realizo há alguns anos, praticamente nenhum TC faz essa exigência.

No Espírito Santo, o Conselho Estadual do FUNDEF registrou que o governo estadual não contabilizou em 1999 (e também em anos posteriores) parte do ICMS utilizado como incentivos fiscais na forma de empréstimos a empresas no âmbito do Fundo para o Desenvolvimento de Atividades Portuárias, resultando numa renúncia fiscal de R\$ 408 milhões (DAVIES, 2006), contrariando notificação do MEC e a Nota Técnica Nº 118 STN/COFIN, de 12/8/03, da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, que qualificou este procedimento de inconstitucional, por violar o inciso IV do artigo 167 da CF.

A educação perdeu e perde recursos também pelo modo como governos e TCs contabilizam despesas, com uma distinção pouco ou raramente considerada nos orçamentos e prestações de contas. É a distinção entre o conceito de MDE, definido nos artigos 70 e 71 da LDB e complementado pelo Parecer Nº 26 (BRASIL, 1997), do Conselho Nacional de Educação, e o da função orçamentária Educação, previsto na Lei Federal Nº 4.320 (BRASIL, 1964), que normatiza a elaboração de orçamento público. A merenda escolar, por exemplo, não é considerada como MDE e, portanto, não pode ser paga com o percentual mínimo, embora possa ser (e é, pelo menos parcialmente) financiada pelos repasses feitos pelo FNDE para a alimentação escolar.

Outro equívoco consiste em considerar os inativos como parte da MDE, quando o certo é considerá-los na função Previdenciária. Afinal, não contribuem mais para manter e desenvolver o ensino e sua aposentadoria, em tese pelo menos, deveria ser financiada com suas contribuições e as patronais feitas ao longo da vida ativa, caso não tenham sido total ou parcialmente dilapidadas pelos governos. Vale lembrar que o conceito de MDE na LDB abrange apenas remuneração de quem trabalha na educação, e os aposentados recebem proventos, não remuneração, conforme lembram os Manuais da Secretaria do Tesouro Nacional.

Deve-se prestar atenção também para a distinção entre despesa empenhada (também denominada de realizada), liquidada e paga, uma vez que nem todo empenho é efetivamente liquidado e, portanto, pago, podendo ocorrer de empenhos emitidos num ano ser cancelados em exercícios posteriores mas os governos não descontarem tais cancelamentos dos supostos gastos em educação. Esta prática de emissão de empenhos (sobretudo para alcançar o percentual mínimo vinculado à MDE) e seu cancelamento em exercício posterior não é incomum e, por isso, se deve estar atento para empenhos não liquidados num ano e que poderão ser cancelados em exercícios posteriores.

Por último, convém atentar para o fato de que prefeituras só podem aplicar os 25% dos impostos na educação infantil (EI) e no ensino fundamental (EF), conforme determina o art. 11 da LDB. Só podem investir no ensino médio ou superior depois de atender plenamente à EI e ao EF e mesmo assim com recursos fora dos 25%.

A pequena participação do governo federal

São muitos (antigos e atuais) os casos de pouco compromisso federal com a educação básica. Por exemplo, o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF de 1988 previa que, por 10 anos, o Poder Público deveria aplicar pelo menos 50% dos percentuais previstos no art. 212 na universalização do ensino fundamental e erradicação do analfabetismo (9%, no caso da União), o que não foi cumprido pelo governo federal, segundo o TCU. A EC Nº 14 (BRASIL, 1996a), iniciativa do governo FHC, diminuiu este compromisso ainda mais, para o equivalente a 5,4% dos impostos, porém aumentou a obrigação de Estados, DF e municípios com o ensino fundamental para 15% dos impostos de 1997 a 2006 e criou o FUNDEF. A EC Nº 53 (BRASIL, 2006), por sua vez, iniciativa do governo Lula que criou o FUNDEB, não prevê compromisso federal específico (a não ser a complementação federal) com a educação básica e a erradicação do analfabetismo, como se este já tivesse sido erradicado, o que é desmentido pelo IBGE, que registra cerca de 15 milhões de analfabetos (sem falar nos analfabetos funcionais).

Vale lembrar ainda as várias Emendas Constitucionais que, sem alterar o art. 212 da CF, desvincularam 20% de impostos federais (entre eles os que compõem os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios) e contribuições sociais (o salário-educação) da educação desde 1994. Os efeitos negativos para Estados, DF e Municípios terminaram no final de 1999, porém continuaram em âmbito federal de 2000 a 2010, em consequência da aprovação e prorrogação várias vezes da Desvinculação da Receita da União (DRU), cujos danos para a educação só extinguiram no final de 2010, em consequência da aprovação da EC Nº 59/2009 (BRASIL, 2009), que, entre outras disposições, estabelece como meta aplicar “recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto”. De qualquer modo, o prejuízo destas ECs foi de dezenas de bilhões de reais durante toda a sua vigência.

Com relação aos dois fundos (FUNDEF e FUNDEB) criados pelo governo federal, são frágeis pois consistem basicamente numa redistribuição, dentro de cada Estado, de impostos do governo estadual e das prefeituras. No FUNDEF (1998-2006), o governo estadual e os municipais contribuía com 15% de alguns impostos e recebiam principalmente de acordo com o número de matrículas no ensino

fundamental regular. No FUNDEB (2007 até 2020), contribuem com 20% de um número maior de impostos e recebem do fundo de acordo com dois critérios: (1) número de matrículas municipais na educação infantil e no ensino fundamental e matrículas estaduais no ensino fundamental e no ensino médio, (2) valor diferente atribuído a cada nível, modalidade e localização da matrícula.

A fragilidade vem do fato de milhares de governos perderem com eles e, portanto, terem menos condições objetivas de manter e desenvolver o ensino e valorizar o magistério. Os que ganharam/ganham tiveram/têm condições objetivas de cumprir o objetivo proclamado, porém isso não é nenhuma garantia. Por exemplo, as matrículas municipais na educação básica em todos os Estados vêm caindo desde a implantação do FUNDEB, em 2007, embora milhares de prefeituras tenham tido/venham tendo ganhos e complementação federal expressivos com ele.

A fragilidade se deve também ao governo federal contribuir com quase nada ou pouco. No último ano de vigência do FUNDEF, 2006, a complementação federal foi de menos de 1% (R\$ 300 milhões) da receita nacional, formada quase que exclusivamente pela contribuição de Estados e municípios (mais de R\$ 35 bilhões). No FUNDEB, esta complementação é maior (10% do total), porém não é tão significativa quando se considera que o governo federal arrecada muito mais do que os governos estaduais e municipais. Vale lembrar que tal complementação era/é definida legalmente como a necessária para a receita *per capita* em cada Estado alcançar o valor mínimo nacional, não sendo cumprida na vigência do FUNDEF nem pelo governo de FHC nem pelo de Lula. Segundo relatório do GT constituído pelo MEC (BRASIL, MEC, 2003), o governo federal teria deixado de contribuir com mais de R\$ 12,7 bilhões devidos de 1998 a 2002. Como essa irregularidade continuou no governo Lula, de 2003 a 2006, a dívida do governo federal com o FUNDEF de 1998 a 2006 deve ter superado R\$ 25 bilhões!

A enorme desigualdade tributária entre regiões e esferas de governo e o financiamento nos Planos de Educação

Outro desafio é a enorme desigualdade tributária dentre as diferentes esferas de governo e principalmente a discrepância entre recursos e responsabilidades educacionais, desde a Independência, em 1822, até hoje. O governo central tem a maior receita porém nunca assumiu constitucionalmente oferecer educação básica a toda a população, deixando-a a cargo dos Estados e Municípios, geralmente menos privilegiados. Os governos estaduais, por sua vez, vêm se desobrigando do ensino fundamental transferindo-o (sem nenhuma base legal) para as prefeituras, sobretudo desde a implantação do FUNDEF, em 1998, embora fiquem com a maior fatia do maior imposto (75% do ICMS). Segundo o Balanço do Setor Público Nacional, publicado em 2012 pela Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, STN, 2012), a receita líquida (ou seja, após transferência da parcela devida aos municípios) de impostos dos governos estaduais (23 forneceram dados) em 2010 teria sido de cerca de R\$ 282 bilhões (os dados do Distrito Federal foram excluídos, pois o DF não tem Municípios). Os Municípios (4.283 forneceram dados, dos 5.564 existentes na época), por sua vez, teriam tido uma receita de impostos de R\$ 182 bilhões, ou seja, R\$ 100 bilhões a menos do que a dos Estados (R\$ 282 bilhões). Já o número de matrículas municipais na educação básica em 2010 (23.722.411) foi maior

do que as estaduais (20.031.988). Em outras palavras, as prefeituras arrecadaram bem menos impostos (R\$ 100 bilhões a menos) para atender a um número maior de matrículas (+ de 3,7 milhões) na educação básica do que os governos estaduais.

Esta desigualdade remete a uma das principais polêmicas no financiamento entre, de um lado, os que priorizam mais verbas, enfatizando a sua falta, e, de outro, os que advogam sua melhor aplicação, argumentando que elas já são suficientes. Um exemplo desta polêmica foram os projetos de lei para o Plano Nacional de Educação (PNE) encaminhados em 1998, um pelo MEC, o outro por entidades da dita sociedade civil, sobretudo sindicatos de profissionais da educação e entidades acadêmicas, reunidas no Congresso Nacional de Educação (CONED), em Belo Horizonte, em novembro de 1997. O projeto do MEC previa uma série de metas para 10 anos, porém não definia aumentos dos gastos governamentais, alegando que bastaria a aplicação do percentual mínimo dos impostos e a racionalização no uso dos recursos para a consecução das metas, sem estimar os custos de tais metas e os recursos necessários. Embora seja verdade que a diminuição ou eliminação dos desperdícios ou corrupção dos governos possibilitaria recursos significativos para o cumprimento de tais metas, era pouco provável a concretização das metas do MEC apenas com o uso “judicioso” dos recursos constitucionais. Se até hoje as práticas dos governantes têm deixado muito a desejar em termos deste uso judicioso, por que razão mudariam a partir do Plano? Como o Plano não apontava elementos concretos que permitissem esperar a aplicação correta e racional dos recursos, as suas metas careciam de fundamentação por não definirem a origem estatal dos recursos adicionais para a sua realização. Isso talvez se explique porque o governo federal na época, seguindo o receituário neoliberal, via a educação como responsabilidade de todos, e não apenas do Estado (tido como incompetente e ineficiente), o que significava transferir à família, aos meios de comunicação de massa, às organizações não-governamentais, leigas ou confessionais, à ação da iniciativa privada, papéis crescentes na oferta da educação que seria responsabilidade estatal.

Ao contrário do MEC, o Plano das entidades participantes do CONED, autointitulado “Proposta da Sociedade Brasileira”, previa aumento significativo (10% do PIB) dos recursos públicos ao longo de 10 anos. Ora, conforme o noticiário revela diariamente, não basta aumentar os recursos, pois eles podem ser dilapidados pelos governantes e pela máquina estatal devido à má gestão, superfaturamentos e tantas outras práticas ilícitas. O simples aumento dos recursos não resultará necessariamente no atendimento das metas quantitativas e qualitativas do plano, uma vez que a corrupção, o desperdício, a burocratização e tantos outros males podem consumir grande parte do aumento das verbas. Assim, o financiamento é tanto uma questão quantitativa (mais recursos) quanto qualitativa (sua melhor utilização).

A propósito, o Plano sancionado por FHC em 2001 (em vigor até o final de 2010) não previa aumento de recursos em consequência dos vetos presidenciais, nunca derrubados por Lula nem por sua base aliada (eficiente para outras coisas), criando, assim, um plano que não foi plano, pois não definia a origem dos recursos para a consecução das metas. Em outras palavras, o plano se tornou mera retórica.

Tal polêmica de certa forma se repetiu na “novela” do projeto de lei (PL) de PNE encaminhado pelo governo federal ao Congresso Nacional no final de 2010.

Prevista 7% do PIB ao final da vigência do PNE, contrariando a proposta das entidades reunidas na Conferência Nacional de Educação (CONAE) em 2010, que defendiam 10% do PIB em 2014 para a educação pública! A ironia é que a CONAE parece ter sido bancada pelo MEC e as entidades que dela participaram de modo geral eram e são alinhadas com o governo federal atual, o que parece indicar que a CONAE foi promovida para o governo se legitimar e criar a ilusão (mais uma!) da participação de entidades da “sociedade civil”, uma vez que a proposta da CONAE para o financiamento do PNE não foi considerada, sendo torpedeada pelos representantes do governo no Congresso Nacional.

O financiamento na Lei do novo PNE (Lei nº 13.005), sancionada em junho de 2014, contém vários pontos fracos. Um é prever no mínimo 10% do PIB apenas para o final da vigência do PNE, ou seja, em 2024, sendo no mínimo 7% do PIB no quinto ano, a saber, em 2019. Como não há definição de percentuais e progressividade entre estes períodos, o Poder Público não é obrigado a aplicar nenhum percentual durante eles. Em outras palavras, até o quarto ano não há nenhuma exigência de percentual, assim como do 6º até o 9º.

Outro problema é a falta de clareza sobre a destinação dos recursos públicos, pois a meta 20 prevê que tais percentuais se destinam à educação *pública*, porém o § 4º do art. 5º define que “O investimento público em educação a que se referem o inciso VI do art. 214 da Constituição Federal e a meta 20 do Anexo desta Lei engloba os recursos aplicados na forma do art. 212 da Constituição Federal e do art. 6º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, *inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial* na forma do art. 213 da Constituição Federal (grifo meu). Aparentemente, os percentuais se vinculam à educação pública, porém o Poder Público, no cálculo do investimento público em educação previsto no inciso VI do art. 214 da CF, poderá considerar os recursos públicos destinados a programas que beneficiam instituições privadas, como o Fies, creches, pré-escolas e de educação especial privadas sem fins lucrativos, isenção fiscal (Prouni, por exemplo).

Outra debilidade é que os governos não arrecadam PIB, mas sim impostos, taxas e contribuições etc. O PIB é apenas um indicador (muito frágil, tendo em vista a sonegação fiscal generalizada) da riqueza nacional, cuja maior parte não fica com o Poder Público, mas sim com o setor privado. Como cobrar do Poder Público a aplicação de um percentual de uma receita que ele não arrecada? A destinação de 10% do PIB será dificilmente operacionalizável porque o PIB informa a riqueza nacional (dos governos e iniciativa privada), não apenas dos governos, e será impossível responsabilizar as diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal) ou cada governo individualmente em termos de percentual do PIB. Talvez o único que possa ser responsabilizado em certa medida seja o federal, até porque individualmente detém grande parcela da receita nacional. Quando as responsabilidades financeiras não são claramente definidas, o seu descumprimento é inevitável. Isso é complicado ainda mais porque o regime de colaboração até hoje não foi definido e a Lei prevê sua regulamentação somente no prazo de 2 anos após a aprovação do PNE.

Além disso, mesmo que governos indiquem nos orçamentos e balanços estarem aplicando o correspondente a 10% do PIB, nada garante que isso esteja acontecendo na prática, pois não é incomum eles declararem dispêndios que não representam despesas reais. Tampouco adianta destinar 10% do PIB para a educação pública se grande parte dos recursos for absorvida pela burocracia, que é quem controla a destinação das verbas. É sabido que boa parte dos recursos públicos se perdem nas atividades-meio e não beneficiam as atividades-fim (a escola e a sala de aula) e o aumento de recursos para a educação não garante necessariamente o atendimento de certas metas de ampliação de vagas, contratação de profissionais da educação e funcionários, se a burocracia educacional não for contida em sua voracidade. Em síntese, não basta garantir mais recursos. É preciso também assegurar a sua efetiva aplicação (e não apenas contábil) na melhoria das atividades-fim (o professor e o aluno).

Outra fragilidade é que a Lei não poderá ser cumprida imediatamente, pois muitas das ações nela previstas dependerão de leis posteriores. A mais importante é a regulamentação do regime de colaboração entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com implicações na ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados (prevista no art. 211 da CF). Trocando em miúdos, se os entes federados não tiverem condições de garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino, a União e os Estados deveriam exercer tal ação (art. 75 da LDB). Tal regulamentação até hoje não foi feita e a Lei a posterga ainda mais, segundo a estratégia 20.9, que prevê, no prazo de 2 anos, lei complementar neste sentido.

Outra estratégia que dependerá de lei posterior, também no prazo de 2 anos após a sanção da Lei nº 13.005, é a que definirá o custo aluno-qualidade inicial, a ser substituído pelo custo aluno-qualidade no prazo de 3 anos, prevendo-se complementação federal a Estados, Distrito Federal e Municípios que não alcançarem tal valor do custo-aluno-qualidade. Em suma, como a lei do PNE foi sancionada em 2014, só em 2016 (provavelmente mais para o final do ano) termina o prazo para a elaboração da Lei do Custo Aluno-Qualidade inicial e a regulamentação do regime de colaboração. Até lá não se poderá exigir legalmente a ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados, conforme previsto na LDB. Uma fragilidade deste cálculo é que ele será monopolizado pelo INEP, sem nenhuma participação ou influência efetiva de entidades da sociedade civil. No máximo tal cálculo será “acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação, pelo Conselho Nacional de Educação e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal” (BRASIL, 2014). Para este caso, no entanto, a Lei não prevê o controle social que advoga sobre os recursos aplicados em educação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Congresso Nacional. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: mar. 2014.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 212 da CF e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições

Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 set. 1996a. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>> Acesso em: 10 dez. 2010.

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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 dez. 2006. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>> Acesso em: 10 dez. 2010.

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. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>> Acesso em: 10 dez. 2010.

BRASIL. Lei Nº 10.260, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13/7/2001.

BRASIL. Lei Nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei Nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14/1/2005.

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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 jun. 2007. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>> Acesso em: 10 dez. 2010.

BRASIL. Lei Nº 12.688, de 18 de julho de 2012. Institui o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (PROIES). *Diário Oficial da União*, Brasília, 19/7/2012. Edição extra.

BRASIL. Lei Nº 12.956, de 27 de fevereiro de 2014. Abre crédito extraordinário, em favor de Operações Oficiais de Crédito, no valor de R\$ 2.531.486.253,00, para o fim que especifica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28/2/2014.

BRASIL. Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, edição extra, Brasília, DF, 26 de junho de 2014.

BRASIL. Lei Nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12/8/1971. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/>> Acesso em: 8 mar. 2014.

BRASIL. Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996b. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>> Acesso em: 10 dez. 2010.

BRASIL. MEC. Conselho Nacional de Educação. *Parecer No. CP 26/97*, de 2 de dezembro de 1997. Interpreta o financiamento da educação na LDB. Brasília, 1997. Disponível em <www.mec.gov.br>. Acesso em jun. 1998.

BRASIL. MEC. FNDE. *Relatório de gestão: 2013*. Brasília, DF, 2014. Disponível em www.fnde.gov.br. Acesso em: 10 mai. 2014.

BRASIL. MEC. *Plano Nacional de Educação: proposta do Executivo ao Congresso Nacional*. Brasília: MEC/Inep, 1998.

BRASIL. MEC. Relatório do GT sobre o cálculo do valor mínimo do FUNDEF. Brasília, 2003. Disponível em <www.mec.gov.br>. Acesso em: set. 2003.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Balanço do Setor Público Nacional*. Brasília, 2012. Disponível em: www.stn.fazenda.gov.br. Acesso em: jul. 2012.

BRASIL. Senado Federal. Substitutivo do Senado ao Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação. Brasília, 2013. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em 12/2/2014.

BRASIL. TCU (Tribunal de Contas da União). *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República*. Exercício de 2012. Item “Renúncia de receitas: benefícios tributários, financeiros e creditícios”. Disponível em: www.tcu.gov.br. Acesso em: 20 abr. 2014.

CONED (Congresso Nacional de Educação). *Plano Nacional de Educação*. Proposta da Sociedade Brasileira. Plano elaborado pelas entidades participantes do II Coned (Congresso Nacional de Educação), realizado em Belo Horizonte, de 6 a 9 de novembro de 1997.

DAVIES, Nicholas. *Fundeb: a redenção da educação básica?* Campinas: Autores Associados, 2008.

DAVIES, Nicholas. *Legislação educacional federal básica*. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 2010.

DAVIES, Nicholas. *O financiamento da educação: novos ou velhos desafios?* São Paulo: Xamã, 2004.

DAVIES, Nicholas. *O Fundef e as verbas da educação*. São Paulo: Xamã, 2001a.

DAVIES, Nicholas. Os procedimentos adotados pelo Tribunal de Contas do Espírito Santo para verificar os recursos vinculados à educação. *Cadernos de Pesquisa em Educação* (revista do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo), Vitória, n. 23, jan./jun. 2006.

DAVIES, Nicholas. *Tribunais de Contas e educação*. Quem controla o fiscalizador dos recursos? Brasília: Editora Plano, 2001b.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*. Campinas: Autores Associados, 1997.

VELLOSO, Jacques. A nova lei de Diretrizes e Bases da Educação e o financiamento do ensino: pontos de partida. *Educação & Sociedade*, São Paulo, n. 30, 1988.

VELLOSO, Jacques. Política educacional e recursos para o ensino: o salário-educação e a Universidade Federal. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 61, 1987.

FINANÇAS MUNICIPAIS E OS LIMITES DA ATUAL POLÍTICA DE FUNDOS PARA O ESPÍRITO SANTO

André Cibien Savernini¹
Flavia Costa Lima Dubberstein²

INTRODUÇÃO

Na atual Constituição brasileira, a distribuição de competências legislativa e arrecadatória entre os entes combinou a existência de competências privativas de União, Estados e Municípios, ao lado de competência comum de execução e, finalmente, competência legislativa concorrente para os dois primeiros. Todavia, essa normativa constitucional não veio acompanhada da necessária regulamentação das responsabilidades dos entes subnacionais, principalmente no que concerne ao provimento das políticas sociais. Especialmente no caso da educação, vem atualmente suscitando intensos debates em torno dessa regulamentação visto que, a sua ausência compromete a garantia do direito à educação com qualidade social para todos.

Conforme analisam Fernando Luiz Abruscio e Cláudio Couto (1996), o processo de descentralização das políticas sociais empreendido nos anos 1990, se deu de forma bastante heterogênea tendo em vista que o País vive grandes desigualdades regionais e é dividido em vários municípios pequenos. A grande maioria desses municípios caracteriza-se por baixa densidade econômica, são dependentes de transferências fiscais e sem tradição administrativa e burocrática. Os entes locais se tornaram os principais provedores das políticas públicas que mais diretamente atingem o bem-estar dos cidadãos, como saúde, educação básica, coleta de lixo, transporte público e infraestrutura urbana.

Com isso, o processo de descentralização das receitas promovido pela Constituição de 1988, reverteu à expectativa de sua maior distribuição, haja vista que a execução das políticas públicas também foi descentralizada (ARRETCHE, 2012). Somado a isso, o movimento de ampliação da porção das receitas fiscais da União compartilhadas com os governos subnacionais, será acompanhado pela “expansão dos recursos do Governo Federal por meio das contribuições sociais, cujo objetivo deveria ser o financiamento das políticas sociais”. Na prática a Constituição implantou um federalismo fiscal duplo: por um lado criou mecanismos de transferência de grande parte dos recursos arrecadados por meio dos principais tributos federais – IR e IPI – para estados e municípios; por outro, criou contribuições sociais para financiar as responsabilidades sociais da União (LEITE, 2009, p. 318).

¹ Licenciado em Matemática pela Universidade Federal do Espírito Santo e Especialista em Matemática, pela Universidade Castelo Branco. Atualmente é Professor das Redes Municipais de Vila Velha e Cariacica Multiplicador do Programa Formação pela Escola do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Membro do Grupo de Pesquisa Gestão, Trabalho e Avaliação Educacional – Getae – CNPq/Ufes.

² Mestre em Educação no Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Espírito Santo (PPGE-UFES). Atualmente Professora e Pedagoga da Rede Municipal de Cariacica. Membro do Grupo de Pesquisa Gestão, Trabalho e Avaliação Educacional – Getae – CNPq/Ufes.

Todas essas mudanças além de reduzirem o espaço de autonomia financeira e fiscal dos entes federativos não incluíram a União nos rigores da lei. Esse quadro, segundo Maria Hermínia Tavares de Almeida (2005, p. 38) gerou “tendências descentralizadoras e impulsos centralizadores que se materializam em instituições que fizeram da federação um arranjo cooperativo complexo”, no qual governo federal, estados e municípios se articularam de maneiras diversas nas diferentes áreas de ação governamental. Ademais, o padrão de relação fiscal que predomina privilegia as articulações entre o governo central e cada um dos governos municipais, o que dificulta a integração de políticas e a formação de redes de serviço. Isto ocorre porque da receita final dos municípios, 80% dos recursos são derivados de transferências e, dessas, 50% são derivados da União (ABRUCIO, 2010).

Apesar da autonomia advogada pela Carta Magna, os finais dos anos 1990 serão marcados pela atuação centralizada e verticalizada da União no processo de definição das políticas educacionais e, principalmente no que se refere à divisão das responsabilidades e competências das esferas em relação às etapas da Educação Básica. Essa ação de cunho indutor visou não somente este ordenamento, mas claramente denotou uma forma da União reduzir seus custos com a Educação Básica. Para tanto, utilizou-se de artifícios dos quais os governos subnacionais se viram praticamente obrigados a aceitar.

Consideramos em nosso estudo, a relevância de tratarmos a temática do financiamento e os possíveis desdobramentos para uma oferta pública educacional de/com qualidade, visto que a gestão fiscal e tributária afeta a relação entre os entes federados bem como o desempenho dos sistemas federais (ANDERSON, 2009). Afeta ainda diretamente a qualidade da oferta educacional. As disparidades presentes nos sistemas de ensino da educação básica se repercutem nos aspectos relativos à infraestrutura dos estabelecimentos, à formação, remuneração e condição de trabalho dos docentes, bem como no desempenho dos estudantes.

Visando equalizar essas disparidades, foram implementadas algumas medidas legislativas por meio das Emendas Constitucionais (EC) 14, de 12 de setembro de 1996, a EC 53 de 19 de dezembro de 2006 e a EC 59, de 11 de novembro de 2009. A EC 14 foi responsável pela instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) que, ainda na década de 1990, provocou alterações no arranjo institucional das políticas educacionais. Esse modelo de financiamento, conforme analisa Cury (2002, p. 175), foi instituído com o objetivo de assegurar a manutenção e o desenvolvimento do Ensino Fundamental e, ao mesmo tempo, manter esse nível de ensino como foco das políticas educacionais com o envolvimento das três esferas federadas, com a prioridade dessa etapa atribuída aos Municípios. Sendo o seu maior desafio, universalizar o ensino fundamental que, após ser alcançado, lançou outro desafio: a garantia da qualidade da educação. Assim, o debate acerca do direito à educação, ultrapassou a fronteira do acesso, avançando no sentido da permanência com sucesso.

O Fundef vigorou por dez anos, de 1997 a 2006. Durante esse período, 15% das receitas estaduais e municipais do Fundo de Participação dos Estados (FPE), do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços, da desoneração pelas exportações (Lei Kandir – Lei Complementar nº 87/1996) e do Imposto sobre Produtos Industrializados era

deduzida dos orçamentos públicos e encaminhada ao Fundef. Esses recursos eram distribuídos aos estados e municípios proporcionalmente ao número de alunos matriculados no Ensino Fundamental de suas respectivas redes de ensino.

Para minimizar as desigualdades regionais, a legislação do Fundef também fixou, em âmbito nacional, um valor mínimo de repasse por aluno (atualizado todos os anos por decreto presidencial), cabendo à União complementar esse valor, caso o mesmo não fosse alcançado nos estados ou municípios. Com a criação desse fundo, alguns pesquisadores interpretaram que nesse momento estava regulamentando o regime de colaboração, tendo em vista que a partir disso estava posta a distribuição ou divisão de tarefas entre os entes federados no que diz respeito a alcançar o gasto com aluno determinado.

A partir de 2006, com a EC 53, as três etapas da educação básica foram contempladas por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, o FUNDEB. Esse fundo de natureza contábil teve início no ano de 2007 alcançando sua plenitude em 2009, quando atingiu todo universo dos alunos da educação básica da rede pública presencial, e os percentuais de receitas que o compõe auferiram os 20% de contribuição. Esse fundo, que substituiria ao Fundef, vigoraria no período de 2007 a 2020, desse modo, devemos estar atentos aos debates acalorados que propõe uma nova política de financiamento, considerando estarmos na eminência do término desse prazo.

A distribuição dos recursos é feita obedecendo-se às divisões de atuação prioritária na Educação Básica, definidas no artigo 211 da Constituição Federal de 1988. Ou seja, a partir dos dados do Censo Escolar, os municípios recebem os repasses proporcionalmente ao número de alunos matriculados na Educação Infantil e no Ensino Fundamental. Ao Estado, são repassados recursos para este nível de ensino – uma vez que ainda existem escolas estaduais ofertando matrículas nessa modalidade – e, também, para o Ensino Médio. Ao final de cada ano, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, que é responsável pela administração do Fundeb, disponibiliza as previsões de recursos para o ano seguinte, indicando quanto cada estado e município deve receber.

Com a finalidade de suprir o aumento da demanda, ampliaram-se também as fontes de receita do Fundeb. Além dos recursos do Fundef, foram incorporadas mais três novas fontes: Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCD) e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), aumentando-se progressivamente suas alíquotas de contribuição até que alcançassem o patamar de 20% no ano de 2009. A complementação da União, que antes só ocorria quando o valor por aluno não atingia o mínimo nacional, também passou a ser compulsória e progressiva.

Partindo de algumas considerações feitas por Pinto (2007), o que se verifica é que houve um retrocesso na atual política de financiamento, posto que a partir do Fundef percebe-se um aumento considerável pela municipalização do ensino³ nos estados considerados mais pobres no que diz respeito à arrecadação financeira.

³ Os municípios passaram a reivindicar para si a tutela dos alunos do Ensino Fundamental, como forma de aumentar o recebimento dos recursos e, por conseguinte, o saldo Fundeb (FINANÇAS, 2013).

Esse retrocesso pode ser decorrente de uma omissão do governo estadual⁴ ou de uma expectativa elevada por parte dos municípios em receber o “dinheirinho” desse fundo – o diminutivo, aqui, é uma reprodução do que se ouve dos profissionais de Educação, notadamente os que atuam na gestão, ao se referir aos repasses do fundo.

Podemos também confirmar o que Pinto (2007) destaca a respeito da redistribuição de recursos: a alternância do Fundef para Fundeb não trouxe satisfatórios mecanismos de equidade⁵ na Educação nacional entre as diversas regiões que compõem o Brasil, até porque a verba, antes repartida somente nas séries do Ensino Fundamental, necessitou de adaptações para uma distribuição maior, tendo em vista que atenderia a toda a Educação Básica. Dessa maneira, o universo para a captação aumentou, mas não foi tão marcante, enquanto o sistema distributivo, em todas as suas instâncias, trouxe uma grande diferença no momento em que os investimentos são recebidos.

Para além disso há um quadro diverso na Educação em nosso país, no qual existem municípios com maior dificuldade financeira e que não conseguem manter uma qualidade equiparada a outros que possuem maior poder financeiro e de investimento. Possivelmente, ocorrerá equidade no momento em que todos os níveis de Educação (Infantil, Fundamental e Médio) fizerem parte da agenda de preocupações do sistema em funcionamento. Em relação às finanças, porém, ainda há uma diversidade gritante no que diz respeito à qualidade da oferta e estrutura das instituições e profissionais. A municipalização, nessas condições, elevaria a oferta do ensino público com baixa qualidade. Além disso, em outro estudo, Pinto (2013) traz um alerta de que o Fundeb não é permanente e que o prazo de término está previsto para 2020, ou seja, a partir disso, os municípios não mais receberão esse recurso, que voltará para os estados. No entanto, há que se destacar que a relevância desse Fundo e os perigos de uma nova/outra proposta de política de financiamento da educação em que desconsidere atender a necessidade de redução das disparidades existentes entre as unidades federadas.

Nesse trabalho, damos enfoque ao território do Espírito Santo e seus municípios, tomando por base o financiamento e o direito à educação pública, conforme o contexto explicitado, que aponta para um desequilíbrio na arrecadação e distribuição dos tributos entre os entes federados. Assim, este trabalho tem como objetivo analisar a distribuição dos gastos com educação nas redes municipais de ensino desse Estado nos anos de 2016 e 2017, por meio de uma correlação entre a receita corrente per capita e o gasto por aluno em cada município para além de promover reflexões sobre possibilidades de avanço frente aos novos desafios relacionados ao financiamento da educação a partir do Plano Nacional de Educação (PNE - Lei 13.005/14) e o novo papel da União no financiamento da Educação Básica. Os dados sobre as finanças dos municípios do ES foram coletados no site do

⁴ A omissão estadual, nesse caso, pode ser entendida por conta de uma má interpretação da Carta Magna pelo ente em questão, que, convenientemente ou não, delegou ao município a competência exclusiva na oferta do Ensino Fundamental, ignorando que ele deveria ter atuação prioritária (CASSINI, 2014).

⁵ A intenção dos fundos era que todos os estados brasileiros tivessem a mesma condição de financiamento da Educação. Porém, isso não foi alcançado, uma vez que as condições de arrecadação dependem das atividades econômicas, que são bastante díspares nas mais diversas regiões do Brasil e mesmo no âmbito dos estados.

Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) e da Revista “Finanças dos Municípios Capixabas” em sua edição de 2018.

O período escolhido justifica-se em razão do desempenho das receitas municipais no Estado, em face às políticas de austeridade fiscal. Tal controle, permitiu um superávit orçamentário consolidado de R\$ 587,9 milhões, em 2017, valor três vezes maior que o de 2016 e que representou 5,6% da receita total.

Foi observado que grande parte dos municípios capixabas (70%), apresentou nesse período, uma disponibilidade financeira positiva, o que significa que esses entes possuíam em caixa recursos suficientes para arcar com todas as obrigações já contraídas enquanto ente da federação. Há que se considerar ainda, o fato afora os royalties, a receita municipal cresceu por conta dos aumentos ocorridos em outras receitas, como a tributária própria bem como o saldo FUNDEB e as transferências para o Sistema Único de Saúde (SUS). Importante lembrar que estas, são de uso exclusivo da Saúde e não poderiam reverter-se em investimento com/para Educação.

O cenário da economia capixaba e seus rebatimentos nas finanças municipais

Os 78 municípios capixabas vivenciaram um período de expansão em suas receitas entre 2004 e 2008, alcançando taxas de crescimento acima de 15% ao ano, período de expansão da economia brasileira e mundial. Todavia, esse crescimento sofreu uma queda a partir da crise financeira internacional em 2009, atingindo a receita total dos municípios capixabas que alcançaram um decréscimo de -6,3% em relação ao período anterior⁶, mais intensa que a sentida pelo conjunto dos municípios brasileiros, que foi de -1,4%, no mesmo ano.

No entanto, a crise mundial que estava restrita aos mercados financeiros desnudou problemas de dívidas nacionais em diversos países europeus, o que afetou a economia mundial e a nacional, em 2011 e 2012. Além disso, os Estados Unidos estavam com seu crescimento comprometido e a China, grande compradora das commodities brasileiras, reduziu o seu ímpeto de crescimento. Esse contexto causou uma desaceleração na economia do Brasil e arrefeceu a expansão da receita municipal (FINANÇAS DOS MUNICÍPIOS CAPIXABAS, 2012).

Contrariando em parte esse quadro, no ES, houve uma explosão nos valores recebidos a título de royalties e participações especiais de petróleo e gás natural em 2011 e 2012 em função do aumento da produção nos campos marítimos localizados ao longo de sua plataforma continental e da elevação do preço internacional do barril de petróleo. Os royalties contribuíram muito para que o conjunto dos municípios apresentasse elevadas taxas de crescimento da receita nesses dois anos. Entretanto, os royalties beneficiam alguns poucos municípios capixabas. Apenas dez cidades receberam montantes significativos que chegam a representar mais de 10% de suas receitas.

De acordo com informações a respeito dos municípios, coletadas no TCEES, desconsiderando-se os valores dos royalties e das participações especiais, o crescimento da receita municipal no ES foi de 8,1%, em 2011, e de 8,3%, em 2012, taxas consideradas boas. No entanto as duas principais fontes de receita dos municípios capixabas que são o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), vindos

⁶O decréscimo refere-se ao período de 2004 a 2008

da União, e as receitas do ICMS, vindos do governo estadual, tiveram desempenho muito fraco em 2011 e 2012. Afora os royalties, a receita municipal cresceu por conta dos aumentos ocorridos em outras receitas, como a tributária própria, o saldo FUNDEB e as transferências para o SUS.

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) ficou praticamente estável em 2012, com uma alta real de apenas 0,3%. Como os recursos que compõem o FPM provêm da arrecadação federal do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o fraco desempenho desses tributos impactou diretamente nos repasses municipais do Fundo, em 2012. A arrecadação do IPI apresentou uma retração real de 7%, em relação a 2011, e o IR ficou relativamente estável com uma queda de -0,1%, no mesmo período. O fraco desempenho do IR e do IPI estão relacionados à estagnação da economia brasileira e às desonerações de IPI concedidas pelo governo federal como medida de estímulo para alguns setores produtivos.

A descentralização e financiamento da educação no estado do Espírito Santo

Os governos do estado do ES, já na década de 1970, alçaram algumas ações no sentido de criar e estruturar junto às prefeituras seus Órgãos Municipais de Educação de modo que os Municípios fossem progressivamente assumindo o ensino de 1º grau, mediante assistência técnica e financeira do Estado (FERREIRA; COSTA, 2003). Porém, esse processo somente efetivar-se-á no Estado no final da década de 1990, com a implantação, pelo Governo Federal, do Fundef. O estado do ES, neste período, transferiu mais matrículas do Ensino Fundamental do que previa para os municípios, efetivando a municipalização de 55.000 (cinquenta e cinco mil) alunos de modo que o limite colocado foi exatamente o cálculo feito pelos envolvidos, da capacidade de financiamento dentro dos parâmetros estabelecidos pelo Fundef, o que não contribuiu para o estabelecimento de um processo de cooperação entre Estado e Municípios, avalia Marluza Ballarini (1999, p. 220).

Prova disso é o decréscimo da rede estadual na oferta de matrículas no Ensino Fundamental entre os anos de 1991 a 2002. Em 1991, a rede estadual de ensino possuía 57,24% do total das matrículas e a rede municipal 30,4%, no ano de 2002 esse quadro praticamente é invertido - a rede estadual cai para 40,51% e a rede municipal aumenta sua participação para 50,25% do total das matrículas ofertadas para esse nível de ensino. Apresentamos a seguir o quantitativo de matrículas na educação básica das redes municipal e estadual em 2016 a fim de explicitar o estágio mais recente da distribuição das vagas e a participação dos municípios na oferta, conforme a tabela que segue:

TABELA 1: Matrículas da Educação Infantil, do Ensino Fundamental e Ensino Médio das redes estadual e municipal do ES – 2016								
Rede	Educação Infantil			Ensino Fundamental			Ensino Médio	Total Geral
	Creche	Pré-Escola	Total	1º ao 5º Anos Iniciais	6º ao 9º Anos Finais	Total		
Estadual	0	0	0	38.123	70.357	108.480	100.985	209.465
Municipal	65.746	89.674	155.420	208.711	123.819	332.530	56	332.586
Total:	65.746	89.674	155.420	246.834	194.176	441.010	101.041	542.051

FONTES: CENSO-2017 do INEP.

Em 2017, conforme dados do INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), a rede municipal do Estado respondeu por aproximadamente 61,3 % da oferta na Educação Básica, sendo que a rede estadual atendendo as demais 38,7%. Neste mesmo ano, os dados nacionais apontam para um total de 21.688.560 matrículas na Educação Básica sob responsabilidade dos municípios e um total de 13.943.027 dos estados brasileiros. Os dados indicam tendência de crescimento da participação dos municípios na oferta da Educação básica sem, contudo, correspondente ampliação dos recursos financeiros para fazer frente às responsabilidades assumidas por esses entes federados. Considerando esse cenário, faz-se necessário o estudo acerca da capacidade financeira dos municípios do Estado no que diz respeito à garantia da oferta educacional. Para tanto, será nosso propósito, analisar a distribuição das receitas municipais e sua relação com os gastos com educação.

A oferta educacional no ES a partir do gasto e os dados da receita per capita

Em 2017, os municípios capixabas repassaram R\$ 827,4 milhões para o FUNDEB e receberam R\$ 1,7 bilhão do Fundo. A diferença entre os valores recebidos e enviados foi de R\$ 872,1 milhões, praticamente o mesmo valor referente ao ano de 2016, correspondendo a 8,7% da receita corrente municipal.

Os recursos aplicados em educação por aluno também foram reduzidos nos três últimos anos: -3,3%, em 2015; -8,1%, em 2016, e -2,4%, em 2017. Em 2017, o gasto médio por aluno dos municípios capixabas foi de R\$ 6.045,29. Esse desempenho é explicado pela queda no investimento em educação, uma vez que o número total de matrículas na rede municipal no Espírito Santo manteve-se estável nos últimos quatro anos, pouco acima de 500 mil alunos. Em 2017, o censo educacional realizado pelo Inep apontou um total de 507.072 alunos nas redes municipais no Estado. Neste ano, o investimento médio com educação por aluno apresentou um pequeno crescimento em relação a 2016, de aproximadamente 10%, passando de R\$ 5.991,10 (cinco mil novecentos e noventa e um reais e dez centavos) para R\$ 6.045,29 (seis mil, quarenta e cinco reais e vinte e nove centavos). Dentre os municípios com os maiores gastos com educação por aluno, destacam-se: Presidente Kennedy, Governador Lindemberg, Marataízes, Anchieta, Itapemirim, Marilândia e Mucurici. Em contrapartida, São Gabriel a Palha, Ibatiba, Sooretama, Pedro Canário, Cariacica, Viana e Vila Velha ocuparam os últimos lugares no ranking (FINANÇAS DOS MUNICÍPIOS CAPIXABAS, 2018).

Corroborando as análises sobre financiamento da educação no Brasil e os limites da atual política de fundos, o caso do ES reforça a ideia de que quanto maior o número de matrículas, menor o gasto por aluno. Esta situação pode ser constatada se analisássemos a variável população. Tendo em vista a concentração populacional na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), poderia justificar-se o baixo gasto/investimento com educação por aluno nos municípios de Viana, Vila Velha e Cariacica, pelo fato de também concentrar o maior número de matrículas. À exceção da capital Vitória, que apresenta um gasto aluno de R\$ 7.931,38, acima da média do Estado (R\$6.045,29), os demais municípios dessa região estão abaixo da média estadual. Observa-se que cidades com níveis de receita corrente per capita mais elevados ou com reduzido número de alunos matriculados na rede municipal tendem a ter as maiores despesas com estudante, em função da exigência constitucional de vinculação de parte das receitas à educação.

Conforme se observa no quadro 1, os dados apontam ainda, que não há uma diferença significativa entre as regiões no que diz respeito à receita corrente líquida per capita, tampouco, entre os municípios, sendo que a média entre eles é de R\$ 2.491,51 (dois mil, quatrocentos e noventa e um reais e cinquenta e um centavos). Os municípios situados nas regiões central e sul capixaba apresentaram uma per capita superior à média, considerando que há um município (Presidente Kennedy, Itapemirim e Anchieta respectivamente) em cada uma delas que possui arrecadação entre três e onze vezes maior que a média apresentada.

Quadro 1 – Receita líquida per capita e gasto por aluno com educação nos Municípios do ES – 2017		
Regiões e municípios	Receita total	Gasto com educação por aluno da rede municipal - 2017 em R\$
Afonso Cláudio	2.162,04	6.554,56
Água Doce do Norte	...	7.494,65
Água Branca	2.680,05	5.858,78
Alegre	2.286,98	8.085,12
Alfredo Chaves	2.966,36	6.282,09
Alto Rio Novo	2.733,31	6.296,12
Anchieta	7.249,99	10.686,15
Apiacá	2.853,40	5.276,68
Aracruz	3.570,80	6.694,32
Atílio Vivácqua	2.691,13	5.139,20
Baixo Guandu	2.288,75	6.595,12
Barra de São Francisco	2.082,34	6.139,17
Boa Esperança	2.697,85	5.331,18
Bom Jesus do Norte	2.342,43	7.032,39
Brejetuba	2.476,43	7.303,31
Cachoeiro de Itapemirim	1.591,18	5.188,75
Cariacica	1.333,38	4.590,35
Castelo	2.096,39	5.625,20
Colatina	2.534,96	5.930,25
Conceição da Barra	2.609,80	5.185,37
Conceição do Castelo	2.805,50	6.301,57
Divino de São Lourenço
Domingos Martins	2.628,48	5.929,66
Dores do Rio Preto	3.185,80	6.110,90
Ecoporanga	2.111,00	6.922,99
Fundão	2.639,06	5.293,32

Governador Lindenberg	2.554,64	11.652,11
Guaçuí	...	5.232,63
Guarapari	2.199,68	5.072,53
Ibatiba	1.983,67	4.651,37
Ibiraçu	2.670,29	7.016,10
Ibitirama	3.138,15	7.256,59
Iconha	3.040,75	6.689,13
Irupi	2.480,12	6.575,88
Itaguaçu	2.515,65	6.957,16
Itapemirim	10.385,47	9.818,35
Itarana	2.694,22	7.353,93
Lúna	1.976,68	5.921,78
Jaguaré	2.847,82	5.575,45
Jerônimo Monteiro	2.183,06	5.790,92
João Neiva	2.670,59	5.244,17
Laranja da Terra	2.419,60	5.419,39
Linhares	2.783,48	5.495,57
Mantenópolis	2.257,83	5.751,22
Marataízes	4.885,85	10.308,39
Marechal Floriano	3.127,04	5.648,30
Marilândia	2.561,78	8.722,66
Mimoso do Sul	2.222,82	6.522,46
Montanha	2.544,68	6.406,27
Mucurici	3.961,58	8.018,77
Muniz Freire	2.747,38	7.213,82
Muqui	2.170,02	6.866,85
Nova Venécia	2.251,31	5.508,05
Pancas	1.881,83	7.494,52
Pedro Canário	1.954,29	4.526,76
Pinheiros	2.188,07	5.354,74
Piúma	3.264,89	7.330,51
Ponto Belo	2.716,06	6.921,45
Presidente Kennedy	28.542,41	28.903,87
Rio Bananal	2.792,21	6.446,24
Rio Novo do Sul	2.349,17	5.749,21
Santa Leopoldina	2.473,75	7.469,46
Santa Maria de Jetibá	2.369,95	8.630,81
Santa Teresa	2.596,23	6.039,73
São Domingos do Norte	3.068,81	7.507,72
São Gabriel da Palha	1.884,07	4.416,31
São José do Calçado	3.092,34	4.921,24
São Mateus	1.975,76	6.082,11
São Roque do Canaã	2.148,22	8.720,43
Serra	2.105,73	5.082,69
Sooretama	1.960,44	4.786,68
Vargem Alta	2.343,55	6.423,25
Venda Nova do Imigrante	2.350,98	7.018,36
Viana	2.190,51	4.379,29
Vila Pavão	2.461,84	6.360,02
Vila Valério	660,23	6.266,17
Vila Velha	1.586,85	4.786,02
Vitória	3.903,52	7.931,38
TOTAL	2.491,51	6.045,29

FONTE: Elaboração dos autores.

Conforme se observa, há significativa variação dos gastos com educação entre os municípios capixabas e essa guarda relação com suas receitas líquidas per capita, denotando disparidade na oferta educacional. A respeito disto, é importante lembrar que de acordo com o artigo 211 da Constituição, o papel da União é garantir padrão mínimo de qualidade na oferta educacional, de modo que haja redução nas desigualdades existentes no território brasileiro.

O tema do financiamento da educação, há alguns anos, tem se situado no centro dos problemas e desafios da área educacional. De acordo com Militão (2016) “O financiamento da educação adquiriu centralidade no debate educacional contemporâneo, sobretudo com a introdução da política de Fundo no Brasil após meados dos anos 1990” (p. 361).

Diante disso se faz necessário que o debate acerca dos temas nacionais que discutem as novas formas de financiamento da educação sejam efetivados. Entretanto, com o advento da Emenda Constitucional nº 95 (EC 95), de 15 de dezembro de 2016, que institui um Novo Regime Fiscal (NRF), não é possível cumprir as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE) 2014 – 2024, principalmente a meta 20.

Amaral (2017), ao examinar o orçamento da União no período de 1995 a 2016, conclui que durante o período de 2006 a 2012 teve reajuste acima da inflação, diferente do que está orçado/previsto (a partir de 2018). Diante disso, o autor concluiu que se não houver mudanças a EC determinará a “morte” do PNE.

Para além disso, tem se discutido nas casas legislativas do Congresso Nacional propostas de tornar permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos profissionais da Educação (Fundeb). Tais propostas estão nas fases de discussão. Ao analisar PEC 15/2015 da Câmara dos Deputados, em entrevista ao Centro de Referências em Educação Integral, Ximenes (2018) avalia que

A PEC não incorpora o critério do CAQ como critério de financiamento da educação e não estabelece prazo de implementação [...]. De agora até a entrada em vigor da Emenda Constitucional do Fundeb é decisivo incidir para a consolidação do conceito de CAQi no regime de financiamento.

Diante da conjuntura econômica atual caracterizada pela escassez de recursos financeiros, considerando as condições e responsabilidades dos municípios, é muito importante acrescentar ao debate o papel de como se dá a distribuição dos mesmos no sistema federativo brasileiro.

Em relação ao federalismo brasileiro e a fórmula de sua aplicação no país, Arretche (2010) analisa que na mesma medida em que se descentraliza a execução de políticas há uma centralização da autoridade, pois a governança política local é fortemente influenciada pelas estruturas políticas de nível superior. A autora ainda afirma que a relação entre os dois fica marcada por quem formula e quem executa as políticas públicas. Essa distinção entre quem formula e quem executa nos leva a compreensão de que, apesar do papel importante que exercem os governos subnacionais, no que se refere “[...] ao gasto público e na provisão de serviços públicos, suas decisões de arrecadação tributária, alocação de gasto e execução de políticas públicas são largamente afetadas pela regulação federal” (ARRETCHÉ, 2010, p. 589).

Há ainda uma questão importante destacada pela autora, que evidencia a situação do país, onde os serviços básicos, que incluem saúde, educação, infraestrutura urbana, habitação, saneamento e coleta de lixo são de responsabilidade dos governos municipais.

Diante da organização prevista, Araújo R. (2016) afirma que no contexto educacional há uma desigualdade na oferta dos serviços. Ao analisar a distribuição de recursos para a educação em contextos municipais, o autor afirma que os recursos arrecadados e os valores transferidos pelos estados continuam refletindo a desigualdade nos municípios. No entanto com a implementação do Fundeb houve uma melhoria e a referida desigualdade “está relacionada às políticas redistributivas federais”.

A partir dos fatos por nós apontados, pode-se compreender a urgência na implementação dos dispositivos estabelecidos na Meta 20 do PNE, bem como a revogação da EC 95/2016, além de acompanhar os debates existentes acerca das propostas de Emenda à Constituição que versam sobre o “novo” Fundeb. Esses fatores influenciam o investimento em educação pública em nível municipal, em que a qualidade está diretamente ligada a este investimento.

Considerando estarmos inseridos no Sistema Municipal de Educação de Cariacica e enquanto profissionais docentes desta referida rede, preocupa-nos pensar educação de qualidade sem o investimento adequado, valorização dos profissionais, ausência de espaços físicos adequados, ou sem investimento em formação continuada.

Essas questões por nós apresentadas sustentam a necessidade de aprofundamento do debate e resistência diante do desmonte que tem se apresentado no momento atual, onde toda prática humana é transformada em mercadoria e os direitos e garantias fundamentais estão sendo subtraídos. Por fim, intentamos por meio desse trabalho nos unir às discussões e debates atuais acerca do tema e cumprimos o papel de resistência pela permanência e garantia dos direitos que estão sendo subtraídos. Compreendemos ainda que o financiamento da educação tem papel importante para promoção do direito social à educação por meio de acesso e permanência com qualidade para todos.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz e COUTO, Cláudio. A Redefinição do Papel do Estado em Âmbito Local. São Paulo: São Paulo em Perspectiva. 10(3):40-47, 1998.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In OLIVEIRA, Romualdo P. SANTANA, Wagner. Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Rescentralizando a federação? Revista de Sociologia Política, Curitiba, nº 24, jun., 2005, p. 29-40. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100004>. Acesso em 12 mar. de 2019.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da educação básica e o PNE: Ainda e sempre, muitos desafios.** Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 8, n. 15, p. 293-311,

jul./dez. 2014. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/443/574>. Acesso em 14 mar. de 2019.

ANDERSON, George. **Federalismo: uma introdução**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva. **O CAQi e o novo papel da União no Financiamento da Educação Básica**. São Paulo, Jundiaí, 2016.

ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV; Editora Fiocruz, 2012.

BALLARINI, Marluza de Moura. A integração de Ações de Estado e Município. In: **Gestão Educacional: Tendências e Perspectivas**. São Paulo: Cenpec, 1999. Série Seminários CONSED. p. 220-223.

BORGES, Alberto Jorge Mendes; VILLELA, Tania Mara Cursino (org.). **Finanças dos Municípios Capixabas**. Vitória, v.24, jul. 2018. Disponível em: <<http://www.financasdosmunicipios.com.br>>. Acesso em 15 mar. de 2019.

_____. **Finanças dos Municípios Capixabas**. Vitória, v.23, jul. 2017. Disponível em: <<http://www.financasdosmunicipios.com.br>>. Acesso em 15 mar. de 2019.

_____. **Finanças dos Municípios Capixabas**. Vitória, v.19, jul. 2012. Disponível em: <<http://www.financasdosmunicipios.com.br>>. Acesso em 15 mar. de 2019.

_____. **Finanças dos Municípios Capixabas**. Vitória, v.18, jul. 2013. Disponível em: <<http://www.financasdosmunicipios.com.br>>. Acesso em 15 mar. de 2019.

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

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996.

_____. Lei nº 13.005 de 25 de Junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jun. 2014. p. 1. Disponível em: . Acesso em: 19 set. 2018.

CABRAL NETO. **Plano Nacional e Sistema Nacional de Educação: a difícil tarefa de conceber uma política de Estado**. In: FRANÇA, Magna; MOMO Mariângela (Orgs.). **Processo Democrático Participativo: a construção do PNE**. Campinas: SP, Mercado de Letras, 2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação Básica no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, nº 80 (set. 2002) 168-200.

FERREIRA, Andreza Alves; COSTA, Everaldo Francisco. O processo de municipalização do ensino fundamental no Estado do Espírito Santo. 2003. Monografia (Pós-graduação em Gestão Municipal de Políticas Públicas) - Instituto Saber & Cidadania e as Faculdades Integradas de Vitória (FDV), 2003.

FINEDUCA. Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação. Nota Técnica 01/2013. **Por que a União deve complementar o CAQi no PNE?** 24, set. 2013. Disponível em: <<http://www.redefinanciamento.ufpr.br/index.htm>>. Acesso em 27. jul. 2015.

INEP. **Censo Escolar 2017**. Disponível em: <<http://www.portal.inep.gov.br/basicacenso>>. Acesso em 15. mar. de 2019.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva. Descentralização das Políticas Sociais no Brasil: o lugar dos estados no processo de municipalização. **Revista de Política hoje**, vol. 18, n. 2, 2009. P. 306-340. Disponível em: <[file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/33-128-2-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/33-128-2-PB%20(1).pdf)>. Acesso em 12. Mar. de 2019.

MILITÃO, Silvio Cesar Nunes. **Financiamento da educação básica no novo Plano nacional de educação: avanços, impasses e Perspectivas.** Revista Contrapontos - Eletrônica, Vol. 16 - n. 3 - Itajaí, set-dez 2016.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação básica: a divisão de responsabilidades. Revista Retratos da Escola, Brasília, v.6, n.10, p.155-172, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em 12 Mar. de 2019.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Financiamento de uma Educação de qualidade em uma federação em desequilíbrio.** Goiás: UFG, 30 set. 2013. Mesa redonda ministrada na 36ª Reunião Nacional da ANPED.

XIMENES, Salomão. **CAQi e CAQ: os entraves para o financiamento da educação no Brasil.** Por Ingrid Matuoka. Centro de Referências em Educação Integral, 2018. Disponível em <https://educacaointegral.org.br/reportagens/caqi-e-caq-os-entraves-para-o-financiamento-da-educacao-no-brasil/>. Acesso em 12 out. 2018.

O PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Terezinha Maria Schuchter¹

INTRODUÇÃO

O planejamento da educação no Brasil é uma temática muito presente entre os profissionais da educação em diferentes tempos históricos, e continua pertinente na atualidade, e há questões que são recorrentes, como por exemplo, o caráter centralizador que ainda caracteriza o estabelecimento das políticas públicas. Este é um aspecto que queremos explorar neste trabalho, ou seja, por que a prática do planejamento se constituiu historicamente com um caráter tecnocrático, centralizador, não sistemático, pontual e estabelecido a partir de demandas políticas e não das emergências da realidade?

É sabido que o planejamento das políticas públicas está intimamente relacionado com questões sociais, econômicas, políticas e culturais que marcam determinada época. O planejamento é um ato humano, intencional, portanto, político.

A análise das formas de planejamento traz em si, a necessidade de uma reflexão acerca da sociedade brasileira nas suas diferentes dimensões. Muitos autores já trataram da estrutura social do Brasil, cabe-nos interpretar como esta estrutura interfere e influencia na prática do planejamento das políticas públicas, e que marcas da sociedade se revelam neste planejamento.

O histórico da sociedade brasileira aponta para uma estrutura autoritária, centralizadora, prevalecendo elementos de uma organização social escravocrata, oligárquica, patriarcal, com predomínio de uma estrutura de dominação, que gera por consequência processos de desigualdade social, que pode ser observada também na organização política, ou seja, detém o poder político quem detém o poder econômico.

Por outro lado, governos militares marcaram a administração pública desde os primórdios, bem como durante o governo republicano instaurado a partir de 1889 até a ditadura militar instaurada na década de 1960 e que se estendeu até meados da década de 1980. Neste período entre governos civis e militares prevaleceram regimes autoritários, centralizadores, ditatoriais. Ressaltamos assim que as ditaduras não foram práticas só de governos militares, mas também civis, que governaram através de decretos e de políticas tecnocráticas, centralizadoras. Esta formação social, cultural e a organização política marcada por esta estrutura desigual, de dominação forjou a constituição de uma forma de Estado que é a patrimonialista, pautada na validade de relações de autoridade e de dominação, enquanto “probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas (ou todas) dentro de determinado grupo de pessoas” (WEBER, 2000, p. 139).

¹ Possui graduação em Licenciatura em Pedagogia pela Universidade Federal de Juiz de Fora (1990), mestrado em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo (1994) Doutorado em Educação pelo Programa de Pós-graduação da Universidade Federal do Espírito Santo (2008). Pós-doutorado em Educação pelo Programa de Pós-graduação da Universidade Federal do Espírito Santo (2016) Atualmente é professor Associada da Universidade Federal do Espírito Santo. Tem experiência na área de Educação, política educacional, currículo e diferenças.

Tudo isto, aliado a outras questões sociais e culturais, e ainda ao nosso modelo de democracia representativa, nos fez um povo de pouca tradição de participação, de vivência democrática, de mobilização, de organização de movimentos sociais, assim, as experiências que tivemos foram abortadas. A cultura política autoritária predominou, intercalada por ensaios de democracia, o que acabou por gerar outro problema –a ausência da noção de cidadania, no sentido pleno do direito, por que “a exclusão oficial do indivíduo, não reconhecido como membro de pleno direito do grupo social em que desenvolve sua existência, modela sorratamente seu perfil opressivo nesse modelo adotado de participação limitada”(GORCZEWSKI E MARTIN, 2011, p. 10). Daí a Política, o planejamento das políticas, não é considerada direito, mas favor, benevolência, que “vem” dos poderes constituídos, e, a participação no estabelecimento destas políticas é inimaginável, reforçando assim o caráter tecnocrático e centralizador no ato do planejamento, que acaba se configurando como um “processo que começa e termina no âmbito das relações e estruturas de poder” (IANNI, 1995, p. 309).

Mas ao longo da história, o planejamento das políticas sempre se estabeleceu da mesma forma? Sabemos que não, uma vez que a cada etapa de evolução do sistema capitalista corresponde uma determinada forma de Estado e a cada modelo de Estado corresponde uma forma de planejamento. Santos (2005) aponta que é interessante observar nos diferentes períodos históricos a inter-relação entre três princípios que constituem o pilar da regulação, que são o princípio do estado (política), o princípio do mercado (economia) e o princípio da comunidade (cidadania), tendo em vista que a relação destes princípios está diretamente ligada à constituição do sistema capitalista, ao modelo de Estado e as formas de planejamento.

O Estado Liberal configurado a partir da segunda metade do século XIX na Europa, e América, ocasionou modificações de ordem econômica, política e sócio-cultural, e fez surgir um novo sujeito do poder social, um novo meio social, uma nova ordem econômica, uma nova racionalidade, um novo poder que expressa e justifica o domínio das classes burguesas na sociedade moderna (HORTA, 1985). O Liberalismo promoveu um “desenvolvimento sem precedentes do princípio do mercado, na atrofiação quase total do princípio da comunidade, e, no desenvolvimento ambíguo do princípio do Estado sob a pressão contraditória dos dois movimentos anteriores” (SANTOS, 2005, p. 81). Neste caso há uma forma de intervenção que é dispersa e não sistemática, tópica, localizada, para superar crises bloqueadoras do curso normal da história, ou seja, um intervencionismo simples. O Estado exerce assim uma função reguladora do curso considerado normal do capitalismo, havendo uma precedência do econômico no estabelecimento das políticas.

O Estado intervencionista configurado no final do século XIX teve seu pleno desenvolvimento nas primeiras décadas do século XX depois da segunda guerra mundial, em 1945. É reconhecido por estabelecer uma acentuada intervenção estatal na economia e pelo fortalecimento do poder dos técnicos, no que tange ao planejamento das políticas. Neste modelo há o reconhecimento da ideia dos “direitos sociais”, a expansão do princípio do mercado, a rematerialização das práticas sociais, e por consequência do princípio da comunidade, uma vez que as políticas de classe ganham forte conotação neste modelo político, assim como o Estado, que passa a ser um agente ativo das transformações sociais, políticas e

econômicas, e a intervenção, neste caso, é permanente e sistemática até os limites comportáveis do capital resolver problemas criados pelo seu próprio desenvolvimento e corrigir disfunções.

No Brasil, um exemplo típico desta forma de Estado, é o período compreendido entre a instauração do regime militar em 1964 até meados da década de , em que se pode observar uma forte intervenção estatal revelada através da centralização do poder, de administrações autoritárias e de formas de planejamento de cunho burocrático, tecnocrático e vertical, constituindo uma época de forte planificação das políticas públicas.

O Estado Neoliberal teve sua configuração no final da década de 1970, momento em que o princípio do mercado ganhou uma pujança sem precedentes, ocorrendo o extravasamento do econômico, que colonizou o princípio do Estado e da comunidade. Neste contexto observamos a neutralização da capacidade de regulação da economia pelo Estado, o surgimento de mecanismos corporativos de regulação dos conflitos entre capital e trabalho e a flexibilização e automatização dos processos produtivos. O Estado Nacional perde a capacidade de regular as esferas da produção, minimiza sua ação no campo das políticas sociais, vai sustentar o padrão de acumulação privada de capital, exercendo uma função reguladora, ocorrendo a desregulação global da vida econômica, social e política. O princípio da comunidade sofre uma rematerialização em relação ao período anterior, pois vai haver um enfraquecimento dos movimentos sociais organizados e o surgimento de novos movimentos sociais e dinamismos locais (SANTOS, 2005a). E o momento que passamos a viver tornou-se um convite ao individualismo, ao isolamento. O que se prega é a busca de solução de problemas individuais em detrimento do social. O Estado passa a ter uma forma de intervenção mínima.

O discurso que vai prevalecer é o da necessidade de superação do Estado patrimonial e burocrático pelo Estado gerencial, justificado pela crise na pública decorrente da incapacidade administrativa e financeira, apontando assim para a necessidade de reestruturação da administração pública, segundo o modelo da iniciativa privada e regida pelas leis de mercado. O enfoque sistêmico, a administração eficiente e o uso de tecnologias levariam à qualidade total dos serviços prestados, ou seja, é a ênfase na eficiência (economia de recursos), na eficácia (adequação do produto) e na excelência e qualidade total para levar o sistema a corresponder às necessidades do mundo atual.

Para isto se faz necessário usar o procedimento correto, racional, científico, diagnosticar a realidade para evidenciar os problemas, implementar o planejamento, selecionar os meios, elaborar os objetivos operacionais, controlar o processo, avaliar o produto por meio de técnicas adequadas e retroalimentar o sistema. Era necessário, pois, a busca da racionalização do trabalho, o controle do processo produtivo e o aumento da produtividade. O que vamos observar neste momento é a tentativa de vincular a educação ao novo paradigma produtivo, denominado de neotecnicismo, que é o discurso do racionalismo econômico, do gerenciamento/administração privado como modelo para o setor público. Não podemos deixar de salientar a oscilação neste momento entre “a construção de uma proposta nacional e as demandas oriundas do campo internacional” (FERREIRA e FONSECA, 2011, p. 76). O planejamento assume assim, a característica

de racional ou gerencial, em virtude da reorganização do modelo de Estado e do sistema econômico, que passa a demandar a descentralização das políticas.

O planejamento estratégico, em sua modalidade gerencial, foi o instrumento escolhido para organizar as ações de forma racional e descentralizada. Os argumentos em favor da descentralização afirmavam a sua característica inovadora capaz de imprimir autonomia e transferência de poder das autoridades superiores para as autoridades locais (FONSECA; FERREIRA, 2011, p. 79).

O que vamos observar a partir daí é o binômio centralização e descentralização, pois ao mesmo tempo em que no planejamento das políticas era indicada a necessidade de “imprimir autonomia e transferência de poder das autoridades superiores para as autoridades locais”, podia-se observar o forte poder e as demasiadas atribuições da União como poder central. Para os críticos deste modelo, o que houve realmente foi a transferência “para as administrações locais das responsabilidades operativas, antes atribuídas ao poder central” (FERREIRA; FONSECA, 2011, p. 79).

A consolidação e fortalecimento desta forma de administração se efetivará a partir de meados da década de 1990, em que haverá uma radical transformação do modelo do Estado. A intenção era a passagem de um Estado burocrático e patrimonialista a um Estado gerencial, e muitas mudanças foram estabelecidas no sentido de garantir a efetivação deste modelo, entretanto, o poder regulador do Estado, continuou presente no planejamento e estabelecimento das políticas públicas.

Dentre as políticas estabelecidas podemos citar o sistema nacional de avaliação da educação básica e superior com estabelecimento de índices de aferição do aproveitamento escolar, as diretrizes curriculares nacionais para todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica, programas de formação de professor e de gestão da escola, mudanças no sistema federal de ensino, incluindo a educação profissional e superior, alteração na política de financiamento e outras.

Interessa aqui destacar entre as políticas consolidadas o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Ações Articuladas (PAR) propostos em meados de 2000, pois ambos se caracterizaram como uma tentativa de descentralização administrativa. O primeiro era constituído de 30 metas, sendo 17 voltadas para a Educação Básica, que visavam enfrentar o desafio de melhoria da qualidade da educação nacional e consolidar o regime de colaboração no sentido de contribuir para a equalização da oferta educacional, proporcionar aos entes federados maior autonomia e integrar um conjunto de programas dando mais organicidade ao sistema nacional de educação (FERREIRA e FONSECA, 2011).

Dois elementos são importantes neste plano, o primeiro relacionado a uma dimensão técnica é o aperfeiçoamento do sistema nacional de avaliação “construídos a partir de indicadores do aproveitamento dos alunos e expressos em provas aplicadas nacionalmente”, institucionalizando o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. A outra dimensão, a financeira está relacionada à mudança da política de financiamento da educação básica através do Fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e valorização do magistério (FUNDEB), bem como o financiamento de programas voltados à melhoria da qualidade da educação (SAVIANI, 2007, p. 1245). Entretanto, muitos estudos apontam para a permanência

de um modelo centralizado de financiamento e a permanência do repasse de atribuições e responsabilidades aos entes federados para a consecução das metas estabelecidas nestes planos (FERREIRA e FONSECA, 2011).

As questões referentes ao regime de colaboração são a tônica destes dois planos. O PAR vai se constituir no

[...] instrumento jurídico para a consecução deste regime. Seu caráter é plurianual, devendo ser construído com a participação dos gestores e educadores locais com base em diagnóstico elaborado pela coletividade, baseado no Instrumento de Avaliação de Campo que permite a análise compartilhada do sistema educacional em quatro dimensões: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos. Para participar do PAR os municípios assinaram um termo de adesão, “Compromisso Todos pela Educação”, conforme o estabelecido no Decreto no 6.094/2007. O compromisso recebeu a adesão de todos os 26 estados e do Distrito Federal. Aderiram 98% dos municípios brasileiros (FERREIRA e FONSECA, p. 85, 2011).

Há análises controversas quanto ao atendimento dos objetivos do PAR. Há que se destacar a tentativa de instituir um planejamento descentralizado, contudo, o atendimento de seus objetivos é questionado, e, discute-se ainda, a ausência de uma racionalidade administrativa democrática e emancipatória (FERREIRA e FONSECA, 2011).

Desta forma destacamos que tanto o PDE quanto o PAR que se constituíram como iniciativas que tinham a intenção de democratizar o processo de planejamento das políticas públicas acabaram por deixando a desejar.

O planejamento não é apenas um conhecimento teórico, um esquema racional acerca do que deverá ser feito em uma situação determinada. É uma prática comum a qualquer ação humana, é uma prática intencional, significa antever uma intervenção na realidade visando uma mudança. O planejamento como uma prática participativa, como um fenômeno político e pedagógico efetiva uma prática de democratização institucional através da instauração de um processo de tomada de decisões coletivas. Constitui-se em um processo permanente de reflexão e debate dos problemas e demandas sociais, educacionais e econômicas, podendo assim, propiciar a vivência democrática, necessária à participação social e o exercício da cidadania, instaurando o comprometimento de todos na discussão, elaboração, execução e avaliação do que foi planejado.

O planejamento nesta perspectiva crítica, participativa e emancipatória propicia a vivência de práticas democráticas, enfatiza o trabalho solidário, cooperativo e coletivo, recupera a função social do espaço público como um espaço de vivência social, debate, reflexão, execução de metas construídas democraticamente, possibilita uma prática adequada às necessidades e interesses dos sujeitos, favorece a experiência coletiva ao efetivar a socialização de decisões e a divisão de responsabilidades, afasta o perigo das soluções centralizadas e dogmáticas desprovidas de compromisso com os reais interesses da população.

No caso do planejamento das políticas públicas no campo da educação, ou seja, o planejamento educacional tem que primar pela excelência pelos condicionamentos descritos acima, pois a educação é um campo eminentemente político, e o planejamento não pode prescindir desta dimensão. “É preciso insistir

neste pressuposto para mostrar que competência, racionalidade e eficiência não são incompatíveis com democracia” (KUENZER, 1999, p. 79).

Horta (1985, p. 195) defende que

O planejamento educacional constitui uma forma específica de intervenção do Estado em educação, que se relaciona, de diferentes maneiras, historicamente condicionadas, com as outras formas de intervenção do Estado em educação (legislação e educação pública) visando a implantação de uma determinada política educacional do Estado, estabelecida com a finalidade de levar o sistema educacional a cumprir as funções que lhe são atribuídas enquanto instrumento deste mesmo Estado.

Daí depreende-se o caráter político do planejamento e sua relação como apontamos no início deste texto com as formas de Estado. Destacamos que historicamente o Estado brasileiro revelou traços da burocracia, da tecnocracia e do patrimonialismo, o que por sua vez influenciou nas formas de planejar, imperando na maioria das vezes na tensão entre os três princípios básicos constitutivos da vida social, que são o princípio do mercado, do estado e da comunidade – a pujança do princípio do mercado. Os outros dois princípios que são fundamentais na reflexão sobre o planejamento na dimensão emancipatória e participativa acabaram sucumbidos. Para compreender esta relação, bem como as formas de planejamento em curso, e, ainda, construir uma reflexão acerca das possibilidades de superação destas, é necessário retomar algumas questões acerca da constituição do Estado na contemporaneidade.

Temos vivido um período, que no caso brasileiro se acentua a partir do início da década de 1990, marcado por muitas transformações. No campo político, podemos observar uma mudança profunda no modelo e no papel do Estado. No lugar de um Estado forte que intervinha na política, na economia, no social e que minimamente garantia alguns direitos sociais através de políticas públicas, temos um Estado que vem cumprindo um papel de regulador das relações econômicas, políticas e sociais, ou seja, que vem garantindo condições para que o modelo econômico instituído permaneça em funcionamento, proporcionando enfim, condições para a consolidação de um sistema hegemônico ditado pelo capital privado, através de organismos internacionais. Com isso queremos dizer que as transformações vêm se dando em escala mundial.

Por outro lado, tivemos transformações no campo econômico, entre as quais podemos citar a reestruturação produtiva, a mudança no perfil do trabalhador e as exigências de uma nova e constante formação, o fim de grandes corporações responsáveis desde a extração da matéria prima até o produto final, a flexibilização da produção e das relações de trabalho, entre outras.

As transformações políticas em consonância com as transformações econômicas culminaram ainda, em processos que resultaram em privatizações, terceirizações, desregulamentação das relações de trabalho, que acabaram por diminuir o poder e ação dos sindicatos dos trabalhadores, e, a formação de grandes blocos econômicos que paulatinamente vem cumprindo com o papel político do Estado.

Como consequência das transformações políticas e econômicas, temos as mudanças no campo social. Por que motivos, o campo social está relacionado com o econômico e o político? Santos (2005) nos indica o princípio da comunidade, como

um elemento na constituição da vida social e do próprio Estado. É interessante observar, que as transformações apontadas têm instituído um novo jeito de ser e de se estabelecer relações sociais e de nomear a realidade. Destaca-se que de todas as transformações ocorridas, a mudança dos sentidos, dos significados e dos discursos que culminam na mudança das práticas sociais, são o cerne do projeto neoliberal que ganhou corpo no Brasil a partir da década de 1990, porque,

[...] nenhum processo de obtenção de hegemonia política pode dispensar uma transformação radical dos significados, das categorias, dos conceitos, dos discursos através dos quais a “realidade” adquire sentido e pode ser nomeada. A transformação do campo semântico não é apenas condição para o estabelecimento dessa hegemonia; ele é parte integral da transformação (SILVA, 1996, p. 82).

O fato é que, o assalto neoliberal ao social se apoia em uma série de estratégias: deslocamento das causas, culpabilização das vítimas do sistema social, despolitização e naturalização do social, demonização do público, apagamento da memória e da história e recontextualização (SILVA, 1996).

Assim, “palavras de ordem”, “bandeiras” de lutas democráticas, e alguns conceitos vão sendo incorporados ao discurso neoliberal, depois de metamorfoseados, instaurando um processo de recriação de termos que passam a reproduzir e a redefinir o social, o político, o econômico e, no caso específico aqui tratado, o educacional. Assim, palavras como: gestão democrática, autonomia, qualidade, descentralização, competência, misturam-se a novas criações – “flexibilidade, nova ordem mundial, globalização, reestruturação, desregulamentação – para compor um quadro no qual os propósitos e as estratégias dos grupos dominantes parecem constituir um destino social não apenas desejável, mas natural e inevitável” (FRIGOTTO, 1996, p. 83).

Neste contexto a educação, é analisada, pensada e praticada a partir de um viés economicista, a partir de critérios próprios do mercado, sendo a escola comparada a uma empresa e o processo ensino-aprendizagem resumido a um conjunto de insumos, com resultados previsíveis e pré-estabelecidos. O que podemos observar é que a “concepção tecnicista de educação que alcançou grande vigor no pensamento educacional da década de 1970, criticada e rebatida na década de 1980, retorna sob nova roupagem no quadro das reformas educativas em curso” (FREITAS, 2002, p. 144).

Assim, os modelos de planejamento e de educação que estão sendo implementados, têm sua lógica pautada em alguns princípios, entre os quais: qualidade total, com o significado de combate a todas as formas de desperdício e ineficiência, daí o discurso da produtividade, da avaliação e da racionalidade, devendo as escolas se organizar à semelhança de grandes empresas; meritocracia; individualismo, onde cada um é responsável por cumprir seu papel para garantir a eficiência do sistema; pedagogia, como gestão educacional, que adquire uma ênfase na uma dimensão empresarial. Enfatizam-se os aspectos administrativos e intraescolares em detrimento dos aspectos pedagógicos e de ordem social, política e econômica.

Assim, o que se constata é uma série de reformas no sentido de enquadrar as políticas para a educação em uma estratégia de recuperação de custos a partir da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/96 e de uma

série de decretos, projetos e programas, buscando-se reestruturar as políticas para a educação. O que precisamos então fazer para superar esta lógica no planejamento da educação?

Uma questão importante a ser considerada é que no processo de planejamento as demandas das escolas, dos órgãos de ensino, da realidade e do tempo histórico devem se constituir no sentido deste planejamento - seu objetivo principal, por que são estas demandas que devem orientar o trabalho educativo e o estabelecimento das políticas públicas no campo da educação. Trata-se de fazer um caminho inverso no que tange ao estabelecimento das políticas públicas, ou seja, fazer com que estas surjam das necessidades das escolas, dos anseios dos profissionais, dos alunos e dos pais, e, não a partir do planejamento de técnicos especialistas.

O ato de planejar deve, pois, se constituir como troca, reciprocidade, construção coletiva. Todos envolvidos com a educação devem se empenhar na condução deste trabalho. Com isto queremos apontar que é possível, fazer um trabalho potencializador das experiências vividas nas escolas. O projeto político pedagógico das escolas que apontam as demandas das instituições, as experiências que ocorrem nas escolas, as necessidades, expectativas dos professores e alunos podem ser propulsores de políticas públicas. Cabe dizer que muitas vezes essas experiências sequer são reconhecidas e legitimadas, daí a ideia muito comum na sociedade, inclusive entre os profissionais da educação, de que nas escolas não se produz nada, de que nada acontece. É a razão indolente que produz as ausências, que desperdiça as experiências, que cria o sentimento de impotência e determinismo (SANTOS, 2004).

Pensamos estas questões no sentido de reorientar ou de reconduzir as políticas públicas no campo da educação e de qualificar e potencializar os projetos desenvolvidos pelas/nas escolas, por que, tomando as questões políticas, econômicas, históricas, culturais, descritas no início, há que se ter o cuidado ao planejar de não comprometer apenas os entes federados estaduais e municipais e a própria escola e seus profissionais como os responsáveis pela execução das políticas e pelo ônus da qualidade dos serviços que são prestados. Não se trata de apenas redistribuir as competências e responsabilidades, mas de imprimir uma construção coletiva no ato do planejamento. Não se trata de em nome da autonomia das escolas e dos professores relativizar ou desresponsabilizar o Poder Público em relação à oferta da educação como um direito de todos. Cabe ao Estado garantir condições de tempo, espaço e estrutura para a potencialização do trabalho educativo. A garantia de condições para que o trabalho educativo aconteça como produção, criação, inventividade, prazer, pesquisa, enfim, como uma obra que está sendo produzida é tarefa do Estado.

Trata-se, pois da desconstrução da lógica da racionalidade dominante que impera historicamente no planejamento, para então reconstruir e revitalizar as possibilidades oriundas das inesgotáveis experiências educacionais, culturais e sociais que estão em curso nas instituições de ensino, no sentido de qualificar e potencializar o estabelecimento das políticas públicas. É preciso, enfim, fazer da organização do trabalho destas instituições, uma construção cotidiana com a participação de todos os sujeitos que formam a comunidade escolar, e forjar um movimento coletivo que conduza ao extrapolamento dessas experiências para fora

dos muros escolares, para que as demandas sejam o direcionamento das políticas e não o contrário como vem acontecendo.

REFERÊNCIAS

- FERREIRA, Eliza B. e FONSECA, Marília. O planejamento das políticas educativa no Brasil e seus desafios atuais. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 29, n. 1, 69-96, jan./jun. 2011.
- FREITAS, H. C. L. Formação de professores no Brasil: 10 anos de embate entre projetos de formação. **Educação & sociedade**. Campinas: CEDES, n. 80, vol. 23, p. 137-168.
- FRIGOTTO, G. A formação e profissionalização do educador: novos desafios. SILVA, T. T. da e GENTILLI, P. (Orgs.). **Escola S. A.:** quem ganha e quem perde no mercado educacional no neoliberalismo. Brasília: CNTE, 1996, p. 75 – 105.
- GORCZEWSKI, Clovis e MARTIN, NuriaBelloso. A necessária revisão do conceito de cidadania: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática-Santa Cruz do Sul : EDUNISC, 2011.
- HORTA, José Silvério Baia. Planejamento educacional. MENDES, Durmeval Trigueiro. Filosofia da educação. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1985.
- IANNI, Otávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.
- KUENZER, Acácia; CALAZANS, Maria Julieta; GARCIA, Walter. **Planejamento e educação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1999.
- SANTOS, Boaventura de Souza. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Conhecimento prudente para uma vida decente:** um discurso sobre as ciências revisitado. São Paulo: Cortez, 2004.
- _____. **Pela mão de Alice:** o social e o político na pós-modernidade. 10ª ed., São Paulo: Cortez, 2005.
- _____. **A crítica da razão indolente:** contra o desperdício da experiência. 5ª ed., São Paulo: Cortez, 2005 a.
- SAVIANI, Demerval. O Plano de desenvolvimento da educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**. Campinas, vol. 28, n. 100, p. 1231-1255, out. 2007.
- SILVA, T. T. O projeto educacional da “nova” direita e a qualidade total. **Universidade e Sociedade**. Brasília: ANDES, Ano VI, n. 10, jan. 1996, 82 – 89.
- WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília: Editora UnB, 2000.

A CENTRALIDADE E AUTONOMIA DA ESCOLA NA REFORMA EDUCACIONAL DOS ANOS 1990

Eduardo Augusto Moscon Oliveira¹

INTRODUÇÃO

A escola que se constitui como instituição central na política educacional brasileira, com a reforma educacional dos anos 1990, passa a ser o foco de um conjunto de programas, projetos e ações que lhe confere centralidade. Tendo em vista que tanto a centralidade da instituição escolar, a sua autonomia e o projeto político pedagógico estão presentes como elementos fundamentais quando se discute a gestão escolar, este trabalho tem como objetivo discutir brevemente essa centralidade, um pouco sobre as suas origens e significados.

A discussão sobre a escola no conjunto da produção em educação no Brasil não é nova. Os trabalhos de Saviani (1983), Libâneo (1986), entre outros educadores destacam o importante papel orgânico da escola como instituição que tem muito a colaborar para a cidadania e a democracia.

Segundo Vieira (2001), desde 1985, se esboça a trajetória do governo brasileiro em direção à unidade escolar. Entra para a agenda governamental, expressa nos relatórios produzidos pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC), a partir de 1995, na primeira gestão do governo de Fernando Henrique Cardoso.

É no processo de abertura democrática dos anos 80, principalmente pela possibilidade de uma gestão democrática da escola pública e a pertinência de seu acompanhamento e controle pela população, que a autonomia passa a constituir centralidade. Licínio Lima (2001) chama a atenção para esse fato, assim como Antônio Nóvoa (1992).

Lima (2001) ao analisar a reforma educacional portuguesa aponta para a redescoberta das estratégias neo-tayloristas de modernização, que levariam em direção à pacificação, ao consenso, e, por conseguinte ganhos de produtividade e qualidade, por meio do "princípio da integração" (que indica as possibilidades da participação nas estruturas organizacionais como forma de mudança do "clima" da organização).

Nesse "estilo de gestão", a participação é inscrita no conjunto das teorias conservadoras, em que significa *integração e colaboração* e não necessariamente tomada de decisões. Não implica poder. O "projeto pedagógico", a "autonomia" e a "comunidade educativa" estariam assim consubstanciando uma nova forma de gestão. A autonomia das escolas, para Lima (2001, p.124):

¹ Professor associado da Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Educação, Departamento de Educação Política e Sociedade. Doutor em Educação pela Universidade Federal da Bahia (2006). Mestre em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo – Ufes – (1997). Bacharelado e Licenciatura em História pela Ufes (1988). Trabalha com pesquisas em Políticas Públicas, Gestão da Educação Básica e Ensino na Educação Básica no âmbito do Grupo de Estudos e Pesquisas Gestão, Trabalho e Avaliação Educacional – Getae – CNPq/Ufes. Vincula-se ao projeto de extensão permanente Laboratório de Gestão da Educação Básica do Espírito Santo - Lagebes/Ufes. Coordenador do Comitê Gestor Institucional de Formação inicial e continuada dos profissionais da Educação Básica da UFES - Confor/Ufes. Atualmente coordenador Regional Sudeste da ANFOPE (2018-2020)- Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação

[...] poderá representar apenas uma nova, e melhor, forma de articulação funcional entre o nível central e os níveis local e institucional da educação escola, abrindo-se mão de possíveis desarticulações relativas sobre as quais se edificam espaços de autonomia de afirmação legítima de orientações, de objetivos e de “projectos” da “comunidade educativa”. Dito de outro modo [...] continuarão sendo convocados [...] mas como instrumentos essenciais de uma política de racionalização e modernização, como metáforas capazes de dissimular os conflitos, de acentuar igualdade, o consenso e a harmonia, como resultados ou artefatos, e não como processos de construção colectivas”[sic].

Dessa forma, o discurso da autonomia, presente na política educacional brasileira é parcialmente incorporado, em sua *vertente operacional*, em que os educadores, pais, funcionários, alunos e comunidade deverão realizar projetos para cumprir metas estabelecidas *a priori*, por instituições que sabem o que é melhor para a educação. Na reforma educacional dos anos 1990, considerando essas observações iniciais, a escola se constituirá como centro do processo.

Porém, “comunidade escolar” e “autonomia” representam expressões que desde o manifesto dos pioneiros da escola nova, na primeira metade do século já faziam parte do pensamento pedagógico brasileiro e, com a abertura democrática dos anos 1980, foram intensificadas.

O problema reside na complexidade de superposições, reinterpretações e na polissemia que esses conceitos expressam para as variadas matizes teóricas. No caso da reforma educacional brasileira, a vertente assumida foi a da *vertente operacional*, no corpo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) lei 9394 ,de 20 de dezembro de 1996 e no conjunto da legislação que lhe dá suporte e lhe reinterpreta.

A LDB 9394/96, estabelece no art 12 que: “os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de”:

- I. administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros;
- II. assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas;
- III. velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente;
- IV. prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento;
- V. articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;
- VI. informar os pais e responsáveis sobre a freqüência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica.

No mesmo ordenamento, há o chamamento dos sistemas educacionais, para os *progressivos graus de autonomia da unidade escolar*:

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os *integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira*, observadas as normas gerais de direito financeiro público. [grifo nosso]

Ao mesmo tempo, desde 1995, antes portanto da LDB de 1996, foi criado o programa conhecido como “Dinheiro direto na escola”, (PDDE) para a transferência de recursos diretamente às escolas (VIEIRA, 2001). Para que a escola receba o dinheiro de FNDE, é necessária a estruturação da escola como “unidade

executora”, (caixa escolar, conselho de escola ou associação de pais e mestres), de forma que se *constitua em uma empresa*, para celebrar a sua autonomia financeira.

No processo de reforma educacional, vários programas foram ampliados e criados pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que fortaleceram a relação direta com a unidade escolar. Entre eles, podemos citar: Programa Nacional Biblioteca da Escola, Programa Nacional de Alimentação Escolar, Programa Nacional de Informática na Educação – PROINFO, Programa Nacional do Livro Didático, Programa Nacional Saúde do Escolar e TV Escola.

Além desses projetos que se focam na escola, é preciso acrescentar aqueles que, direta ou indiretamente, chegaram a escola, fruto de acordos com o Banco Mundial, como: BM, como o Pró-Qualidade, FUNDESCOLA, “Educação Básica para o Nordeste” e “Municipalização do Estado do Paraná”.

Observando a legislação e os diversos programas nacionais, sob o controle do governo federal, evidenciou-se a centralização da esfera federal sobre o controle de aspectos essenciais da política educacional brasileira, pois a estrutura subnacional, foi considerada ineficiente à época. A esfera federal passa a assumir parcela decisória das esferas estaduais e municipais.

Diferentes perspectivas de autonomia: a escola como foco

A centralidade, o “foco” na escola estabelecida pelas propostas governamentais, tem historicidade e abrangência internacional. Segundo Nóvoa (1992), o *movimento das escolas eficazes*, desde os anos 60 conquistou espaços na pesquisa educacional em âmbito internacional, orientando seu objeto para as “organizações escolares” e a sua “excelência”.

Tal movimento de pesquisa não passa sem ser reconhecido no Brasil, como é o caso de Mello (1992). Também desde os anos 90, com a *Conferência Mundial de Educação para Todos*, ocorrida em Jomtien, Tailândia, a necessidade de reformar a educação se insere no discurso governamental.

Apesar do interesse governamental, os movimentos populares, desde a Constituição de 1988, insistiam em uma discussão ampla, aberta, democrática e propositiva para a educação nacional, segundo Vieira (2001).

Várias propostas de autonomia da escola foram desenvolvidas e discutidas ao fim dos anos 80 e início dos anos 90 no Brasil e que influenciaram a elaboração da política educacional brasileira, que, mesmo iniciando na gestão do governo Fernando Henrique Cardoso, mantiveram-se, em certa medida presentes nos dois governos de Luiz Inácio Lula da Silva. É importante ressaltar que a perspectiva assumida nos dois governos foram diferentes, e, de certa forma dialogam com as vertentes abaixo apresentadas.

Dentre a variada gama de propostas para a autonomia da escola, é importante separar duas, que se sobressaem devido às suas características. A primeira está ligada à visão mais operacional e administrativa da autonomia de Mello (1992) e a segunda tem como ponto de partida a democratização da educação e assenta-se sobre a educação popular, como destaca Gadotti (1992).

Mello (1992) ao abordar a questão da descentralização e autonomia da escola, resgata as pesquisas em educação que apontam para uma maior eficiência quanto

aos resultados da escola. Essas pesquisas mostram que os processos internos da escola são determinantes para o sucesso das políticas educativas.

A autora, ao contextualizar a autonomia da escola, evidencia que a força que remete ao local, ou seja, à unidade escolar, está ligada ao processo maior de reestruturação produtiva, que “valoriza e fortalece as unidades que executam as atividades - fim das grandes organizações”, como expresso abaixo:

Tornou-se, portanto, imperativo, a partir da incorporação de novas tecnologias de gerenciamento, reestruturar as grandes máquinas burocráticas, redirecionando para suas atividades-fim mais recursos, capacidade de iniciativa e inovação, bem como responsabilidade de prestar contas pela qualidade dos serviços que prestam. Esse redirecionamento tem-se revelado possível e necessário, pela incorporação de tecnologias micro-organizacionais de informação que permitem adotar controles centralizados menos numerosos e mais flexíveis, combinado com um forte componente de avaliação do produto ou dos resultados (p.138).

Afirma que, para a melhoria da qualidade de ensino, a descentralização dos sistemas e o concomitante fortalecimento das escolas, diminuindo os ordenamentos e a burocracia, possibilitariam abrir espaço para que as diferentes identidades escolares possam efetivar um projeto político pedagógico, promovendo a qualidade da educação.

Ao mesmo tempo, devido à complexidade de tal processo, tornam-se necessárias algumas condições indispensáveis à maior autonomia da escola,

[...] a existência de um sistema externo de avaliação de resultados, aferidos pela aprendizagem dos alunos de conteúdos básicos e comuns, como estratégia para evitar a fragmentação; mecanismos de responsabilidade e prestação de contas pelos resultados alcançados; ações de compensação das desigualdades que impeçam possíveis efeitos regressivos da descentralização (p.138).

Quando o acesso ao ensino fundamental estiver satisfatoriamente resolvido – a perspectiva do FUNDEF à época - seria fundamental centrar esforços na questão da qualidade para que seja “exitoso” o oferecimento de um patamar básico escolar com qualidade. A fim de se chegar a esse patamar, propõe que se estimulem modelos flexíveis e diferenciados de gestão escolar, ou seja, pontos de partida diferenciados, mas com requisitos básicos no ponto de chegada e, nesse caso, a avaliação por testes de conteúdo. Ao mesmo tempo, mecanismos de compensação financeira e técnica entrariam como intervenientes para que a autonomia não prejudique clientelas em regiões mais pobres.

A autora propôs também a flexibilidade das relações de trabalho, tanto no que concerne ao salário quanto ao contrato com vistas a quebrar o corporativismo e diferenciar o pagamento por diferentes resultados. Esse projeto de autonomia proposto por Mello (1992) deve necessariamente partir da cúpula do sistema e se possível tornar-se programa de governo.

A proposta de autonomia da referida autora afina-se com as políticas propostas pelo Banco Mundial e, como aponta Coraggio (1996):

Para enquadrar a realidade educativa em seu modelo econômico e poder aplicar-lhe seus teoremas gerais, o Banco Mundial estabeleceu uma correlação (mais do que uma analogia)

entre sistema educativo e sistema de mercado, entre escola e empresa, entre pais e consumidores de serviços, entre relações pedagógicas e relações de insumo-produto, entre aprendizagem e produto, esquecendo aspectos essenciais próprios da realidade educativa (p.102).

Essa proposta operacional de autonomia que se baseia na mudança institucional da escola, as quais se alinham numa visão que incorpora à educação os *conceitos de competitividade, descentralização e desempenho*, eliminando com isso a *burocracia, o clientelismo e o centralismo estatal*.

O conjunto das propostas depositava na educação a tarefa de transformar a realidade. Como na década de 60 serviu-se da Psicologia Social, na década de 90 “[...] busca-se nas teorias organizacionais (relacionadas às inovações administrativas ocorridas no setor privado) a orientação para fazer com que a educação no país entre no século XXI” (WEBER, 1993, p.23).

Tal como expresso por Mello (1992), os parâmetros estabelecidos para descentralizar as instâncias centrais e autonomizar a escola, não entram na especificidade da unidade escolar, *mas transferem responsabilidades técnicas*, principalmente pela aferição de resultados e quanto ao compromisso de qualidade.

Ao mesmo tempo, dadas as características da “descentralização-centralizada”, a responsabilidade é colocada na atividade-fim (que é onde ocorre o processo) pactuada por um projeto de escola.

A base da proposta de autonomia da autora foram as reformas educacionais ocorridas na Europa, objetivando transferir o poder de decisão para a escola, que tem como fundamento “[...] a capacidade de elaboração e realização de um projeto educativo próprio em benefício dos alunos e com a participação de todos os intervenientes no processo educativo” (p.120).

Moacir Gadotti (1992) ao abordar as reformas educacionais que ocorriam no continente europeu, destaca a descentralização e a autonomia da escola, concluindo que “esse parece ser o caminho irreversível da atualidade” (p.43). Porém, ressalta que não se podem fazer mudanças no sistema de ensino sem um projeto social.

O mesmo autor indica mudanças provocadas pelo princípio da Gestão Democrática da escola, e da necessidade de um conjunto de medidas políticas que objetivem a participação e a democratização das decisões. Pressupõe: a autonomia dos movimentos sociais e de suas organizações (face à administração pública e à possibilidade de fazer alianças e parcerias); a abertura de canais de participação pela administração para que a tomada de decisões não se efetue em bases tecnocráticas dos laudos técnicos (que, muitas vezes não correspondem à realidade); a transparência administrativa, democratizando as informações à população dos ordenamentos que regem a administração pública. Ao mesmo tempo, a implantação dos conselhos de escola necessita constituir uma estratégia clara da administração central.

Propõe uma “escola pública única”, ou seja, uma escola pública universal, mas multicultural, que garanta um padrão único de igualdade, e ao mesmo tempo, respeite a diversidade local, onde o popular se insere no público, unindo o nacional e o regional “[...] ultrapassando a escola nacional e estatal para chegar à escola popular” (GADOTTI, 1992, p.55).

O projeto de escola autônoma proposto, em linhas gerais, estabelece alguns princípios expressos no seu famoso “Decálogo da Escola Cidadã” e na proposta de um sistema único e descentralizado.

Quanto à administração desse sistema único, propõe apoiar-se em quatro grandes princípios, destacados abaixo:

I Gestão democrática – as eleições para representantes deveriam ser mínimas, para evitar criar um corpo burocrático de representantes. Além disso, a função de secretário de Educação seria substituída pela de superintendente das escolas, que ficariam encarregados também de tarefas como planejamento e capacitação dos trabalhadores. Haveria também regras democráticas para elaboração de orçamento e execução do mesmo por parte das escolas. Esse sistema supõe:

[...] objetivos e metas educacionais claramente estabelecidas entre escolas e governo, visando à democratização do acesso e da gestão e à construção de uma nova qualidade de ensino sem que tenha que passar por incontáveis instâncias de poder intermediário (p.64).

II Comunicação direta com as escolas – sendo a escola o *locus* central da educação, necessariamente deveria construir e elaborar cultura geral e popular, não apenas reproduzir e executar planos elaborados, sendo função do órgão central zelar pela autonomia da escola.

A comunicação direta entre a administração e as escolas têm seu corolário na comunicação entre as escolas e a população. Para poder participar, a população precisa estar bem informada. A escola burocrática tem medo da participação dos pais; em consequência, não utiliza os próprios alunos para estabelecer um diálogo permanente com os pais (p.65).

III Autonomia da escola – cada escola deveria construir seu projeto político-pedagógico, mas sem isolamento e com unidade e capacidade de comunicação.

Escola não significa, por sua vez, um prédio, um único espaço ou local, significa um projeto, uma ideia que pode associar várias “unidades escolares” ou prédios, superando o temido problema da atomização do sistema de educação. Escola e governo elaborariam conjuntamente as políticas educacionais (p.66).

IV Avaliação permanente do desempenho – ponto fundamental do sistema único, incluído como parte essencial do projeto de escola e com sentido emancipatório.

Não pode ser um ato formal e executado por técnicos externos à escola apenas. Deve envolver a comunidade interna (alunos e professores), a comunidade externa (pais, comunidade) e o poder público. Assim, o princípio da avaliação remete ao primeiro princípio, o da gestão democrática (p.66).

O autor conclui afirmando que, com a sua proposta de autonomia, as escolas deixariam de ser subordinadas aos órgãos centrais.

Por sua vez, Silva (1996) após analisar diversas propostas de autonomia e também a de Gadotti (1992), aponta para a insuficiência das mesmas, pois se afirmam sobre mudanças na estruturação do sistema e da unidade escolar como fatores determinantes para levar à autonomia da escola, que não gera *per si* a

autonomia: [...] “o que cria e mantém uma instituição autônoma é o sujeito que a institui e garante sua existência. Sem o sujeito uma estrutura não tem vida e pode, quando muito, ser algo a facilitar ou dificultar a ação dos seres humanos concretos que a utilizam” (p.69).

O autor aponta para a “desumanização” da instituição paralelamente à “entificação” da escola, onde a intervenção humana é anulada, junto com a sua historicidade. As condições institucionais, pelas propostas de autonomia da escola, engendrariam um processo de participação, em que todos os envolvidos na escola estariam em “estado de prontidão”, mas:

Ao contrário, a experiência demonstra que a participação é fruto de um processo de gradativa liberação de esquemas individualistas, paternalistas, burocráticos e não ocorre espontaneamente em uma sociedade como a nossa, cuja tradição é mais de antiparticipação do que de envolvimento efetivo e autêntico das pessoas (p.71).

Os projetos educativos, calcados no sujeito coletivo, deixam de ser meros instrumento burocrático para tornar-se o fio condutor das atividades da escola, pois a autonomia não parte da implantação de um programa com muitos detalhes, mas cabe a cada unidade escolar elaborar o seu projeto e aprová-lo junto ao órgão central.

É importante perceber o modelo teórico que sustenta a autonomia, aponta para a “*pedagogia centrada na escola*”, autogestionária, que apresenta muitas vantagens, como as estabelecidas por Hallak (1992, p.6 apud UNESCO/MEC1993):

- a. grande flexibilidade na utilização dos recursos financeiros;
- b. participação crescente dos diferentes setores na tomada de decisões;
- c. eliminação do controle burocrático centralizado;
- d. capacitação crescente para a inovação, a criatividade e a experimentação;
- e. possibilidade de realizar economias;
- f. capacidade para alocar os recursos para atingir os objetivos da escola;
- g. autonomia crescente na tomada de decisões.

Como coloca Candeias (1995, p.169): “[...] uma aproximação que acredita ser mais fácil trabalhar para a mudança tendo como suporte à ‘realidade institucional’ que cada escola representa, em detrimento da ‘abstração ideológica’ e massificante que caracteriza a noção de ‘sistema de ensino’”.

Além disso, como afirma Gentili (1996):

Uma dinâmica aparentemente paradoxal caracteriza as estratégias de reforma educacional promovida pelos governos neoliberais: as lógicas articuladas de *descentralização-centralizante* e de *centralização-descentralizada*. De fato, por um lado, as estratégias neoliberais contra a crise da educação se configuram como uma clara resposta descentralizadora diante dos supostos perigos do planejamento estatal e dos efeitos improdutivos das burocracias governamentais e sindicais (p.26).

Em linhas gerais, o processo de reforma educacional ocorrida no Brasil nos anos 90 do século passado não contemplou o amplo e aberto discurso com a sociedade civil e entidades de classe, e outorgou-se um projeto pontuando interesses os governamentais os compromissos por ele assumidos com institutos multilaterais.

Porém, houve resistência as medidas, por meio das diferentes entidades científico-acadêmicas da área educacional, como a Anped, Anpae, Anfope, Forundir, Cedes e tantas outras, que abriram espaço para a discussão crítica, reagindo a outorga.

No contexto de reforma do Estado brasileiro, certos elementos das propostas de autonomia foram incorporados à reforma educacional dos anos 90 sendo apropriados pelo conjunto da educação brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão sobre a centralidade da escola na política educacional brasileira, contempla uma variada série de fatores. Não deve deixar de lado o conjunto da discussão que a constitui.

A escola na reforma educacional, não é concebida como produtora de singularidades, mas de conformidades. Espera-se que responda às expectativas por meio de avaliações padronizadas pela entrega de resultados mensuráveis. Uma perspectiva abstrata de uma instituição social permeada por conflitos, resistências e diferenças.

Não se poder deixar de considerar que, quando a escola é construída como instituição, recria nela os elementos de uma identidade que a diferencia de outras e apropria um espaço-tempo que constitui para si. Passa a ser distinta, com cultura, currículo e projeto próprios, sem distanciar-se das expectativas definidas pelo conjunto da sociedade.

Os profissionais da educação – considerando todos que trabalham na escola – são aqueles que fazem o controle dessa identidade no espaço escolar. Os alunos estabelecem tensões ao conhecimento sistematizado, mediado pela escola. Na instituição escolar concreta, as expectativas, os projetos, as propostas, as tensões, os desejos e as resistências estão presentes formando uma estrutura complexa, onde coabitam diversas perspectivas políticas, sociais e histórias de vida que se cruzam.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **LEI 9394 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996.

CANDEIAS, Antônio. **Políticas educativas contemporâneas: críticas e alternativas**. Educação e Realidade, n.20, p.155-189, jan./jun.1995

CORAGGIO, José Luiz. Propostas do banco mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: Tommasi et al. (Org.). **O banco mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.

GADOTTI, Moacir. **Escola cidadã**. São Paulo: Cortez, 1992.

_____. **Pedagogia da práxis**. São Paulo: Cortez: Inst. Paulo Freire, 1995.

GENTILLI, Pablo. Adeus à escola pública: a desordem neoliberal, a violência do mercado e o destino da educação das maiorias. In: **Pedagogia da exclusão: crítica aos neoliberais em educação**. GENTILLI, Pablo (Org.). Petrópolis: Vozes, 1995. p. 228-252.

_____. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: GENTILLI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu da (Org.). **Escola S.A.:** quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo. Brasília: CNTE, 1996. p. 9-49.

HALLAK, Jacques. *Gestionar las escuelas com más eficiencia y equidad*. CARTA INFORMATIVA DEL IIPE. Vol X, n.2, abril-junio de 1992, p.6. In: **Gestão da escola fundamental:** subsídios para análise e sugestões de aperfeiçoamento. São Paulo/ Paris/ Brasília: Cortez, UNESCO, MEC, 1993.

LIBÂNEO, José Carlos. **Democratização da Escola Pública**. São Paulo: Loyola, 1986.

LIMA, Licínio C. **A escola como organização educativa**. São Paulo: Cortez, 2001.

MELLO, Guiomar Namó de. **Cidadania e competitividade:** desafios educacionais do terceiro milênio. São Paulo: Cortez, 1992.

NÓVOA, António et al. **As organizações escolares em análise**. Lisboa: Don Quixote, 1992.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e Democracia**. São Paulo: Cortez, 1983.

SILVA, Jair Militão da. **A autonomia da escola pública:** a re-humanização da escola. Campinas: Papyrus, 1996

VIEIRA, Sofia Lerche. Escola - função social, gestão e política educacional In: **Gestão da educação** : impasses, perspectivas e compromissos. Ferreira, N. S. C.; Aguiar, M. A. S. (Orgs.) 2.ed. São Paulo : Cortez, 2001. p. 129-145.

_____. **Política educacional em tempos de transição** (1985-1995). Brasília: plano, 2000.

WEBER, Silke. **Democratização e descentralização:** políticas e práticas. RBAE, Brasília, v. 9, n.2 . pp.9-25, jul./dez.1993.

METODOLOGIA DE GESTÃO DE SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO: IDAS E VINDAS NA IMPLANTAÇÃO DE TECNOLOGIAS PARA DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO ESCOLAR

Marcelo Lima¹

Nilcéia Elias Rodrigues Moreira²

INTRODUÇÃO

Nos anos 1990, a educação brasileira sofreu forte influência dos organismos multilaterais e governos neoliberais, que buscaram enxugar o gasto público encurtando o Estado social com vistas a atender aos ditames do consenso de Washington. Tais movimentos preconizaram ideologicamente que a crise do Estado sustentava-se numa crise da educação cujos baixos índices de qualidade não se alicerçavam na ausência de recursos, mas tão somente em falhas de foco e de gestão da educação escolar.

As fórmulas mágicas de gestão da qualidade imanadas do setor privado foram e ainda são quase 20 anos depois implementadas e alardeadas como maneiras mais adequadas de se gerir o ensino público. Em contraste com esse processo, houve como produto da luta política do movimento dos trabalhadores da educação a emergência de um processo de ampliação da gestão democrática que alcançou as escolas e os sistemas municipais de ensino.

Ficou como resultante destes embates centralização-descentralização, do ponto de vista dos educadores certa visão de que os métodos de gestão constituem-se numa ameaça e seus resultados quase sempre redundam em autoritarismo tecnocrata e achatamento de direitos e piora nas condições de funcionamento das escolas.

No entanto, nos municípios experiências, tecnicamente inovadoras e politicamente avançadas, também podem trazer novas possibilidades de superação dos métodos de gestão da qualidade neoliberais do tipo “topdown” com vistas à redução de custos. Neste sentido, apresentamos aqui uma descrição crítica de um processo de gestão de sistema de ensino. A literatura sobre a gestão escolar discute pouco o nível meso dos sistemas municipais de ensino atentando-se mais no nível micro da escola ou no nível macro das políticas nacionais ou quando muito estaduais.

¹ Possui graduação em Pedagogia (Ufes), mestrado em Educação (Ufes), doutorado em Educação (UFF) e pós-doutorado em historiografia da educação profissional (UFF). Professor Associado I do DEPS-CE-Ufes, Membro do PPGE-Ufes na linha de pesquisa formação humana e políticas públicas, membro dos grupos: Neddate, THESE e é vice coordenador do comitê científico GT 09 da anped, vice-líder do grupo de pesquisa Gestão, Trabalho e Avaliação Educacional. Estuda o Ensino Médio e a Educação Profissional no Espírito Santo e no Brasil.

² Possui graduação em Pedagogia (1995), Especialização em Educação (1997) e Mestrado em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo – Ufes (2003). É Especialista em Tecnologias em Educação pela PUC/RJ (2010). Atuou como gestora de escolas municipais e na secretaria municipal de educação de Vitória nos setores de educação especial e de tecnologia da educação e foi conselheira FACITEC da capital do ES. Atualmente é doutoranda em Educação na Ufes.

Em 2005 na Cidade de Vitória capital do Espírito Santo, diante da forte pressão das comunidades por mais recursos para as escolas e sem uma metodologia mais adequada, a gestão Coser procurando dar mais isonomia e transparência ao atendimento das demandas das escolas implantou uma ferramenta de gestão assim denominada Tipologia Escolar. A partir deste processo foi revisto os modos de relacionamento do sistema de ensino com as 83 unidades escolares (41 Escola municipais de ensino fundamental - EMEFs e 42 Centros municipais de educação infantil- CMEIs), sobretudo no que diz respeito à distribuição de recursos humanos e materiais.

A Seme-PMV criou, com base nos dados do censo escolar do ano anterior, uma classificação que diferenciava as unidades de ensino em níveis de complexidade com vistas a superar métodos de gestão baseados na pressão política ou que se baseavam tão somente no número de alunos, turmas e salas dos estabelecimentos de ensino. Propôs-se então uma classificação que agrupasse as unidades escolares por nível de complexidade pedagógica e administrativa. Cada classificação enquadraria a escola com base nas características dos usuários e do prédio escolar.

Essas duas características se desdobrariam, por um lado, nos quantitativos de alunos, turmas, turnos, salas, alunos especiais, níveis de ensino, modalidades de ensino, pavimentos, blocos, laboratórios, área construída e salas de apoio, e por outro, nos dados sobre faixa etária, gênero, etnia, ocupação e trajetória escolar dos alunos.

As principais variáveis que constituíram a tipologia foram àquelas relativas, por um lado, ao prédio escolar e atendimento educacional e, por outro, ao contexto dos usuários. Acreditou-se que essas características extras e intraescolares seriam as mais relevantes para a constituição da classificação das unidades escolares.

Os quesitos pontuaram de modo distinto com predominância do peso atribuído ao número de alunos, número de turmas e turnos, número de salas de aula, número de pavimentos e alunos especiais que tiveram peso que variou na contagem entre 05 e 50. As características que envolvem a renda dos moradores dos bairros; a taxa de pretos e pardos entre os alunos matriculados; a escolaridade dos moradores e os índices de violência das regiões onde se localizam as unidades escolares somaram peso de 12 a 175 determinando pontuação que foi somada as pontuações dos outros quesitos. **Essas** características da escola foram definindo em termos relativos seus graus de complexidade³.

O resultado final do acúmulo de pontos das variáveis (intra e extraescolares) atribuídos às escolas gerou, assim, um tabela de classificação na qual as unidades de ensino foram enquadradas por níveis decrescentes de complexidade de I a XI. Por exemplo, ficaram enquadradas no Nível **I as EMEFs**: Aristóbulo Barbosa Leão, Ceciliano Abel de Almeida, Juscelino K. de Oliveira e Neusa Nunes Gonçalves que eram escolas que funcionavam em três turnos e possuíam mais de 1000 alunos cada. Por outro lado, foram localizadas no nível **XI as EMFEs e CMEIs**: Regina Maria Silva, Ronaldo Soares e Ernestina Pessoa, escolas estas muito menores que possuíam menos de 500 alunos funcionavam em apenas dois turnos.

³ Do ponto de vista do prédio escolar e das dimensões do atendimento escolar, os pesos foram assim distribuídos: nº de total de alunos / peso 50, nº de total de alunos especiais (peso 7), nº de total de turmas (peso 10), nº de total de turnos (peso 08), nº de total de salas de aula (peso 05), nº de total de laboratórios, banheiros e auditórios (peso 01, nº de total de Pavimentos (peso 06), nº de total de Espaços anexos (peso 04) e metragem total de área construída (peso 03).

Segundo a minuta de portaria de distribuição de pessoal da Secretária Municipal de Educação-Vitória, 2006 a distribuição ficou assim definida em ordem decrescente de complexidade, conforme FIG 02 e 03.

Classificação das Escolas Municipais de ensino fundamental

UNIDADE DE ENSINO - EMEFs (PONTUAÇÃO TOTAL)	CLASSIFICAÇÃO GERAL
Aristóbulo Barbosa Leão (1322); Ceciliano Abel de Almeida (1365); Juscelino K. de Oliveira (1455) e Neusa Nunes Gonçalves (1434)	Tipologia I
Alvimar Silva (1110); Francisco L. de Aguiar (1143); Marechal M. de Moraes (1131) e Maria Stella de Novaes (1103)	Tipologia III
Eliane R. dos Santos (1003) e Heloisa A. J. de Mattos (1040)	Tipologia IV
Adevalni S. F. de Azevedo (977); Maria José Costa Moraes (942); Mauro Braga (922); Orlandina D'Almeida Lucas (955); Otto Ewald Júnior (925); Padre Anchieta (994); Prezideu Amorim (965) e Rita de Cássia S. Oliveira (979)	Tipologia V
Alberto de Almeida (869); Álvaro de Castro Mattos (879); Anacleta Schneider Lucas (828); Arthur da Costa e Silva (866); Castelo Branco (828); Edna de M. S. Gaudio (887); Elzira Vivacqua dos Santos (856); Izaura Marques da Silva (830); José Lemos de Miranda (815); Marieta Escobar (861); Vercenílio da Silva Pascoal (892); Suzete Cuendet (803); Tancredo de A. Neves (835) e Zilda Andrade (861)	Tipologia VI
Éber Louzada Zippinotti (785); Irmã Jacinta S. de S. Lima (759); Moacyr Avidos (709) e Prof. João Bandeira (743)	Tipologia VII
José Áureo Monjardim (624); São Vicente de Paulo (604) e Escola Experimental de Vitória – UFES (668)	Tipologia VIII
Adão Benezart (520)	Tipologia IX
Lions Vitória Center (459)	Tipologia X

FIG 02 In: In: VITÓRIA, 2005, p. 38.

Podemos observar que a maioria das escolas situou-se entre o tipo III e o tipo VI e que nos extremos ficaram 04 escolas muito grandes situadas em regiões complexas e outras 09 unidades de ensino possuíam dimensões mais tímidas. Este agrupamento já permitiria ao sistema de ensino um tratamento que respeitasse essas especificidades.

Classificação dos Centros Municipais de Educação Infantil

UNIDADE DE ENSINO – CMEIs (PONTUAÇÃO TOTAL)	CLASSIFICAÇÃO GERAL
Rubens Duarte de Albuquerque (1037)	Tipologia IV
Georgina da Trindade Faria (904) e Zilmar Alves de Melo (954)	Tipologia V
Anísio Spinola Teixeira (895); Darcy Castello de Mendonça (848); Darcy Vargas (824); Dr. Pedro Feu Rosa (898); Eldina Maria Soares Braga (819); Gilda de Athayde Ramos (809); Magnólia Dias Miranda Cunha (814) e Reinaldo Ridolfi (823)	Tipologia VI
D. João Batista da Motta e Albuquerque (644); Dr. Denizart Santos (639); Dr. Thomaz Tommasi (616); Jacyntha Ferreira de Souza Simões (661); João Pedro de Aguiar (659); Laurentina Mendonça Corrêa (663); Lídia Rocha Feitosa (606); Luiza Pereira Muniz Corrêa (624); Nelcy da Silva Braga (601); Ocarlina Nunes Andrade (667); Robson José Nassur Peixoto (638); Sinclair Phillips (645); Valdívia da Penha Antunes Rodrigues (623) e Zenaide G. Marcarini Cavalcanti (627)	Tipologia VIII
Ass. São Vicente de Paulo (Menino Jesus) (507); Carlita Corrêa Pereira (513); Cecília Meireles (564); Jacy Alves Fraga (589); Maria Goretti Coutinho Cosme (550); Marlene Orlande Simonetti (555); Rubem Braga (559) e Terezinha Vasconcellos Salvador (526)	Tipologia IX
Ana Maria Chaves Colares (452); Luiz Carlos Grecco (441) e Zélia Viana de Aguiar – Pupileira (479)	Tipologia X
Ernestina Pessoa (360)	Tipologia XI

FIG 03 In: In: VITÓRIA, 2005, p. 39.

Na comparação com as Emefs os Cmeis, obtiveram uma pontuação menor, denotando que se tratam de unidades de ensino que atendem, comparativamente, a número mais reduzido de alunos além de não possuírem turno noturno mesmo estando em áreas mais complexas em termos de pobreza e violência.

Segundo este resultado, as escolas consideradas mais complexas foram aquelas que eram maiores fisicamente (mais salas, mais laboratórios, mais banheiros, mais área e mais pavimentos etc) e que tinham mais alunos, mais turnos e situavam-se em comunidades de mais violentas, com moradores de menor renda e de menor nível escolar dos pais dos alunos. Para essas, portanto, segundo as negociações com os diretores no momento de apresentação da nova metodologia de gestão, seriam obedecidos critérios isonômicos possíveis dentro de cada agrupamento de escolas por complexidade.

Após essa classificação foram reunidos os diretores que se informaram sobre esse processo de organização das escolas em nível de complexidade, seus critérios e seus objetivos. A aceitação foi acima do esperado e os diretores posicionaram-se demonstrando em geral muito a favor dessa sistemática, sobretudo os gestores das maiores escolas que passaram a perceber que suas especificidades receberiam o devido tratamento da gestão do sistema municipal de ensino.

No documento da tipologia escolar concluía-se de modo bastante otimista que “Os dados constitutivos da tipologia nos permite identificar, classificar e comparar as Unidades Escolares levando em consideração suas mais distintas idiossincrasias, destacando aquelas que devem merecer atenção especial por parte do poder público (p.46)”. Firmou-se a crença de que “a partir desse conhecimento é possível delinear diagnósticos mais precisos”. Mas no documento foi ressaltado que o conhecimento resultante dessa tipologia não pretende oferecer resultado definitivo e inquestionável, objetiva, tão somente, melhorar, cada vez mais, a elaboração de diagnóstico da educação municipal que permita aos educadores e ao próprio

Sistema de Ensino refletir” sobre as necessidades do sistema de ensino (VITÓRIA, 2005, p. 46).

Desdobramentos da tipologia na distribuição dos recursos humanos

Bem diferente dos métodos de gestão da qualidade neoliberais do tipo “topdown” com vistas à redução de custos, a tipologia veio no caminho inverso aumentando o investimento na educação. Sua proposta foi de oferecer uma ferramenta de gestão do sistema municipal de ensino, atualizável e negociável a cada ano, com vistas a superar as formas pouco transparentes e equânimes de negociação escola-sistema-escola para distribuição de recursos. Destacamos aqui a oferta de pessoal para as escolas que no início levava em consideração apenas o número de alunos para a distribuição dos profissionais.

Ao se concluir o processo de classificação estabeleceu-se em discussão com os diretores das escolas que foram reunidos segundo sua tipologia agrupados por nível de complexidade. Passamos aqui a descrever como se deu o processo de distribuição de pessoal, especificamente os coordenadores de turno e Pedagogos para escolas.

Depois das negociações feitas com os diretores agrupados, tendo em vista a complexidade das escolas, considerou-se a necessidade de manter no mínimo um coordenador por turno, observando também a quantidade de pavimentos e número de salas-turmas.

Conforme os resultados, explicitados na FIG 05 incorporados a minuta de portaria a ser expedida como regra do sistema de ensino municipal⁴, a distribuição do pessoal técnico-administrativo (coordenadores ATDs e Pedagogos) ficou assim estabelecido em negociação com os diretores reunidos por tipologia:

Distribuição de ATDs (coordenadores de turno)	
Tipologia	Regra
I	07 ATDs (05 de 30 horas e 02 de 40 horas). Exceto a EMEF CAA que receberá 06 ATDs (04 de 30 horas e 02 de 40 horas) em decorrência da expressiva redução do número de turmas que sofreu para o ano de 2006
III	06 ATDs (04 de 30 horas e 02 de 40 horas) nas unidades escolares que tem ensino noturno e 05 ATDs (04 de 30 horas e 01 de 40 horas) onde só existe o diurno.
IV	05 ATDs (04 de 30 horas e 01 de 40 horas) para as unidades escolares que tem anexo e 04 ATDs (03 de 30 horas e 01 de 40 horas) nas unidades escolares sem anexo.
V e VI	05 ATDs (03 de 30 horas e 02 de 40 horas) para as EMEFs que tenham, ao mesmo tempo, ensino noturno e mais de 800 alunos, e 04 ATDs (03 de 30 horas e 01 de 40 horas) para as unidades escolares que só funcionam no diurno e tenham menos de 800 alunos. No caso das escolas que tenham mais de 800 alunos, mas não possuam noturno, estão previstos 05 ATDs (04 de 30 horas e 01 de 40 horas).
VII	04 ATDs (03 de 30 horas e 01 de 40 horas)
VIII	03 ATDs (02 de 30 horas e 01 de 40 horas).
IX e X	03 ATDs (03 de 30 horas) para as escolas que tenham ensino noturno e 02 ATDs (01 de 30 horas e 01 de 40 horas) para EMEFs sem noturno. Excetua-se o caso atípico da Escola RS que tem apenas um turno para a qual está previsto 01 ATD de

⁴ Tal portaria revogaria a anterior de nº 060 de 22 novembro de 2004 que regulamenta a distribuição dos recursos de pessoal com base em número de alunos, número de turmas e salas.

	40 horas
Distribuição de Pedagogos	
Tipologia	Regra
I e III	Escolas com horário noturno - 6 pedagogos de 30h ou 2 pedagogos de 40horas e 04 de 30 horas; Escolas sem horário noturno - 5 pedagogos de 30horas.
IV	Escolas sem prédio anexo - 5 pedagogos de 30horas ou 1 pedagogo de 40horas e 4 de 30horas; Escolas com prédio anexo - 6 pedagogos de 30horas ou 1 profissional de 40horas e 5 de 30horas.
V	Escolas com noturno e mais de 29 turmas - 6 pedagogos de 30 horas ou 1 de 40 horas e 4 de 30 horas.
VI	Para todas as escolas - 1 pedagogo para cada 6 turmas.
VII	Para todas as escolas - 1 pedagogo para cada 6,5 turmas, sendo que a escola MA optou por ter 3 pedagogos e 1 Assistente Técnico de Direção (coordenador de turno).
VIII e IX	Para todas as escolas - 1 pedagogo para cada 7,3 turmas.
X e XI	Para todas as escolas - 1 pedagogo para cada 5,45 turmas

FIG 05 IN: VITÓRIA (2006)

Para a gestão da Seme, com essa distribuição seria possível hierarquizar as escolas por complexidade sem perder de vista a negociação com os diretores e ao mesmo tempo criar regras que pudessem dar ao processo de distribuição de recursos humanos mais transparência e isonomia entre as escolas.

Inicialmente as escolas assimilaram essa metodologia, mas em seguida alguns diretores cujas escolas ficaram em um nível mais baixos de complexidade começaram a pressionar a secretaria municipal de educação pela mudança dos critérios da tipologia para que suas unidades educativas fossem reclassificadas de modo a receberem, portanto, mais pessoal.

A subsecretária da Seme-PMV para cumprir o que fora negociado elaborou uma minuta de portaria para oficializar a distribuição de pessoal administrativo, técnico e pedagógico. Entretanto, algumas (não todas, principalmente CMEIs) escolas não satisfeitas com os resultados da tipologia escolar começaram a pressionar ora por um reenquadramento na tipologia ou por mais pessoal e, em razão disso, adiou-se a publicação da portaria. Semanas depois, surgiu um recuo da gestão em aplicar a metodologia mesmo após meses de trabalho da equipe técnica e de intensa negociação com os diretores das escolas.

De acordo com os relatos informais à época, a gestão da prefeitura considerou que a metodologia criaria uma progressiva pressão por ampliação de pessoal, o que oneraria em muito o sistema municipal de ensino, tirando das mãos do setor de pessoal e da subsecretarias encarregadas tradicionalmente por fazer esta distribuição o poder de determinar a distribuição dos recursos, sobretudo de pessoal. Desta forma houve uma *démarche* na institucionalização da tipologia escolar, jogando por terra o enorme esforço empreendido pelos profissionais envolvidos na formulação desta ferramenta de gestão.

A *Démarche* do segundo mandato

A gestão municipal foi operando com a tipologia para distribuição dos recursos e gestão do sistema municipal de ensino, mas quando não havia recurso disponíveis

de pessoal e outros os critérios da tipologia eram relativizados e prevalecia “in off” as formas anteriores de negociação.

Com a virada do primeiro para o segundo mandato sepultou o projeto da tipologia escolar com o argumento de que esta metodologia estava tirando autonomia do sistema de ensino e que agora a gestão se voltaria para implantação de programa de educação em horário integral⁵ para os alunos de maior vulnerabilidade social e que os custos desse processo de classificação oneraria ainda mais a gestão que no seu segundo mandato estava mais preocupada em lançar um novo projeto educacional para o município e dar conta da crise econômica que em 2008 teve sua fase mais aguda.

Uma outra dimensão nesta análise se refere a compreensão apresentada pela equipe gestora de que apesar de reconhecer a relevância do projeto e a coragem de pensar um caminho mais criterioso para definir quantitativo de pessoal nas escolas e CMEIS avaliaram que a tipologia não daria conta de todas as demandas (pelos motivos já elencados) e o Programa de Educação em Tempo Integral não sobreviveria na escola, se fosse constituído somente pelo quadro do magistério. Daí o desafio para manter com qualidade o PETI como uma política de ação articulada.

Em documento publicado no site da PMV sobre a execução do orçamento participativo o prefeito João Coser admite a crise financeira do poder público municipal, segundo ele:

A crise econômica mundial impactou todos os municípios brasileiros. Em 2009, Vitória teve uma perda de receita da ordem de 230 milhões de reais. Esse impacto foi extremamente grave porque nós estávamos com um projeto muito arrojado, em alta velocidade. Foi necessário reduzir despesas de custeio, reprogramar o plano de obras, reduzir o ritmo de algumas obras, paralisar outras e, com isto, atrasamos a execução do plano de investimentos definido no Orçamento Participativo (VITÓRIA **Orçamento participativo: entrevista com o prefeito João Coser** Disponível em: <http://hotsites.vitoria.es.gov.br/bropindex.php?entrevista-com-o-prefeito-joao-coser.pdf> < acesso em 20/3/2014 13:38>).

Tal situação e a forma como ela foi enfrentada articulou-se com um maior afastamento da gestão em relação ao movimento dos trabalhadores da educação. Várias greves e protestos contra a gestão ocorreram e justificado por uma crise financeira e sob o pretexto de fazer grandes investimentos em obras além da implantação da educação integral, a administração optou por não implantar a tipologia escolar.

Além da educação integral, também foi implantado no final da gestão um sistema informatizado de gestão das informações educacionais do sistema municipal de ensino. No início do segundo mandato do governo Coser (2009) a questão do sistema de gestão continuava como ponto de pauta e a Gerência de Tecnologias Educacionais (GTE) juntamente com a Coordenação Técnica de Estatística e Fluxo Escolar em diálogo com a Subsecretaria de Tecnologias da Informação (SubTI) do Município consideraram a possibilidade de desenvolver o sistema sem contratação de serviço terceirizado. Nesse período, a equipe de técnicos e analistas da SubTI, mesmo que reduzida, já contava com profissionais efetivos, contratados via concurso público, demandado pela Seme que contribuíram no processo de desenvolvimento do Sistema.

5 Sobre o programa de educação integral ver ARAÚJO e CRAVO (2010) e ARAÚJO (2011).

Assim, inicia-se um novo movimento para o desenvolvimento do sistema partindo de sugestões e recomendações da Secretaria Municipal de Educação (Seme), dos diretores das unidades de ensino, de professores e demais profissionais da área. O sistema foi construído em parceria com a Subsecretaria de Tecnologia da Informação, atendendo a realidade das Escolas da rede municipal de ensino de Vitória.

Implementado em 2010, por meio de um projeto piloto na Emef Adevalni Sysesmundo, o sistema foi testado, ajustado e reconhecida sua contribuição como parte da tecnologia de planejamento e de gestão para sistemas municipais de ensino. A primeira demanda, para além do projeto piloto, foi a realização da re-matrícula on-line, com a participação de 751 pais e responsáveis. Em seguida o sistema foi ampliado para outras 14 escolas municipais de ensino fundamental, beneficiando cerca de 10 mil alunos.

O sistema foi apresentado com a seguinte finalidade:

Art. 10. (...) – SGE como ferramenta gerencial da Rede Pública Municipal de Ensino, com a finalidade de otimizar a administração escolar quanto à execução, ao acompanhamento e ao controle da atividade-fim das Unidades Municipais de Ensino e atualizar, em tempo real, a base de dados gerenciais da Secretaria Municipal de Educação, visando, principalmente a: - fortalecer controle no as informações âmbito acadêmico existentes, do aluno e unificando os procedimentos informatizando a emissão de dos documentos escolares (...). [Atos Oficiais publicados em 11/09/2012 em www.vitoria.es.gov.br].

A partir do ano de 2012, mais 15 novas escolas estão utilizando o Sistema de Gestão Escolar e em 2013 a previsão é contemplar todas as EMEFs. Vale destacar que o projeto de formação para os usuários do sistema acontece desde o projeto piloto. Por ser uma demanda recorrente a formação para 2013 foi inserida no plano geral de formação da Seme como forma de garantir a participação de um número significativo de profissionais que utilizam o sistema.

Assim junto à implementação do SGE surgem os desafios, muitos deles ligados a ranços como a resistência ao uso das tecnologias, pouca familiaridade com os recursos tecnológicos e também a questões relativas à infraestrutura de rede de internet dentre tantas outras questões. Esses são desafios que têm sido vencidos com projetos de rede Wifi e de tecnologias móveis, mas implementar novas metodologias de gestão requer planejamento e investimento de recursos em um percurso contínuo garantindo a manutenção e evolução do sistema.

De todo modo, em vias de concluir o segundo mandato, apesar dos avanços e recuos em relação às formas de gestão e as escolhas políticas em relação aos investimentos públicos em educação, a educação do município ainda permite vislumbrar uma perspectiva positiva em termos dos dados educacionais.

No segundo mandato da gestão Coser (2008-2012), a PMV avançou bastante na gestão pública da educação, mas ainda segue sem ter um sistema eficaz e transparente como a tipologia escolar capaz de organizar e negociar os processos de provimento de recursos às unidades escolares. Mesmo que tenha inovado na gestão por território com base na metodologia das câmaras territoriais por meio das quais integrou os vários equipamentos públicos ligados aos vários setores de serviços prestados pela prefeitura, ainda permanece a vigência do uso de critérios amadores para gerir o sistema de ensino que por vezes guiam-se apenas por alguns

indicadores como nº de alunos, turmas, salas etc. Tal prática faz com que uma rede de ensino que as 98 unidades escolares (52 escolas de ensino fundamental e 46 centros municipais de educação infantil) que atendem a 45 139 alunos (29.843 alunos no ensino fundamental e 15.296 na educação infantil) tenha um dos maiores custo-aluno-ano do Brasil e esteja numa condição desproporcional com o seu gasto educacional anual per capita em termos do IDEB nacional.

De acordo com a PMV, para o ano de 2010 o gasto educacional por aluno da educação básica foi de R\$ 5.122,78 em ter os 10 maiores do país e o IDEB entre o 30ª e 40ª posição do país (Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE/sistema de informações sobre orçamentos públicos em educação – SIOPE. Elaboração: Gerência de Informações Municipais - SEGES/PMV para a educação, habitação, saúde e assistência social. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) de 2009 coloca o desempenho escolar da capital capixaba acima da média nacional, atingindo a média de 5,3 contra 4,6 do país, para os anos iniciais (http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/dados_area/educacao/custo/cus_5.4.asp).

O fato é que nos dois mandatos de Coser (2004-2008/2009-2012), o governo municipal amargou algumas greves dos servidores municipais da educação que apesar de terem o mais bem estruturado plano de carreira⁶ para o magistério entre os municípios capixabas bem como o melhor salário médio da educação do Espírito Santo, o que demonstra uma enorme incapacidade da gestão em corresponder às expectativas dos trabalhadores da educação do município.

CONCLUSÃO

Pensar o uso das tecnologias como fator de interferência nas tipologias escolares do município de Vitória ainda é algo pouco explorado, pelo menos é o que temos percebido ao acompanhar nos últimos 09 (nove) anos as discussões na Secretaria de Educação sobre esse tema. Por outro lado, não podemos negar que essa interferência esteja presente seja na demanda trazida pela escola no que tange ao aumento de pessoal para o manejo dessas ferramentas, seja no esforço da Seme Central em possibilitar uma agilidade dos serviços prestados pela escola, tanto na organização do trabalho pedagógico, quanto na gestão administrativa. O que talvez possa diminuir as contratações e redistribuição de tarefas escolares em um período de médio prazo.

A gestão do sistema público de ensino deve orientar-se por decisões que busquem permanentemente aperfeiçoar a ação pedagógica do sistema educativo, razão pela qual é necessária que tais decisões se baseiem no conhecimento mais profundo sobre sua realidade. Para tanto é fundamental diferenciar, conceitualmente, conhecimento, informação e dados. Os dados dizem respeito às partes mais microscópicas e fragmentárias de uma realidade e as informações, por sua vez, estão mais ligadas aos elementos mais globais e sistêmicos dessa mesma realidade. Já o conhecimento situa-se num nível maior de abstração e compreensão dessa mesma realidade, o que possibilita uma visão de seu próprio movimento histórico e político. O conhecimento resultante do uso das TICs não oferece

⁶ Decreto 14682/2010 - PLANO DE CARGOS E SALÁRIOS - Regulamenta a Lei nº 6.754, de 16 de novembro de 2006, que instituiu o Plano de Cargos, Carreira e Vencimentos do Servidor do Magistério Público do Município de Vitória. - Avaliação Periódica de Desempenho e a Evolução da Qualificação. Incluído § 11 no Art. 15 pelo Decreto nº 14.716/10.

resultados definitivos e inquestionáveis e estão submetidos á lógica política e os interesses em jogo.

Depois de amargar um final de gestão com intensa desaprovação entre os trabalhadores da educação a secretaria de educação em cooperação com outros setores ligados as tecnologias da informação no apagar das luzes de seu governo conseguiu implantar um sistema de gestão escolar.

Desta vez, o objetivo do sistema de gestão informatizado não era o de garantir a distribuição de recursos, mas dar acesso aos resultados e dados da educação no município.

Reconheceu-se que a gestão escolar passa também pela equiparação das escolas com sistema que possa fornecer uma base de informações com vistas a conhecer a gestão escolar, acompanhá-la e avaliá-la, além de informar à comunidade os resultados obtidos nas avaliações oficiais dos principais indicadores educacionais.

Neste trabalho, buscou-se problematizar as mediações e contradições que permeiam a implantação de metodologias que mesmo aumentando a isonomia e a transparência da gestão de um sistema de ensino está sujeita ao jogo dos interesses políticos baseada em valores arcaicos e métodos obsoletos de gestão do sistema municipal de ensino.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, V. C. e CRAVO, T. B. **Educação em tempo integral** In: VITÓRIA REVISTA DA PREFEITURA DE VITÓRIA ANO I, N. 01, P 71 / 73, DEZEMBRO 2010

ARAÚJO, V. C. **A cidade como espaço público de educação e de afirmação da cidadania: a experiência de Vitória/ES**, Brasil IN: RBPAAE – v.27, n.1, p. 135-148, jan./abr. 2011, p. 143.

BRASIL **A média do municipal do IDEB** Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/municipios> <<acesso em 11/11/2012>>.

VITÓRIA **Tipologia Escolar do Sistema Municipal de Ensino** Secretaria Municipal de Educação (Assessoria do Gabinete / Núcleo de Planejamento Setorial e Estatística), Vitória, 2005.

_____**Orçamento participativo: entrevista com o prefeito João Coser** Disponível em: <http://hotsites.vitoria.es.gov.br/index.php/entrevista-com-o-prefeito-joao-coser.pdf> << acesso em 20/3/2014 13:38>>.

_____**Vitória em dados** Disponível em: http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/dados_area/educacao/matriculas/matric_003.asp << acesso em 11/11/2012>>.

Vitória **SAEB e Censo Escolar 2009** Disponível em: http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/dados_area/educacao/ideb/ideb_001.asp <<acesso em 12/11/12>>

Vitória **Minuta de portaria de distribuição de pessoal técnico – administrativo** Seme-PMV, 2006.

VITÓRIA **Decreto 14682/2010 - PLANO DE CARGOS E SALÁRIOS - Regulamenta a Lei nº 6.754, de 16 de novembro de 2006**, Atos oficiais publicados em 11/11/2006 Disponível em: www.vitoria.es.gov.br <<. Acesso em 20 de maio de 2012>>.

VITÓRIA **portaria de nº 060 de 22 novembro de 2004** regulamentação da distribuição dos recursos de pessoal Atos Oficiais publicados em 22/11/2004 Disponível em: www.vitoria.es.gov.br <<. Acesso em 20 de maio de 2012>>.

GESTÃO E AVALIAÇÕES SISTÊMICAS

Itamar Mendes da Silva¹

A avaliação da aprendizagem como uma categoria constitutiva do trabalho pedagógico com alta força indutora nas formas de agir dos atores escolares merece atenção especial visando entender/desvelar seu *modus operandi*, dentro e fora da sala de aula, dentro e fora da escola (SORDI & LUDKE, 2009, p. 314).

INTRODUÇÃO

O livro no qual este capítulo se insere aborda a Gestão da Educação Básica no contexto do Curso de Especialização destinado a gestores deste nível educacional e integra o Programa Escola de Gestores do MEC. Assim, a proposta deste capítulo é discutir a gestão em relação com as denominadas avaliações sistêmicas no âmbito da Educação Básica. A tarefa parece auspiciosa e complexa requerendo, nos contextos explicitados neste livro, algumas definições prévias sobre avaliação, avaliação sistêmica na Educação Básica e sobre gestão na relação entre sistema e escola.

A avaliação educacional se coloca nas últimas décadas do século XX e início do XXI no contexto social mais amplo da exigência de produtos de qualidade que possam ocupar espaço nas relações comerciais globalizadas. E, como é próprio do sistema capitalista, o ser humano educado e adequado às exigências do “mercado de trabalho” se torna também produto, pois insumo básico do processo produtivo. Educar passa a ser, então, seguindo tais princípios, uma exigência para o Estado que assume o papel de Avaliador (AFONSO, 2001) a fim de zelar pela qualidade da educação. Neste sentido Isabel Cappelletti (1999) nos ensina que:

A ênfase na questão da avaliação ganha novo fôlego, com a adoção na década de noventa, das políticas públicas de avaliação. Essas políticas, ao privilegiarem a preocupação com o produto, num viés positivista, geraram um confronto com o encaminhamento teórico, à luz do qual vem sendo tratada a avaliação, numa visão contemporânea. (p. 13).

A visão contemporânea que a autora indica propõe “[...] uma abordagem mais globalizante, mais crítica, com forte apelo social, na perspectiva da racionalidade emancipatória.” (CAPPELLETTI, 1999, p. 13). Avaliação de sistema de ensino deve, então, se debruçar sobre o processo de ensino, o que não se pode atingir com exames objetivando medir a aprendizagem do estudante, é muito mais amplo e vai da definição do plano de ensino do professor e a escolha das metodologias até se chegar à coleta das informações necessárias a se ter uma visão global do que se fez

¹ Formado em Pedagogia é mestre e doutor em educação pela PUC/SP. Professor Associado do Departamento de Teorias e Práticas Educacionais do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo – Ufes – atuando na graduação e pós graduação. É diretor Estadual da Anpae (2019-2021); Líder do Grupo de Pesquisa: Gestão, Trabalho e Avaliação Educacional – Getae –; membro do Grupo de Estudos e Pesquisas Paulo Freire – GEPPF – e do Laboratório de Gestão da Educação Básica do Espírito Santo – Lagebes. Foi Diretor do Departamento de Apoio Acadêmico (2012-2016) e Diretor do Departamento de Desenvolvimento Pedagógico (2016-2018) da Pró-reitoria de Graduação da Ufes; Conselheiro Estadual de Educação do Espírito Santo (2012-2015).

num determinado período, dos avanços que professor/a e estudantes conseguiram e também das possíveis lacunas a serem trabalhadas no processo educativo.

Evidente que o produto de certo processo é importante e deve ser avaliado. Pois os objetivos do processo de ensino que se colocam em consonância com as decisões curriculares tomadas no âmbito do Estado visando “alcançar determinados resultados em termos de domínio de conhecimentos, habilidades, hábitos, atitudes, convicções e de desenvolvimento de capacidades cognoscitivas dos alunos.” (LIBÂNEO, 1994, p. 79) necessitam ter conhecidos seus pontos fortes e fracos a fim de obter elementos para a sua regulação e a tomada de decisões de políticas na perspectiva da promoção da educação com a qualidade desejada.

O controle e a regulação sobre a educação executado pelo Estado que chamou para si a tarefa de avaliar (AFONSO, 2001), especialmente no currículo, tem se dado por meio da avaliação de larga escala – SAEB, ENEM, PAEBES etc. Ao assumir tal função e realiza-la com o fito de promover avaliação do sistema de ensino o Estado a concebe como forma privilegiada de perseguir o que estabelece a Constituição em seu artigo 206: “garantia de padrão de qualidade”. A carta magna estabelece ainda que o planejamento educacional² deve ser empreendido como forma de “melhoria da qualidade do ensino” (BRASIL, 1988). Assim, a partir dos resultados destes exames nacionais se realiza o que prevê a legislação que considera como papel do Estado estabelecer diretrizes e objetivos mínimos para o currículo e controlar sua execução. Entretanto, é preciso indicar que a realização de exames gerais uniformizados tomados como avaliação de sistemas de ensino podem levar ao estreitamento do currículo e à destituição dos sujeitos escolares de sua tarefa de maior responsabilidade e nobreza: elaborar currículo.

Na perspectiva do Estado a avaliação do ensino que se pratica na avaliação sistêmica compõe a política pública de avaliação e visa avaliar políticas educacionais. Mas, é importante reafirmar o que já explicitarei noutro texto (SILVA, 2011): Avaliação não é Exame!

Porém, considerando o exame realidade efetiva é importante que a avaliação do ensino pretendida seja capaz de fazer com que os resultados de desempenho de estudantes se relacionem direta e dialeticamente com a avaliação global da escola – a Autoavaliação Institucional – formando um todo avaliativo coordenado pela gestão da escola. Nesta perspectiva seria apropriado do ponto de vista educacional que somente a escola e os órgãos do sistema tivessem acesso às informações destes exames, ao menos num primeiro momento, e tomassem decisões saneadoras quando fosse o caso. Em suma, se advoga que os exames gerais uniformizados não são capazes de captar a complexidade dos processos constitutivos do ensino e característicos da instituição escolar que compõe o sistema de ensino, mas podem ajudar a escola em sua Autoavaliação Institucional – AAI – que se constitui como atividade de gestão pedagógica.

O Lugar da Gestão na Avaliação

Nesta perspectiva, adquire importância a discussão da escola como *lócus* da materialização de decisões tomadas a partir das informações obtidas em processos de avaliação considerados sistêmicos. Pois, a instituição fim da realização das

² O Plano Nacional de Educação (PNE) representa este planejamento previsto na Constituição.

políticas para a educação gestadas no âmbito dos sistemas de ensino é a escola, mas será que esta instituição é conhecida pelos elaboradores de política? Caracterizá-la antes de discutir suas práticas e funções ligadas ao ensinar, aprender, socializar e produzir cultura e aos aspectos de localidade parece imprescindível.

Buscando aproximação com o emblemático conceito pode-se concluir com Licínio Lima (2008, p. 86) que a escola não é “mera colecção de indivíduos e de grupos [...] de objectivos e estratégias, de meios e de fins, de alunos e professores” ou mero “conglomerado de classes ou salas de aula, ou simplesmente um agregado de relações entre professores e alunos [...]”, também não é mero “reflexo” das decisões tomadas em instâncias estranhas a seu cotidiano. A escola se constitui em processos pedagógicos complexos de pelo menos três origens ou ângulos que se complementam: a sala de aula como expressão de micro decisões e ações, a própria escola como expressão de meso decisões necessárias ao seu funcionamento organizado e macro decisões expressas em normas para o sistema de ensino que a envolvem e incluem. Em suma, caracterizar a escola requer considerar suas dimensões, contornos, possibilidades criativas e limites de ação, mas principalmente entendê-la como instituição social dinâmica e em movimento, uma “organização em ação” (LIMA, 2008), aonde conflitos de interesse relacionados às interfaces que abarca têm lugar cotidianamente.

A organização de ações coordenadas destinadas a perseguir o objetivo da existência da escola tem na Gestão Escolar seu maior responsável. Esta, porém, se liga historicamente a figura do/a Diretor/a e as relações de poder e mando. Mas a gestão da escola envolve várias outras personagens (professores/as, funcionários/as, pais/mães, estudantes etc), dimensões e obedece a regras. Libâneo e colaboradores (LIBÂNEO et. all. 2003) indicam alguns pontos para caracterizar a gestão explicitando seus contornos e interfaces que merecem destaque: a) Planejar a fim de coordenar meios necessários ao alcance de objetivos; b) Organizar recursos físicos, materiais, financeiros e coordenar esforços humanos com vistas aos objetivos; c) Dirigir, coordenar e orientar o trabalho dos membros da equipe; d) Avaliar acompanhando e controlando o funcionamento da instituição.

O funcionamento organizado e eficaz da escola realizando o conjunto de atividades apresentado depende de planejamento, porém no alcance dos objetivos faz diferença a forma como se planeja e se executa o que se planejou – autônoma e democrática ou centralizada e heterônoma –, também interfere no processo a experiência docente da pessoa responsável: gestor/a. A função de gerir a escola requer preparo e conhecimento técnico dos elementos indicados anteriormente (LIBÂNEO et. all. 2003), mas requer fundamentalmente que se tenha claro a interdependência entre a sala de aula, o coletivo da escola e o sistema que a abrange. A escola não é uma organização independente nem da sociedade em que se insere nem do sistema de ensino que a abarca e deve, a partir da assunção desta natureza, dialogar com sua comunidade de inserção, seus sujeitos e interesses, conhecimento universal sistematizado e as relações de poder que envolvem e são geradas no processo.

Avaliar a Escola Ajuda a Gerir Seu Currículo

Buscando dialogar com a perspectiva de avaliar o desempenho de estudante em exames gerais uniformizados chega-se a conclusão que o ponto de partida para elaboração de juízo avaliativo deve ser o trabalho desenvolvido por professores/as e estudantes em sala de aula. Esta prática se faz na escola que é *lócus* privilegiado de aplicação do currículo que se produz normativamente, mas também de sua composição e recomposição na relação e na interface das iniciativas individuais desenvolvidas por professor/a e estudantes em sala de aula e o trabalho coletivo possível na instituição escolar em que se insere. Então, o desempenho auferido pelo estudante num exame coloca parcial e insuficientemente em xeque: o trabalho do/a professor/a, do coletivo da escola e do sistema de ensino ao qual a escola pertence. Ora, considerar a possibilidade de pelo produto definir o processo se coloca numa perspectiva teórica positivista, como afirma Cappelletti (1999). Pode-se ainda afirmar que se tal processo não for crítica e adequadamente conduzido observando o princípio da ação-reflexão-ação poderá levar a um estreitamento do currículo com um direcionamento do esforço individual do/a professor/a e do coletivo escolar à preparação de estudantes para fazer exames. O possível estreitamento é explicado pelas suas características universalizantes dos exames que seguem matriz de referência construída a partir de mínimos curriculares, sejam estes definidos em termos de objetivos, conteúdos, habilidades ou competências.

Frente às reflexões empreendidas parece que uma melhor aproximação com o sentido das avaliações sistêmicas que impactam a gestão escolar se faz necessária, o que requer explicitar o conceito de sistema.

O Que é Sistema?

Para os propósitos deste texto se apresenta primeiramente o entendimento mais geral e corriqueiro que se pode encontrar em dicionários onde sistema é definido como “conjunto de elementos, materiais ou ideais, entre os quais se possa encontrar ou definir alguma relação; ou disposição das partes ou dos elementos de um todo, coordenados entre si, e que funcionam como estrutura organizada;” (FERREIRA, 2004, p. 1857).

Na literatura especializada a maior relevância parece estar na contribuição dada pelo debate filosófico e participando dele Demerval Saviani (2008) afirma a racionalidade existente no sistema enquanto produto da ação ordenada do homem sobre a realidade. Sistema será, então, criação do engenho humano e obra de sua ação intencional e sistematizada (p. 83-87). Noutro texto que serviu como motivador das discussões do tema na Conae³ de 2010 afirmando como pressupostos da “noção de Sistema” a intencionalidade, a unidade, a variedade, a coerência interna e externa, ao concluir o autor o define da seguinte maneira: “é a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente e operante.” (p. 3). Em sequência afirma que a noção de sistema

3 Conferência Nacional de Educação. O texto é apresentado pelo autor como “organizado a pedido da Assessoria do MEC para servir de subsídio às discussões preparatórias da Conferência Nacional de Educação” em 2009 e é intitulado SISTEMA DE EDUCAÇÃO: SUBSÍDIOS PARA A CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Disponível em http://portais.seed.se.gov.br/sistemas/portal/arquivos/p14-499_conae_dermevalsaviani.pdf.

somente se aplica à educação sistematizada que se caracteriza como ação humana no campo da práxis. Para ele

[...] o homem é capaz de educar de modo sistematizado quando: a) Toma consciência da situação (estrutura) educacional; b) Capta os seus problemas; c) Reflete sobre eles; d) Formula-os em termos de objetivos realizáveis; e) Organiza meios para alcançar os objetivos; f) Instaura um processo concreto que os realiza; g) Mantém ininterrupto o movimento dialético ação-reflexão-ação. (p. 8).

Daí se conclui a necessidade de se falar em sistema no contexto do planejamento, da gestão e da avaliação que se caracterizam como de Estado. E, no caso brasileiro, com distribuição desigual de competências e responsabilidades, em suas instâncias federadas: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Pois, a Constituição Federal de 1988 estabelece em seu art. 211 que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os seus sistemas de ensino”.

Em termos práticos veja como a norma organizativa dispõe sobre composição e caracterização de um Sistema de Ensino de Estado:

Art. 1.º O Sistema de Ensino do Estado do Espírito Santo se caracteriza como conjunto coordenado e colaborativo, formado por instituições vinculadas ao poder público ou à iniciativa privada, e órgãos estaduais de educação, responsáveis pela organização, supervisão e fiscalização dessas instituições⁴.

O sistema congrega instituições de natureza distinta e não se resume a escolas. Daí se depreende que Sistema de Ensino não se confunde com rede de escolas, pois várias redes podem integra-lo. Tal constatação poderá colocar luz no debate em torno da utilização das avaliações de larga escala como sinônimo de avaliação de sistema que se empreenderá a seguir.

Avaliação em Larga Escala e Avaliações Sistêmicas

A Constituição é corroborada e explicitada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN – no que respeita aos sistemas de ensino e também quanto à avaliação destes que se atribui à União a tarefa de executar. A LDBEN nº 9394/1996 estabelece no seu Art. 9º, Inciso VI que “a União incumbir-se-á de assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino”.

Uma questão parece importante levantar no momento: para se cumprir o que determina o Art. 9º da LDBEN se deve realizar avaliação em larga escala ou avaliação sistêmica? Ou seria a mesma coisa no texto da lei?

Para responder a questão se faz necessário entender o que se tem denominado avaliação sistêmica⁵ e por avaliação de larga escala. Inicialmente é importante

4 Resolução nº 3.777/2014 que fixa normas para o sistema de Ensino do Estado do Espírito Santo.

5 A discussão sobre a temática avaliação sistêmica e currículo já foi empreendida em texto didático de 2010 destinado a estudantes de cursos EAD da UFES e o que se apresenta agora toma aquela produção como referência e se constrói adaptando-a. O nome daquela publicação de circulação restrita é “Currículo na formação de professores: diálogos possíveis”.

demarcar que são coisas diferentes e a Avaliação de larga escala não pode ser considerada como avaliação de sistema, pois focando o desempenho de estudantes fornece elementos parciais para a avaliação de escolas e redes.

A prática da avaliação de larga escala se generaliza a partir da década de 1990 com a instituição dos processos tipo SAEB – Sistema de Avaliação do Ensino Básico –, mas desde os anos 1970 se podem encontrar iniciativas neste sentido que vão servir de base para a construção, no final dos anos 1980, de um Sistema Nacional de Avaliação ancorado na avaliação de larga escala dos resultados de desempenho de estudantes como ferramenta de regulação da Educação Básica (FREITAS, 2007). Neste contexto o Espírito Santo também criou seu Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo – PAEBES – que desde o ano 2000 vem funcionando com o objetivo de avaliar o sistema de Ensino do Espírito Santo. Assim, parece adequado concluir que os órgãos de Estado responsáveis por gerir o ensino têm entendido que avaliação em larga escala se caracteriza como exame realizado de modo amostral ou universal com objetivo declarado de verificar o funcionamento e a qualidade dos produtos do sistema de ensino: a aprendizagem dos estudantes.

Parece correto pensar que ninguém em sã consciência poderia defender a ideia de que é pelos resultados se conhece o processo, mas que aqueles podem fornecer indicações gerais e imprecisas acerca deste. Entretanto, do ponto de vista prático o que tem acontecido é a divulgação dos resultados de desempenho de estudantes das escolas nestes exames como representativo da avaliação do fazer da escola e do sistema de ensino sem atentar para outros fatores imprescindíveis num processo de avaliação sistêmica.

Os exames têm encontrado materialidade como testes de desempenho amplamente divulgados. Não se pode desprezar este instrumento, mas ficar atento ao risco da burocratização do processo avaliativo com sua utilização, pois seus fundamentos teóricos ancoram-se em princípios epistemológicos e metodológicos oriundos nas ciências naturais de influencia positivista e neopositivista. Domingos Fernandes (2009, p. 86) indica alguns limites destes procedimentos:

1. Avaliam um leque relativamente estreito das competências previstas no currículo.
2. Tendência a fracionar o conhecimento, assumindo a independência e não a interdependência dos objetivos educacionais.
3. Tendência a centrar-se em objetivos de processos algorítmicos ou de procedimentos rotineiros e menos no uso de processos complexos de pensamento, porque se pressupõe incorretamente que os alunos só podem resolver problemas de certos graus de complexidade depois de poderem resolver problemas muito simples.
4. Podem fornecer informações pouco válidas e pouco confiáveis acerca do que se pretende avaliar.

Importante destacar que dentre os limites apontados há uma linha geral de questionamento sobre a procura da quantificação de conhecimentos, comportamentos, atitudes ou capacidades observáveis. Neste caso se pretende representar num sumário os resultados obtidos numa situação educativa. Ou seja, traduzir em números/índices a distância que determinado/a aluno/a ficou da meta (SILVA, 2011).

Afirma Sousa (2000) que a avaliação de sistemas deve se constituir com dois focos: “o primeiro refere-se aos resultados do sistema, as habilidades e competências adquiridas pelos alunos em determinada séries escolares, e o segundo trata das condições oferecidas para alcançar esses resultados” (p.113).

As denominadas avaliações de larga escala que visam oferecer informações acerca do desempenho de redes e das unidades desta a partir dos resultados obtidos pelos/as estudantes em exames tem sido postas em xeque e debatidas no meio acadêmico e esferas de governo com argumentos de vários ângulos. Mas uma coisa parece não estar mais em discussão: a necessidade de se fazer avaliação. E, buscando produzir um balanço da situação Bernadete Gatti (2009) afirma que a representação dos processos avaliativos de sistemas educacionais no Brasil vem mudando, se aperfeiçoando e ajudando, inclusive, no aperfeiçoamento dos currículos escolares, na formação continuada de professores, na revisão da formação básica de docentes, e na produção de materiais didáticos novos em vários tipos de suporte.

A referencia de Gatti (2009) ao aperfeiçoamento dos currículos se coloca no campo de modificações empreendidas a partir de lacunas detectadas no rendimento dos estudantes nestes exames. Entretanto, destarte a discussão possível acerca dos entendimentos da autora sobre currículo e o que seriam esses aperfeiçoamentos, não há motivo de comemoração por razão já destacada neste texto: os exames são construídos seguindo matriz de referencia definida a partir de mínimos curriculares.

Freitas *et al.* (2009) não se referem à avaliação em larga escala como sinônimo de avaliação de sistemas, apesar de considerar que este entendimento é voz corrente. Propõem uma mudança radical de enfoque metodológico e de gestão do processo defendendo que a avaliação de redes de ensino seriam mais eficazes se planejadas e conduzidas no nível dos municípios. Os autores observam que o planejamento da avaliação no nível municipal, viabiliza o envolvimento de professores/as e especialistas das secretarias e das escolas na montagem do sistema de avaliação e a operacionalização do processo. Apesar de a LDBEN admitir parcerias e trabalhar com a ideia de “regime de colaboração” atribui à União a responsabilidade pela avaliação. Ora, uma construção baseada no município com a participação dos atores listados poderia ter mais chances de se constituir representativa e cumprir o proposito de ajudar a escola a realizar melhorias se no processo de AAI fizesse uso dos resultados da avaliação de larga escala promovida pelo município.

Diante dos argumentos expostos evidenciando visões diferenciadas parece importante concluir pela importância da Avaliação de Sistema, mas também que seu foco em exames padronizados que testam conhecimentos de estudantes é insuficiente. O segundo aspecto apontado por Sousa (2000) referente às condições para a realização dos objetivos propostos e se atender às expectativas sociais devem ser tratadas como fundamentais.

Assim, se torna importante pensar que o sistema não é formado só por unidades escolares e que não basta indicar por meio de índices se estas atingiram o que delas se espera, mas ajudá-las a integrar os resultados obtidos pelo desempenho de estudantes em exames a amplo processo de Autoavaliação Institucional – AAI – e de planejamento com vistas a desenvolver melhor e

eficazmente o ensino que empreende. Veja-se que os demais órgãos do sistema são, nesta perspectiva, implicados diretamente. Assim, se poderá dizer que não se está a considerar apenas índices e aspectos quantitativos mensuráveis para responsabilizar exclusivamente a escola pelos resultados, mas se estará oferecendo lugar às análises qualitativas e possíveis soluções que se produzem coletivamente na escola e em suas interfaces.

A Avaliação e a Gestão: da Sala de Aula ao Coletivo Escolar⁶

Avaliar a escola significa avaliar sua ação sistematizada no âmbito do planejamento expresso no Projeto Político Pedagógico – PPP –, que se caracteriza como a efetivação das decisões curriculares tomadas no nível do Estado e em seu próprio nível. Assim, quando o desempenho de um grupo de estudantes se apresenta como satisfatório e se admite esses resultados como representativos de ações planejadas também satisfatórias se tem não somente a expressão de que a gestão escolar parece ser bem sucedida, mas a coerência de currículo idealizado e realizado o que leva à admisão que avaliar a escola extrapola a avaliação do rendimento de seus estudantes e se concentra em seu currículo e na forma como é decidido, composto e gerido.

Acrescente-se a isso que empreender processo de avaliação de sistema é coisa para se realizar a partir da escola que em sua complexidade deverá considerar:

- 1) as informações advindas de suas salas de aula:
 - a. do planejamento do ensino;
 - b. das escolhas e composições curriculares;
 - c. do desempenho de seus estudantes em seus processos próprios de avaliação da aprendizagem;
 - d. dos materiais disponíveis;
 - e. da avaliação do processo de ensino;
- 2) as informações das avaliações de larga escala;
- 3) as informações e normas do sistema ao qual se vincula;
- 4) as informações de seu processo de AAI.

Na escola, o PPP se constitui organizador básico do currículo, da gestão escolar e dos processos didáticos de sala de aula, exerce função de efetivação e regulação curricular que pressupõe a AAI. É no PPP que o currículo prescrito no nível do Estado submete-se aos critérios do contexto e é moldado, resignificado, adaptado, reconstruído e avaliado em níveis e subníveis: a) escola em suas decisões mais específicas e operacionais em Planos setoriais e gerais de duração limitada; b) sala de aula nos planos de disciplinas, de unidades, de aulas e em projetos.

A avaliação das ações desenvolvidas pela escola deve levar em consideração tais elementos e assumir características de autoavaliação organizada e realizada por seus membros (gestores/as, docentes, funcionários/as) e usuários/as diretos/as (alunos/as, pais/mães), preferencialmente, em organismos colegiados. Caracteriza-se como um meio de se obter informações e subsídios promotores da consciência dos sujeitos acerca dos pontos fortes e fracos a fim de se reforçarem mutuamente nos e pelos acertos e adotarem procedimentos para correções e melhorias

⁶ Parte das discussões apresentadas neste item se inspiram em publicação que realizamos anteriormente no livro Estágio Supervisionado 1.

necessárias no processo em questão – aperfeiçoá-lo. Acompanhar o desenvolvimento do currículo neste nível significa analisar o todo da unidade escolar no processo da AAI.

Sala de Aula

Avaliação que se empreende neste nível serve como forma de regular as aprendizagens partilhadas por estudantes e docente bem como instrumento de reorientação do que foi planejado e dos modos de ensinar. Aqui se considera o foco no processo de ensino: processo e produto.

Na sala de aula é importante se ter em conta que a aprendizagem de estudantes e docente é o foco da avaliação do processo formativo desenvolvido. Assim, estabelecer critérios, ângulos e focos para avaliar são fundamentais aos processos de regulação da aprendizagem, do ensino e do desenvolvimento curricular realizado pelo docente, mas também a processos de autorregulação dos sujeitos. Quando a autorregulação se constrói pode-se dizer que o processo tende ao êxito, pois expressará os esforços de todos/as os/as envolvidos/as em direção a objetivos declaradamente comuns e complementares (FERNANDES, 2009).

Na avaliação da aprendizagem é o desenvolvimento do estudante que se caracteriza como ponto central e deve ser considerada em relação àquilo que o estatuto da área determina. Ou seja, ângulo fundamental da avaliação em sala de aula deve ser: **o estudante em relação ao conhecimento.**

Considerar-se-á ainda que o processo de aprendizagem e ensino em sala de aula é compartilhado e fruto de relações, algumas vezes imprevistas, o que lhe confere *status* de coletivo. Ou seja, o que a maioria dos estudantes aprende serve de parâmetro para se regular a aprendizagem individual tanto do ponto de vista do docente quanto do próprio estudante: **o estudante em relação com sua turma.**

Mas o processo que cada estudante vivencia durante um determinado lapso de tempo tem característica própria e única, pois experiencial, no qual o fim se relaciona com o início e neste demonstra o que aprendeu. Noutras palavras, há estudantes que iniciam o processo de um curso num patamar inferior à turma, mas conseguem chegar ao final com desempenho semelhante ou superior aos demais. Tal constatação faz concluir pela eficácia de seu processo individual. Ou seja, a aprendizagem do **estudante em relação a ele mesmo.**

A escola: alguns elementos e sujeitos

Lembre-se que a consideração de que a avaliação sistêmica poderá apresentar contribuição efetiva à gestão na medida em que é incorporada em processo de AAI. Importante destacar que na AAI se deve levar em conta ainda as informações e normas do sistema, as informações gerais obtidas internamente e as já discutidas informações específicas acerca da aprendizagem em sala de aula. Assim, destaca-se na sequência a importância da participação dos sujeitos nesta construção.

A característica básica da AAI é a participação de todos/as que pode ocorrer sob variadas formas: reuniões de pais/mães e mestres, composição da Associação de Pais e Mestres – APM, atuação como representante no Conselho de Escola etc.

Em suma, a AAI que pretende ser democrática não exclui nenhum setor atuante na escola.

A participação de pais/mães se torna instrumento de gestão que pode ser democrática ou fazer parte de sua construção. É na participação em conselhos, associações, reuniões e outros meios criados que pais/mães podem atuar no acompanhamento do fazer da escola expresso em seu PPP.

A participação de funcionários/as na AAI se efetivará na escola se contar com o apoio de gestores/as e docentes daqueles/as, corroborando a ideia de que o acompanhamento do PPP a integra e se constitui processo democrático e dialógico.

Os estudantes são lembrados/as no processo de AAI sempre como pacientes e não como agentes. Sua participação coautora do processo de ensino quase sempre é esquecida, ficando-lhes reservado desempenhar bom papel nas avaliações de desempenho (exames) realizadas em larga escala.

Porém, é fundamental sua incorporação nos processos da AAI, pois sendo diretamente implicados devem ter vez e sua voz considerada. Caberá à escola, por meio de gestores/as, professores/as, funcionários/as, pais/mães – adultos – criar estratégias e espaços para que possam se expressar.

Nos últimos tempos são vários os atentados as possibilidades de gerência dos professores/as sobre o currículo: são sistemas apostilados, livros didáticos para serem seguidos à risca, diretrizes curriculares rígidas e seguidas de avaliações padronizadas (exames).

Os Professores não podem permitir que natureza intelectual de seu trabalho (GIROUX, 1997) seja modificada e se promova sua alienação do decidir “o que”, “o como”, “o quando”, o “a quem” e o “para que” ensinar. Abdicar deste direito e dever significa conferir à docência características mecânicas de trabalho manual repetitivo. Para não se transformar numa engrenagem do sistema de ensino e num “operário das letras” à moda da crítica do fordismo-taylorismo feita por Charles Chaplin em “Tempos Modernos” se faz necessário, ainda, superar a compreensão de que o processo de ensino é seu território exclusivo e buscar parcerias com pais/mães, alunos/as, gestores/as, funcionários/as, comunidade.

Como se vê são enormes as possibilidades da AAI, mas se constitui tarefa exigente que a todos/as atribui responsabilidades e de todos/as cobra respostas no processo coletivo da organização do ensino. Ou seja, na gestão do currículo que se expressa no documento PPP da escola.

Em terminando... Para começar a praticar: Avaliação envolve relações de poder!

As relações e o exercício do poder se constituíram ao longo dos tempos imprescindíveis aos processos avaliativos. Decidir acerca dos rumos de projetos ou destinos de pessoas e aprovar ou reprovar e fazer o/a estudante retornar ao início do processo e repeti-lo é poder concentrado na mão do/a professor/a ou, no máximo, do grupo de professores/as reunidos em conselho de classe. (SILVA, 2011). Correlato a isso, dizer, a partir dos resultados obtidos por estudantes em exames padronizados, esta escola é boa ou ruim e glorifica-la, bonifica-la ou submetê-la ao vexame e execração pública midiática de portar mau desempenho se caracteriza como expressão de poder exercido de forma inadequada.

Discutir avaliação de sistemas, então, significa colocar em xeque não somente a escola, mas os rumos da própria avaliação educacional em todos os níveis do sistema de ensino e não somente da escola. Significa, ainda, discutir as concepções de educação e as formas de ensinar, aprender, organizar a gestão e o currículo desde os órgãos centrais do sistema até a sala de aula, como já afirmamos em outro artigo (2010a).

Entretanto, a instância coordenadora do processo que alimenta a avaliação do sistema deve ser a escola promovendo a AAI que considera informações e elementos internos e externos, os analisa e significa a fim de produzir recomposições no PPP que expressa o seu fazer. Implementar na escola brasileira a AAI é, ainda, um desafio! Aceitemos o desafio e vamos à luta!

REFERÊNCIAS

AFONSO, A. J. Reforma Do Estado E Políticas Educacionais: Entre a Crise do Estado-Nação e a Emergência da Regulação Supranacional. **Educação & Sociedade**, ano XXII, nº 75, Agosto/2001.

BRASIL, Constituição Federal de 1988.

_____, LDBEN nº 9394/1996.

CAPPELLETTI, Isabel Franchi (Org.) Avaliação educacional: fundamentos e práticas. São Paulo: Editora Articulação Universidade / Escola 1999.

ESPÍRITO SANTO. CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. RESOLUÇÃO CEE. 3.777, 2014. Fixa normas para a Educação no Sistema de Ensino do Estado do Espírito Santo.

FERNANDES, D. **Avaliar para Aprender: fundamentos, práticas e políticas**, São Paulo, UNESP, 2009.

FERREIRA, A.B.H. **Dicionário Aurélio**, 2004, p. 1857.

FREITAS, D. **A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa**. Campinas, SP: Autores Associados, 2007,

FREITAS, L. C.; SORDI, M. R. L.; MALAVASI, M. M. S.; FREITAS, H. C. L. **Avaliação Educacional: caminhando pela contramão**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

GATTI, B. Avaliação de sistemas educacionais no Brasil. In: **Revista de Ciências da Educação**, n. 9, mai/ago 2009, p. 07-18.

GIROUX, Henry A. *Os professores como intelectuais: rumo a uma pedagogia crítica da aprendizagem*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

LIMA, L. A “escola” como categoria na pesquisa em educação, São Leopoldo - RGS, **Educação Unisinos**, Vol. 12, nº 2, maio/agosto 2008, p. 82-88.

LIBÂNEO, J.C. Didática, São Paulo, Cortez, 1994.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira, TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação Escolar: políticas, estruturas e organização** – São Paulo: Cortez, 2003.

SAVIANI, D., Educação brasileira: estrutura e sistema. 10ª ed. Campinas, Autores Associados, 2008.

_____. SISTEMA DE EDUCAÇÃO: SUBSÍDIOS PARA A CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO. 2010. Disponível:

http://portais.seed.se.gov.br/sistemas/portal/arquivos/p14-499_conae_dermevalsaviani.pdf. Acesso em março 2014.

____ SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: CONCEITO, PAPEL HISTÓRICO E OBSTÁCULOS PARA SUA CONSTRUÇÃO NO BRASIL. 31ª Reunião Anual da Anped, Caxambu, Anped, 2008. http://31reuniao.anped.org.br/5trabalhos_encomendados/trabalho%20encomendado%20-%20gt05%20-%20dermeval%20saviani.pdf. Acesso em novembro de 2008.

SILVA, I.M. Avaliação Qualitativa Formativa: o portfólio que promove a aprendizagem. In: Mari Inêz Tavares. (Org.). **Estágio Supervisionado 1**. 1ª ed.: UFES/NEAD, 2011. (p. 58-86).

SILVA, I.M. Acompanhamento e análise curricular: avaliar para aprender. In: Alessandro Rodrigues. (Org.). **Currículo na Formação de Professores: diálogos possíveis**. Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, 2010, v. 1, p. 51-76.

SILVA, I.M. Autoavaliação e gestão democrática na instituição escolar. **Ensaio: aval.pol.públ.Educ.**, vol.18, n.66, pp. 49-64, 2010a.

SOUZA, C. P. Dimensões da Avaliação Educacional. In: **Estudos em Avaliação**, n. 22, pp. 101-118, jul./dez., 2000.

SORDI, M.R.L. & LUDKE, M, Da Avaliação da Aprendizagem à Avaliação Institucional: Aprendizagens Necessárias. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 14, n. 2, p. 253-266, jul. 2009.

A GESTÃO DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA: O IDEB E O IDE NO DISCURSO OFICIAL

Caroline Falco Valpassos¹

INTRODUÇÃO

A questão da qualidade educacional no Brasil é tema de diversos estudos e está cada dia mais em pauta no cenário brasileiro, a partir do desenvolvimento de avaliações em larga escala que vem se configurando, desde a década de 90, como um mecanismo de aferição de alguns elementos que compõem a qualidade da educação.

Além das avaliações nacionais, o país integra diversos estudos e avaliações internacionais, tais como o Primeiro Estudo Internacional Comparado (PERCE), desenvolvido pelo Laboratório Latino-Americano de Avaliação da Qualidade da Educação, integrante da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), da OCDE. (FERNANDES, 2011).

Essa é uma tendência possível de se visualizar, principalmente, nos países considerados emergentes. Assim, seguindo orientações, vinculações e tendências dos organismos internacionais, iniciaram-se programas e projetos que objetivaram ampliar o direito ao acesso à escolarização e, ao mesmo tempo, aperfeiçoar os investimentos em educação (CASTRO, 1999; FONSECA, 2005; SILVA, 2002; SOUZA, 2002).

Configura-se, portanto, um quadro de avaliações da educação escolar brasileira que traz em sua essência o próprio debate sobre a qualidade na educação e a exigência intrínseca de políticas públicas que objetivem melhorar essa qualidade. Tantas avaliações e tanto enfoque na questão da qualidade, por organizações e instituições distintas, permite inferir que ambas as questões, da avaliação e da qualidade, possuem, hoje, um caráter multidisciplinar, bem como as políticas originadas a partir destes elementos.

É possível encontrarmos diversas políticas acerca da educação pública brasileira, nas diversas esferas governamentais. De modo mais incisivo, a esfera federal vem ampliando e reconfigurando tais políticas, desde a implementação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), criado em 2007. (MEC, 2007). Dimensionando essa participação na área, no início havia em torno de 27 políticas vinculadas ao PDE. Em 2010, já havia mais de 50 ações e programas, tendo sido alguns modificados e outros criados. Dentre eles houve a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), primeiro indicador da educação básica

¹ Pós-Doutora em Política Social na Universidade de Brasília (UNB). Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo – USP. Possui Mestrado em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo – Ufes. É pós-graduada em Gestão de Cidades. É Pedagoga pela Ufes (2005). Consultora na área da Infância, parentalidade e educação. Atuou por 06 anos na Gestão Pública Municipal, como professora da Educação Infantil, dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, e como Técnica em Planejamento da Prefeitura Municipal de Vitória. Esteve na Gestão Pública Estadual, atuando como Gerente de Informação e Avaliação Educacional, na Secretaria Estadual de Educação do Espírito Santo. Em 2016/2017 foi professora substituta da Ufes. Foi diretora (2017-2019) da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), Seção Espírito Santo.

brasileira. Ele é um indicador objetivo, bianual, e o seu resultado é oriundo da agregação dos dados de dois dados: o desempenho na Prova Brasil e as taxas de aprovação retiradas do Censo Escolar. (FERNANDES, 2007; FERNANDES, 2010)

Quanto às esferas Estaduais, temos várias iniciativas pelo Brasil. A título de exemplificação, tem-se o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP), o Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (SIMAVE), o Programa de Avaliação do Sistema Educacional do Paraná (AVA) e o Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo (PAEBES), dentre outras iniciativas nesse campo. Esses sistemas de avaliação trazem consigo a criação de indicadores, objetivando apreender aspectos da qualidade educacional. No caso do estado do Espírito Santo, houve também o estabelecimento do Indicador de Desenvolvimento das Escolas do Espírito Santo (IDE), criado no contexto do próprio PAEBES.

Esse panorama indica que há uma série de políticas criadas e que estão sendo aplicadas, sendo necessário e imprescindível a compreensão dos seus pressupostos, bem como o acompanhamento, a análise e a pertinência destes no contexto atual brasileiro. Desse modo, o foco deste artigo recai sobre a necessidade de identificar, nos discursos oficiais sobre o IDEB e sobre o IDE, a concepção sobre a qualidade que está presente, bem como a tentativa de operacionalizá-la nestes indicadores.

A qualidade almejada

Não é possível abordar, hoje, o direito à educação, sem vinculá-lo às três dimensões que o integram: o acesso, a permanência e a qualidade. (OLIVEIRA; ARAUJO, 2005). Considerar se o direito à educação, constitucionalmente garantido, está sendo efetivado somente é viável quando se considera os dados sobre cada dimensão.

O Brasil, na década de 90 contava com quase 97% das crianças de sete a quatorze anos matriculadas na escola de ensino fundamental, o que demonstrou, no momento, a possibilidade da garantia do direito à educação via o acesso. Entretanto, o acesso não indicou permanência e nem qualidade, tendo em vista que

[...] o Brasil, apesar do aumento expressivo do número de matrículas na etapa obrigatória de escolarização, chegou ao final da década de 1980 com uma taxa expressiva de repetência: de cada 100 crianças que ingressavam na 1ª série, 48 eram reprovadas e 2 evadiam, o que evidenciava a baixa qualidade da educação oferecida à população.” (OLIVEIRA, ARAUJO, 2005, p. 10).

Observa-se que o acesso gerou demandas por outras políticas que visavam o combate à repetência, ao abandono escolar e medidas de regularização de fluxo por meio da adoção de ciclos de escolarização, da promoção continuada e dos programas de aceleração da aprendizagem que foram difundidos a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/96). (ARAUJO, FERNANDES, 2009)

No campo da qualidade da educação, é consenso que há múltiplas definições do termo. Basicamente, a qualidade possui características descritivas e normativas. Ela pode ser um atributo ou uma característica intrínseca de um indivíduo ou organização. Por exemplo, pode-se dizer que a escola X tem todos os professores formados em nível superior. O termo qualidade também pode se referir ao estado ou grau relativo, ou seja, comparada a alguma coisa. Por exemplo, “As escolas A e B

são excelentes escolas”, ou “A escola A é melhor do que B”. (ADAMS, 1993). No contexto da reforma educacional, a maioria das discussões sobre qualidade assume ou implica no uso normativo do termo.

Segundo Adams (1993), a análise do conceito e as diversas definições de qualidade educacional que existem sugerem alguns pressupostos ao lidar com o tema. Dentre eles, tem-se que a qualidade pode refletir valores individuais e interpretações. Ou seja, o que uma pessoa considera qualidade, a outra pode não considerar. Outro pressuposto é o de que a qualidade é dinâmica, muda ao longo do tempo e de acordo com o contexto. Assim, se hoje a qualidade é referente, principalmente, ao ensinar a ao aprender, no Brasil, em países como a Costa do Marfim², por exemplo, a qualidade pretendida ainda refere-se ainda ao acesso de todos à escola. Por último, ressalta-se que o significado de qualidade é baseado em valores, culturas e tradições, podendo ser específico para determinada nação, comunidade, escola, pai ou aluno³.

Dado que a qualidade possui estas características, dentre outras, o fato é o de que isto faz com as comparações de níveis ou graus de qualidade educacional sejam extremamente difíceis, apesar da ideia subjacente de que a qualidade pode ser medida. Nesse sentido, como dizer o que é qualidade na educação?

Para Adams (1993), a qualidade e seus conceitos associados estão relacionados às ideias de insumos (input), processos (processes) e resultados. Contudo, o mesmo sinaliza que há dois tipos de resultados: os *outputs* e os *outcomes*. Os *outputs* (saídas/produtos), geralmente se referem às mudanças no desempenho dos alunos, a taxa de conclusão, certificação, habilidades, atitudes e valores. Já os *outcomes* (resultados/retorno) considera as consequências a longo prazo da educação, como emprego, remunerações, mudanças de atitudes e comportamento, numa perspectiva mais abrangente.

Portanto, são três dimensões de qualidade a serem consideradas: os insumos, os processos e os resultados no sentido ampliado, considerado os *outputs* e os *outcomes*.

A questão em voga, a partir dos anos de 1990 no Brasil, mas enfatizada na década de 2000, é a de como medir essa qualidade. Ou seja, ela pode ser medida “objetivamente”? Nessa ótica, há três questões a serem consideradas, apresentadas por Adams (*ibid*). A primeira é a de que a qualidade da educação deve ser avaliada através de ambientes educacionais, considerando todo o âmbito da qualidade. A segunda, é a de que mesmo que haja uma falta de acordo sobre o que é qualidade, se faz necessária uma direção comum sobre o assunto e, nesse sentido, a perspectiva de medição tem se feito presente. A última é a de que a qualidade, mesmo que parcialmente, pode ser medida objetivamente. Na perspectiva do autor, as três considerações devem estar vinculadas. Isso quer dizer que a medição é possível, indicada e viável, nesse conjunto de ações.

2 No documento do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), “Situação Mundial da Infância (2012)”, a razão bruta de matrícula no Ensino Primário (Fundamental I) de meninas, era a de 66% em 2010. No Brasil era de 123%, indicando que praticamente todas estão inseridas, ainda que haja atraso escolar. (UNICEF, 2012).

3 Usando o exemplo do acesso, pode-se compreender que em alguns países, nem a questão do acesso das meninas à escola refere-se à qualidade. Ao contrário, em países como o Paquistão, a razão bruta de matrícula no Ensino Primário (Fundamental I) de meninos é de 92%, enquanto das meninas é de 77%. Há países, como o Paquistão, que a educação da mulher não é relevante, crença dada por questões de tradição, religião e cultural.

O que se vê de modo mais ampliado, quando observada a trajetória das avaliações de larga escala (FERNANDES, 2010), é que a criação de indicadores agregados ganhou fôlego a partir do ano 2000, no Brasil, com a criação do Ideb. Mas, por que os indicadores tornaram-se o foco nos últimos anos?

Indicadores e Qualidade no Discurso Oficial

A definição de indicador social é a de que ele é um instrumento operacional para monitoramento da realidade social, para fins de formulação e reformulação das políticas públicas. Nesse sentido,

Um Indicador Social é uma medida em geral quantitativa dotada de significação social substantiva, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico ou programático. É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma. (JANNUZZI, 2001, p.15)

Na tentativa de medir a qualidade da educação, quaisquer que sejam seus aspectos, é que indicadores são criados no âmbito educacional. Nesse sentido, indicadores educacionais foram usados como dados de monitoramento de políticas, verificando acesso, frequência, conhecimento adquirido, etc. Inicialmente, foram criados, no Brasil, indicadores simples, medindo, por exemplo, o acesso e permanência na escola, pelo Censo Escolar. Atualmente, eles são utilizados, quando agregados, para quantificar um processo abstrato, como o conceito de qualidade aclamado. Como referenciado, há indicadores de qualidade nacional, estaduais e municipais. Como esses indicadores de qualidade são referenciados no discurso oficial dos sistemas? Todos tratam a qualidade do mesmo modo?

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Recentemente foi criado o primeiro indicador para se medir a qualidade educacional: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Para tal fim, foram adotados dois parâmetros: a aprendizagem e o tempo. Para se medir a aprendizagem, utilizam-se as notas obtidas na avaliação de larga escala, conhecida como Prova Brasil e SAEB⁴. Dos exames padronizados é retirada a pontuação média dos estudantes de cada etapa avaliada (4^a, 8^a série do ensino fundamental e 3^o ano do ensino médio)⁵. A taxa média de proficiência é dada, considerando a média obtida nos exames padronizados (do ano ao qual se refere), em língua portuguesa

4 Em 2005 o SAEB sofreu uma modificação pontual e necessária para a continuidade e reforço do monitoramento educacional. A sua nova organização foi normatizada pela Portaria nº 931, de 21 de Março de 2005 (BRASIL, 2005a) e se encontra composta pela Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC). A ANEB tem o seu foco nas gestões dos sistemas educacionais e é conhecida como SAEB. Já a ANRESC é mais ampla e focaliza as unidades escolares brasileiras e, devido a isso, recebe o nome de Prova Brasil. Se antes a avaliação era feita por amostragem, com essa organização e novo sistema de dados tornou-se possível avaliar cada sistema e cada escola brasileira. (FERNANDES, 2010, p. 41)

5 Quando o Ideb foi criado, bem como o SAEB e a Prova Brasil, o Ensino Fundamental era de oito anos, ou seja, era de 1^o à 8^a série. Com a Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, ficou estabelecido sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Assim, a 4^a série passou a ser denominado de 5^o ano e a 8^a série, de 9^o ano do ensino fundamental.

(LP) e matemática (M), e o seu desvio padrão (DP), sendo calculado o limite inferior e o limite superior. Ou seja, se a média de LP na 4ª série foi de 186 e o DP de 46, o limite inferior é o de 49,0 e o superior, de 100. (FERNANDES, 2007). Já para medir o tempo, utiliza-se a taxa média de aprovação do ano avaliado, retirada do Censo Escolar. Considera-se a taxa média de aprovação das séries iniciais do ensino fundamental (1ª a 4ª série) e das séries finais (5ª a 8ª série).

A agregação dos dados desses dois indicadores gera uma nota padronizada que varia teoricamente de zero a dez. As notas são atribuídas aos sistemas municipais, estaduais, federal e às escolas. Essa combinação procura “[...] incentivar as escolas e redes de ensino a adotarem determinada taxa de troca” entre a proficiência esperada dos estudantes ao final de uma etapa de ensino e o tempo médio de duração para sua conclusão.” (FERNANDES, 2007, p. 10). Essa taxa de troca aponta para a relação existente entre fluxo e aprendizagem, resumindo, teoricamente, um dos propósitos do índice. A lógica do Ideb é a de que tem que haver um desempenho x num período anual. Portanto, a nota obtida na Prova Brasil em conjunto com o tempo de conclusão de 1ª série, indica se a escola está alcançando um bom índice, ou seja, se está tendo um bom desempenho em um prazo de um ano letivo. Portanto, o “indicador sugere que ele incentiva as unidades escolares (escolas e redes de ensino) a operarem com baixas taxas de reprovação, a não ser que repetências tenham um forte impacto positivo no aprendizado dos alunos (repetentes ou não)” (op. cit. p. 16).

O Ideb foi criado em 2007, mas as primeiras notas referem-se ao ano de 2005 (dados desse ano letivo). Ainda em 2007, ele se tornou um indutor de políticas e/ou ações educacionais, pois passou a ser um indicador da educação brasileira, como podemos perceber no Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007. Esse decreto dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Nele, o capítulo II é destinado especificamente ao Ideb, constando que:

Art. 3º - A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no Ideb, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil). (BRASIL, 2007)

Para além de monitorar essa qualidade, metas foram definidas para escolas e sistemas de ensino. A meta colocada para as escolas é que elas alcancem, no mínimo, a nota 6,0, em 2021. Essa média (seis) foi estipulada por ser esta a nota média dos países desenvolvidos, especificamente, os países que compõe a OCDE6. A compatibilidade entre os valores foi possível por terem compatibilizado os dados do PISA (do ano de 2003) com os do SAEB (também do mesmo ano, de 2003), numa escala de 0 a 10. Pelos cálculos realizados, a média dos países desenvolvidos avaliados corresponde a seis nessa escala. Como o PISA avalia alunos de 15 anos, independentemente da série na qual os estudantes estejam, a compatibilização foi feita com as notas do SAEB dos alunos da 8ª série. A nota do PISA, denominada como sendo a nota de referência, foi a base para que fosse feita uma correspondência aproximada no SAEB. Para isso, houve todo um desenvolvimento

matemático, de compatibilização, que não cabe, neste trabalho, avaliá-lo. O que tal metodologia propiciou, segundo seus formuladores, foi a possibilidade de comparação com avaliações internacionais, como a do PISA.

Há, entretanto, limites dessa compatibilização que precisariam ser levados em conta, como o fato de as duas avaliações não estarem na mesma escala de proficiência e não possuírem itens comuns. Outra limitação que deve ser considerada está relacionada às diferenças existentes nas matrizes de referência, especialmente na prova de Leitura, que no SAEB avalia os conhecimentos do aluno em ‘língua portuguesa’, com ênfase em leitura enquanto o PISA avalia a ‘capacidade de leitura’ de forma a contemplar todos os países participantes.” (INEP, 2009, p. 1)

Além da nota 6,0 definida como sendo a média obtida pelos estudantes dos países-membros da OCDE, foram formuladas e definidas metas intermediárias para escolas, municípios, estados, a partir da meta nacional. Isso foi feito aplicando-se às notas iniciais uma função logística, cujas variáveis são o tempo e o Ideb. (INEP, 2009a). Assim, cada município, estado e escola possuem trajetórias diferentes, sendo que nem todos têm como meta, para o ano de 2021, a nota 6,0. Isso porque a lógica é a de que para o Brasil chegue à média seis em 2021 “[...] cada sistema deve evoluir segundo pontos de partida distintos, e com esforço maior daqueles que partem em pior situação, com um objetivo implícito de redução da desigualdade educacional” (INEP, 2009, p. 2)

Contudo, uma das críticas ao índice é justamente no que diz respeito a essa diferenciação das notas em 2021. As escolas melhores tendem a continuar melhores e as piores permanecerão aquém. Entretanto, numa leitura mais atenta, percebe-se que, mesmo o Ideb não tendo como foco a questão da equidade entre sistemas e escolas, em longo prazo, devido à definição das metas intermediárias por meio da função logística, espera-se que todas as escolas e todos os sistemas, mesmo em tempos distintos, atinjam a nota 9,9.

Outra crítica é referente à equidade que ele não induz dentro de uma mesma escola e sistema. Como o Ideb avalia a média da escola e dos sistemas, nada garante que todos irão caminhar numa elevação constante da nota. Ou seja, muitos podem melhorar a proficiência enquanto vários podem ficar abaixo, que a média será elevada. Assim, uma escola cuja nota é 5,0 pode estar com a aprendizagem num nível polarizado (alguns sabem muito, outros quase nada) enquanto numa escola cuja nota foi 4,0 pode estar com o nível de aprendizagem constante e crescente (todos os alunos estão aprendendo num nível crescente, mesmo que em escalas ainda diferentes).

Essa análise mostra que o conceito de qualidade da educação definida pelo Governo Federal, via Ideb é a de que a qualidade existe quando o aluno aprende X%⁶ de conteúdo, no período letivo, mas que esse indicador possui problemas na medição das variáveis embutidas nesse conceito elencado.

O Indicador de Desenvolvimento das Escolas do Espírito Santo – IDE.

O Indicador de Desenvolvimento das Escolas do Espírito Santo é um Indicador aplicado às escolas e ao sistema estadual de ensino. Assim como o Ideb, ele é um

6 Como indicado, o tempo é medido pelos dados do Censo Escolar, enquanto o conhecimento, pelos dados do SAEB e Prova Brasil. Esse conteúdo consta nas Matrizes de Referência destes sistemas de avaliação.

indicador de resultados, cujo objetivo explícito é o de sintetizar os resultados dos processos de ensino das unidades educacionais da rede estadual.

Ele compõe o Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo (PAEBES), que por sua vez foi instituído pela Secretaria de Educação do Estado do Espírito Santo (SEDU) no ano 2000, com o objetivo de avaliar o sistema de ensino. O objetivo do PAEBES é o de diagnosticar o desempenho dos alunos em diferentes áreas do conhecimento e níveis de escolaridade, bem como subsidiar a implementação, a reformulação e o monitoramento de políticas educacionais.

Em 2004, o Paebes foi aplicado novamente com nova metodologia pautada em Matrizes de Referência para a construção de itens, a utilização da Teoria Clássica dos testes e da Teoria de Resposta ao Item (TRI), sendo disponibilizados relatórios para as escolas e para os pais e um relatório geral. A terceira avaliação aconteceu em 2008 e desde então o Paebes segue sendo aplicado anualmente pelo CAEd⁷ (GAME, 2011, p. 30).

A prova do Paebes é aplicada no 5º e 9º ano do Ensino Fundamental e no 1º ano do Ensino Médio e possui matriz de referência curricular, assim como o Saeb. Os testes aplicados têm como objetivo avaliar as competências e habilidades na área de Língua Portuguesa e Matemática. Possui a seguinte escala de proficiência: abaixo do básico, básico, proficiente e avançado. Além de localizar os resultados numa escala, possui padrões de desempenho, ou seja, uma interpretação pedagógica das habilidades e competências desenvolvidas em cada nível da escala.

Foi nesse contexto do Paebes é que o IDE foi criado, em 2009, como um dos instrumentos disponíveis de monitoramento e intervenção desse sistema de avaliação. . Ele é composto por outros dois indicadores: o Indicador de Esforço Escolar (IEE) e o Indicador de Resultado Escolar (IRE). Segundo documento da própria Secretaria de Educação, o IEE considera o nível socioeconômico dos alunos com ponderação de esforço por série de ensino. O cálculo é feito da seguinte forma: ele

[...] é uma média ponderada do esforço necessário para o aprendizado dos alunos de cada ano avaliado. Reflete duas das principais condições que exige esforço adicional dos profissionais das escolas para a obtenção dos resultados desejados, o nível socioeconômico dos alunos da escola multiplicado por um fator que tenta captar a dificuldade de ensino no diferentes anos e níveis.

Em relação ao IRE, ele considera a classificação dos alunos em níveis por série de ensino e identifica os alunos ausentes. O cálculo é feito da seguinte forma: ele

[...] é uma média, ponderada pelo número de matrículas, de cada Indicador de Resultado das séries/anos avaliados pelo Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo – PAEBES. Este indicador leva em consideração o aprendizado dos alunos de cada escola, registrado nas proficiências obtidas em teste padronizados de Língua Português, Matemática e Ciências.

Ou seja, a lógica existente no IDE é a mesma daquela presente no Ideb. “Uma escola de qualidade, ou com alto nível de desenvolvimento, é aquela que conduz a maior parte de seus alunos aos padrões mais elevados de aprendizagem e ao

7 CAED - Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação, da Universidade Federal de Juiz de Fora –MG.

mesmo tempo leva o maior número deles ao término do processo de escolarização.” (SEDU, 2014, p. 2).

A diferença entre esses dois indicadores existe. Enquanto o Ideb considera rendimento e desempenho escolar, sem ponderações, o IDE considera ambos, com ponderações. Ou seja, o IDE considera no seu cálculo os alunos ausentes, o nível socioeconômico dos alunos (NSE) e a ponderação do esforço por série. A lógica é a de que

As escolas de alto nível de desenvolvimento são aquelas capazes ainda de proporcionar bons níveis de aprendizagem independentemente do contexto social e econômico em que seus alunos estão inseridos. Ou seja, devem ser capazes de superar os limites impostos pelas condições extraescolares que afetam o processo de aprendizagem dos alunos. Entretanto, em condições sociais adversas, maior será o esforço despendido pelos profissionais das unidades educacionais, em termos pedagógicos e de recursos didáticos, para atingir resultados mais elevados (*Ibidem*, p. 2).

De qualquer modo, utilizando ou não essas ponderações, a qualidade está sendo definida, como sinônimo de eficácia, ou seja, a qualidade assume o conceito de ser a capacidade comprovada para produzir resultados. Apenas se tem qualidade, quando esta é traduzida em resultados palpáveis, de acordo com as definições de ambos indicadores.

CONSIDERAÇÕES

Diante desse quadro de indicadores de qualidade, é possível compreender que apesar da qualidade ser um conceito amplo, multidimensional, ambos indicadores a consideram da mesma forma: focam os resultados, tendo como pressuposto que os mesmos mostram os processos desenvolvidos.

Dentre os diversos equívocos que encontramos no Ideb, alguns já citados anteriormente, o tocante à questão da qualidade e o modo de realizar o cálculo, é um deles. Ou seja, variáveis importantes no processo educacional são ignoradas na hora de computar os resultados obtidos pelas escolas e sistemas de ensino. Uma delas diz é a situação socioeconômica da região na qual sistemas e escolas estão inseridos.

No caso do IDE, houve uma tentativa de amenizar variáveis externas, computando no seu cálculo o Nível Socioeconômico (NSE). Com informações extraídas dos questionários aplicados aos alunos, referentes à escolaridade do pai e da mãe, existência na residência de banheiros, geladeira, rádios, DVD e automóveis, dentre outros, foi criado o indicador NSE. Além disso, “[...] foram agregados ainda uma medida de nível socioeconômico para as escolas do Espírito Santo obtidas com os dados da Prova Brasil de 2007.” (SEDU, 2014, p. 5) Ele foi fixado no intervalo entre zero e cinco e pondera os resultados obtidos pelas escolas.

De qualquer modo, mesmo possuindo premissas e cálculos diferenciados, o conceito de qualidade embutido permanece o mesmo. Portanto, o que se mostra crucial nesses indicadores é o uso que escolas e sistemas de ensino podem fazer deles. Mas, isso já é um outro debate e que necessita ser feito.

REFERÊNCIAS

- ADAMS, Dom. **Defining educational quality**. Arlington: Institute for International Research, 1993.
- ARAÚJO, Gilda Cardoso; FERNANDES, Caroline Falco Reis. Qualidade do ensino e avaliações em larga escala no Brasil: os desafios do processo e do sucesso educativo na garantia do direito à educação. **Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa**, v. 12, n. 2, 2009.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães. **Educação para o século XXI**. O desafio da qualidade e da equidade. Brasília: INEP, 1999.
- FERNANDES, Caroline Falco Reis. **O IDEB no município de Vitória/ES (2005-2007)**: um estudo sobre avaliações e variáveis no sistema e nas escolas. Mestrado em Educação, UFES, 2010.
- FERNANDES, Reynaldo. **Índice de desenvolvimento da educação básica**. – Série Documental. Brasília: INEP, 2007.
- FONSECA; José Luiz Saldanha. Pesquisas sobre efeito escola: uma contribuição para a qualidade da educação no Brasil. In: **Revista Contemporânea de Educação**. Disponível em: http://www.educacao.ufrj.br/revista/indice/numero4/artigos/pesquisas_sobre_efeito.pdf. Rio de Janeiro v.02 n. 4 jul./dez. 2007.
- INEP. **Metodologia utilizada para o estabelecimento das metas intermediárias para a trajetória do Ideb no Brasil, Estados, Municípios e Escolas**. (Nota técnica) Disponível em: http://www.inep.gov.br/download/Ideb/Nota_Tecnica_n1_concepcaoIDEB.pdf. Acesso em 18 mai. 2009.
- JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fonte de dados e aplicações. Campinas: Alínea, 2001.
- MEC. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, Princípios e Programas**. Brasília, 2007.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela; ARAÚJO, Gilda Cardoso. Qualidade do Ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 28, p. 5-23, jan./fev./mar./abr., 2005.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela. Qualidade com garantia de respeito às diversidades e necessidades de aprendizagem. In: **Em Questão 4**. O Plano de desenvolvimento da educação. São Paulo: Ação Educativa, 2007.
- SEDU. Secretaria de Educação do Estado do Espírito Santo. **Indicador de Desenvolvimento das Escolas Estaduais do Espírito Santo – IDE 2010**. In: <http://www.educacao.es.gov.br/download/notaexplicativabonus.pdf>. Acesso em: 29 mai. 2014.
- SILVA, Maria Abadia. **Intervenção e Consentimento**. A política educacional do Banco Mundial. Campinas, SP: Autores Associados: São Paulo: FAPESP, 2002.
- SOUZA, Antônio Lisboa Leitão. Estado e Educação pública: Tendências administrativas e de gestão. IN: OLIVEIRA, Dalila; ROSAR, Maria de Fátima Felix. (orgs.). **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

A EDUCAÇÃO AMBIENTAL CRÍTICA COMO EIXO ARTICULADOR DE POLÍTICA PÚBLICA VIA GESTÃO PARTICIPATIVA

Maria das Graças Ferreira Lobino¹

INTRODUÇÃO

A autêntica democratização das sociedades, tanto no que se refere às relações de saber quanto o poder, tem por epicentro a democracia participativa (e seus corolários) em contraponto a democracia representativa das ideologias liberais. No Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, a democratização torna-se um discurso recorrente no âmbito das políticas públicas, tanto quanto em teses e dissertações acadêmicas acompanhadas de conferências, fóruns, deliberações e tratados conquanto pouco se traduza em práticas sociais transformadoras.

A História nos informa que a partir da década de 70 do século passado, as transições dos regimes autoritários para democráticos se tornaram um grande fenômeno político no cenário mundial. A começar pela Europa através Portugal, Grécia e Espanha, estendeu-se pela América Latina e Leste Asiático, nos anos 80 e pela Europa Oriental com a queda dos governos comunistas no final da década de 80 e início dos anos 90. Todos esses movimentos nas mais variadas regiões, em que pese suas diferenças específicas, têm em comum o fato a restauração democrática. O fato da mesma nunca ter se consolidado efetivamente fez com que Weffort (1992) as identificasse como tais regimes emergentes como *novas democracias*. Ele argumenta que suas construções ocorreram em condições na qual foi impossível fazer a transição sem a completa eliminação do passado autoritário resultando, em razão disso, em “formas institucionais peculiares” enfatizando mais a delegação do que a representação (ou a participação).

Quanto ao Brasil, vale registrar a análise de Michel Debrun (1983) que considera os eixos fundantes da política brasileira não mudaram substancialmente, desde a independência ocorrida em 1922. Segundo esse pesquisador existe um misto de conciliação, autoritarismo mobilizador/desmobilizador e liberalismo. Embora constate esse fenômeno, Debrun, reconhece que a sociedade é socialmente construída e enfatiza que se trata de um evento datado, não eterno, decorrente da configuração das relações sociais, econômicas, políticas e que por não ser *a-histórico* pode e deve ser superado.

Observa-se no universo educacional que a “nova democracia”, identificada por Weffort, se presentifica na gestão democrática da escola brasileira que pode ser esquematicamente expressa em dois movimentos: *a)* através da organização curricular dos saberes/fazeres escolares; e, *b)* através do funcionamento do s

¹ Doutora em educação. Secretária Estadual de Ciência, Tecnologia, Inovação, Educação Profissional e Trabalho/ SECTTI, pertence ao Grupo de Pesquisa em Educação Científica e Movimento CTSA/IFES. Membro do GEPEC/IFES. Representante da CIEA/ES no Órgão Gestor Estadual de EA como presidente. Coordenadora do projeto Alfabetização Científica no marco da Sustentabilidade pela SECTTI/IFES/PMV. É mestre em Educação, Especialista em Altas habilidades pela Ufes e doutora pela UAA. Foi professora pesquisadora nos cursos de Especialização de Educação do Campo PPGE/Ufes e pela Escola de Gestores. Professora em IES privadas entre 2000-2012. Foi docente em Ensino de Ciências Naturais na Educação Básica nas redes Estadual e municipal de Vitória. e-mail:mgflobino@yahoo.com.br

conselho de escola. Neste contexto, é emblemático o fato de que embora os incisos I e II do art. 14 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação 9394/96, estabeleça a *participação dos educadores na elaboração do projeto político pedagógico da escola e a participação da comunidade escolar e local nos conselhos de escola ou equivalentes*, o que legalmente formaliza a prática da participação democrática, porém esta pouco se traduz em prática social sendo profundamente passiva ou mesmo civilmente desconhecida, embora essa condição seja historicamente plenamente identificável. (CURY, 2002).

Primeiro pelos reconhecidos centralismo e autoritarismo alimentados pelo velho patrimonialismo de Estado representado pelos atos institucionais e os decretos-leis que eram formas corrompidas de gestão que se baseava no controle do “vigiar e punir” e nos comandos verticais “neutros” que resultariam em reações de temor, obediência cega e dever irrestrito suplantando o diálogo, o respeito e o direito; *segundo* porque os espaços acadêmicos de formação das licenciaturas e dos bacharelados eram (e ainda o são!) fragmentários e alienantes mantendo o predomínio da *ratio técnica* em detrimento da *ratio política*. Ambas contribuem para que a escola se torne um arremedo do modelo produtivo segundo o receituário da teoria do capital humano que limita o papel do docente na estrutura organizacional da instituição e ratifica a divisão social do trabalho, onde “*o especialista planeja e o professor executa*”, promovendo, assim, a intensificação da hierarquização e imprimindo um exacerbado valor às relações verticais dificultando as manifestações coletivas, criativas e singulares no interior da escola. (LOBINO, 1999). No cotidiano escolar esse desequilíbrio (intencional porque ideologicamente, político e culturalmente, imposto) dificulta a ocupação do magistério (e da comunidade como um todo) nos espaços coletivos da instituição no que diz respeito ao efetivo exercício da democracia participativa retratado na “abdicação” do protagonismo docente e na participação da comunidade local, e de forma especial os pais dos educandos. Abdicação que se exprime, fundamentalmente, na *gestão democrática das relações de saber*, traduzidas na construção do Projeto Político Pedagógico bem como na participação nos conselhos escolares que na gestão democrática autêntica deve se constituir em *conselhos participativos* mais sólidos que nos atuais.

Neste complexo cenário contemporâneo se questiona: qual seria a nova centralidade do processo educacional? O foco deve ser numa centralidade que privilegie as relações entre os sujeitos sociais, o contexto e a produção do conhecimento. Nesta perspectiva urge a necessidade de problematização e compreensão da complexidade do processo educativo que é a de articular os saberes acadêmicos/escolares com os “não saberes” (ou “saberes de direito e de fato”) aos da coletividade, ou seja, estabelecer diálogo entre a comunidade chamada científica e a comunidade local e do território vivido².

O processo de construção de um novo cenário exigirá a desinstalação de “lugares pré-estabelecidos” de saberes historicamente demarcados e que neste sentido o fazer solitário docente vai necessitar se articular na dimensão ampla do fazer educativo, isto é, para além de sua área específica o que, em outras palavras, significa dizer que é necessário e até mesmo imprescindível problematizar a cultura escolanovista, ou seja, de que o processo educativo é tarefa única e restrita a

2 Há de se considerar que com a conurbação e a metropolização dos territórios esta questão precisa ser considerada à luz das demandas múltiplas que daí advêm como é o caso do território da chamada Grande Vitória.

professores e especialistas. Aliás, este é um dos motivos de resistência da aceitação da participação de pais e comunidade no processo de gestão escolar e, principalmente, na gestão do conhecimento. Pesquisadores como Paro ((2001, 2008); Abicail (2001) e outros, indicam que essa participação, via de regra, tem se reduzido à corroboração na prestação de contas de verbas advindas dos órgãos públicos ou em captar recursos ou em programas de voluntariado como os “amigos da escola”. Estas ações resultam em negação da responsabilidade do Poder Público com a educação pública e a transferência deliberada para o mercado como prescreve os manuais do neoliberalismo ao que só se contrapõe com a radicalização da democracia via a efetiva participação ativa de toda coletividade³.

A Educação Ambiental (EA)

Na outra vertente da nossa análise cabe avaliar a questão da Educação Ambiental. O primeiro ponto é que o movimento ambientalista, por não ter nascido no âmbito da educação formal, faz com que ainda hoje haja prevalência da Educação Ambiental no âmbito da educação não formal. Acrescente-se a isso a maciça presença de biólogos nesse movimento o que contribui, evidentemente, para a recorrência do caráter biologicista e conservacionista que desconsidera as questões político-econômicas contidas na complexidade ambiental. O que aqui se quer ressaltar é que ao relegar as relações e práticas socioambientais a vertente biologicista, unilateralmente considerada, acaba por não enfrentar as questões de fundo que estão no epicentro da EA, tais como: a relação dialética sociedade-natureza, a desigualdade, a justiça e a exclusão social ou o consumismo desenfreado. Por conseguinte, trazer a EA para a educação formal não é suficiente se não for revisto os pressupostos paradigmáticos através dos quais ela será trabalhada nesse espaço.

Pesquisa do INEP (2004) informa que cerca de 94% das escolas brasileiras praticam EA. Isso é consequência da mobilização da sociedade, em especial após a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (Rio 92), bem como a difusão oficial dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN's) de 1997. Entretanto, o pesquisador Guimarães (2004) adverte que:

Todas as atividades de EA ... tem-se dado através de projetos pontuais e extracurriculares, por iniciativa de professores e/ou direções de cada escola, caracterizando uma dinâmica voluntarista e periférica ao sistema escolar.

Esta situação também é confirmada por Cavalcante (2006) indicando que:

(...) o problema da abordagem transversal [indicado pelos PCN's], para o discurso oficial, é que pressupõe o desejo da escola ou do educador em discutir problemáticas sociais, o que significa que o trabalho com tais questões longe de ser sistematicamente e formalmente no contexto das disciplinas e planejamento escolar, sua importância é episódica e eventual.

3 OLIVEIRA (2000) afirma que dentre a gama de propostas para autonomia da escola, duas se destacam: a primeira ligada à visão mais operacional e administrativa e a segunda que tem como ponto de partida a democratização da educação e se assenta na educação popular. As primeiras constituem mecanismos sutis engendrados pelo Estado para desviar o funcionamento dos conselhos das questões político-pedagógico para o administrativo-financeiro fato confirmado por meio de pesquisas publicadas pela ANPAE.

Constata-se que a situação é gravíssima pelo fato da vertente conservacionista ser a mais recorrente nas práticas de Educação Ambiental contribuindo mais para a reprodução do que para transformação social. Além do que as práticas e pesquisas em EA, historicamente, são majoritárias *fora* do campo da educação formal e quando inseridas na formalidade nem sempre correspondem ao que se espera de uma autêntica prática pedagógica. Loureiro & Lima em Fundamentos, reflexões e experiências em educação ambiental (2006) advertem para o fato de que:

ao desenvolver em suas pesquisas, os professores raramente buscam seus referenciais no campo da Educação *stricto sensu*, o que faz com que, muitas vezes, não sejam levadas em conta as especificidades da escola, definidas por seus objetivos, características da profissão docente, espaço físico, clientela e políticas públicas.

Aceitando o que acima é dito, entende-se que a EA deve constituir-se a partir de um enfoque participativo e democrático, compreendendo que o ato educativo é processual, contínuo e permanente, alicerçando uma concepção de ambiente, de vida, como totalidade que considere a relação natureza/sociedade/sujeitos sociais como uma unidade dialética reafirmando, assim, a possibilidade de que uma EA crítica, emancipatória e transformadora⁴ inscrita no escopo das concepções críticas que, no Brasil, são nomeadas de pedagogia libertária, libertadora e crítico-social dos conteúdos. É esta concepção que deve alicerçar a base filosófica dos Projetos Políticos Pedagógicos construídos coletivamente e ser seu fio condutor. Lobino (2004) — concordando com Tomazello (2001) e outros — atestam que as temáticas transversais é que deveriam ser os princípios estruturadores do currículo sendo que as diferentes áreas do conhecimento é que deveriam dar suporte à EA Crítica como epicentro e mote dessa transversalidade.

Gestão democrática como possibilidade de consolidação de uma EA Crítica

Pesquisadores como Leff (2002), Layrargues (2004) e Loureiro (2003, 2005, 2006), e outros, conscientes da complexidade da questão ambiental entendem que a EA transcende os aspectos da ecologia naturalista para orbitar na esfera política ideológica. A crise é civilizacional, segundo Leff, e se manifesta no questionamento da concentração do poder do Estado e do mercado e nas reivindicações por cidadania, democracia, equidade, justiça, participação e autonomia.

Este cenário, aliado à compreensão de que a educação é determinante na inculcação ideológica, portanto alicerça pressupostos existenciais e normativos, põe em relevo a extrema urgência/emergência de priorizar as relações político-econômicas e socioculturais na *práxis pedagógica* da Educação Ambiental Crítica nos sistemas formais de ensino com desdobramentos no território e vice-versa. Para tanto se impõe à construção de outro consenso, ou seja a constituição de uma cultura contra hegemônica partindo do rescaldo marginalizado, silenciado e pouco utilizado *princípio da comunidade (ou do território)* entendido como o conjunto de pessoas (“*homo socius*”) organizadas num todo que manifesta algum traço de união

4 Doravante o uso da expressão “EA Crítica” seguida de adjetivos como “emancipadora”, transformadora” será grafada tão somente como “EA Crítica”.

compartilhando um legado cultural-histórico considerado comum. Traduzidos nas dimensões da isonomia, equidade social e da solidariedade⁵.

Neste contexto, (LOBINO, 2004) _ traz consigo a figura do *ecoprofessor*⁶ - como um intelectual orgânico a serviço da vida no âmbito pedagogia revolucionária estreitamente vinculada à Teoria Crítica.

Os pressupostos da Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA) traduzidos na Lei 9.597/99 traz a perspectiva do território sustentável. Sem dúvida, o mote desta reconstrução só pode ser a escola por ser ela o *locus* privilegiado de disseminação ideológica que é, segundo Gramsci (1987), um “*instrumento para elaborar intelectuais de diversos níveis*”.

A cultura contra hegemônica problematiza dialeticamente a realidade social como ponto de partida e ponto de chegada pode acionar cumplicidades para além dos seus muros reconhecendo (e “fazendo seus”) os saberes popular-coletivos dando amplitude à democratização do saber. Neste contexto, os conselhos de escola - frutos da esfera instituinte e do poder civil - são espaços a serem ocupados recuperando, *com eles e por eles*, a dimensão da participação como essencial no resgate da escola pública como direito cidadão. Soma-se a isso a inserção dos diferentes saberes e vivências na construção de bases histórico-críticas na formulação do Projeto Político Pedagógico articulando os fundamentos acadêmicos/escolares aos “*não saberes*” (ou “*saberes seculares*”) da coletividade estabelecendo, assim, o diálogo entre as comunidades que a constituem. Cabe lembrar que Loureiro (2005), destaca entre os principais elementos da EA Crítica “*o envolvimento dos diferentes grupos sociais que compõem determinada instituição ou ambiente (escola, comunidade, unidade de conservação, empresa, sindicato, família, etc.) em todas as etapas de um projeto, programa ou ação*”.

Essa *mudança paradigmática* forjada na constituição dos colegiados representativos e participativos dos diferentes segmentos escolares, na democratização dos múltiplos saberes inaugura o paradigma da prática social em uma instância plural e deliberativa concebida como processo de construção coletiva e socialização dos conhecimentos reconhecendo, enfim, que há tantas formas válidas de saber quantas as práticas sociais que as geram e sustentam. A “*ocupação destes espaços*” e a “*desinstalação de lugares preestabelecidos*” requerem, por conseguinte, repensar as funções de uma educação centralizadora e racionalista e apontar para a descentralização democrática na qual a sociedade civil assume - jurídica, histórica e ontologicamente - como seu o que o é de fato e de direito e detêm, por meio dela, o *controle social* do poder estatal consolidando, na *prática dessa vivência participativa*, a gestão democrática como *ethos* da EA Crítica sustentado no *engendramento da práxis instituinte*, isto é, das organizações de pais, das associações de moradores e dos centros comunitários onde as escolas se situam. Esses pilares originam uma “*nova cultura*” a ser conquistada e vivenciada⁷.

5 Na esfera jurídica deve primar pelos princípios democráticos da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Cury, 2002, p. 167).

6 *Ecoprofessor* é um neologismo criado e utilizado por Lobino (2001) para designar do coente “que pensa planetariamente e age localmente”, além de ser um intelectual orgânico a serviço da vida.

7 Para Gramsci, “*nova cultura*” é construída em processo contra hegemônico para substituição da cultura burguesa forjada na ideologia liberal. Sua construção não seria privilégio de sábios intelectuais, mas um processo político no qual todas as pessoas independentes de instrução, etnia, gênero, sexualidade, religião, constituídas numa classe comum de expropriados e exploradas engajadas na *práxis social participativa*, crítica e transformadora. Para tanto, Gramsci também preconiza o estabelecimento da escola criadora que realizaria

Neste contexto, não seria imprudente afirmar que embora a EA Crítica e a gestão democrática plena não tenham nenhum caráter messiânico podem, dinamizar e impulsionar a construção coletiva de currículos problematizando dialeticamente a realidade vivida possibilitando, conforme Santos (2000), a proposição da subversão da hegemonia vigente de um conhecimento regulação para um conhecimento emancipação que faça sentido para aprendizes e mestres gerando conhecimento prudente para um a vida docente.

REFERÊNCIAS

- ABICAIL, C. A. Organização dos sistemas de ensino. Brasília:CNTE. **Revista a Educação**. 2001. n.5, p.20-26.
- BRASIL, Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e as bases da educação nacional**. Comissão de Educação da Assembléia Legislativa, Espírito Santo, 1998.
- _____. Ministério da Educação. **Diretrizes curriculares para a educação básica**. Brasília: CNE/CEB, 1999.
- _____. Secretaria de Educação Fundamental. **Parâmetros Curriculares Nacionais**. Brasília, 1997.
- CAVALCANTE, L. O. H. A pedagogia radical de Henry Giroux e a educação crítica - rumo a uma ambientalização da pedagogia. In: Paz, R. J.(Org.). **Fundamentos, reflexões e experiências em educação ambiental**. João Pessoa: Ed. Universitária, 2006.
- CURY, C.R.J. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. São Bernardo do Campo . v. 18, n. 2, jul/dez 2002.
- DEBRUN, M. **A conciliação e outras estratégias**. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura**. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.
- LAYRARGUES, P. P. (org.) **Identidades da Educação ambiental brasileira**. Brasília: MMA, 2004.
- LEFF, E. **Saber Ambiental** - sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Petrópolis- RJ: Vozes/PNUMA, 2001.
- LOBINO, M. G. F. **Influências liberal/ pragmatistas na educação brasileira: uma análise histórico-filosófica**. Pró-Discendente, UFES, Vitória, v. 5, n. 3, p. 32-51, set./dez, 1999.
- _____. **Plantando conhecimento, colhendo cidadania: plantas medicinais, uma experiência transdisciplinar**. 2 ed. Vitória: Bios, 2004.
- _____. **A práxis ambiental educativa: diálogo entre diferentes saberes**. Vitória: Edufes, 2007.

muito mais que um processo de amadurecimento intelectual, mas também consistiria em um método investigativo na busca de “verdades novas”, calcadas na filosofia da *práxis*, que se constituiriam uma “nova cultura” o que nos remete diretamente ao que podemos chamar de *investigação-militante*.

- LOUREIRO, C. B. F. & LIMA, A. A educação ambiental e a escola: uma tentativa de reconciliação. In: J. G. S. PAZ, R. J. (org.). **Fundamentos, reflexões e experiências em educação ambiental**. João Pessoa: Ed. Universitária, 2006.
- _____. **Trajetória e fundamentos da educação ambiental**. São Paulo: Cortez, 2005.
- OLIVEIRA, E.A.M. O discurso da autonomia na reforma educacional dos anos 90. **Cadernos de Política e Administração da Educação**. Ano II, n.4 jul/dez. Vitória, 2000.
- PARO, V., *Escritos sobre Educação*. São Paulo: Xamã, 2001.
- SANTOS, B. S. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. São Paulo: Cortez, 2000.
- TOMAZELLO, M. G. Parâmetros Curriculares Nacionais e Educação Ambiental: Educação para a cidadania? **Educação: Teoria e prática**. Rio Claro, v.9, n.16, 2001.
- WEFFORT, F. **Qual democracia**. São Paulo: Cia. das letras 1997.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO ESPECIAL E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO ESCOLAR

Edson Pantaleão¹

INTRODUÇÃO

Neste texto, problematizamos as implicações das políticas públicas de Educação Especial para a atuação da equipe de gestão escolar, mais especificamente, destacamos os indicativos das políticas de inclusão do município de Vitória-ES e seus rebatimentos nas práticas organizativas no cotidiano das escolas. Enfatizamos, a partir da literatura e do estudo de documentos legais, as possíveis interfaces entre a gestão escolar, a inclusão e a formação continuada. Por fim, a partir de uma experiência de pesquisa realizada em uma escola municipal, indicamos a necessidade de a equipe de gestão escolar articular, criticamente, suas decisões e escolhas às demandas da escola e às políticas pensadas e elaboradas nos órgãos centrais dos sistemas de ensino.

A escola vem sendo compreendida como lugar privilegiado de socialização de saberes. Local onde se ampliam as relações humanas, principalmente, por meio da apropriação de códigos linguísticos historicamente produzidos. Estes facilitam a comunicação entre os sujeitos e o acesso a novos conhecimentos. Com efeito, as formas de comunicação e as relações estabelecidas no contexto escolar criam marcas históricas na trajetória de cada sujeito particular. E, em se tratando do aluno público alvo da Educação Especial, há que se considerar a importância dessa vivência cotidiana na sua trajetória pessoal e escolar, para o enfrentamento e superação de barreiras historicamente produzidas.

É importante destacar que o direito à educação, por muitos anos, foi reservado a uma elite social. No entanto, com a organização dos movimentos sociais, lutas foram firmadas para que o acesso aos bancos escolares fosse estendido a todos os cidadãos brasileiros, como um direito público e subjetivo, sendo dever do Estado garantir esse direito, conforme previsto em textos legais.

Com isso, o movimento de inclusão de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação ganhou ênfase, visto que o ensino desses estudantes foi muitas vezes substituído por intervenções em instituições especializadas, devido à crença de que atendimentos clínicos e terapêuticos eram mais necessários do que os processos de escolarização. Dessa

¹ Possui graduação em Pedagogia e Psicologia pela Ufes (1990 e 1993), especialização em educação (Administração, Supervisão e Orientação Educacional) pela Ufes, Mestrado e Doutorado em Educação (1999 e 2009, respectivamente), pela Ufes, e Pós-doutorado em Educação pela UFRGS. É membro do Núcleo de Ensino, Pesquisa e Extensão em Educação Especial (NEESP) e do Laboratório de Gestão da Educação Básica do Espírito Santo (Lagebes) do Centro de Educação/Ufes. É líder do grupo de pesquisa (CNPq): Políticas, Gestão e Inclusão Escolar: contextos e processos sociais (Ufes); e membro dos Grupos de Pesquisa (CNPq): Educação Especial: formação de profissionais, práticas pedagógicas e políticas e inclusão escolar (UFES); Processos Civilizadores (UEL). Desenvolve pesquisas com os seguintes temas: políticas de educação especial; formação continuada de profissionais para a Educação Especial; gestão da Educação Especial, e; gestão escolar no contexto da escolarização do aluno com deficiência. É professor Associado da Ufes/Centro de Educação/Departamento de Educação, Política e Sociedade, atuando na graduação e no Programa de Pós-Graduação em Educação.

maneira, ações foram direcionadas para que as escolas de Educação Básica se configurassem como espaços inclusivos, demandando além da reorganização das ações pedagógicas, outra base filosófica e arquitetônica, para que os alunos tivessem acesso, permanência e ensino no contexto escolar.

Em âmbito nacional, significativos movimentos evidenciam as tentativas das escolas de ensino comum se adequarem às necessidades dos alunos, mas grandes desafios ainda persistem nesse processo, pois a fragilidade da formação docente para o trato da diversidade humana, os currículos escolares organizados sequencialmente, as perspectivas de avaliação presas a resultados quantitativos, e a necessidade da gestão da escola desencadear ações para que todos possam aprender na coletividade, são desafios ainda não respondidos, cujas ações estão em processo de construção (PANTALEÃO, 2012).

No bojo desse debate, a implementação de políticas públicas de Educação Especial no contexto da inclusão escolar tem desencadeado para as escolas a necessidade da (re)organização e coordenação das ações pedagógicas no seu cotidiano. Isso tem provocado, para atuação da equipe de gestão, uma maior implicação nos processos de formação continuada no contexto das escolas. Na tentativa de compreender os indicativos de tais políticas emanadas da Secretaria Municipal de Educação de Vitória (SEME) e seus possíveis rebatimentos na atuação da equipe de gestão das escolas, neste texto trazemos aspectos referentes às propostas políticas do sistema municipal de ensino nos últimos anos, bem como aspectos dos Planos de Trabalho do setor de Educação Especial dessa Secretaria.

Interfaces entre a gestão escolar, a inclusão e a formação continuada

Temos presenciado, no Brasil, nas últimas décadas, movimentos de reforma educacional direcionados para todos os níveis e modalidades de ensino. Indicativos desses movimentos estão presentes no processo de desconcentração da gestão da educação, nos discursos sobre autonomia da escola, flexibilização do currículo, “escola para todos”, na importância de se considerar as diferenças humanas e educar na diversidade. Tais reformas têm provocado a necessidade de mobilizar a instituição escolar para outra forma de pensar seu trabalho e seus modos de ação junto aos profissionais que nela atuam, bem como junto aos alunos e comunidade na qual está inserida e com a qual atua. Entretanto, observamos certos padrões burocráticos que estão cristalizados na organização e no funcionamento dos sistemas de ensino, evidenciados, paradoxalmente, na centralização de tomadas de decisões e de implementação de políticas educacionais pelas Secretarias de Educação.

Corroborando esses argumentos, Garcia (2006) e Michels (2006) destacam que, com as reformas educacionais brasileiras a partir das políticas vigentes, a organização do trabalho pedagógico escolar tem sido foco de referência para se pensar processos de formação continuada.

Ao analisar os eixos das reformas educacionais na última década, Michels (2006) destaca que a gestão, a formação de professores e a inclusão são apontadas como indicadores das políticas que atribuem contornos para a organização escolar. Nesse sentido, direciona-se para a equipe de gestão a assunção de uma fundamental posição política de mobilização e articulação entre o atendimento às

demandas das escolas e as reivindicações junto às secretarias de educação, para a implementação das políticas e conquistas para as escolas. Destaca-se, aqui, a configuração da função política e administrativa da gestão escolar.

Esses desafios fizeram e fazem a legislação nacional dar passos significativos para que as escolas de ensino comum se projetem como espaços inclusivos, pois a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN nº. 9.394/96 – possibilitou, só para citarmos alguns exemplos, a oferta de currículos, métodos, técnicas, recursos educativos e organização específicos, para atender às necessidades desses estudantes; uma terminalidade específica para aqueles que não puderem atingir o nível exigido para a conclusão do ensino fundamental; a disponibilização de professores para o atendimento especializado e de docentes capacitados para o trabalho nas classes comuns (BRASIL, 1996).

O novo desafio para a gestão escolar é a implantação da política nacional de educação especial na perspectiva da educação inclusiva. Apresentada pelo Ministério de Educação/Secretaria de Educação Especial, em janeiro de 2008, considera que, a partir dos referenciais para a construção de sistemas educacionais inclusivos, há a necessidade de mudança estrutural e cultural da escola “para que todos os alunos tenham suas especificidades atendidas” (BRASIL, 2008, p. 5).

Nesse sentido, para assegurar a inclusão escolar de alunos com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades/superdotação, é preciso garantir:

acesso ao ensino regular, com participação, aprendizagem e continuidade nos níveis mais elevados do ensino; transversalidade da modalidade de educação especial desde a educação infantil até a educação superior; oferta do atendimento educacional especializado; **formação** de professores para o atendimento educacional especializado e **demais profissionais da educação para a inclusão; participação da família e da comunidade; acessibilidade arquitetônica**, nos transportes, **nos mobiliários, nas comunicações e informação;** e articulação intersetorial na implementação das políticas públicas (BRASIL, 2008, p. 14, grifos nossos).

Essas reflexões nos possibilitam problematizar os processos de gestão da e na escola, principalmente no que se referem às práticas organizativas, pedagógicas e administrativas, para assegurar a inclusão desses alunos, mais especificamente, aos processos de ensinar e aprender que perpassam as relações intersubjetivas no cotidiano escolar. Assim, precisamos indagar: como as políticas públicas, emanadas dos órgãos centrais dos sistemas de ensino, têm sido implementadas no cotidiano escolar? Como os profissionais das escolas têm compreendido esses movimentos políticos? E, por fim, como a instituição escolar na organização dos seus espaços e tempos tem respondido a essas questões? Essas são algumas indagações que desencadeiam reflexões que tangenciam a temática que focalizamos neste texto.

Com a ampliação das conquistas legais das pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação para a escolarização nas escolas comuns, os profissionais da educação têm sido desafiados, em suas práticas cotidianas, a garantir que o processo de aprendizagem seja assegurado a todos os alunos e a buscar meios para educar a todos indistintamente, em um mesmo espaço e tempo. Isso implica, segundo Prieto (2003), movimentos de mudanças tanto no âmbito dos sistemas de ensino, quanto das unidades escolares e das práticas dos profissionais que nelas atuam.

Para Garcia (2006, p. 299), as formas de organização do trabalho pedagógico a partir das políticas vigentes para a educação especial têm tido como eixos de referência, em primeiro lugar, “[...] uma abordagem educacional para a educação especial, cujo pilar é a concepção de necessidades educacionais especiais, em contraposição ao trabalho pedagógico tradicional que tomava como referência o modelo médico-psicológico [...]” e, em segundo lugar, “[...] uma crítica à homogeneização da escola regular, na defesa de um trabalho pedagógico com referência na diversidade e no reconhecimento das diferenças”. Contudo, os estudos da autora apontam para uma “[...] insuficiência das proposições inclusivas para as políticas de educação especial no Brasil no sentido da superação das desigualdades educacionais”, uma vez que se observam processos de reprodução em relação às proposições das políticas internacionais, expressadas nas práticas escolares por meio da apropriação e preservação de princípios conservadores na compreensão das relações sociais, as quais subordinam, em grande medida, as formas organizativas do trabalho pedagógico.

A partir da concepção que se tem configurado no discurso “atendimento às necessidades educacionais especiais”, podemos estar, segundo Garcia (2006), obscurecendo as relações de exclusão na e da escola e colocando sobre os sujeitos a responsabilidade pelo seu sucesso ou fracasso escolar, se considerarmos os alunos com necessidades especiais

[...] todos aqueles que não acompanham o trabalho pedagógico encaminhado na escola regular. [...] cumpre lembrar o próprio surgimento da educação especial, que se deu relacionado às classificações e seleções dos alunos que não acompanhavam os estudos na escola regular (GARCIA, 2006, p. 303).

No caso do Brasil, os indicativos para o trabalho organizativo das escolas no atendimento aos alunos com “necessidades educacionais especiais”² aparecem na legislação, tanto na Lei nº 9394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN), quanto no Relatório que compõe o Parecer CNE/CEB 17/2001 e na Resolução CNE/CEB 02/2001³, apoiados no discurso da democratização da educação e da escola. Em uma amplitude política de gestão, essa Resolução convoca os sistemas de ensino a fazerem funcionar um setor de Educação Especial para que, colaborativamente com as unidades de ensino, instituíssem ações visando à garantia do conhecimento a esses estudantes:

Os sistemas de ensino devem contribuir e fazer funcionar um setor responsável pela educação especial, dotado de recursos humanos, materiais e financeiros que viabilizem e deem sustentação ao processo de construção da educação inclusiva (BRASIL, 2001, art. 3º).

2 A legislação brasileira define mais claramente a população da educação especial. Essa definição é reforçada no texto do documento orientador da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, de janeiro de 2008, nos seguintes termos: “a educação especial passa a constituir a proposta pedagógica da escola, definindo como seu público-alvo os alunos com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades/superdotação” (BRASIL, 2008, p. 15).

3 BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Parecer 17/2001**, de 03 de julho de 2001. Brasília, 2001a e BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução 02/2001**, de 11 de setembro de 2001, que institui as Diretrizes nacionais para a Educação Especial na Educação Básica. Brasília, 2001b.

Ao nos debruçarmos sobre a agenda de políticas públicas de educação na modalidade de educação especial percebemos que essa tem constituído debates constantes entre educadores da área, bem como pesquisadores e estudantes, principalmente a partir de 2008, quando da instituição da Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da Educação Inclusiva, que sinaliza a necessária implementação de políticas públicas para que alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação tenham garantido o acesso, a participação e aprendizado nas escolas regulares (MEC, 2008). Esse documento, além de definir os sujeitos a serem trabalhados pela educação especial, também reforça os princípios e fundamentos das escolas inclusivas.

Outros documentos disparadores desse debate são: o Decreto N° 6.571 (2008) que dispõe sobre o Atendimento Educacional Especializado – AEE, a Resolução CNE/CEB N° 004 (2009) que instituiu diretrizes operacionais para esse atendimento e o Decreto 7.611 (2011) que revoga o decreto anterior e dispõe sobre a educação especial e o atendimento educacional especializado, entre outros.

A operacionalização dos serviços prestados pelas instituições especializadas de educação especial, a partir da Resolução N° 004 (2009), provocou uma mudança na organização do atendimento educacional, de forma que tais instituições tiveram que se organizar como Centro de Atendimento Educacional Especializado – CAEE, no Estado do Espírito Santo.

Problematizando essa questão, encontramos em Baptista (2009), questionamentos acerca dos possíveis resultados das atuais políticas. Na análise sobre o movimento da elaboração da política de 2008, por exemplo, o autor destaca apontamentos/temas que continuam como eixos definidores do campo da educação especial e educação inclusiva. Entre eles ressaltamos: o papel da educação especial na instituição de processos inclusivos, considerando a dependência de mudanças no ensino comum; a necessidade da definição de quem são os sujeitos da educação especial; a definição dos serviços mais apropriados para o suporte à inclusão; como deve ser oferecido o serviço na sala de recursos e quais suas relações com a prática pedagógica da sala de aula comum.

Diante disso, a atuação de uma equipe de gestão na organização e coordenação dos espaços e tempos escolares, com vista à construção e a implementação de práticas educativas que atendam aos processos de inclusão, precisa provocar o engajamento político da coletividade escolar no que concerne ao atendimento dos alunos com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades/superdotação, seja no âmbito dos espaços da escola, seja nas reivindicações de políticas públicas que garantam condições concretas de trabalho.

Direta ou indiretamente, a presença desses alunos no contexto escolar tem provocado “tensões”⁴ e desencadeado a necessidade de organização de práticas de gestão – pedagógica e administrativa – que considerem, cada vez mais, as diversidades histórico-culturais na constituição dos sujeitos. Isso implica a construção de novos modos de pensar a escola, bem como de organizar seus espaços e tempos. Trata-se, no entanto, nos termos de Heller (1992), de uma

4 “Tensão” aqui pode ganhar, assim como nos termos de Meirieu (2005), a dimensão de uma situação de oposição próxima ao conflito entre duas pessoas ou grupos de pessoas, bem como pode ser interior e designar o estado de um sujeito submetido a injunções contraditórias. Nesse caso, traduz-se por uma contração e pode conduzir o sujeito a projetar-se para uma ação futura – tensão para.

situação conflituosa e desconhecida, necessitando a superação da assunção de papéis predeterminados no ato da gestão, pois “os ideais de um papel conduzem tão-somente ao empobrecimento, à atrofia do homem. Levam simplesmente a uma direção manipulada e mecanizada do comportamento” (p. 97). Assim,

[...] quanto mais inédita for uma situação, tanto menos será possível comportar-se diante dela conforme as prescrições de um papel que [...] debilita-se do ponto de vista social geral nos casos em que, durante seu decurso, produz-se uma situação conflitiva repentina e revolucionária (HELLER, 1992, p. 107).

Políticas de inclusão no município de Vitória: implicações para a atuação da equipe de gestão escolar.

As reflexões feitas até aqui se apresentam pertinentes, principalmente, no contexto das reformulações e implementação das políticas de inclusão do Município de Vitória-ES. Os indicativos da Secretaria Municipal de Educação entre os anos de 2007 e 2013, por meio do Plano de Trabalho da “Coordenação de Formação e Acompanhamento à Educação Especial (CFAEE)”, apontam para que a escola assuma, cada vez mais, o seu compromisso político e sua responsabilização perante esses alunos e seja “uma instituição aberta a todas as crianças, uma instituição que tem a preocupação de não descartar ninguém, de fazer com que se compartilhem os saberes que ela deve ensinar a todos. Sem nenhuma reserva” (MEIRIEU, 2005, p. 44). Nessa direção, a Secretaria pretende “redimensionar o atendimento educacional especializado nas unidades de ensino [...] a fim de aprimorar as práticas pedagógicas e a discussão acerca da educação inclusiva, no cotidiano das escolas” (VITÓRIA, SEME/SPP/ CFAEE – PLANO DE TRABALHO/2007, p. 2-3). Esse documento apresenta como objetivos, entre outros:

a) Oportunizar a um maior número de unidades de ensino condições para reflexão e elaboração teórico-prática, acerca da educação especial na perspectiva da inclusão; b) Facilitar o acesso dos alunos ao atendimento educacional especializado, visando descentralizar a concentração dos mesmos nas unidades de ensino com Laboratórios Pedagógicos; c) Aprimorar e estreitar as relações e as trocas de experiências das práticas pedagógicas realizadas, com os alunos, pelos professores especializados em educação especial e pelos professores de sala comum, diretores, pedagogos, coordenadores de turno e outros profissionais da escola (p. 3).

O propósito da Coordenação de Formação e Acompanhamento à Educação Especial (CFAEE), com seus Planos de Trabalho, é redimensionar o atendimento educacional especializado nas escolas, modificando o “modelo” de atendimento oferecido aos alunos com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades/superdotação que, nos últimos anos, seguia a proposta dos “Laboratórios Pedagógicos”⁵. Para tanto, “com vistas a ampliar as oportunidades dos alunos em seu processo de ensino e aprendizagem, por meio do currículo escolar, das práticas pedagógicas, dos processos de avaliação e das demais ações que os envolvam” (VITÓRIA, SEME/SPP/ CFAEE – PLANO DE TRABALHO/2012, p. 6), a CFAEE apresenta a importância de articulação das suas ações com as Gerências de

⁵ Para uma melhor compreensão acerca dos pressupostos gerais que orientam a política educacional implantada no município de Vitória (ES), em especial sobre como foi pensada e implantada a educação dos alunos com necessidades educacionais especiais, no período de 1989 até 2004, veja Gobete (2005).

Educação Infantil, de Ensino Fundamental e demais Gerências e Coordenações da Secretaria Municipal de Educação, buscando dar subsídios às unidades de ensino no processo de inclusão escolar.

De fato, o atendimento educacional especializado, via Laboratório Pedagógico, fora implementado no município de Vitória (ES), no final da década de 1990. Naquele momento, diante do crescimento (de 162%) de matrículas de alunos com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades/superdotação no Sistema Municipal de Ensino, a equipe de Educação Especial teve a tarefa de elaborar uma política de Educação Especial “alinhada” aos pressupostos da “educação para todos”. Partindo da compreensão de que seria inviável equipar todas as 79 Unidades de Ensino, fora constituído e implementado o Projeto Unidades-Polo. Desse modo, sete Unidades-Polo foram criadas, uma em cada região administrativa da Cidade de Vitória (GOBETE, 2005). A autora faz as seguintes considerações sobre as Unidades-Polo:

as Unidades-Polo são escolas comuns da rede, localizadas nas regiões administrativas do município, cujo programa implica em promover adaptações estruturais e funcionais para um melhor desempenho destes alunos [**alunos com necessidades educativas especiais**] no seu processo de escolarização (SEME/DEE, 1999, *apud* GOBETE, 2005, p. 136, grifo da autora).

Com a implantação do projeto Unidade-Polo, o atendimento aos alunos com “necessidades educacionais especiais” se dava em espaços específicos denominados “Laboratórios Pedagógicos”, que eram acompanhados e assessorados por profissionais da equipe de educação especial, localizados na SEME. Gobete (2005) destaca que, embora o conceito de Laboratório Pedagógico (LP) estivesse fundamentado na pertinência da instituição de um espaço favorável à produção de novas didáticas ou de uma “pedagogia especializada” a partir do trabalho desenvolvido com os alunos,

[...] os Laboratórios Pedagógicos guardaram semelhanças com as Salas de Recursos: oferta de serviço pedagógico especializado nas áreas de deficiência mental, auditiva e visual; atendimento ao aluno no horário contrário ao do ensino comum; trabalho realizado em pequenos grupos ou individualmente por professor especializado na respectiva deficiência; assessoria da equipe central nas atividades a serem desenvolvidas pelo professor especialista, com pouco envolvimento dos profissionais da unidade escolar, nesse caso, da UP, no planejamento e ações desenvolvidas no LP, o que acaba reforçando a ideia de que esse espaço não pertence à escola onde está localizado e continua visto como um espaço segregado da Educação Especial, ou seja, alimenta-se o hábito da transferência da responsabilidade para com o aluno (GOBETE, 2005. p. 143).

Gobete (2005) nos explica que isso se dava, fundamentalmente, em decorrência do fato de que os profissionais que passaram a atuar nos Laboratórios Pedagógicos eram, basicamente, os mesmos que vinham atuando nas salas de recursos. Não conseguindo perceber as mudanças propostas pela política municipal, estava claro, para eles, a mudança de terminologias, “mas não estava totalmente claro o que efetivamente mudaria na atuação dentro desses espaços que continuavam, na prática, com a mesma formatação” (GOBETE, 2005, p. 144).

No final do ano de 2002, novamente observamos mudanças na política de atendimento aos alunos com “necessidades educacionais especiais”. A nova mudança instituiu a função de coordenador de Laboratório Pedagógico,

objetivando a descentralização das ações de assessoria e acompanhamento pedagógicos específicos. Localizados por região administrativa, os coordenadores passariam a atuar em escolas de cada região, descentralizando as ações da equipe de educação especial. As funções desse profissional foram definidas nos seguintes termos:

Cada Laboratório Pedagógico (LP), nos turnos matutino, vespertino e noturno, terão 1 (um) coordenador de atividades, sob a supervisão da Divisão de Educação Especial, a fim de realizar, semanalmente, junto à equipe de professores do LP: - O planejamento e avaliação das atividades internas e externas do LP; - O acompanhamento dos encaminhamentos dos alunos avaliados e atendidos no LP; - As avaliações do potencial pedagógico dos alunos encaminhados ao LP, a fim de levantar necessidade de atendimentos específicos ou de outros encaminhamentos que se fizerem necessários; - A agenda de trabalho dos profissionais do LP;- O cumprimento das ações e demandas do LP (SEME/DEE, 2002 *apud* GOBETE, 2005, p. 164-165).

Em documento posterior, na atualização do seu plano de ação para 2002-2003, a Divisão de Educação Especial da SEME definiu que os coordenadores de Laboratório Pedagógico exerceriam essas funções, de modo que aquele espaço pudesse:

[...] promover o acesso ao currículo escolar, o desenvolvimento do talento, subsidiar, acompanhar, prover as ações pedagógicas das unidades escolares e dos alunos que apresentam NEE, bem como mediar ações de parcerias com instituições facilitadoras do processo inclusivo (por exemplo, APAE, SEMUS, SEMAS, UFES, FAESA, UVV, entre outras), em colaboração com a Equipe Central, as Unidades de Ensino e as famílias (VITÓRIA/SEME/DEE, 2003, p.8).

Desde então, a política de atendimento especializado ao aluno com “necessidades educacionais especiais” passou a organizar-se sob o “modelo” Laboratório Pedagógico. Com a expectativa de ampliar os serviços de atendimentos ao alunado, em 2004, o Sistema Municipal de Ensino contava com a organização de 14 Laboratórios Pedagógicos.

De acordo com registros encontrados na escola investigada durante a pesquisa de doutorado realizada entre os anos de 2007 e 2009, no período de 2004 a 2006, quatro professoras do ensino comum assumiram a função de coordenador do Laboratório Pedagógico na escola: Larissa, em 2004; Nilsa, em 2005; Maura, em 2006, e, ainda no final desse ano, a professora Janete⁶. Entretanto, a partir de uma nova proposta política de atendimento educacional especializado nas escolas, a Coordenação de Formação e Acompanhamento à Educação Especial (CFAEE), com seu Plano de Trabalho de 2007, redimensionou a coordenação dos serviços especializados, que passaria, dessa vez, para a equipe de gestão da escola.

Nessa perspectiva, os indicativos contidos nos documentos da SEME apontam para uma efetiva implementação de práticas de planejamento coletivas e modos de organização e coordenação dos seus espaços e tempos de formação continuada, para possibilitar aos profissionais desencadearem ações que atendam às demandas concretas nas práticas cotidianas, considerando, principalmente, que:

Cada Unidade de Ensino, de acordo com sua própria demanda, e a partir da gestão de seus recursos e/ou busca de recursos próprios via caixa escolar, adquirirá seus equipamentos,

6 Os nomes aqui utilizados são fictícios.

materiais didáticos, ampliação de seus espaços, dentre outros recursos necessários provenientes do FNDE/EE, SEME/CFAEE, SEME/GGD, ao atendimento dos alunos com NEE (VITÓRIA, SEME/SPP/CFAEE – PLANO DE TRABALHO/2007, p. 5).

Para a efetivação das ações pedagógicas no atendimento educacional especializado, esse documento, assim como os Planos de Trabalho dos anos subsequentes, prima pela necessidade do trabalho colaborativo entre o professor especializado e o professor da classe comum. Destaca ainda, conforme indicativos da política nacional (BRASIL, 2006):

- atuação de professores-intérpretes das linguagens e códigos aplicáveis; - atuação de professores itinerantes intra e interinstitucionais; - disponibilização de outros apoios necessários à aprendizagem, à locomoção e à comunicação; - salas de apoio pedagógico, nas quais o professor especializado possa realizar a complementação ou suplementação curricular, utilizando procedimentos, equipamentos e materiais específicos em período diverso ao da escolarização.

Outro indicativo dos planos de trabalho da Secretaria, que tem implicações e demandas para a equipe de gestão na organização e na coordenação dos espaços e tempos da escola, principalmente, no que diz respeito ao planejamento e atuação colaborativa⁷ entre os profissionais, refere-se à disponibilização de carga horária para os professores especializados em educação especial.

Conforme prescrito no documento de 2007, esses profissionais precisariam distribuir sua carga horária de 25 horas semanais em duas escolas, “sendo: 15 horas em EMEF⁸ com maior concentração de alunos com necessidades educacionais especiais, por comprometimento motor, sensorial, mental, neurológico, segundo caracterização do MEC/SEESP e Censo Escolar/ SEME, e 10 horas em outra EMEF com menor concentração destes alunos” (VITÓRIA, SEME/SPP/ CFAEE – PLANO DE TRABALHO/2007, p. 5). Já o documento 2008-2009 apenas prescreve que a carga horária desses profissionais será organizada em conformidade com o quantitativo de alunos nas escolas, sem especificar o número de horas em cada escola – incluem-se, aqui, os Centros de Educação Infantil. Além dessa definição, os professores das áreas de surdez, deficiência visual (orientação e mobilidade) e deficiência múltipla atuariam em caráter de itinerância. Para os professores da área de altas habilidades/superdotação, a localização de trabalho seria no Centro de Desenvolvimento do Potencial e do Talento de Vitória (CEDET), desenvolvendo oficinas e projetos de enriquecimento curricular e prestando assessoria às escolas, sempre que necessário.

Sem especificar mais claramente as atribuições da equipe de gestão escolar e dos professores especializados, os documentos apontam para a pertinência de um trabalho colaborativo entre esses profissionais, de modo a garantir os encaminhamentos para diagnóstico dos alunos com indicativos de necessidade de apoio complementar e suplementar na modalidade de educação especial.

7 Na política municipal, a atuação colaborativa entre docentes supõe envolvimento dos professores especializados no cotidiano escolar dos alunos com necessidades educacionais especiais, a partir de uma estreita atuação junto ao professor do ensino comum. Essa atuação pode se dar pelo acompanhamento ao aluno no contexto das salas de aula e/ou nos momentos de planejamentos quando discutem os processos escolares desses alunos, para definir aspectos metodológicos qualificados às suas necessidades.

8 Escola Municipal de Ensino Fundamental.

Por fim, esses indicativos e os propósitos de formação continuada previstos nos documentos supracitados corroboram as políticas de governo da gestão da educação municipal de Vitória para 2005-2008.

A partir dos indicadores enunciados nas pesquisas e das demandas identificadas nas ações em 2006, a Gerência de Formação e Desenvolvimento em Educação (GFDE) aponta como política de formação a ocorrência em diferentes espaços e tempos, quais sejam: nas Unidades de Ensino, nos espaços coletivos interescolares garantidos pela SEME e no Núcleo de Estudo de Pesquisa em Educação (Nepe)⁹.

No que se refere aos processos de formação nas Unidades de Ensino, esses devem ter como foco as problematizações, necessidades e desejos dos profissionais. Sua organização e coordenação devem ser definidas no coletivo da escola. Para isso a equipe de gestão deve se articular com os profissionais no cotidiano escolar, bem como com a SEME/GFDE para garantir tais processos de formação.

Para, provisoriamente, finalizar...

A partir das reflexões apresentadas, gostaríamos de reiterar a necessidade de compreender a *escola* como espaço vivo, processual, com continuidade e descontinuidade no *enredo* da vida cotidiana. Os diversos movimentos que a escola engendra são implicados nas relações sociais dos sujeitos, envolvendo suas particularidades, individualidades e genericidade. Consideramos que esses movimentos precisam estabelecer constantes *diálogos* com os órgãos centrais dos sistemas de ensino na implementação de políticas públicas para a educação, mais especificamente, para a educação especial. Como vimos, uma das grandes tensões que vivemos no cotidiano escolar vincula-se a essas políticas. O atendimento às condições concretas de funcionamento da escola depende de relações estreitas com as ações dos órgãos centrais de ensino.

Há que se considerar que, articulada à esfera da vida cotidiana, existe uma esfera não cotidiana da vida que, no movimento dialético, se dissimula e se expressa, como, por exemplo, a política, a economia e a ciência (LEFEBVRE, 1968; HELLER, 1992). Diante desse movimento dialético, as ações dos profissionais das escolas, mais especificamente, das equipes de gestão precisam, criticamente, articular suas decisões e escolhas no cotidiano aos projetos políticos pensados e elaborados nas esferas não cotidianas da vida escolar.

REFERÊNCIAS

BAPTISTA, Cláudio Roberto. A política nacional de educação especial no Brasil: passos para uma perspectiva inclusiva? In: MARTINS, L. A. R. (Org.). **Práticas inclusivas no sistema de ensino e em outros contextos**. Natal, RN: EDUFRN, 2009.
BRASIL. Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996. Dispõe sobre as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 de dezembro de 1996.

9 Segundo informação obtida na GFDE, o Nepe encontra-se em processo de construção em 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria do Ensino Fundamental. Secretaria de Educação Especial. **Parâmetros curriculares nacionais**. Adaptações curriculares. Estratégias para a educação de alunos com necessidades educacionais especiais. Brasília: MEC/SEF/SEESP, 1998.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA. **Parecer 17/2001**, de 03 de julho de 2001. Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica. Brasília: CNE/CEB, 2001a.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA. **Resolução 02/2001**, de 11 de setembro de 2001, institui as Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica. Brasília: CNE/CEB, 2001b.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. CNE/CP. **Resolução 01/2006**, de 15 de maio de 2006, institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de Pedagogia. Brasília: CNE/CP, 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Direito à educação**: subsídios para a gestão dos sistemas educacionais – orientações gerais e marcos legais. Brasília: MEC/SEESP, 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da Educação Inclusiva**. Brasília: MEC/SEESP, 2008.

GARCIA, Rosalba M. C. Políticas para a educação especial e as formas organizativas do trabalho pedagógico. **Revista Brasileira de Educação Especial**, Universidade Estadual Paulista. v. 12, n. 3, 2006. Marília: ABPEE/FFC-Unesp, 2006.

GOBETE, Girlene. **Política Educacional no Município de Vitória no Período de 1989 a 2004**: implicações nas políticas de educação especial. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, 2005.

HELLER, Agnes. **O cotidiano e a história**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1992.

LEFEBVRE, Henri. **A vida cotidiana no mundo moderno**. São Paulo: Ática, 1968.

MEIRIEU, Philippe. **O cotidiano da escola e da sala de aula**: o fazer e o compreender. Porto Alegre: Artmed, 2005.

MICHELS, Maria Helena. Gestão, formação docente e inclusão: eixos da reforma educacional brasileira que atribuem contornos à organização escolar. **Revista brasileira de educação**, Rio de Janeiro, v. 11, n.33, set./dez. 2006. ISSN 1413-2478.

PANTALEÃO, Edson. Política e Gestão da Educação Especial em foco. In: JESUS, D. M. de (Org.). **Gestão da Educação Especial**: pesquisa, política e formação. Curitiba: Appris, 2012.

PRIETO, Rosângela G. Políticas de melhoria da escola pública para todos: tensões atuais. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISADORES DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, 26., 2003. Poços de Caldas, MG. **Anais...** Poços de Caldas, MG: ANPED, 2003. 1 CD-ROM. GT 15.

VITÓRIA. SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE VITÓRIA. Divisão de Educação Especial. **Diretrizes 2003**: atualização do plano de ação 2002/2003. Vitória, 2003.

VITÓRIA. **Assessoria/Formação junto às Unidades de Ensino-2005**. Vitória, Es: SEME/SPP, 2005.

VITÓRIA. **Proposta teórico-metodológica para a formação dos educadores do município de Vitória-2006**. Vitória, Es: SEME/SPP/GFDE – Gerência de Formação e Desenvolvimento em Educação, 2006.

VITÓRIA. **Política de formação continuada para os profissionais da educação do sistema municipal de ensino de Vitória-2007.** Vitória, Es: SEME/SPP/GFDE – Gerência de Formação e Desenvolvimento em Educação, 2007.

VITÓRIA. **Plano de trabalho-2007.** Vitória, Es: SEME/SPP/CFAEE – Coordenação de Formação e Acompanhamento à Educação Especial, 2007.

VITÓRIA. **Plano de trabalho-2008/2009.** Vitória, Es: SEME/SPP/CFAEE – Coordenação de Formação e Acompanhamento à Educação Especial, 2008.

Ao ingressar na segunda década do terceiro milênio e passados 26 anos desde a promulgação da Constituição de 1988, a Constituição Cidadã como foi alcunhada pelo presidente do Congresso Constituinte que a redigiu, o deputado Ulisses Guimarães, ainda não temos garantido a universalização dos direitos sociais previstos:

“Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

Nos protestos de 2013 se pode identificar faixas pedindo “Fora Paulo Freire” que foi declarado em 2012, por lei aprovada pelo congresso nacional, Patrono da Educação Brasileira. Além disso, se tem em curso movimento de questionamento do sentido e até dos princípios da educação previstos na carta magna. Esses setores que pedem “Fora Paulo Freire” e advogam o controle do ensino para garantir que temas como sexualidade e até a “teoria da evolução” não sejam ensinados na escola defendem abertamente pautas que contrariam princípios da educação nacional previstos na constituição como: “liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas[...]; valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira [...]; gestão democrática do ensino público [...]”.

Nesse contexto, a obra que entregamos à análise de todos/as pretende ancorar reflexões que visem garantir que os acúmulos no que respeita o direito a educação como política do Estado brasileiro seja fortalecida. “Educação, direito de todos e dever do Estado”.



escola de gestores
da educação básica



Laboratório de Gestão da
Educação Básica do Espírito Santo



Pedro & João
EDITORES

ISBN 978-85-7993-743-9



9 788579 937439