

APONTAMENTOS PARA UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA EM TEMPOS DE RETROCESSOS

Rute Regis de Oliveira da Silva
Luciane Terra dos Santos Garcia

(Organizadoras)



Rute Regis de Oliveira da Silva
Luciane Terra dos Santos Garcia
(Organizadoras)

**APONTAMENTOS PARA UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS E
GESTÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA EM TEMPOS
DE RETROCESSOS**

(X Encontro Estadual da ANPAE/RN)

ANPAE
2020

ANPAE – Associação Nacional de Políticas e Administração d Educação

Presidente

Romualdo Luiz Portela de Oliveira -

Vice-presidentes

Jorge Nassim Vieira Najjar (Sudeste) -

Andréia Ferreira da Silva (Nordeste) -

Carina Elisabeth Maciel (Centro-Oeste) -

Elton Luiz Nardi (Sul) -

Ney Cristina Monteiro de Oliveira (Norte) –

Diretores

Sandra Maria Zákia Lian de Sousa - Diretora Executiva -

Pedro Ganzeli - Diretor Secretário -

Adriana Aparecida Dragone Silveira - Diretora de Projetos Especiais -

Emília Peixoto Vieira - Diretora de Publicações -

Dalva Gutierres - Diretora de Pesquisa -

Luiz Fernandes Dourado - Diretor de Intercâmbio Institucional -

Márcia Ângela Aguiar - Diretora de Cooperação Internacional -

Maria Vieira da Silva - Diretora de Formação e Desenvolvimento -

Maria Angélica Pedra Minhoto - Diretora Financeira –

Editores

Marcelo Siqueira Maia Vinagre Mocarzel - Editora

Sabrina Moehlecke - Editora Associada

Conselho Fiscal

Maria Couto Cunha -

Erasto Fortes Mendonça -

Cleiton de Oliveira –

Conselho Editorial

Almerindo Janela Afonso, Universidade do Minho, Portugal

Bernardete Angelina Gatti, Pesquisadora Senior na Fundação Carlos Chagas,
São Paulo

Candido Alberto Gomes, Universidade Católica de Brasília (UCB)

Carlos Roberto Jamil Cury, PUC de Minas Gerais / (UFMG)

Célio da Cunha, Universidade de Brasília (UNB), Brasília, Brasil

Fernando Reimers, Harvard University, Cambridge, EUA

Inés Aguerrondo, Universidad de San Andrés (UdeSA), Buenos Aires, Argentina

João Barroso, Universidade de Lisboa (ULISBOA), Lisboa, Portugal

João Ferreira de Oliveira, Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia, Brasil

João Gualberto de Carvalho Meneses, (UNICID), Brasil

Juan Casassus, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago,
Chile

Licínio Carlos Lima, Universidade do Minho (UMinho), Braga, Portugal

Lisete Regina Gomes Arelaro, Universidade de São Paulo (USP), Brasil

Luiz Fernandes Dourado, Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia, Brasil

Márcia Angela da Silva Aguiar, (UFPE), Brasil

Maria Beatriz Moreira Luce, (UFRGS), Brasil

Nalú Farenzena, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil

Rinalva Cassiano Silva, (UNIMEP), Piracicaba, Brasil

Sofia Lerche Vieira, Universidade Estadual do Ceará (UECE), Fortaleza, Brasil

Steven J Klees, University of Maryland (UMD), Maryland, EUA

Walter Esteves Garcia, Instituto Paulo Freire (IPF), São Paulo, Brasil

Sobre a Biblioteca Virtual da ANPAE

A Biblioteca Virtual da ANPAE constitui um programa editorial que visa a publicar obras especializadas sobre temas de política e gestão da educação e seus processos de planejamento e avaliação. Seu objetivo é incentivar os associados a divulgar sua produção e, ao mesmo tempo, proporcionar leituras relevantes para a formação continuada dos membros do quadro associativo e o público interessado no campo da política e da gestão da educação.

Ficha Catalográfica

SI586p	Apontamentos para uma análise das políticas e gestão da educação brasileira em tempos de retrocessos / Rute Regis de Oliveira da Silva e Luciane Terra dos Santos Garcia (organizadoras.), Meio Eletrônico - Brasília: Anpae, 2020.
	E-book, Formato PDF, 177 páginas ISBN:
	1. Política Educacional 2. Gestão da Educação 3. Educação Brasileira. I. Silva, Rute Regis de Oliveira da. II. Garcia, Luciane Terra dos Santos III. Título
	CDD 379 CDU 37.014/49

Todos os arquivos aqui publicados são de inteira responsabilidade dos autores e coautores. Os artigos assinados refletem as opiniões dos seus autores e não as da ANPAE, do seu Conselho Editorial ou de sua Direção.

@npae

Associação Nacional de Política e Administração da Educação
Fundação Universidade de Brasília – Faculdade de Educação
Campus Universitário Darci Ribeiro, Asa Norte, Brasília, DF 70410-900
anpae@anpae.org.br – publicacao@anpae.org.br - <http://www.anpae.org.br>

Serviços Editoriais

Planejamento gráfico, capa e editoração eletrônica:

Carlos Alexandre Lapa de Aguiar.

carlosaguiar48@gmail.com

Distribuição gratuita.

SUMÁRIO

Apresentação

- ❖ *Rute Régis de Oliveira da Silva* 6
- ❖ *Luciane Terra dos Santos Garcia*

Capítulo 1. A educação brasileira em tempos de retrocesso e de regulação pelo mercado: apontamentos para a análise de uma conjuntura em ebulição 9

- ❖ *Eveline Algebaile*

Capítulo 2. As metas do PNE 2014-2024 e a expansão da pós-graduação stricto sensu na Universidade do Estado do Rio Grande do Norte 26

- ❖ *Gilneide Maria de Oliveira Lobo*
- ❖ *Alda Maria Duarte Araújo Castro*

Capítulo 3. A valorização dos professores da educação básica nos planos nacional e estadual de educação do Estado do Rio Grande do Norte 49

- ❖ *Magna França*
- ❖ *Rute Régis de Oliveira da Silva*

Capítulo 4. Educação municipal, descentralização e democratização: debates e desafios 74

- ❖ *Maria Valquíria de Vasconcelos Cordeiro*
- ❖ *Andréia Ferreira da Silva*

Capítulo 5. A avaliação política do sistema de monitoramento e avaliação institucional – SIMAIS/RN 94

- ❖ *Luciane Terra dos Santos Garcia*
- ❖ *Felipe Daniel Barros Diniz*
- ❖ *Maria Aparecida de Queiroz*

Capítulo 6. Gestão escolar em tempos de responsabilização na rede pública municipal de ensino em Mossoró/RN 118

- ❖ *Allan Solano Souza*
- ❖ *Arlene Maria Soares de Medeiros*

Capítulo 7. Desconfiguração da Educação de Jovens e Adultos em Natal. 143

- ❖ *Alessandro Augusto de Azevêdo*

Capítulo 8. Ação Educação Democrática: produção de sentidos em defesa da educação, da democracia e da liberdade 164

- ❖ *Marcia Betania de Oliveira*
- ❖ *Francisca de Fátima Araújo Oliveira*

APRESENTAÇÃO

Essa obra coletiva é fruto da sistematização de discussões provenientes do X encontro estadual da ANPAE/RN que teve como tema central: *A conjuntura atual e a política educacional brasileira: perspectivas e desafios*. Na oportunidade pesquisadores, estudantes e gestores escolares do campo da educação refletiram acerca das políticas educacionais em curso, em tempos considerados de retrocessos. As discussões versaram pela regulação do mercado, passando pela discussão do currículo e da formação docente, da avaliação e da gestão educacional, entrelaçadas com o debate do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/14) e seu alinhamentos nos estados e municípios.

O primeiro artigo da Profa. Eveline Algebaile intitulado *a educação brasileira em tempos de retrocessos e de regulação pelo mercado: apontamentos para análise de uma conjuntura em ebulição* nos possibilita refletir sobre os retrocessos a partir de algumas problematizações sobre o sentido das mudanças em curso e sobre os aspectos que indicam o movimento regressivo, que no seu ponto de vista, devem ser levados em conta no debate sobre uma conjuntura que ainda se encontra em plena ebulição.

O Segundo artigo trata da expansão da pós graduação stricto sensu na Universidade do Estado do RN. As autoras Gilneide Maria de Oliveira Lobo e Alda Maria Duarte Araújo analisa a expansão da pós-graduação no período de 2010 a 2017 na UERN, estabelecendo uma relação com as metas 13 e 14 do Plano Nacional de Educação (2014-2024), revelando nas análises que mesmo com o crescimento que a pós-graduação tem demonstrado nos últimos anos, ainda há discrepâncias entre regiões e unidades da federação. A Valorização dos professores da educação básica foi o tema discutido pelas professoras Magna França e Rute Regis de Oliveira da Silva.

As autoras apresentaram resultados sintéticos da análise das metas do Plano Nacional de Educação (Metas 15, 17 e 18) tendo como referência o

Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das metas do PNE, contextualizando essas metas ao Plano Estadual de Educação do Estado do Rio Grande do Norte (PEE/2015-2025). A educação municipal, a descentralização e a democratização foram discutidas pelas autoras Maria Valquíria de Vasconcelos Cordeiro e Andréia Ferreira da Silva. A avaliação política do Sistema de Monitoramento e Avaliação Institucional - Simais - do estado do Rio Grande do Norte foi sistematizada pelos autores Luciane Terra dos Santos Garcia, Felipe Daniel Barros Diniz e Maria Aparecida de Queiroz. Em seguida temos o artigo de Allan Solano Souza e Arilene Maria Soares de Medeiros, versando sobre a Gestão escolar em tempos de responsabilização na rede pública municipal de ensino em Mossoró/RN. A Educação de Jovens e Adultos foi o tema debatido pelo Prof. Alessandro Augusto de Azevêdo. O autor traz elementos do processo de assunção da Educação de Jovens e Adultos (EJA) como modalidade de ensino, na rede pública municipal de Natal, no Rio Grande do Norte, contextualizando essa trajetória entre os anos de 2000 a 2015. Finalizando, temos o artigo das professoras Marcia Betania de Oliveira e Francisca de Fátima Araújo Oliveira que trata da educação democrática, em meio a movimentos por uma escola “sem partido”, e de combate à “doutrinação”. A pesquisa se dá por meio de buscas no site Ação Educação Democrática/ANPED na perspectiva de mapear e destacar ações que possibilitam refletir impasses, demandas, limites de contra ataques à liberdade acadêmica.

Rute Regis de Oliveira da Silva
e
Luciane Terra dos Santos Garcia

CAPÍTULO I

A EDUCAÇÃO BRASILEIRA EM TEMPOS DE RETROCESSO E DE REGULAÇÃO PELO MERCADO: APONTAMENTOS PARA A ANÁLISE DE UMA CONJUNTURA EM EBULIÇÃO



A educação brasileira em tempos de retrocesso e de regulação pelo mercado: apontamentos para a análise de uma conjuntura em ebulição

Eveline Algebaile

O debate sobre a situação da política educacional brasileira desde, pelo menos, o ano de 2014 – quando são definidos mais claramente aspectos decisivos da crise política que levaria o país ao golpe institucional consolidado em 2016¹ e a seus desdobramentos – tem dado especial destaque para os riscos de retrocesso e de crescente regulação da educação escolar pelo mercado.

Neste artigo, buscamos apresentar algumas problematizações sobre o sentido das mudanças em curso, sobre os aspectos que indicam seu movimento regressivo e sobre suas aproximações em relação aos critérios, valores e formas de operar, típicos dos mercados. São problematizações apresentadas e desenvolvidas de forma aberta, exploratória, já que nosso intuito é elencar aspectos que, de nosso ponto de vista, devem ser levados em conta no debate sobre uma conjuntura que ainda se encontra em plena ebulição.

¹ Entendendo a crise como um processo, e não como um fato, podemos observar que seus traços fundamentais se revelam nitidamente em 2013, com a disseminação de manifestações sociais dirigidas a variadas pautas, mas capturadas e intensificadas pela grande mídia e por variados segmentos conservadores como manifestações de oposição ao Governo do Partido dos Trabalhadores. As instabilidades geradas a partir de então, que levaram, em 2016, ao Impeachment da presidenta reeleita Dilma Rousseff, não se encerram neste fato, apresentando desdobramentos sucessivos e complexos que ainda constituem o centro dinâmico do próprio momento presente. Entendemos ser um golpe institucional pela forma como variados meios jurídicos, parlamentares e policiais foram acionados para viabilizar uma destituição governamental revestida de uma aparente legitimidade jurídica. Mas o espectro efetivo dos interesses e da participação conservadora nesse processo envolve de forma central a grande mídia brasileira e variados setores do capital internacional que tinham e têm grandes interesses de subordinação e recondução da economia latino americana.

Essa escolha aproxima este texto dos ensaios interpretativos de caráter geral, panorâmico, em detrimento de uma explicitação e um aprofundamento mais rigorosos dos fundamentos conceituais e analíticos implicados no debate. Mas entendemos ser uma escolha válida, considerando-se as contribuições que podem trazer para o gradual delineamento do complexo quadro de acontecimentos e implicações que ainda não se revelaram por completo no processo considerado.

Uma observação preliminar importante diz respeito à necessidade de iniciarmos a discussão pretendida com uma reflexão, ainda que breve, sobre a própria ideia de retrocesso. Afinal, o emprego bastante generalizado dessa ideia, no atual contexto, indica que há um razoável consenso a respeito do sentido negativo de tais mudanças, ou seja, de que tais mudanças implicam perdas em relação a um quadro ou tempo anterior, e, no entanto, nem sempre se observa o mesmo consenso em relação ao que se considera conquista e perda, bem como aos seus marcos referenciais.

Esse é, portanto, o assunto do primeiro tópico, que visa discutir a ideia de retrocesso, problematizando algumas referências e critérios presentes no debate das mudanças que incidem sobre a política educacional brasileira.

1. Retrocesso em relação a quando? Retrocesso em relação a quê?

Em sentido geral, a ideia de retrocesso carrega sempre a pressuposição de que, em algum âmbito, uma condição mais avançada e favorável foi alcançada, em algum momento, constituindo-se em uma espécie de parâmetro que passa a referenciar nossa avaliação dos novos acontecimentos e condições, considerando-os positivos ou negativos conforme sua comparação com esse parâmetro.

Essa pressuposição pode trazer implícita uma expectativa de solidez e progressividade das conquistas. Ou seja, expectativa de que os avanços, uma vez conquistados, tendam a se tornar sólidos a ponto de constituir uma nova estrutura, uma nova base a partir da qual a história continuará a se desenvolver sem ameaças de que problemas já superados voltem à cena.

Nessa perspectiva, falar em retrocesso na política educacional implicaria reconhecer que, no âmbito educacional, foram logrados avanços que se julgava

(ou se esperava que fossem) sólidos, mas que, em um novo contexto, estão sendo ameaçados ou concretamente erodidos, desconstruídos ou anulados, de tal forma que se produz uma espécie de dupla perda: perdem-se não apenas as conquistas em sua especificidade, mas também o chão que elas, em conjunto, passaram a constituir, a base que se acreditava ter para dar prosseguimento à história.

O debate a respeito da situação regressiva das políticas educacionais e das políticas sociais no Brasil, no contexto da crise e da ruptura política vinculada ao golpe institucional consolidado em 2016, tem ressaltado com veemência tanto a condição geral de ameaça, quanto as erosões, desconstruções e anulações de aspectos de tais políticas que eram entendidos não só como avanços e conquistas pontuais, mas também um novo patamar histórico, um “marco de não retorno”, para lembrar uma brilhante expressão de Francisco de Oliveira (2003, p. 3).

Mas é importante observar que os parâmetros que referenciam essa avaliação de retrocesso são variados. E, em um contexto no qual a construção de compreensões compartilhadas sobre as conquistas e as perdas torna-se uma ferramenta de resistência das mais importantes, é fundamental avançar na identificação e debate dessas variações.

Devemos lembrar, por exemplo, que bem antes da eclosão de importantes aspectos da crise política, em 2013 e 2014, muitas análises já atribuíam caráter regressivo a variados aspectos ou à totalidade da política educacional dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010), bem como do primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). E a variedade de referências mostra-se ainda presente no debate atual, indicando que uma ideia de geral de retrocesso parece se projetar sobre tudo e sobre todos, gerando indistinção entre conjunturas, projetos e práticas, a disseminação de um sentimento de desconfiança e, por conseguinte, formas de descrédito na política que fragilizam a luta e abrem espaço ao oportunismo.

Compreendemos que o largo período que envolve a elaboração da Constituição de 1988 e os desdobramentos políticos seguintes são marcados por variações e contradições cuja desconsideração fragiliza relevantes conquistas que, potencialmente, podem ser a base de novas modificações de

caráter positivo. Tratar, homoganeamente, todo o período pós-constitucional, projetando sobre ele um estigma generalizado de perda e retrocesso, é, nesse sentido, um equívoco. Por isso, entendemos que uma das tarefas do debate sobre os retrocessos na política educacional é identificar com mais precisão, os avanços que referenciam as variadas avaliações, para que possamos, também, melhor definir as perdas ou ameaças que, agora, constituem o terreno de ação daqueles que se vinculam, historicamente, às lutas por educação pública de qualidade no Brasil.

Nessa perspectiva, é interessante observar que a referência mais generalizada a respeito dos avanços que estão sob ataque são as conquistas jurídicas vinculadas à Constituição Federal de 1988. Mesmo em análises da política educacional dirigidas à comparação entre os diferentes governos dos últimos 30 anos, buscando evidenciar suas linhas de continuidade ou suas diferenciações, essa Constituição aparece como um parâmetro de peso decisivo nas avaliações.

De fato, trata-se de um Constituição fartamente reconhecida, na literatura sobre direitos sociais e políticas públicas, como expressiva de um momento de ápice na definição de direitos, seja pela inédita amplitude e criticidade do debate público que seu processo de elaboração suscitou, seja pelo quadro real de disposições constitucionais que consolidou, seja, ainda, pelas inúmeras medidas que dela tiveram que se desdobrar – como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990, e a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em 1993 –, resultando em um novo quadro geral de leis referidas a direitos sociais e ao seu exercício que deram novo chão para a construção de condições reais de realização e expansão de tais direitos.

Porém, no debate em curso desde então, ela figura, muitas vezes, como referência de fundo muito superior ao seu caráter jurídico, em sentido estrito, sendo definida como espécie de “novo Estado pactuado” que constitui, simultaneamente, um ponto de partida, um trajeto a ser seguido e um modelo a ser alcançado, de tal sorte que a análise da política educacional praticada se faz, predominantemente, em comparação com a realidade figurada na Constituição, que, como em qualquer peça jurídica, é uma realidade idealizada, que não se realiza sem as mediações da prática social e política concretas. Essa consideração idealizada da Constituição tem como efeito direto uma

avaliação tendencialmente negativa da política praticada, trazendo problemas importantes para a análise tanto dos avanços quanto dos retrocessos.

Os problemas aqui são de variadas ordens. Primeiro, muitas vezes, atribui-se à Constituição Federal uma virtuosidade e uma condição imperativa que ela, de fato, não tem. Ela é um momento em um processo histórico complexo de luta por direitos. Expressa uma correlação de forças favorável aos trabalhadores (quando comparada com momentos precedentes à sua elaboração), impulsionada pela profunda crítica social à quebra da democracia na larga conjuntura de Ditadura Civil Militar que a antecedeu. Mas é um momento jurídico que tem, inevitavelmente, suas contradições, expressas em imprecisões ou incongruências no texto constitucional que, por vezes, só se revelam quando ele é exposto às condições concretas de realização do que ali foi definido. Assim, o processo posterior, de dar concretude às disposições constitucionais, não pode ser esperado como processo de desenvolvimento natural, linear. É, inevitavelmente, um processo tão ou mais conflituado que o processo de elaboração legislativa. Suas disposições continuam em disputa, e no curso dessa história, como aprendemos com autores como Gramsci (2000 e 2002), Thompson (2002a, 2002b e 2004) e Fernandes (1974 e 2009), as forças sociais e políticas, presentes em sua disputa, alteram seu peso e sua posição. Tudo isso precisa ser levado em conta no balanço de “perdas” e “ganhos”.

Em segundo lugar, como já indicado acima, o tratamento binário da política educacional, em que um momento constitucional entendido como virtuoso é oposto a um momento posterior de realização política entendido como degenerado, atribui ao processo pós-CF88 uma homogeneidade, linearidade e continuidade que ele não tem. Há diferentes conjunturas a partir de então, não apenas do ponto de vista político-governamental, mas também político-social, econômico, político-institucional, que expressam importantes alterações, conflitos, instabilidades, possibilidades e contradições. Nesse meio, ocorrem conquistas, por vezes, importantes conquistas que, em um modelo binário de análise, ou não são percebidas como tal ou são subdimensionadas.

Este é o caso, a nosso ver, de conquistas como as relacionadas à Lei que instituiu um piso salarial nacional para os profissionais do magistério, Lei nº 11.783, de 16 de julho de 2008; à criação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, e à expansão de Institutos Federais de Educação, Ciência e

Tecnologia. São exemplos de políticas que não têm caráter residual nem paliativo: entre outras qualidades, mexem com as bases históricas da realização de políticas públicas, buscando instituir uma escala nacional para a definição de marcos referenciais da remuneração e do trabalho docente (Lei do Piso) e para a organização institucional da assistência social (SUAS); expandem concretamente, do ponto de vista quantitativo, territorial e do alcance dos diferentes segmentos sociais, a oferta de serviços públicos (que, no caso dos IFs, por exemplo, implicou expansão da oferta de ensino médio em instituições de maior qualidade, seja por sua infraestrutura material, seja pelas condições institucionais de realização e remuneração do trabalho docente, muito superiores aos padrões historicamente praticados pelas redes estaduais); expandem o campo de atuação de profissionais vinculados a políticas referidas a direitos, ampliando as oportunidades de trabalho, dinamizando a formação inicial e continuada desses profissionais, e alterando as condições nas quais os profissionais de diferentes setores precisam interagir, promovendo alterações na experiência profissional de importante caráter formativo.

Políticas com esse perfil definem novos marcos de relação entre a população e os serviços públicos, e entre os serviços e seus profissionais, constituindo uma potente matriz de novas modificações e mobilizando novas expectativas sociais em relação às políticas referidas a direitos. No entanto, muitas vezes, elas aparecem subdimensionadas nas análises acadêmicas e no debate público, ou aparecem por meio de um desproporcional destaque atribuído a seus defeitos e limites, em leituras “em negativo” que resultam de sua comparação com a realidade virtuosa apreendida da Constituição Federal ou com horizontes políticos que ainda não encontram condições objetivas e subjetivas para a realização integral no presente.

Assim, sem abrir mão de um reconhecimento da CF de 1988 como um novo marco regulatório, incontestavelmente, avançado, parece-nos fundamental que a análise do quadro de retrocessos não abra mão de se amparar também no inventário de suas delimitações e limitações, contradições e incongruências, bem como no inventário das conquistas dos últimos 30 anos. Estas, em vários casos, não são linearmente derivadas das conquistas constitucionais; e, mesmo que incompletas, imperfeitas, contraditórias, delinearam novas bases e horizontes de concretizações e de lutas que passam

a ser severamente atacados no contexto da ruptura institucional relacionada ao golpe jurídico-parlamentar de 2016, um momento de inflexão decisiva em relação ao estágio de compreensão e definição de direitos e políticas sociais e educacionais a que havíamos chegado no rico e complexo processo político-social constituído pela luta antiterrorista, pela busca das formas democráticas, pela elaboração de uma nova Constituição, e pelas tentativas de realizar o que nela se identificava como avanço, tentativas manifestadas de formas múltiplas no curso da história: nas lutas, nos debates, na prática social, na elaboração jurídica, na prática profissional e institucional, bem como na ação governamental, entre outras formas.

Há várias possibilidades de construção analítica, valorizando essa perspectiva, ancorando a avaliação das regressões ou riscos de regressão atuais na tentativa de uma mais ampla identificação dos aspectos precedentes que podem ser considerados negativos e positivos, lembrando que tanto um quanto outro envolvem as políticas governamentais, mas são irreduzíveis a elas. Afinal, para o bem e para o mal, há aspectos das relações e das práticas sociais que precedem as políticas, incidem na sua realização, ou, mesmo que fomentados por políticas, não são seus meros efeitos lineares. Lembremos, neste sentido, novamente com Gramsci (2000 e 2002), que as políticas expressam correlações de forças e, por isto, podem, em alguns contextos, falar menos das intencionalidades de um governo do que da força dos segmentos sociais que as disputam.

Um acontecimento inspirador a respeito da complexa implicação entre ações governamentais e sociedade civil na análise de políticas públicas, neste caso, é o movimento de ocupação de escolas públicas que ocorreu em vários estados brasileiros nos anos de 2015 e 2016.

De um lado, é válido reconhecer que o movimento das ocupações vincula-se, em parte, a mudanças objetivas e subjetivas nas políticas e na prática concreta da educação escolar que ampliaram o horizonte e a motivação de luta por educação pública, fortalecendo a formação de forças sociais autênticas capazes de disputar, por dentro, a escola e o direito à educação. De outro lado, é igualmente certo que as feições assumidas pelo movimento de ocupação não podem ser tratadas nem como um resultado direto dessa

alteração de horizontes, nem como uma alteração endógena do campo estudantil, descolada das alterações político-sociais-educacionais gerais.

Outro aspecto a ressaltar é que um movimento desse tipo é, por si, um avanço, uma conquista, não apenas em relação aos movimentos sociais, mas também em relação às políticas públicas. Ele expressa um processo de alteração de forças sociais e políticas vinculadas à escolarização como direito e a um conjunto amplo de valores que, reconhecidos, tendem a modificar a própria substância da formação escolar.

Nesse sentido, variadas conquistas implicadas com a emergência desse movimento estão severamente afetadas num contexto em que a mercantilização da escola, os constrangimentos do debate escolar e a militarização da formação se anunciam como projeto, configurando formas brutais, mas, capilares de retrocessos cujo enfrentamento requer ações bem mais incisivas que “a defesa da lei”.

O centro decisivo da discussão do retrocesso, a nosso ver, reside na nossa capacidade de mergulhar nessa multiplicidade de aspectos e atravessamentos e realizarmos um balanço das mudanças objetivas e subjetivas que, mesmo diante das ameaças atuais, podem ser acionados como base para as lutas e disputas.

Com essas observações preliminares, podemos dirigir nossas indagações, mais especificamente, ao que pode ser considerado retrocesso no âmbito das políticas educacionais.

2. Quais os tipos de mudanças implicados com os retrocessos (ou riscos de retrocessos) nas políticas educacionais?

O acompanhamento da vasta literatura que já vem se formando sobre as mudanças das condições de realização de políticas públicas a partir do golpe de 2016 possibilita identificar, ao menos, três âmbitos de mudanças que devem ser levados em conta vislumbram-se os retrocessos ou riscos de retrocessos em curso no campo da educação escolar:

- a) as mudanças propriamente educacionais;

b) as mudanças políticas que, apesar de não circunscritas ao campo da educação, o atingem diretamente (mudanças orçamentárias, reforma da previdência e trabalhista, teto de gastos, asfixia dos estados e etc.);

c) e as mudanças que dizem respeito ao novo conjunto geral de referências subjetivas que passam a tensionar a educação escolar, mexendo com noções como as de direito, mérito, diferença, desigualdade, autoridade etc.

Evidentemente que as “mudanças propriamente educacionais”, de certo modo, constituem o elemento menos dinâmico desse retrocesso, para que elas, provavelmente, sejam mais expressão e desdobramento dos outros âmbitos, do que operadores diretos dessa dinâmica regressiva.

As mudanças dos outros dois âmbitos – as mudanças políticas e as mudanças subjetivas, em geral – não apenas instituem novas condições de elaboração e implementação das mudanças educacionais, como também fazem com que possam ocorrer mudanças educacionais regressivas sem que políticas nesse sentido sejam anunciadas. Ou seja, aspectos da política educacional não modificados de imediato por novas normativas (como a organização do Conselho Nacional de Educação, ou a dinâmica da sala de aula etc.) têm seu funcionamento alterado, às vezes em profundidade, pelas novas instabilidades, relativas seja à carreira docente, seja ao futuro em geral, seja à liberdade de abordar assuntos em sala de aula etc.

Um exemplo importante disto pode ser encontrado nos eventos relacionados ao fortalecimento da organização “Escola sem partido”² no contexto da crise política ainda em curso. Mesmo sem obter qualquer êxito em termos de implantação de novas normativas educacionais, essa organização dispôs de tal forma da dinâmica midiática e institucional que fomentou um avassalador movimento de restrições à presença, nos espaços e processos escolares, do debate crítico, em geral, e, particularmente, do debate social sobre os constrangimentos relativos a gênero, diferenças raciais e culturais, diferenças de classe, religiosidade, etc.

² Um inventário amplo da criação dessa organização, dos meios de que se utiliza e de seus efeitos no campo da educação escolar pode ser encontrado na coletânea organizada por Frigotto, em 2017, intitulada “Escola ‘sem partido’: esfinge que ameaça a educação e a sociedade brasileira”.

Assim, pretendemos ressaltar que as mudanças políticas que definem novas regras gerais relativas ao trabalho e aos gastos públicos, assim como as mudanças no quadro geral de debate público sobre direitos e diferenças, produzem um quadro de constrangimentos objetivos e subjetivos à educação escolar como direito que, por si, cria condições para que concepções e regras há muito pactuadas - e pactuadas a partir de lutas amplas e densas, lutas com relevantes amadurecimentos – sejam facilmente inquiridas, desqualificadas, descartadas e, até mesmo, criminalizadas.

Nesse contexto, a escola torna-se constrangida e tem suas condições gerais de realização alteradas, viabilizando-se a instauração de mudanças efetivamente legislativas, como a Reforma do Ensino Médio e a Base Nacional Comum Curricular, que imprimem forma jurídica e normativa importantes a essas alterações, mas não são seus efetivos “promotores”. São, acima de tudo, expressão das alterações nas relações de forças e nas condições gerais de disputa da política, alterações que, no atual contexto, fazem com que alguns problemas e concepções restritivas, considerados superados, apareçam com um vigor surpreendente - inclusive por sua desproporção em relação à relevância política das forças que as sustentam – alterando “em ato” a política educacional, e fazendo disto uma nova base para a mudança normativa que consolida e cristaliza a regressão.

3. Como entender o risco da regulação pelo mercado nesse contexto?

Entendemos que o risco da subsunção da educação escolar ao mercado, à lógica de mercado, vai, neste contexto, muito além da privatização de serviços, em sentido estrito, e da adoção de estratégias de gestão típicas do campo empresarial.

Mas, explicando melhor a nossa compreensão a esse respeito, consideramos pertinente lembrar dois sentidos correntes do termo “regulação pelo mercado” que têm implicações vitais para esse debate.

Primeiro: a regulação pelo mercado, de forma corrente, é um termo que designa a compreensão de que o funcionamento das relações de mercado é capaz de gerar, por si, ou com certos condicionamentos de suas próprias instituições, limites, direcionamentos e regularidades que oferecem ao mercado

as melhores condições, dinamismos e impulsos de realização de seus intuitos. A livre concorrência entre as empresas levaria à busca de barateamento da produção visando à obtenção de preços de mercadoria competitivos no mercado; isso, por sua vez, favoreceria a expansão do consumo, conseqüentemente, a produção, e daí por diante.

Segundo: o termo pode também designar, ainda de modo restrito, a regulação geral de um campo pela dinâmica do mercado correspondente. Um exemplo ilustrativo pode ser dado com o campo da saúde: dizer que o campo da saúde é regulado pelo mercado indicaria, neste caso, que o campo da saúde está, de algum modo, subsumido ao mercado da saúde, de modo que a oferta de serviços de saúde, seu preço, as condições de acesso, a qualidade dos materiais e serviços empregados, dar-se-iam conforme a dinâmica resultante da relação entre produção (dos materiais, equipamentos e serviços), distribuição e consumo inerente às relações de mercado tal como definidas no setor da saúde. Tal como no primeiro caso, tende a estar implícita, aí, a ideia de que a diversificação da oferta de serviços e materiais de saúde e a concorrência entre as empresas que as produzem e as colocam no mercado, entre outros aspectos, levariam ao alcance de um equilíbrio de preços, favorecendo o consumo; de que seriam constituídas várias faixas dentro desse mercado, cuja concorrência interna levaria à constituição correspondente de faixas de preços condizentes com as faixas de serviços; que os segmentos de consumidores buscariam serviços e produtos conforme seus critérios.

Tentamos delinear acima, ainda que de forma excessivamente esquemática, uma concepção genérica e positivada da regulação de mercado que está bastante presente nas formas correntes de dispor sobre a relação entre serviços públicos e mercado, como, por exemplo, em falas governamentais e na mídia, ocultando vários e seus mais relevantes aspectos.

Essa forma oculta, em primeiro lugar, o primado dos interesses de mercado na condução dos vários momentos da sua dinâmica, de tal forma que as eventuais reduções dos custos de produção tendem a ser permanentemente reabsorvidas pelo próprio capital, na forma de lucros expandidos.

Oculta, também, que parte da redução dos custos de produção lograda se realiza, por exemplo, pelo deslocamento de parte dos processos produtivos para localidades e mercados de trabalho mais baratos para o capital, implicando

alteração no plano geral de composição do fundo público do qual deverão sair os investimentos estatais em infraestrutura e políticas sociais. Ademais, a esse deslocamento da produção correspondem movimentos similares de busca de novos mercados que alteram a dinâmica de acesso aos produtos.

Oculto, ainda, que a busca de novos mercados é impulsionada pela criação de novas necessidades sociais cada vez mais discutíveis e artificiais, e que a tentativa de expansão do consumo é impulsionada pela crescente obsolescência programada dos produtos. E que a naturalização da obsolescência programada, por conseguinte, implica a instauração de uma cultura do descarte que é extremamente nociva para o meio ambiente, para a garantia de acesso de todos aos recursos que deveriam ser distribuídos como bens comuns.

Por fim, oculto que essa cultura do descarte é nociva para a própria organização de nossa vida presente e futura, já que há mais de seis décadas, esse padrão de consumo, ancorado na redução progressiva do tempo de descarte de produtos, vinculou, tragicamente, as sociedades capitalistas modernas ao endividamento generalizado.

O certo é que já não estamos mais em uma definição em que a regulação pelo mercado apareça como um fenômeno circunscrito às atividades econômicas mais objetivas e diretamente envolvidas com a produção e o consumo de produtos.

A regulação pelo mercado, nesse sentido mais complexo e profundo, implica a disseminação de primados e valores, capazes de reorientar ou instaurar comportamentos sociais instrumentais não apenas aos interesses mais imediatos do mercado, em sentido estrito, mas também à própria lógica geral e mesmo ao *ethos* do mercado como imperativo, algo que se sobrepõe e governa as variadas relações humanas.

Nesse caso, lembrando um alerta pertinente de Dardot e Laval (2016), quando diz que a lógica de mercado deve ser entendida como um componente objetivo e subjetivo importante de uma espécie de “regime normativo das relações humanas”, que faz predominar, nas ações cotidianas dos sujeitos, formas de ser, pensar e agir que reforçam o que interessa ao mercado. Isso pode ser observado, no campo educacional, em variados aspectos implicados com a progressiva automatização de novas formas e escalas de consumo de

serviços educativos, como na difusão da ideologia do mérito e de mecanismos concretos de segmentação do campo e dos processos de formação segundo critérios supostamente de mérito, que induz a incessante busca de nova formação, a incessante disputa dos segmentos mais prestigiados etc; ou, como no caso da disseminação de mecanismos de avaliação institucional, que instaura, gradualmente, uma lógica bancária de avaliação, que define hierarquias entre instituições e cursos, autorizando a alteração das práticas formativas visando ao “melhor desempenho”, e, nessa esteira, a aquisição de pacotes e a contratação de serviços de terceiros, entre outros meios.

As concepções e práticas implicadas, nos exemplos acima apresentados podem ter ramificações em variadas escalas da formação social, delas derivando-se disposições subjetivas – como o individualismo e a disposição para a busca da distinção, do privilégio – que se contrapõe ao direito coletivo com princípio orientador das relações humanas.

Considerando essas implicações, fica claro que ter o mercado, com sua lógica e seu *ethos*, como algo capaz de embasar legitimamente a realização de políticas públicas, implica uma alteração profunda da própria noção de público, já que essa noção, em sua versão mais crítica e socialmente compromissada, pressupõe meios e formas de realização de políticas que ampliem e aproximem progressivamente e de forma transparente (princípio da publicidade) as formas de acesso e exercício, enquanto a lógica de mercado pressupõe o oposto disso, ou seja, a diferenciação como norma, assentada nos próprios princípios de funcionamento do mercado: diferenciação, concorrência, acumulação, classificação, obsolescência, consumo, cópia e reprodução.

É com base nesse complexo conjunto de aspetos que entendemos que falar em risco de regulação da educação pelo mercado implica identificar um campo de problemas bem mais amplo e profundo que o da privatização direta da educação escolar, em sentido estrito, porque envolve aspectos variados e dinâmicos da subsunção da educação pública aos princípios, valores e imperativos das relações de mercado e, por conseguinte, a subsunção da formação humana aos seus critérios e valores perversos e destrutivos. _

A educação pública no Brasil se constitui, não apenas hoje, mas também historicamente, em um campo de realização da economia extremamente vasto e ainda não completamente desbravado pelos interesses do capital. O tipo

particular de interesse e de assalto de diferentes frações do capital à nossa educação pública foi brilhantemente elucidado, na década de 1980, por Gaudêncio Frigotto (2001), em sua tese sobre a produtividade de uma escola segmentada e decisivamente degradada nas suas faixas mais populares. Desvendando o enigma de uma história de expansão escolar que não elimina a produção de uma escola de baixa qualidade, Frigotto imprime visibilidade às instrumentalidades que essa expansão tem para o capital, em termos da permanente expansão de eixos de realização da economia – construção civil, mobiliário, livros didáticos, equipamentos de comunicação, material de papelaria, indústria de uniformes etc... – que vinculam a expansão da oferta escolar ao lucro, e não à efetiva ampliação da formação educacional da população.

Teríamos, agora, que nos perguntar: que outros aspectos se tornam mais fortes e presentes no atual processo?

4. Observações finais

O movimento atual de reformas regressivas imprime corpo e maior extensão a um movimento que já se mostrava presente, pelo menos, desde a década de 1990, mas que não era completa e sistematicamente disseminado pela própria política educacional: a tendência à ampliação da oferta privada, da maior diversificação e variação de preços dos produtos, à ampliação da apropriação de fatias lucrativas de serviços dentro da educação pública (projetos remunerados, material didático padronizado, assessorias, gestão e avaliação terceirizadas...), a ampliação da diferenciação das condições de contratação e remuneração do trabalho escolar e do trabalho docente, entre outros aspectos.

Vale lembrar que existiram tentativas relevantes de conter e mesmo barrar essa tendência. A Lei do Piso Salarial, acima comentada, é um exemplo relevante, pois joga a favor de uma busca de unificação das condições de realização e remuneração da carreira docente, enfrentando, ainda que com limitações, a absoluta fragmentação dessas condições pelas numerosas redes de ensino constituídas pelos estado e mais de 5.000 municípios, fragmentação esta que, entre outros aspectos, concorre para que a enorme categoria docente

não se perceba como tal, não se constituindo em uma força política potente que poderia ser.

Mas o processo recente acelera, intensifica e dá novo peso às tentativas de submissão do campo da educação à voracidade do mercado.

A própria questão da obsolescência dos nossos conhecimentos já está posta e levando muitos a tentar repor seus supostos atrasos, pagando cursos, intercâmbios, inclusive se endividando em função disso.

A reforma do ensino médio, neste sentido, é, ao mesmo tempo, viabilizada por um quadro geral de instabilidades que ajuda a sua apresentação farsesca como solução para o problema da formação escolar em nível médio; e indutora de novas condições objetivas e subjetivas que aprofundam e conferem mais materialidade a esse processo.

Nesse sentido, ela não é apenas um movimento de abertura de frações da oferta de ensino médio e das suas condições gerais de realização à exploração privada. Ao instituir a diferenciação da oferta como traço deliberadamente estruturante de todo o sistema, ela atinge o próprio caráter público da educação escolar como primado, como referência central da constituição e da expansão da oferta escolar: universalidade não só do acesso à escola, mas também do próprio tipo de escola e das condições de ingresso, permanência, conclusão e progressão.

As marcas de classe da escola, manifestadas historicamente em formas de diferenciação formativa vinculadas às desigualdades de classe e a suas manifestações territoriais, culturais, econômicas, regionais, raciais, de gênero etc. – tornam-se um pressuposto da oferta e do planejamento educacional.

Não há como enfrentar esse estado de coisas se não nos reportamos às bases duramente construídas ao longo de lutas difíceis por educação pública de qualidade. Precisamos inventariar o que temos e o que precisamos para fortalecer as possibilidades de agregação de professores, servidores, alunos e sujeitos implicados com essa educação pública em torno de princípios, concepções, práticas e políticas que possam, efetivamente, se opor à desconstrução humana e social, promovida por esse novo ciclo de regressão e subordinação da educação à lógica de mercado. Certamente, podemos nos referenciar nas conquistas jurídicas do passado e nas utopias, mas elas de

nada adiantam se não tivermos clareza de que o chão que pisamos já é constituído por parte dos frutos das lutas que vimos travando.

REFERÊNCIAS

DARDOT, Pierre e LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaios sobre a sociedade neoliberal*. Tradução Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

FERNANDES, Florestan. *Mudanças sociais no Brasil*. São Paulo: Difel, 1974.

_____. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. 4. ed. São Paulo: Global, 2009.

FRIGOTTO, Gaudêncio. *A produtividade da escola improdutiva: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. *Escola “sem partido”*: esfinge que ameaça a educação e a sociedade brasileira. Rio de Janeiro: UERJ, LPP, 2017.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. Volume 3. Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

_____. *Cadernos do cárcere*. Volume 5. O Risorgimento: notas sobre a história da Itália. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

OLIVEIRA, Francisco de. “É preciso manter o estado de rebeldia”. Entrevista concedida a Fernando Haddad e Leda Paulani. *Revista Reportagem*, n. 41, fev. 2003, pp. 17-22.

THOMPSON, Edward Palmer. *A formação da classe operária inglesa I. A árvore da liberdade*. 4. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2004.

_____. *A formação da classe operária inglesa II. A maldição de Adão*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002a.

_____. *A formação da classe operária inglesa III. A força dos trabalhadores*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002b.

CAPÍTULO II

AS METAS DO PNE 2014-2024 E A EXPANSÃO DA PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU NA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE



As metas do PNE 2014-2024 e a expansão da pós-graduação *stricto sensu* na uuniversidade do Eestado do Rio Grande do Norte

Gilneide Maria de Oliveira Lobo

Alda Maria Duarte Araújo Castro

Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Introdução

A expansão da educação superior no Brasil, a partir da década de 1990, deve ser compreendida no contexto das mudanças estruturais, ocorridas na sociedade contemporânea, decorrente do processo de globalização, do desenvolvimento das tecnologias da comunicação e da informação. Essas mudanças trouxeram novas exigências para o campo educacional colocando-o como central nas agendas de todos os países do mundo. Essa centralidade provocou uma onda expansionista em todos os países promovendo o crescimento das matrículas desse nível de ensino, fazendo com que, conforme mostram os estudos de Brunner (2012), nos países iberoamericanos, a matrícula apresentasse uma evolução de 8.4 milhões em 1990, para cerca de 25 milhões em 2011. Isso chegou a representar 13% da matrícula mundial. Esse mesmo estudo revela que nesses países em 2010 existiam 4.000 universidades e 12.000 instituições não universitárias de educação superior

Essa expansão foi fortemente influenciada pela implementação das políticas econômicas neoliberais que pregavam a redução dos Estados nas políticas sociais, fazendo com que ela fosse majoritariamente privada. A preocupação em aumentar a cobertura desse nível de ensino está presente no

Plano Nacional de Educação (2014-2024), que tem como objetivo estabelecer as diretrizes a serem cumpridas pelo estado brasileiro no prazo de dez anos com o propósito de direcionar esforços e investimentos, visando à melhoria da qualidade da educação no país.

O capítulo é um recorte da pesquisa intitulada “Expansão e qualidade da educação superior no contexto do Plano Nacional de Educação (2014-2024): Tensões, limites e perspectivas”, financiado pelo CNPq e realizada no âmbito do Projeto Integrado de Pesquisa que tem como participantes a Universidade Federal do Rio Grande do Norte e a Universidade Federal de Goiás. O capítulo objetiva analisar a expansão da pós-graduação *stricto sensu* na Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), no período de 2010 a 2017, estabelecendo uma relação com o Plano Nacional de Educação (2014-2024), especificamente no que se refere à Meta 13 que trata da melhoria da qualidade da educação superior e a Meta 14 que pretende elevar, gradualmente, o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*.

Para a consecução do objetivo proposto, o capítulo se estrutura em três seções: a primeira discute aspectos contextuais que influenciaram as diretrizes e políticas para a pós-graduação no Brasil; a segunda seção analisa os dados da expansão da pós-graduação no Brasil e sua relação com as Metas 13 e 14 do Plano Nacional de Educação (2014-2024), considerando o período de 2010 a 2017 e tendo, como referência, os dados do Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (INEP, 2018a); a terceira seção foca a expansão da pós-graduação *stricto sensu* no Estado do Rio Grande do Norte tendo, como referência, a Universidade Estadual do Rio Grande do Norte.

1. Compreendendo o contexto de expansão da pós-graduação no Brasil dos anos de 1990

A sociedade capitalista atual tem vivenciado profundas modificações em decorrência do processo de transformação que vem ocorrendo em âmbito global. Nesse contexto, fatores como a globalização e as políticas neoliberais têm determinado os rumos e as diretrizes das políticas sociais. Importa demarcar que esse é um fenômeno que vem ocorrendo em diferentes regiões e

países do mundo, com consequência para as políticas educacionais que passaram a sofrer modificações pela existência de uma indissociável relação entre a educação e o modo de produção capitalista.

A partir da década de 1970, no campo político ideológico, as ideias neoliberais se apresentaram, como uma reação teórica, econômica e política contra o Estado intervencionista do Bem-Estar social. As propostas da doutrina neoliberal podem ser sintetizadas, segundo Ianni (2004, p. 217), na necessidade de reduzir o tamanho do estado, na desestatização da economia, na privatização de empresas produtivas e lucrativas governamentais, na abertura de mercados, na redução de encargos sociais relativos aos assalariados por parte do poder público e das empresas ou corporações privadas, na informatização de processos decisórios, produtivos, de comercialização e outros, na busca da qualidade total, na intensificação da produtividade e da lucratividade da empresa ou corporação nacional e transnacional.

Os neoliberais, entre eles Friedman (1988), apontaram como motivos para a crise do capital, entre outras coisas, o crescimento do Estado burocrático, a excessiva intervenção do Estado na economia, o aumento do movimento sindical e o esgotamento da regulação keynesiana. Para a superação dessa crise, várias “soluções” foram propostas, todas inseridas no marco do Consenso de Washington³ e das “receitas” do ideário neoliberal. Entre as alternativas sugeridas, sobressaem: a abertura comercial, a privatização de bens e serviços produzidos pelo Estado, a desregulamentação financeira, a redução das despesas e do déficit públicos, a supressão dos direitos sociais, entre outras. Tudo isso levou os países a buscar novas formas de organização dos Estados-nacionais.

Estava em evidência a reestruturação do capitalismo, que implicava a adoção de medidas políticas, definidas em âmbito internacional, a serem implementadas em âmbito nacional. Nesse contexto, os organismos multilaterais, entre eles, o Banco Mundial (BM), a Organização das Nações

³ O termo “Consenso de Washington”, que se refere a um conjunto de medidas formulado em novembro de 1989 por economistas de instituições financeiras como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), foi usado ao redor do mundo para consolidar um receituário de caráter neoliberal.

Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (Unesco) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), desempenharam um papel crucial na disseminação de uma agenda a ser cumprida pelos países em desenvolvimento, tendo por base a realização de diagnósticos e a indicação de “experiências bem sucedidas” para as possíveis resoluções dos problemas, enfrentados pelos sistemas de educação superior.

Essas diretrizes são reforçadas pelo desenvolvimento das tecnologias e da comunicação e da informação, que contribuíram para redimensionar o processo de globalização. Segundo Cury (2017, p. 17), a globalização “[...] supõe um sistema de produção de relações econômicas que, forçados pela concorrência mundial, os Estados buscam trazer para si as vantagens competitivas”. Para o autor, postula-se, assim, uma maior relação entre os sistemas de produção e as necessidades por eles exigidas. Grande parte dessas exigências passa a ser requerida da educação, afinal, “[...] uma sociedade do conhecimento, calcada na competição, exige conhecimentos de base, competências e habilidades próprias da realidade existente”. Corroborando esse pensamento, Afonso (2015, p. 272) considera que

a economia do conhecimento é, assim, o lado mais pragmático e lucrativo da aprendizagem ao longo da vida e da sociedade do conhecimento, ou seja, é o contexto onde atualmente se expressa a relação mais evidente entre a produção de conhecimento e os novos processos de acumulação capitalista.

Para o autor, o conhecimento ganha centralidade e passa a ser considerado fundamental no universo competitivo da acumulação do capital, com consequências organizacionais para os sistemas de ensino, traduzidas na estruturação dos objetivos, nas formas de financiamento, nas modalidades de interação com a sociedade, nas práticas profissionais e nas próprias identidades, estratégias e biografias pessoais (AFONSO, 2015). A economia produtiva passa a desejar o conhecimento científico e o técnico, que possibilita processos de afirmação comparativa e competitiva, permitindo a sua apropriação dentro de uma racionalidade mercantil e lucrativa. Nessa perspectiva, o conhecimento científico e humanista fica secundarizado, visto que “[...] o valor do conhecimento é medido cada vez mais por critérios e

impactos quantificáveis, segundo a lógica do lucro, da utilidade instrumental e da competitividade empresarial” (AFONSO, 2015, p. 276).

Por esse viés, a preparação de um novo perfil de profissionais para atender ao mercado de trabalho tornou-se uma exigência requerida pelas empresas. Segundo Castro (2011, p. 22), “[...] a mudança no processo de produção trouxe consigo a necessidade de graus mais elevados de qualificação e flexibilização da formação do trabalhador em todos os níveis de atuação”. Isso significa que aos países, inseridos, nesse movimento do sistema capitalista global, outras demandas estão colocadas como a necessidade de “[...] investimento em ciência e tecnologia (produção de conhecimento científico e de sua aplicação tecnológica), assim como na formação de pesquisadores/cientistas, o que se realiza, notadamente, em cursos de formação pós-graduada” (CABRAL NETO; CASTRO, 2013, p. 342).

Para atender às novas exigências do capitalismo, que têm, como ideologia, as políticas neoliberais, que imprimem ao mercado o estatuto de sustentação da sociedade, os países tiveram que reformar os seus sistemas educacionais. As diretrizes das reformas educacionais passaram a ser orientadas pelos organismos internacionais que induziram a expansão, a diversificação e a privatização do ensino superior, com sérias repercussões nos rumos da educação superior, principalmente da reestruturação da universidade pública em vários países, e, de forma particular, no Brasil.

Nesse cenário, de predomínio da força do mercado capitalista, a década de 1990, no Brasil, pode ser considerada o marco dessas reformas. Merece registro a aprovação da reforma do Estado, em 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Na nova configuração do Estado brasileiro, o mesmo deveria ter quatro setores: a) O *núcleo estratégico*, cuja peculiaridade abrange as esferas do executivo, legislativo e judiciário; b) O setor de *atividades exclusivas*, abrangendo as atividades restritas ou exclusivas as quais também só podem ser realizadas pelo Estado; c) o setor de *serviços não exclusivos*, cuja principal característica é a inexistência de uma ação exclusiva do Estado, podendo ser oferecidos em concomitância com diversas organizações privadas e/ou públicas não estatais. Entre os serviços não exclusivos merece destaque os serviços de educação, saúde, centros de pesquisa, universidades, museus, hospitais, cultura; por fim, o quarto setor d) a

produção de bens e serviços para o mercado, no qual estaria a produção das empresas estatais as quais ficam responsáveis pela produção de bens e serviços na perspectiva da obtenção de lucro, proveniente dessas atividades econômicas. Como consequência de a educação ter sido classificada como serviço não exclusivo do Estado, surgiu a possibilidade para o vultoso investimento privado nesse setor.

Outro marco legal, na reconfiguração da educação superior brasileira, foi a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases nº 9.394/96 que permitiu a criação de complexos arranjos entre os setores público e privado, estimulou a criação de um sistema de educação a distância, permitiu a diversificação institucional, possibilitando, assim, um crescimento nas matrículas de graduação e da pós-graduação.

A análise dos dados do Censo da Educação Superior das duas últimas décadas revela um crescimento acelerado desse segmento educacional, sobretudo em Instituições de Ensino Superior (IES) privadas. Segundo dados estatísticos do Inep, em 1995, o Brasil possuía 1.759.703 de matrículas presenciais e a distância na educação superior; esse número, conforme mencionado anteriormente, em 2017, evoluiu para 8.286.663 o que significou um crescimento de 370%. Nesse mesmo período, o número de matrículas no setor privado, segundo os dados do Inep, cresceu 489,2%, enquanto o setor público cresceu, apenas, 191% (INEP, 1995, 2018b). Dessa forma, concorda-se com o entendimento de Dourado (2003) para quem a expansão, no período de 1995 até os dias de hoje, foi marcada por um movimento de reconfiguração do ensino superior, com a participação do setor público e do setor privado, porém com predominância do privado nos cursos de graduação.

No que se refere à pós-graduação, nas últimas décadas, ocorreu uma grande expansão no número de matrículas nos níveis de mestrado e doutorado e no número de programas criados nas diferentes regiões do país. Conforme se pode verificar nos dados Geocapes (2019), em 2010, havia, 2.840 programas de pós-graduação, sendo 535 privados e 2.305 públicos, a matrícula era de 173.412 alunos de mestrado e doutorado; a maioria no segmento público. Em 2017, passaram para 4.296 programas, com 278.792 matrículas. Dessas matrículas, 236.417 estão no setor público, e 42.375 no setor privado.

De acordo Cabral Neto e Castro (2018), diversos fatores podem ter contribuído para esse crescimento, entre eles, a busca pelo desenvolvimento científico e tecnológico do país e as diretrizes dos Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPG) que previam um crescimento desse nível de ensino e um investimento mais efetivo do poder público em razão do aumento da demanda por mestres e doutores no país, tornando-se o setor público o grande financiador da pós-graduação no Brasil.

2. Relacionando dados da expansão da pós-graduação *stricto sensu* no Brasil e as metas 13 e 14 do PNE (2014-2024)

A pós-graduação no Brasil nasce em 11 de julho de 1951 pelo Decreto nº 29.741, que cria a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (atual Capes) com o objetivo de "assegurar a existência de pessoal especializado em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades dos empreendimentos públicos e privados que visam ao desenvolvimento do país e oferecer aos indivíduos mais capazes, sem recursos próprios, acesso a todas as oportunidades de aperfeiçoamentos. No entanto, a consolidação do sistema de pós-graduação só vai ocorrer no período da ditadura militar brasileira (1964-1985), com a aprovação do Parecer n. 977 de 1965, pelo então Conselho Federal de Educação, o qual ficou conhecido pela denominação de "Parecer Sucupira".

O Parecer reconheceu as primeiras experiências nacionais de pós-graduação como novo segmento de ensino em nível superior, estabelecendo o formato organizacional de pós-graduação brasileira, dividido em dois níveis, o mestrado e o doutorado, tendo, como respaldo legal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961, na qual se estabeleceu, pela primeira vez de maneira legal, que, nas instituições de educação superior, poderiam ser ministrados tanto cursos de graduação como de pós-graduação (Art. 69, item b). Para Gouvêa e Mendonça (2006), essas iniciativas serviram para a institucionalização da pós-graduação brasileira de tal maneira que ultrapassou a barreira da mera regulamentação legal, atribuindo materialidade às práticas educacionais desse setor, as quais já aconteciam antes mesmo do período ditatorial.

Com base nas necessidades imediatas da pós-graduação brasileira, a Capes ganha a atribuição de elaborar os Planos Nacionais de Pós-Graduação, que vão orientar as atividades desse segmento da educação superior brasileira, bem como avaliá-la. Foram elaborados seis Planos Nacionais de Pós-Graduação. Os primeiros planos começaram a ser elaborados durante a ditadura militar brasileira (1964-1985) e atendiam ao projeto de modernização do país, idealizado pelos militares, os quais tinham a ideia de que a educação era a força propulsora para que o Brasil se modernizasse. As primeiras preocupações foram a expansão e a qualidade da educação. Já no III PNPG, privilegiou-se a produção do conhecimento para a promoção do desenvolvimento nacional e para isso enfatizou a formação docente, e a prática da pesquisa em instituições de caráter universitário.

O V PNPG (2005-2010) traz o entendimento de que o sistema educacional é um fator estratégico e que a pós-graduação deve incorporar o princípio “[...] de produzir os profissionais aptos a atuar nos diferentes setores da sociedade e capazes de contribuir, a partir da formação recebida, para o processo de modernização do país (BRASIL, 2004, p. 8). Para Cabral Neto e Castro (2013),

o V PNPG 2005-2010, afinado com as discussões do processo de globalização, incorpora o princípio de que o sistema educacional é fator estratégico no processo de desenvolvimento socioeconômico e cultural da sociedade brasileira. Ele representa uma referência institucional indispensável à formação de recursos humanos altamente qualificados e ao fortalecimento do potencial científico-tecnológico nacional (CABRAL NETO; CASTRO, 2013, p. 350).

Com a implantação do PNPG (2005-2010), a expansão da pós-graduação *stricto sensu* no Brasil alcançou o interior dos estados, de modo que as universidades públicas federais e estaduais apresentaram um movimento denominado de interiorização da educação superior. Esse movimento tem representado crescimento considerável na pós-graduação *stricto sensu* e, tal como é prescrito no PNPG (2005-2010), são conquistas que devem ser preservadas e aprimoradas e têm despontado como fundamentais na expansão da pós-graduação *stricto sensu*.

Na atualidade, está em processo de desenvolvimento o PNPG 2011-2020, que, segundo Dourado (2011), tem como objetivo definir novas diretrizes, estratégias e metas para dar continuidade e avançar nas propostas de política de pós-graduação e pesquisa no Brasil. O que se espera é que esse plano impulse, cada vez mais, o crescimento da educação superior, pois, em articulação com o PNE 2014-2024, que, pela primeira vez, atribuiu metas e estratégias para a pós-graduação brasileira, contribua para reduzir as assimetrias regionais no que se refere à pós-graduação *stricto sensu*. Nos termos de Dourado (2011, p. 123-124):

O aumento permanente do número de titulados no mestrado e no doutorado, além do investimento nos programas de pós-graduação e na pesquisa, continua a ser fundamental para o desenvolvimento do país, sobretudo em tempos de globalização. O crescimento do número de alunos titulados não teria ocorrido sem um aumento considerável do número de bolsas da CAPES, do CNPq e das Fundações de Apoio à Pesquisa dos estados.

Infere-se, dessa afirmativa, que a pós-graduação *stricto sensu* necessita continuar crescendo para que aconteça o desenvolvimento do país nessa era da globalização. Apesar desse considerável crescimento que a pós-graduação no Brasil vem apresentando, Cabral Neto e Castro (2013, p. 359) argumentam que isso “[...] não significa que ele esteja em uma posição confortável, quando sua realidade é comparada à de outros países (Alemanha, Suécia, Estados Unidos, por exemplo), no que concerne à relação entre o número de doutores e a sua população na faixa de 25 a 64 anos de idade”.

Em face dessas análises, se percebe a importância das instituições de ensino superior, com destaque para a pós-graduação, por se constituir “[...] em um espaço de construção e de acesso ao conhecimento avançado, implicando, pois, um instrumento para promoção da cultura, da geração de novos conhecimentos e de atualização permanente” (CABRAL NETO; CASTRO, 2013, p. 346).

Uma melhor análise da expansão da pós-graduação brasileira e a sua necessidade de aumento de cobertura podem ser realizadas tomando, como parâmetro, as proposições das Metas do Plano Nacional de Educação

(2014-2024), Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que apresenta as seguintes metas para a pós-graduação:

Meta 13 - elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para setenta e cinco por cento, sendo, do total, no mínimo, trinta e cinco por cento doutores; e Meta 14 - elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de sessenta mil mestres e vinte e cinco mil doutores.

A meta 13, conforme o Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (INEP, 2018a), já foi alcançada em 2015, quando os dados de docentes com a formação de mestre e doutores alcançaram 75,4%, mantendo-se em crescimento atingindo 77,5% em 2016, representando um crescimento de 7,9 %, no período de 2012 a 2016. Com relação a ter no mínimo 35% de doutores no corpo docente da educação superior, essa meta foi alcançada desde 2014, chegando, em 2016, a 39,8%. Quantitativamente pode-se dizer que a proposição das metas para a pós-graduação era muito tímida visto que, quando da elaboração do diagnóstico do Plano, as análises já mostravam que esse nível de ensino estava em constante ascensão e muito próximo de atingir o que foi proposto. Mesmo assim, ainda é preciso considerar que esse dado é do país como um todo. Quando se considera o alcance da meta por região, verifica-se que existe uma significativa assimetria entre elas e algumas regiões não atingiram a meta.

Com todos os avanços alcançados, as discrepâncias, nas regiões do país, permanecem; a região Sul em 2016, se encontrava com o maior percentual de docentes da educação superior com mestrado e doutorado 80,5%; a região Sudeste com 79,1%; a Nordeste com 76,2%; a Centro-Oeste com 71,9%; e a Norte com 69,5%. Ainda persiste uma distância entre a região Sul e a Norte de 11%. Com relação aos Estados, essas diferenças são ainda bem maiores; para se ter uma ideia, o maior percentual é no Rio Grande do Sul (87,7%) e o menor no Amapá (53,9%). Quanto ao percentual de doutores em exercício na docência da educação superior, a região Sudeste aparece com 42,9%, e apresentava o maior percentual em 2016. Nesse mesmo ano, os

percentuais de docentes com doutorado na região Norte, eram 29,3% (INEP, 2018a).

Com relação à meta 14, o Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (INEP, 2018a), demonstra que, em 2016, o número de títulos estava muito próximo do estabelecido, que é atingir a titulação anual de 60.000 mestres e 25.000 doutores, faltando, apenas, 386 títulos de mestrado e cerca de 4.500 títulos de doutorado. No período 2010-2016, tendo como base o ano de 2014, o número de títulos concedidos em 2016 cresceu 12% para o mestrado e 17% para o doutorado, permanecendo essa tendência de crescimento, a meta 14 também deve ser alcançada antes do final da vigência do PNE.

Nessa meta, persistem, ainda, as discrepâncias entre as regiões e unidades de federação, conforme tabela 1. As regiões Sul e Sudeste apresentam-se com a maior concentração de títulos de mestrado e doutorado, e a região Norte apresenta a menor concentração, estando abaixo da média nacional.

Tabela 1 - Número de titulados em programas de mestrado (acadêmico e profissional) e doutorado, por região, em 2016.

REGIÃO	TÍTULOS CONCEDIDOS 2016	
	Mestrado	Doutorado
Centro-Oeste	4.782	1.097
Sudeste	28.791	11.917
Sul	12.450	4.148
Norte	2.728	485
Nordeste	10.863	2.956

Fonte: Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação, INEP, 2018.

O crescimento da pós-graduação no Brasil indica uma forte presença de incentivos governamentais coerente com as diretrizes estabelecidas pelos PNPGs em articulação com os Planos Nacionais de Educação. Registra-se uma forte política indutora da Capes, com financiamento, para a consolidação da

expansão da pós-graduação, o que indica que esse nível de ensino é preponderante público, tendo a iniciativa privada uma pequena participação. A Capes tem lançado editais e implementado Programas de Cooperação Interinstitucional, entre eles, estão: O Programa de Cooperação Acadêmica (Procad), o Programa de Qualificação Institucional (PQI), Mestrado Interinstitucional (Minter) e Doutorado Interinstitucional. Essas estratégias contribuíram, entre outros fatores, para: a) aumentar a cobertura da pós-graduação em regiões onde a carência ainda é muito grande; b) reduzir as assimetrias entre as regiões; c) possibilitar também um processo de desconcentração dos programas nas regiões Sul e Sudeste, resultante da abertura de programas nas demais regiões do país.

Estudos efetivados por Cabral Neto e Castro (2013) evidenciam que esse crescimento se deve ao fato de o Governo Federal haver assumido um papel importante na formação de doutores no país, ampliando a oferta de cursos e investindo, financeiramente, nas instituições federais estaduais, por meio de financiamento a projetos de pesquisa e bolsas de estudos. Esse investimento tem sido basilar, visto que são doutores que possibilitam a criação de cursos de pós-graduação nas instituições de ensino superior.

3. Uma breve incursão nos dados de expansão da pós-graduação *stricto sensu* da UERN, no período de 2008-2017

A Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) tem o seu campus central, localizado na cidade de Mossoró/RN, e abrange várias regiões do Estado do RN por meio de cinco *campi* avançados: Açu, Pau dos Ferros, Patu, Natal e Caicó, além de, em onze municípios, funcionarem Núcleos Avançados da Educação Superior, nas cidades de Alexandria, Apodi, Areia Branca, Caraúbas, João Câmara, Macau, Nova Cruz, Santa Cruz, Touros, Umarizal e São Miguel. Sua criação é datada de 1968, mas seu primeiro programa de pós-graduação *stricto sensu* só vai ser implantado no início dos anos 2000.

O primeiro programa de pós-graduação *stricto sensu* foi o do Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente, com área multidisciplinar, reconhecido de 2001 a 2003 conforme dados da GEOCAPES. Segundo

estudos realizados por Andrade (2012), esse programa funcionou somente até 2004, visto que, após a avaliação trienal da Capes, referente ao período de 2001-2003, o programa foi descredenciado por não obter a nota mínima para seu reconhecimento. Para Andrade (2012), essa experiência negativa resultou no repensar da instituição sobre a política interna de pós-graduação *stricto sensu* e, em 2005, a Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PROPEG) instituiu o Programa de Criação da Pós-Graduação *Stricto Sensu*. Tal programa aliado a outras medidas, tais como: capacitação docente, regulamentação de grupos de pesquisa, instituição do Programa Bolsa de Produtividade em Pesquisa com o objetivo da fixação de doutores-pesquisadores no quadro institucional, implementação de um programa editorial para divulgação da produção científica da universidade e associação com outras instituições para o desenvolvimento de propostas de programas de mestrado, foram fundamentais para a expansão vertical da UERN (ANDRADE, 2012).

É mister destacar que o desenvolvimento dessas políticas internas da instituição, ocorrem na vigência do Plano Nacional de Educação (2001-2011), Lei nº 10.172/2001, que em seu diagnóstico sobre a Educação Superior, citava que:

As universidades públicas têm um importante papel a desempenhar no sistema, seja na pesquisa básica e na pós-graduação *stricto sensu*, seja como padrão de referência no ensino de graduação. Além disso, cabe-lhe qualificar os docentes que atuam na educação básica e os docentes da educação superior que atuam em instituições públicas e privadas, para que se atinjam as metas previstas na LDB quanto à titulação docente (BRASIL, 2001).

A exigência da titulação para que os docentes possam atuar na educação superior está prevista na LDB nº 9.394/1996 e faz referência, ao fato de que as universidades devem manter, em seu quadro funcional, um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado.

Ressalta-se, ainda, que o ano de 2005 é também o início da implementação do V PNPG (2005-2010) que, entre seus objetivos fundamentais, estabelece uma expansão do sistema de pós-graduação que

promova o expressivo aumento do número de pós-graduandos necessários à qualificação do sistema de ensino superior do país, do sistema de ciência e tecnologia e do setor empresarial, ou seja, uma expansão cuja estrutura deveria ser mais equilibrada entre áreas e regiões. Para tal intento, o plano apresenta um conjunto de propostas, tais como: flexibilização do modelo de pós-graduação, a fim de permitir o crescimento do sistema; profissionais de perfis diferenciados para atender à dinâmica dos setores acadêmico e não-acadêmico; e, ainda, atuação em rede, para diminuir os desequilíbrios regionais na oferta e desempenho da pós-graduação e atender às novas áreas de conhecimento (BRASIL, 2004).

As políticas internas da UERN interligadas as políticas externas de expansão da pós-graduação *stricto sensu*, resultaram, em 2008, no credenciamento pela Capes de três programas de pós-graduação, chegando a UERN a ter vinte programas em 2017; desse total, dezoito somente com o curso de mestrado e dois com mestrado e doutorado. Os programas estão, assim, distribuídos: quatorze programas no campus central, e os demais nos *campi* avançados, quatro programas em Pau dos Ferros, Açú e Caicó, com um programa em cada. Entre os *campi*, o de Pau dos Ferros detém o maior número de programas em relação aos demais e dos 2 (dois) cursos de doutorados existentes na UERN; 1 (um) funciona nesse campus. A tabela 2 mostra a evolução dos cursos de pós-graduação, ofertados pela UERN no período analisado.

Tabela 2 – Evolução do número de cursos em nível de Pós-Graduação *stricto sensu*, UERN, por modalidade - 2008 a 2017

Cursos	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Δ%
Mestrado Acadêmico	03	03	03	05	07	08	10	12	13	15	400
Mestrado Profissional	-	-	-	-	-	03	03	03	04	05	66,6
Doutorado	-	-	-	-	-	01	02	02	02	02	100
Total	03	03	03	05	07	12	15	17	19	22	633

Fonte: UERN, 2019. Dados sistematizados pelas autoras

No período de 2008 a 2017, conforme os dados demonstrados na tabela 2, observa-se que a UERN apresentou um elevado crescimento na pós-graduação *stricto sensu*, tanto no que se refere à quantidade de programas ofertados, quanto em número de cursos. Em 2008, eram apenas três cursos, chegando-se a 22 cursos em 2017, o que representa uma evolução de 633%. Quanto ao número de cursos de mestrados acadêmicos, evidencia-se um crescimento de 400%, tomando como base o ano de 2008. Os mestrados profissionais, instituídos em 2013, apresentaram, também, evolução de 66,6% em 2017. Já com relação aos cursos de doutorado, apesar do percentual de 100% de crescimento, esse não foi tão significativo como nos cursos de mestrado; em 2013, havia 1 (um) curso de doutorado; em 2014, evoluiu para 2 (dois) e, assim, permanece até 2017. Esse aspecto pode estar relacionado ao fato de que os programas são recentes, os primeiros a serem instituídos têm dez anos, isso significa que passaram somente por dois ciclos de avaliação da Capes, necessitando, pois, que se continue empreendendo esforços para a sua ampliação e consolidação para que atendam aos critérios estabelecidos pela Capes no processo avaliativo.

Tabela 3– Evolução da matrícula nos cursos de Pós-Graduação *stricto sensu* na UERN e o seu percentual por modalidade – 2008 a 2017

Ano	Mestrado Acadêmico (MA)	MA %	Doutorado (D)	D %	Mestrado Profissional (MP)	MP %	Total de discentes matriculados
2008	25	100%	-	-	-	-	25
2009	64	100%	-	-	-	-	64
2010	93	100%	0	0%	0	0%	93
2011	136	100%	0	0%	0	0%	136
2012	186	100%	0	0%	0	0%	186
2013	254	81,2%	0	0%	59	18,8%	313
2014	308	81,3%	2	0,5%	69	18,2%	379
2015	364	76,9%	19	4%	90	19,1%	473
2016	441	83,2%	35	6,6%	54	10,2%	530
2017	502	75,8%	56	8,5%	104	15,7%	662
Δ 2008-2017	1.908%	-	2.700%	-	76,3%	-	2.548%

Fonte: GEOCAPES, 2019. Elaboração pelas autoras.

O crescimento da pós-graduação *stricto sensu* na UERN representou, também, um aumento significativo na matrícula. Os dados organizados, na tabela 3, proporcionam uma melhor visualização dessa expansão no período de 2008 a 2017.

No que concerne à evolução das matrículas em cursos de pós-graduação *stricto sensu* na UERN, os dados da tabela 3 mostram que elas passaram de 25 alunos matriculados, no ano de 2008, para 662 no ano de 2017, correspondendo assim, a 2.548% de crescimento. É pertinente ressaltar que no ano de 2008, o total de matrículas se concentrava 100% no mestrado acadêmico e essa realidade só vai mudar a partir de 2013 com a instituição do mestrado profissional que passou a deter 18,8% das matrículas. Em termos de percentuais, o doutorado apresentou o maior crescimento, observando a tabela 2; em 2008, eram apenas dois discentes matriculados, assim teve um aumento de 2.700% em 2017, porém com apenas 56 discentes. No geral, é no mestrado acadêmico que se concentra a maior quantidade de discentes.

Essa expansão da pós-graduação *stricto sensu* da UERN, segundo Andrade (2012), tem sido fruto de políticas de planejamento e capacitação docente que vêm sendo desenvolvidas desde o ano de 2001 com a aprovação do seu Plano de Desenvolvimento Institucional da Pesquisa e da Pós-Graduação, mas que se tornaram mais efetivas, a partir de 2005. Tais políticas, de acordo com a autora, priorizaram a constituição de um quadro docente com mestres e doutores para atender às exigências dos imperativos institucionais de expansão e consolidação da pesquisa, da melhoria do ensino de graduação e do aprimoramento da extensão universitária. Para Andrade (2012),

a universidade tem concentrado suas ações de forma mais enfática nos pressupostos emanados dos dispositivos legais, para se caracterizar de fato como uma universidade, tal como preconiza a LDBEN nº 9394/96 no tocante a produção intelectual institucionalizada, ampliação do corpo docente de mestres e doutores e regime de trabalho em tempo integral (ANDRADE, 2012, p. 206).

Para a execução dessas ações, há que se considerar que por se tratar de universidade estadual, os investimentos financeiros por parte do governo do Estado do Rio Grande do Norte foram preponderantes, visto que os recursos oriundos do Ministério da Educação se limitam aos programas de bolsas e financiamento de projetos que são selecionados via os editais das agências de fomento como CNPq e Capes. Conforme Andrade (2012) assevera, houve vontade política do governo do Estado em investir na instituição, isso porque, no período de 2000 a 2010, não obstante as flutuações, o crescimento geral dos recursos financeiros apresentou elevação do crescimento da execução orçamentária; o crescimento foi de 460%. Essa é uma demonstração dos esforços do Estado em investir na educação superior.

Uma outra perspectiva que se vislumbra para a expansão da pós-graduação na UERN é a sua contemplação no Plano Municipal de Educação de Mossoró (PME), 2015-2025, Lei nº 3.298, de 4 de agosto de 2015 que, em sintonia com o Plano Nacional de Educação (2014-2024), prevê, em sua meta 14, a melhoria dos profissionais da educação básica via a formação pós-graduada *stricto sensu*. Apesar de não ser uma competência do município, tampouco no PME está esclarecido como se pretende alcançar tal intento, a meta 14 prescreve: “elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu* para profissionais da educação”. O destaque vai para as estratégias 14.2, que visa garantir aos profissionais da educação básica a oferta de cursos de pós-graduação, vagas, acesso e condições de permanência nas IES públicas, na vigência do PME; a 14.3, que garante o licenciamento remunerado e com bolsa para cursos de graduação *stricto sensu*; e a meta 14.5, que estabelece a formação de 40% dos professores da rede pública de ensino em pós-graduação *stricto sensu*.

Compreende-se que alcançar essa meta e suas estratégias requer, por parte do município, uma parceria com a UERN na formação de quadros pós-graduados em nível de mestrado e doutorado, para atuação na educação básica. Isso envolve investimentos financeiros do município na expansão da pós-graduação *stricto sensu* da UERN, o que se constitui um grande desafio, devido ao cenário que se apresenta, atualmente, com os cortes estabelecidos pela Emenda Constitucional de nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Essa

Emenda instituiu o Novo Regime Fiscal no Brasil para um período de vinte anos, com congelamento de investimentos em várias áreas, inclusive na educação.

Apesar dessas perspectivas desafiadoras, o contraditório do otimismo deve persistir, pois, como diz Jamil Cury (2017, p. 31):

[...] as perspectivas, na dimensão da esperança, deixam-nos um sentimento de ambiguidade. As experiências passadas pouco recomendáveis de um PNE, a complexidade do PNE e atual conjuntura político-econômica, de um lado, e, de outro, movimento para montá-lo, apontam para 'o pessimismo do intelecto' e o 'otimismo da vontade'.

Nesse sentido, ainda que se considere o Brasil um país com vasto território, marcado pela diversidade socioeconômica e cultural, para assegurar que as metas e expansão da educação superior sejam cumpridas se faz necessário que os planos municipais e estaduais de educação estejam alinhados ao Plano Nacional e que cada ente federativo cumpra com aquilo que é de sua competência para o alcance das metas nacionais. Como bem declara Sousa Junior (2011, p. 37),

A expansão da educação superior pública está condicionada a capacidade do Estado brasileiro em ampliar seus investimentos na rede de ensino superior e desencadear uma série de oportunidades com vistas à democratização do acesso. Essa é uma decisão mais do que econômica. É política, pois implica remodelar a atual estrutura de financiamento estatal nas diversas esferas das unidades administrativas.

Em face do exposto, infere-se que, na expansão da educação superior, como em qualquer outra política pública, existe a necessidade de coordenação de esforços dos entes federados na sua implementação. Deve-se ressaltar, contudo, que são “[...] esforços intergovernamentais para atuar numa mesma política, num jogo que não é naturalmente cooperativo” (ABRUCIO, 2010, p. 42).

Algumas considerações

As exigências do mercado de trabalho por nível mais elevado de escolarização e a centralidade que a educação vem assumindo na agenda global como fator de inserção dos países no mundo globalizado, tem induzido os países a promover políticas de expansão da educação superior e em especial no nível da pós-graduação. No contexto das reformas neoliberais, o papel da educação passou a priorizar a formação de profissionais que atendam às necessidades do mercado, do mundo do trabalho produtivo. Essa exigência provocou um aumento da demanda por mestrado e doutorado possibilitando o crescimento desse nível de ensino, utilizando estratégias diferenciadas, permitindo, assim, o aumento do número de programas, cursos e matrículas, no Brasil.

No contexto de expansão da educação superior em nível de pós-graduação *stricto sensu*, a UERN se inscreve como universidade pública estadual, em Mossoró/RN, visando ampliar a pós-graduação *stricto sensu* no campus central e em seus *campi*, contribuindo para a formação dos profissionais na região Oeste do RN e para o cumprimento das metas do PNE 2014-2024.

Os estudos efetivados revelam que as políticas internas desenvolvidas pela UERN, articuladas às exigências institucionais das políticas nacionais, possibilitaram uma expansão bastante expressiva na quantidade de cursos de mestrados ofertados, aumentando, assim, o número de vagas e o número de matrículas, nesses cursos. Contudo, isso não ocorre com a quantidade de cursos de doutorados que, para a sua aprovação de funcionamento pela Capes, requer um nível de exigência maior que o de mestrado, tanto no que se refere à infraestrutura, ao número de publicações dos docentes em periódicos qualificados, quanto a uma maior qualificação profissional, isso, provavelmente, pode justificar o fato de que, na UERN, os cursos de doutorados não conseguiram avançar nos últimos quatro anos.

Não obstante essa constatação, a expansão da pós-graduação *stricto sensu* da UERN vem contribuindo, de forma sistemática, para a melhoria da qualidade da educação com a formação de profissionais qualificados para a região. Dessa forma, é oportuno registrar que o papel da pós-graduação na

UERN vai além de uma lógica da preparação profissional para o mercado e do seu valor instrumental para a formação profissional e para a geração de ciência e tecnologia voltadas para o desenvolvimento da economia. Sua contribuição primordial reside, também, na disseminação do conhecimento produzido, na formação ética e cultural dos indivíduos para a cidadania democrática.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.; (Org.). SANTANA, W. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

AFONSO, Almerindo Janela. A educação superior na economia do conhecimento, a subalternização das ciências sociais e humanas e a formação de professores. **Avaliação**. Campinas, Sorocaba, SP, v. 20, n. 2, p. 269-291, jul. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v20n2/1414-4077-aval-20-02-00269.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2017.

ANDRADE, Maria Edgleuma de. **Política de expansão da UERN: oferta e qualidade da educação superior**. 2012. 250 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2012.

BRASIL. Plano Nacional de Pós-Graduação 2005-2010. Brasília: MEC/CAPES, 2004. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/plano-nacional-de-pos-graduacao>> Acesso em: 17 maio 2019.

_____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências, Brasília, DF, 2001.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências, Brasília, DF, 2014.

BRUNNER, José-Joaquín. La idea de universidad en tiempos de masificación. **Revista Iberoamericana de Educación Superior**, v. III, n. 7, p. 130-143, 2012. Universia. Disponível em: <<http://ries.universia.net>> Acesso em 26 agos. 2019.

CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. A expansão da pós-graduação em cenários de globalização: recortes da situação brasileira. **Revista Inter Ação**, [s.l.], v. 38, n. 2, p.340-361, 21 ago. 2013. Universidade Federal de Goiás. <http://dx.doi.org/10.5216/ia.v38i2.26108>. Disponível em: <[https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/20386/8/A expansão da pós-graduação em cenários de globalização_2013.pdf](https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/20386/8/A%20expans%C3%A3o%20da%20p%C3%B3s-gradua%C3%A7%C3%A3o%20em%20cen%C3%A1rios%20de%20globaliza%C3%A7%C3%A3o_2013.pdf)>. Acesso em: 19 set. 2017.

_____. Educação Superior do Brasil: disputas e tensões no processo de expansão pós-LDB. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.). **LDB 1996 vinte anos depois: projetos educacionais em disputa**. São Paulo, Cortez Editora. 2018.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. A expansão e o acesso ao Ensino Superior: os novos desafios da educação brasileira. In: SOUSA JUNIOR, Luiz de et al. **Políticas de Gestão e Práticas Educativas: a qualidade do ensino**. Brasília: Liber, 2011. p. 19-36.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A globalização e os desafios para os Sistemas Nacionais: agenda internacional e práticas educacionais nacionais. **RBPAE: Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 33, n. 1, p.15-34, jan./abr. 2017.

DOURADO, Luiz Fernando. Transformações recentes e debates atuais no campo da Educação Superior no Brasil. In: DOURADO, Luiz Fernando et al. **Políticas e Gestão da Educação Superior: transformações recentes e debates atuais**. São Paulo, 2003. p. 17-30.

_____. A educação superior no contexto atual e o PNE 2011-2020: avaliação e perspectiva. In: DOURADO, Luiz Fernando et al. **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011.

GEOCAPES. **Sistema de Informações Georreferenciadas, 2019**. Disponível em: <<https://geocapes.capes.gov.br/geocapes/> > Acesso em: 20 de jun. 2019.
FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. São Paulo: Nova Cultural, 1988.
IANNI, Octavio. A dialética da globalização. In: **Teorias da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

INEP. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018**. Brasília/DF: Inep, 2018a. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/1476034>. Acesso em: 07 agos. 2018.

_____. **Sinopse Estatística da Educação Superior 1995**. Brasília, DF: Inep, 1995. Disponível em: <
<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>
Acesso em: 26 de agos. 2019.

_____. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2017**. Brasília, DF. Inep, 2018b. Disponível em: <
<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>
Acesso em: 26 de agos. 2019.

LDE. **Laboratório de Dados Educacionais**. 2019. Disponível em:
<<https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/#/>> Acesso em: 26 de agos. 2019.
PREFEITURA MUNICIPAL DE MOSSORÓ. Lei N° 3.298, de 04 de agosto de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação do Município de Mossoró. Mossoró, 2015.

SOUSA JUNIOR, Luiz de. Política de democratização do acesso ao Ensino Superior no Brasil. In: SOUSA JUNIOR, Luiz de et al. **Políticas de Gestão e Práticas Educativas: a qualidade do ensino**. Brasília: Liber Livro, 2011. p. 37-53.

UERN. **Uern em números**. 2019. Disponível em:
<<http://www.uern.br/uernemnumeros/default.asp?item=uern-em-numeros-pesquisa#g12>> Acesso em: 20 jun. 2019.

CAPÍTULO III

A VALORIZAÇÃO DOS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA NOS PLANOS NACIONAL E ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE



A valorização dos professores da educação básica nos planos nacional e estadual de educação do Estado do Rio Grande do Norte

Magna França

Rute Régis de Oliveira da Silva

A política de valorização dos professores da educação básica tem sido pauta recorrente no Brasil, principalmente, nos movimentos sindicais. Essa valorização é integrada por três eixos – planos de cargos e carreiras, vencimento/remuneração e condições de trabalho –, destacando esses eixos com uma vasta literatura produzida por pesquisadores da área educacional, resultante de pesquisas, documentos técnicos e dispositivos legais.

Os dispositivos constitucionais de valorização docente se materializam em interseção entre governos, devido à organização político-administrativa do país em República Federativa, compreendendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos com autonomia e interdependência entre eles, nos termos da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Assim, consta, nessa Constituição, a exigência de concursos públicos para funcionários das três esferas de governo, planos de cargos, carreira e vencimento com teto salarial, com a possibilidade de os professores terem sua categoria, juridicamente, regulamentada.

A Emenda Constitucional nº. 14/1996, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) regulamentado pela Lei nº. 9.424/1996 (BRASIL, 1996), dispôs sobre a obrigatoriedade dos entes federados na aprovação de Planos de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR), bem como reservou o mínimo de 60% dos

recursos destinados à remuneração para atender somente aos professores do ensino fundamental.

O Fundef foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais em Educação (Fundeb), aprovado pela Emenda Constitucional nº. 53/2006, que regulamentou a Lei nº. 11.494/2007 (BRASIL, 2006, 2007). O segundo Fundo, seguiu a mesma lógica do FUNDEF no que se refere aos Planos de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR), criando o vínculo para a materialização de uma das reivindicações mais antigas dos professores da educação básica, ou seja, a institucionalização de um Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN). Vale salientar que o vínculo legal entre Fundeb e PSPN só viria a ser legitimado, em 2008, com a Lei nº. 11.738 (BRASIL, 2008). Tal normativa não significou, contudo, a imediata valorização dos professores por meio dessa lei, visto que ficou *sub judice*, tornando-se legal, de fato, a partir do ano de 2011, quando a maioria dos estados brasileiros implantou o PSPN no vencimento dos professores. O Brasil, portanto, vem apresentando estratégias para a valorização dos professores da educação básica, porém ainda há uma luta constante da categoria pela valorização, no que diz respeito ao vencimento e a remuneração.

O Plano Nacional de Educação (PNE/2014-2024), aprovado pela Lei nº. 13.005/2014, assegura quatro metas ao tema “valorização” e, por sua vez os planos decenais e municipais alinham-se a essas metas e estratégias normativas, não obstante as características locais diferenciadas.

Este trabalho se propõe a apresentar resultados sintéticos da análise das metas do Plano Nacional de Educação (Metas 15, 17 e 18) tendo como referência o Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das metas do PNE, contextualizando essas metas ao Plano Estadual de Educação do Rio Grande do Norte (PEE/2015-2025), numa compreensão voltada para a rede estadual de ensino, versando sobre a formação em graduação, planos de cargo, carreira e remuneração e vencimento como o piso salarial profissional nacional.

No que se refere a Meta 16 do PNE que trata da formação continuada e pós-graduação dos professores, requer um estudo voltado para uma pesquisa mais ampla, num espaço de tempo diferenciado daquele que se propõe neste trabalho. Vale ressaltar que o Conselho Nacional de Educação (CNE) se posiciona sobre essa matéria por meio da Resolução nº. 02/ 2015 que trata da

Formação Inicial e Continuada de Professores, envolvendo a efetiva articulação entre a instituição de educação superior e o sistema de educação básica.

A investigação, de cunho qualitativo, compreendeu o levantamento de um conjunto de dados junto aos órgãos competentes, como documentos técnicos e dados do Censo Escolar, ambos do ano 2018, dados do ano de 2019 do Inep/MEC, e dados dos Planos PCCR referentes ao vencimento/remuneração dos professores da rede estadual de ensino do RN, considerando o valor do PSPN de 2018, considerando como referência às Metas de números 15, 17 e 18 do PNE . Ademais, traça uma contextualização a respeito do quantitativo de professores, bem como dados acerca da carreira, duração, composição da jornada de trabalho e vencimento. Tais informações foram analisadas levando-se em conta a legislação em vigência, estabelecendo diálogos com a literatura acerca da temática.

Perfil quantitativo dos professores em 2018: o impacto das metas 15, 17 e 18 do PNE (2014-2024)

A Lei nº 13.005/2014 - regulamentou o PNE (2014-2024) - discorre sobre o professor da educação básica e sua valorização, em quatro metas, sendo: Meta 15 (formação em nível de graduação e sua atuação), Meta 16 (formação continuada e pós-graduação), Meta 17 (valorização – equiparação salarial) e Meta 18 (plano de carreira, vencimento e PSPN).

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) divulga, em 2018, o “Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (PNE)”, cujos estudos permitem aferir o cumprimento das metas estabelecidas no referido Plano. Fini (2018) esclarece que essa publicação integra um conjunto de ações desenvolvidas pelo Instituto, voltadas à produção, à disseminação de informações e a estudos visando subsidiar o monitoramento do PNE. Visa, ainda, à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas na área da educação.

No documento, encontram-se informações elucidativas sobre o processo metodológico utilizado e as fontes de dados que deram sustentação à análise quantitativa do resultado das 20 metas do período 2014 a 2016. As análises demonstram a evolução em âmbito nacional e, visando explicitar as

desigualdades existentes e possibilitar o dimensionamento dos desafios para o cumprimento das metas estabelecidas pelo plano nacional de educação.

Impacto da meta 15 no sistema de ensino (2014-2016)

A meta 15 do PNE visa “garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do *caput* do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam”. A essa meta são integradas 13 estratégias, sendo uma delas a formação inicial.

Na Meta 15, utilizou-se o Indicador de adequação da formação do docente da educação básica, por ser mais elucidativo, uma vez que considera não só a formação do professor e a disciplina que leciona, mas também em quantas turmas essa relação pode ser considerada adequada (BRASIL, 2014). Para monitorar essa meta, apresentam-se os Indicadores 15A, 15B, 15C e 15D, concernentes a cada etapa da educação básica, especificando a proporcionalidade de docências da educação infantil, dos anos iniciais e finais do ensino fundamental e do ensino médio; de modo especial, a formação superior adequada à área de conhecimento que lecionam, respectivamente. Segundo o Indicador de Adequação de Formação Docente, em 2014, o cômputo dos quatro indicadores equivale ao percentual de docências com formação superior de licenciatura na mesma disciplina que lecionam, ou bacharelada na mesma disciplina com curso de complementação pedagógico concluído” (BRASIL, 2014 APUD BRASIL, 2018, p. 254).

Para análise do grupo de indicadores, considerou-se, como unidade avaliada, à docência de uma dada disciplina, em determinada turma, ministrada por um docente. Portanto, os valores apresentados referem-se às combinações existentes entre formações docentes, disciplinas e turmas. No caso dos Indicadores 15C e 15D, foram considerados, apenas, os docentes com formação superior de licenciatura específica na disciplina que lecionam ou com bacharelado na mesma área, desde que tenham concluído o respectivo curso de complementação pedagógica.

Com relação à educação infantil e aos anos iniciais do ensino fundamental, em razão de sua natureza multidisciplinar, foram consideradas adequadas às formações docentes de licenciatura ou bacharelado com complementação pedagógica em Pedagogia para o cálculo dos Indicadores, 15A e 15B (BRASIL, 2018).

Tabela 1 - Percentual de docências de professores com formação superior adequada à área de conhecimento que lecionam – Indicadores 15A, 15B, 15C e 15D – Brasil, região Nordeste e Rio Grande do Norte (2013-2016)

Unidades federativas	Educação infantil (15A)				Anos iniciais do ensino fundamental (15B)				Anos finais do ensino fundamental (15C)				Ensino médio (15D)			
	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
Brasil	42,2	44,2	44,6	46,6	54,0	56,6	57,5	59,0	48,0	49,5	48,9	50,9	57,8	59,5	58,9	60,4
Nordeste	29,4	32,0	33,3	35,8	38,0	40,4	41,2	43,1	30,9	31,9	32,6	33,9	47,2	49,1	48,5	51,0
Rio Grande do Norte	46,6	49,4	50,0	51,3	64,0	66,9	66,6	66,6	40,8	40,9	41,0	43,4	58,1	58,1	59,0	64,3

Fonte: Direde/Inep com base em dados do Censo da Educação Básica/Inep (2013-2016).

Relatório do 2º. Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE – 2018.

Na série histórica dos quatro indicadores em nível nacional, regional e Estadual/ RN (Tabela 1), vê-se que, com relação à educação infantil, anos iniciais e finais do ensino fundamental e ensino médio, houve incremento nos resultados desses seis Indicadores (15A-15D), embora em ritmos distintos cujos valores o NE só aponta acima de 5.0 o crescimento maior no ensino médio. No RN, é destaque acima de 5.0, principalmente no ano de 2016, com preponderância o Indicador 15B, ou seja, anos iniciais do ensino fundamental quando os valores estão em torno de 6.5%. O menor ficou com o Indicador 15C, anos finais ensino fundamental, com 43.4%.

A análise geral do resultado dos quatro Indicadores, citados na meta 15, é apresentada em percentagem visando privilegiar comparações entre as etapas de ensino. As informações têm, como fonte, o Censo da Educação Básica

(2013-2016), do Inep/Mec. Assim, a análise dos resultados dos Indicadores 15A, 15B, 15C e 15D, em todas as etapas de ensino no período de 2013 a 2016, apresenta o incremento no percentual de docências com professores cuja formação superior está adequada às áreas de conhecimento que lecionam. Para o último ano, os melhores resultados se encontram no ensino médio (60,4%) e os anos iniciais do ensino fundamental (59,0%), tendo essa última etapa apresentado o maior crescimento, com uma variação de 5,0 pontos percentuais no período. O menor crescimento se deu nos anos finais do ensino fundamental, cujo percentual passou de 48,0%, em 2013, para 50,9% em 2016, configurando um aumento de 2,9. Em relação à educação infantil, houve variação de 4,4, alcançando o patamar de 46,6% em 2016.

O quadro revela que as políticas de formação docente no ensino superior, em especial nas licenciaturas, precisam ser incrementadas visando universalizar esse acesso e a conjugação desses requisitos com outros fatores que incidem na profissão; isso contribui para que, posteriormente, a formação acadêmica passe a ser vista como direito do professor.

De modo geral, as estratégias da meta 15 evidenciam o regime de colaboração entre os entes federativos como instrumento para se materializar a formação do professor colocando os órgãos da União a serviço do mecanismo de avaliação das políticas públicas para essa finalidade. Importante pontuar, que as estratégias da supracitada meta sinalizam que o investimento público pode ser utilizado na iniciativa privada.

Impacto da meta 17 no sistema de ensino (2014-2016)

A Meta 17 estabelece “Valorizar os profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio aos demais profissionais com escolaridade até o final do sexto ano de vigência deste Plano”.

A partir dos dados analisados, são perceptíveis as distintas situações e as desigualdades nos rendimentos brutos médios mensais dos profissionais do magistério e dos demais profissionais nas regiões do Brasil. Para o monitoramento da meta, conforme informações da BRASIL (2018), utilizou-se um indicador que estabelece a relação entre o percentual entre o rendimento

dos profissionais do magistério e o dos demais profissionais com a mesma escolaridade. A base de dados usada para o monitoramento foi da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Assim, para o alcance do único Indicador da Meta 17, procedeu-se a uma análise da evolução do rendimento bruto médio mensal dos profissionais, buscando verificar alterações no poder de compra efetivo ao longo do período (BRASIL, 2018). O Indicador 17 A, portanto, estabelece a relação percentual entre o rendimento bruto médio mensal dos profissionais do magistério das redes públicas da educação básica, com nível superior completo, e o rendimento bruto médio mensal dos demais profissionais assalariados, com nível superior completo.

No período de 2012 a 2017, a relação percentual entre o rendimento bruto médio mensal dos profissionais do magistério das redes públicas (federal, estadual, distrital e municipal) de educação básica com nível superior completo e o rendimento bruto médio mensal dos demais profissionais assalariados com esse mesmo nível de escolaridade, apresentou crescimento de 9,6 pontos percentuais. De 65,2%, em 2012, essa relação percentual entre os dois grupos de profissionais atingiu 74,8%, em 2017, estando, portanto, a uma distância de 25,2 da meta de 100% de equiparação salarial (IBGE. PNAD CONTÍNUA, 2012-2017).

Tabela 2 – Meta 17 - Rendimento bruto médio mensal dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica e dos demais profissionais com nível superior completo – Brasil (2012-2017)

Descrição	Anos					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Profissionais do magistério	3.433,25	3.617,12	3.630,08	3.723,22	3.465,70	3.501,09
Demais profissionais	5.261,75	5.139,86	5.169,38	5.159,34	4.851,75	4.678,26
Indicador 17A	65,2%	70,4%	70,2%	72,2%	71,4%	74,8%

Fonte: Elaborada pela Dired/Inep com base em dados da Pnad contínua/IBGE 2012-2017. Relatório do 2º. Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (2018).

Nota

1) Valores corrigidos pela variação do IPCA/IBGE a preços de 2017.

Observa-se, na tabela 2, que o rendimento bruto médio mensal dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica experimentou modesto avanço (de R\$ 3.433,25, em 2012, para R\$ 3.501,09, em 2017), com acréscimo real de 2,0%. Vale notar que a inflação acumulada, apurada no mesmo período, foi de 40,3%. Os valores médios do rendimento bruto real mensal dos profissionais do magistério tiveram sua tendência interrompida de alta em 2015, quando atingiram o pico da série, registrando R\$ 3.723,22. Em 2016, o rendimento real recuou para R\$ 3.465,70, tendo retomado leve crescimento em 2017, quando chegou a R\$ 3.501,09. Chama atenção o fato de o poder de compra do rendimento bruto real médio mensal dos profissionais do magistério, em 2017, ter recuado para um patamar abaixo do verificado em 2013 (R\$ 3.617,12, em valores constantes de 2017).

Ao se considerar o Indicador 17A nas unidades da Federação, é possível perceber as distintas situações e as desigualdades nos rendimentos brutos médios mensais dos profissionais do magistério e dos demais profissionais nas regiões do Brasil.

A tabela, a seguir, mostra o contexto da tabela 2, dos 9 estados da região Nordeste.

Tabela 3 – Meta 17 - Rendimento bruto médio mensal dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica e dos demais profissionais com nível de instrução superior completo e indicadores – região Nordeste (2012-2017)

		2012	2013	2014	2015	2016	2017
Maranhão	Profissionais do magistério	3.153,32	3.295,80	3.489,01	3.674,36	3.619,14	3.721,40
	Demais profissionais	4.157,22	4.241,59	3.517,11	3.332,97	3.762,38	3.978,29
	Indicador	75,9%	77,7%	99,2%	110,2%	96,2%	93,5%
	Profissionais do magistério	2.833,78	2.991,74	2.771,56	3.249,92	2.732,19	2.925,28

Piauí	Demais profissionais	4.063,14	3.953,58	5.102,90	4.896,69	5.324,89	3.602,57
	Indicador	69,7%	75,7%	54,3%	66,4%	51,3%	81,2%
Ceará	Profissionais do magistério	2.414,25	2.541,93	2.703,44	2.614,49	2.640,11	2.555,37
	Demais profissionais	4.259,52	4.769,58	4.776,29	4.413,84	4.257,56	3.956,80
	Indicador	56,7%	53,3%	56,6%	59,2%	62,0%	64,6%
Rio Grande do Norte	Profissionais do magistério	3.301,06	3.712,64	3.928,96	3.960,82	3.503,58	3.688,13
	Demais profissionais	4.615,04	5.290,32	4.126,93	4.158,55	4.201,75	4.010,72
	Indicador	71,5%	70,2%	95,2%	95,2%	83,4%	92,0%
Paraíba	Profissionais do magistério	3.025,85	3.171,76	3.094,75	3.704,66	2.895,07	2.784,98
	Demais profissionais	4.614,52	4.218,59	4.381,68	4.702,33	4.096,15	4.405,67
	Indicador	65,6%	75,2%	70,6%	78,8%	70,7%	63,2%
Pernambuco	Profissionais do magistério	2.974,27	3.259,03	3.617,42	3.500,75	2.824,74	2.864,95
	Demais profissionais	5.738,90	5.339,57	6.323,33	4.966,40	4.326,46	4.095,26
	Indicador	51,8%	61,0%	57,2%	70,5%	65,3%	70,0%
Alagoas	Profissionais do magistério	3.164,06	3.405,26	3.344,39	3.555,96	3.170,45	2.754,91
	Demais profissionais	3.676,53	3.751,60	4.719,39	4.614,87	4.139,63	3.603,00
	Indicador	86,1%	90,8%	70,9%	77,1%	76,6%	76,5%
	Profissionais do magistério	5.163,80	4.975,75	4.755,00	4.342,40	3.895,94	4.697,63

Sergipe	Demais profissionais	4.570,05	5.444,37	6.170,66	4.975,43	5.522,59	5.186,36
	Indicador	113,0%	91,4%	77,1%	87,3%	70,5%	90,6%
Bahia	Profissionais do magistério	3.049,98	3.374,33	3.769,02	4.044,69	3.277,29	3.392,04
	Demais profissionais	5.073,69	4.519,82	4.151,16	4.468,98	4.094,58	4.245,11
	Indicador	60,1%	74,7%	90,8%	90,5%	80,0%	79,9%

Fonte: Elaborada pela Dired/Inep com base em dados da Pnad contínua/IBGE 2012-2017. Relatório do 2º. Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (2018).

Nota

1) Valores corrigidos pela variação do IPCA/IBGE a preços de 2017.

No que diz respeito à região Nordeste (Tabela 3), os estados mais próximos de alcançar o objetivo da Meta 17 foram: Maranhão (93,5%), Rio Grande do Norte (92,0%) e Sergipe (90,6%), em 2017. Já os estados que apresentaram os menores percentuais do Indicador 17A foram: a Paraíba (63,2%) e o Ceará (64,6%). Observa-se que, no estado do Maranhão, ocorreu o maior crescimento real dos rendimentos brutos médios mensais dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica – aumento de 18,0% no período analisado (de R\$ 3.153,32, em 2012, para R\$ 3.721,40, em 2017). Além do Maranhão, obtiveram variações positivas: Rio Grande do Norte (11,7%), Bahia (11,2%), Ceará (5,8%) e Piauí (3,2%). Entre as UFs nordestinas que apresentaram variações negativas, destacam-se Alagoas, com recuo real de -12,9%, e Sergipe, com perdas reais de -9,0% no rendimento médio bruto mensal dos profissionais do magistério ao longo dos anos analisados.

Em 2017, os estados do Ceará e de Alagoas registraram os menores valores do rendimento bruto médio mensal dos profissionais do magistério, isto é, R\$ 2.555,37 e R\$ 2.754,91, respectivamente. Analisando a evolução do poder de compra dos rendimentos ao longo da série histórica de cada estado, constata-se que Paraíba (R\$ 2.784,98) e Alagoas (R\$ 2.754,91) apresentaram os menores valores reais dos rendimentos brutos médios mensais, em 2017. Os

maiores crescimentos reais do rendimento bruto médio mensal dos profissionais entre 2012 e 2017, ocorreram no Maranhão (18,0%), único estado do Nordeste e no Paraná (12,6%).

Impacto da meta 18 no sistema de ensino (2014-2016)

Meta 18 “Assegurar, no prazo de dois anos a existência de planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior de todos os sistemas e, para os planos de carreira para os profissionais de a educação básica pública tomando como base o piso salarial profissional nacional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do artigo 206 da Constituição Federal”.

Foram utilizados para a análise as bases de dados e levantamentos disponíveis, como a Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic/IBGE), aplicada em 26 estados e no Distrito Federal, e a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), ambos referentes ao ano de 2014 e realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Adicionalmente, em relação aos estados e ao Distrito Federal, são utilizadas informações coletadas em levantamento efetivado pela Diretoria de Estudos Educacionais (Dired) do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), no ano de 2017. Para o monitoramento da Meta 18, foram utilizados os seguintes indicadores:

1) Indicador 18A: Percentual de unidades federativas que possuem PCR dos profissionais do magistério; 2) Indicador 18B: Percentual de unidades federativas que preveem o limite máximo de $\frac{2}{3}$ da carga horária para atividades de interação com os educandos; 3) Indicador 18C: Percentual de unidades federativas que atendem ao PSNP; 4) Indicador 18D: Percentual de municípios que possuem PCR do magistério; 5) Indicador 18E: Percentual de municípios que preveem o limite máximo de $\frac{2}{3}$ da carga horária para atividades de interação com os educandos; 6) Indicador 18F: Percentual de municípios que atendem ao PSNP.

O elenco de seis indicadores está dividido em duas partes: na primeira, estão os Indicadores 18A a 18C referentes aos estados e ao Distrito Federal, com base em dados da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais

(Estadiv/IBGE) (2014) e em levantamento realizado pela Dired/Inep em 2017. Na segunda, apresentam-se as análises relativas aos municípios, considerando os dados da Munic (2014) e do Simec/FNDE (2018), conforme o documento 2º Relatório de Sistematização das Metas do PNE, de 2018.

Considerando que este trabalho se refere, especificamente, à rede estadual de ensino do RN, na segunda parte do trabalho, é desenvolvido, objetivamente, o contexto dessa rede, deixando, assim, de analisar os demais (3 Indicadores), referentes aos municípios.

O proposto nessa Meta 18 e, nos três Indicadores selecionados preveem 100% dos estados e o Distrito Federal com plano de carreira e remuneração dos profissionais do magistério (em 2014, as 27 unidades federativas já tinham PCCR em suas redes de ensino – Indicador 18A) atendendo, assim, a Lei nº 11.738/2008 do PSPN, a qual dispõe, também, acerca da aplicação do limite máximo de $\frac{2}{3}$ da carga horária para atividades de interação com os educandos e do PSNP. Esse contexto é visualizado na tabela, a seguir.

Tabela 4 – Meta 18 (Indicador 18B) - Percentual de unidades federativas que preveem, em legislação, o limite máximo de $\frac{2}{3}$ da carga horária para atividades de interação com os educandos, em 2017

Situação em 2017	Número de unidades federativas	Percentual de unidades federativas
Previsão de limite máximo de $\frac{2}{3}$ de interação com os educandos	22	81,5%
Não há previsão de limite máximo de $\frac{2}{3}$ de interação com os educandos	5	18,5%
Total	27	100%

Fonte: Elaborada pela Dired/Inep com base em dados das legislações estaduais. Relatório do 2º. Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (2018).

Nota

1) RN inclui-se no número de unidades federativas que cumprem a legislação.

Vale ressaltar que as leis, embora representem a principal legislação estadual sobre o tema, devem ser interpretadas em conjunto com outras legislações estaduais para uma visão completa do PCR para fins de análise do cumprimento da Meta 18. Considerando, por exemplo, o limite máximo de $\frac{2}{3}$ da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos, embora esteja geralmente inserido nos PCCR por meio de leis mais recentes, há casos em que a regulamentação ocorreu por meio de legislação distinta. As leis que majoram o vencimento dos profissionais do magistério geralmente não integram a lei dos PCCR. Observa-se, na tabela 4, que somente, 5 unidades federativas ainda apresentam dados em estudo, ou seja, não há previsão de limite máximo de $\frac{2}{3}$ de interação com os educandos.

Tabela 5 – Meta 18 (Indicador 18C) - Percentual de unidades federativas que cumprem a lei do Piso Salarial Profissional Nacional, em 2017

Situação em 2017	Número de unidades federativas	Percentual de unidades federativas
Vencimento Básico \geq PSNP	17	63,0%
Vencimento Básico + Complementação \geq PSNP	4	14,8%
Vencimento Básico $<$ PSNP	6	22,2%
Total	27	100%

Fonte: Elaborada pela Dired/Inep com base em dados das legislações estaduais (2017). Relatório do 2º. Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (2018).

O levantamento efetivado pela Dired/Inep, em 2017, aponta que, em 20 estados e no Distrito Federal (77,8%), as tabelas de vencimento básico estavam de acordo com o PSNP, sendo que quatro pagavam uma complementação salarial para que todas as posições do PCR tivessem um valor igual ou superior ao do piso salarial nacional (R\$ 2.298,80). Outros seis estados possuíam, pelo menos, uma posição na tabela de vencimento básico com valores inferiores ao do PSPN. Vale mencionar que o fato de existirem posições na tabela de

vencimento com valores inferiores ao PSNP não significa que há profissionais do magistério das redes estaduais e distrital remunerados com um valor de vencimento básico inferior ao piso salarial nacional.

A verificação do cumprimento do PSNP toma, como referência, a tabela de vencimento básico e complementações salariais referenciadas na Lei nº 11.738/2008 que aprovou o PSPN. Cada Unidade Federativa faz a correção anual do Piso e agrega às tabelas salariais.

Tabela 6 – Percentual de unidades federativas que atendem, integralmente, a Meta 18, em 2018

Situação em 2017	Número de unidades federativas	Percentual de unidades federativas
Atendem, integralmente, aos quesitos da Meta 18	18	66,7%
Não atendem, integralmente, aos quesitos da Meta 18	9	33,3%
Total	27	100%

Fonte: Elaborada pela Dired/Inep (2017).

Relatório do 2º. Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (2018).

Em 2017, 18 unidades federativas atendiam aos três quesitos da Meta 18, isto é, possuíam PCR, previam o limite máximo de 2/3 de atividades de interação com os educandos e atendiam ao PSNP). Entre os nove entes que não cumprem integralmente os três quesitos da Meta 18, há o seguinte retrato: a) dois não preveem o limite máximo de 2/3 de atividades de interação com os educandos e não cumprem o PSNP; b) quatro preveem o limite máximo de 2/3 de atividades de interação com os educandos, mas não cumprem o PSNP; e c) três cumprem o PSNP, mas não preveem o limite máximo de 2/3 de atividades de interação com os educandos.

Sobre as metas 17 e 18 do PNE, conclui-se que há uma percentagem significativa de estados e municípios com plano de carreira e remuneração dos

profissionais do magistério, que aplicam o limite máximo de 2/3 de horas atividades de interação com os educandos e cumprem o piso salarial profissional nacional da educação básica.

Plano Estadual de Educação do RN (2014-2024) em 2018: Meta 15 - adequação de docentes à formação, disciplina que lecionam - Plano de cargo, carreira e remuneração (Meta 17), vencimento e PSPN (Meta 18)

O Plano Estadual de Educação do RN, período 2015-2025, foi elaborado com a participação de representantes do Fórum Estadual de Educação e de vários segmentos de educadores do estado do RN. Foi aprovado por lei estadual pela Assembleia Legislativa no ano de 2016, caracterizando um Plano de Estado e da sociedade potiguar. As suas metas e estratégias estão alinhadas com as metas do PNE, embora algumas delas foram adequadas às peculiaridades regionais.

Os quadros, a seguir, apresentam informações relativas ao Plano Estadual de Educação do RN (2015-2025) e as Metas de números 15, 17 e 18 à semelhança do que consta na primeira parte deste trabalho relativo às metas do PNE. As informações sucintas apresentadas sobre as Metas em questão, do Plano Estadual de Educação do RN (2015-2025), foram adquiridas, diretamente, na Secretaria de Estado da Educação e no site do Sindicato dos Trabalhadores, contendo dados precisos e atualizados, em forma de tabelas salariais, em consonância com a classificação da categoria no PCCR da rede

Inicialmente serão apresentados dados da Meta 15, nos quadros 1, 2 e 3 em que o detalhamento está voltado para o percentual de docentes por grupo de adequação da formação à disciplina que leciona por etapa/modalidade de ensino da rede estadual. Na Meta 15, o Indicador classifica o docente segundo a adequação de sua formação inicial a cada disciplina que leciona na educação básica, levando-se em conta as normatizações legais vigentes (nacionais). Assim, os números são em percentagens de docências na respectiva unidade da agregação, classificadas em cada uma das categorias do indicador. A análise está em um contexto geral das três etapas da educação básica (ensino fundamental, EJA e ensino médio).

Quadro 1 - Percentual de docentes por grupo de adequação da formação à disciplina que leciona por etapa/modalidade de ensino (Fundamental) da rede estadual de ensino do Rio Grande do Norte (2018)

Ano	Unidade Geográfica	Localização	Dependência administrativa	Percentual de docentes ^{1, 2} por grupo ⁴ de adequação da formação à disciplina que leciona e etapa/modalidade de ensino														
				Ensino Fundamental														
				Total					Anos Iniciais					Anos Finais				
				G1	G2	G3	G4	G5	G1	G2	G3	G4	G5	G1	G2	G3	G4	G5
2018	RN	Total	Estadual	70,0	3,8	14,4	4,4	7,4	81,6	1,3	3,0	3,3	10,8	62,7	5,4	21,6	5,2	5,1
2018	RN	Urbana	Estadual	71,3	3,9	13,0	4,6	7,2	81,8	1,3	2,9	3,3	10,7	64,5	5,5	19,5	5,4	5,1
2018	RN	Rural	Estadual	52,3	3,2	33,9	2,9	7,7	78,2	1,2	3,5	2,7	14,4	40,0	4,2	48,5	3,0	4,3

Fonte: Dired/Inep com base em dados do Censo da Educação Básica/Inep (2013-2016).

Relatório do 2o Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE – 2018.

Notas

- 1) O docente é contabilizado em cada turma e disciplina que leciona.
- 2) Inclui os professores responsáveis pela regência de classe e os professores responsáveis pela regência de módulo ou disciplina de turma desenvolvida em curso de modalidade de educação a distância.
- 4) Categorias de adequação da formação dos docentes em relação à disciplina que leciona: G1 - Docentes com formação superior de licenciatura (ou bacharelado com complementação pedagógica) na mesma área da disciplina que leciona; G2 - Docentes com formação superior de bacharelado (sem complementação pedagógica) na mesma área da disciplina que leciona; G3 - Docentes com formação superior de licenciatura (ou bacharelado com complementação pedagógica) em área diferente daquela que leciona; G4 - Docentes com formação superior não considerada nas categorias anteriores; G5 - Docentes sem formação superior.

Quadro 2 - Percentual de docentes por grupo de adequação da formação à disciplina que leciona por etapa/modalidade de ensino (EJA) da rede estadual de ensino do Rio Grande do Norte (2018)

Ano	Unidade Geográfica	Localização	Dependência Administrativa	Percentual de docentes ^{1,2} por grupo ⁴ de adequação da formação à disciplina que leciona e etapa/modalidade de ensino (Meta 15 - PEE/RN)									
				EJA									
				Fundamental					Médio				
				G1	G2	G3	G4	G5	G1	G2	G3	G4	G5
2018	RN	Total	Estadual	46,1	3,2	41,7	4,2	4,8	63,5	4,9	23,3	5,0	3,3
2018	RN	Urbana	Estadual	46,3	3,3	41,6	4,2	4,6	63,5	4,9	23,1	5,1	3,4
2018	RN	Rural	Estadual	41,5	1,4	44,4	2,8	9,9	62,1	1,5	33,3	3,1	0,0

Fonte: Dired/Inep com base em dados do Censo da Educação Básica/Inep (2013-2016).

Relatório do 2º. Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE 92018).

Quadro 3 - Percentual de docentes por grupo de adequação da formação à disciplina que leciona por etapa/modalidade de ensino (Médio) da rede estadual de ensino do Rio Grande do Norte (2018)

Ano	Unidade Geográfica	Localização	Dependência Administrativa	Percentual de docentes ^{1,2} por grupo ⁴ de adequação da formação à disciplina que leciona e etapa/modalidade de ensino (Meta 15 - PEE/RN)				
				Ensino Médio				
				G1	G2	G3	G4	G5
2018	RN	Total	Estadual	65,8	5,4	19,6	4,4	4,8
2018	RN	Urbana	Estadual	66,1	5,4	19,2	4,5	4,8
2018	RN	Rural	Estadual	58,9	2,9	30,9	1,5	5,8

Fonte: Dired/Inep com base em dados do Censo da Educação Básica/Inep (2013-2016).

Relatório do 2º. Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (2018).

Os dados dos anos iniciais do ensino fundamental, no quadro 1, apresentam um percentual de 81,6% de professores enquadrados do Grupo 1, com ênfase àqueles que lecionam nas áreas rurais, representando 78,2%. Em contrapartida, os docentes do meio rural dessa mesma etapa de ensino

apresentam o percentual significativo mais alto, de 14,4%, quando se trata do Grupo 5, ou seja, o grupo que indica docentes sem formação superior. O menor crescimento relacionado à adequação de formação à área onde leciona, deu-se na Educação de Jovens e Adultos (EJA) com um percentual de 46,1%, conforme se vê no quadro 2.

As informações do quadro 3, resultados gerais do Indicador 15D, referentes aos grupos de adequação de formação docente para disciplinas do Ensino Médio, apresentam percentuais maiores nos grupos 1 e 3, a saber: docentes com formação superior de licenciatura (ou bacharelado com complementação pedagógica) na mesma área da disciplina que leciona e docentes com formação superior de licenciatura (ou bacharelado com complementação pedagógica) em área diferente daquela que leciona, respectivamente.

Em comparação às demais informações o equivalente a 65,8% do total de professores urbanos e rurais dentro do grupo 1, com formação superior de licenciatura equivalente à área que lecionam, o ensino médio representa o terceiro melhor índice de resultados, em detrimento do ensino fundamental, anos iniciais e finais.

No que se refere àqueles docentes enquadrados no grupo 4, ou seja, docentes com formação superior não considerada nas categorias anteriores, o percentual é, praticamente, o mesmo em quase todas as modalidades de ensino, com exceção dos anos iniciais do Ensino Fundamental, variando entre os totais de 5,2% para os anos finais do fundamental, 4,2% e 5% nos ensinos fundamental e médio da EJA, respectivamente, bem como 4,4% no Ensino Médio formal.

As Metas 17 e 18 estão representadas pelo Quadro 4 caracterizando a estrutura do PCCR/RN, seus valores de acordo com o PSPN e sua correção, referente ao ano de 2018.

Quadro 4 - Vencimento dos integrantes do magistério da rede estadual de ensino do Rio Grande do Norte proporcional ao valor do PSPN, referente a uma jornada de 30 horas semanais (PCCR) em 2018

Nível	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
I Magist.	1.841,94	1.934,04	2.030,74	2.132,28	2.238,89	2.350,83	2.468,38	2.591,79	2.721,38	2.857,45
II Licenc. Curta	2.118,23	2.224,14	2.335,35	2.452,12	2.574,72	2.703,46	2.838,63	2.980,55	3.129,59	3.286,07
III Licenc. Plena	2.578,72	2.707,65	2.843,03	2.985,19	3.134,45	3.291,17	3.455,73	3.628,51	3.809,94	4.000,43
IV Espec.	2.762,91	2.901,06	3.046,11	3.198,41	3.358,33	3.526,25	3.702,56	3.887,69	4.082,08	4.286,18
V Mestr.	3.131,30	3.287,86	3.452,26	3.624,87	3.806,11	3.996,42	4.196,24	4.406,05	4.626,35	4.857,67
VI Doutor.	4.236,46	4.448,23	4.670,70	4.904,23	5.149,45	5.406,92	5.677,26	5.961,13	6.259,18	6.572,14

Fonte: Lei Complementar nº 322/06, informações do Sinte/RN (2018) e tabelas da implementação do PSPN. Disponível em: <<http://www.sintern.org.br>>.

A Lei Complementar nº 322/2006 do Poder Legislativo do estado do Rio Grande do Norte dispõe sobre o Estatuto e o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério Público Estadual, referente à Educação Básica e à Educação Profissional. Esse Plano de Cargo define a estrutura da carreira dos profissionais estatutários com cargos de provimento efetivo de professores e especialistas de educação. Desse modo, conforme o quadro 4, a carreira do professor permanente está organizada em seis Níveis e dez Classes, enquanto a de Especialista de Educação em cinco Níveis e dez Classes. O nível N-I corresponde ao Nível Médio na modalidade Normal ocorrendo o acréscimo dos demais Níveis quando por titulação, como é o caso do N-VI, correspondente à licenciatura plena e título de Doutor. No caso do Especialista de Educação, o Nível I corresponde à licenciatura curta, e o Nível V à licenciatura plena em pedagogia e com título de Doutor (RIO GRANDE DO NORTE, 2006).

O valor do PSPN referente a 2018 é de R\$ 2.455,35 para o professor somente com magistério, em nível médio de 40 horas semanais.

A categoria se privilegia dos direitos de terem os seus vencimentos configurados, conforme o reajuste anual do PSPN. O PCCR da rede compreende 30h semanais, determinada por lei própria. Assim, o quadro 4 apresenta os valores correspondentes ao teto do Piso correspondente a 30h semanais de cada professor nos valores apresentados, por titulação e promoção. Não se encaixam, nesses dados, os professores temporários (850) que representam uma quantidade irrisória em comparação ao montante médio de 30.000 professores permanentes, ou seja, estatutários.

Considerações Finais

O PNE, aprovado pela Lei nº 13.005/2014, possui vinte metas e 254 estratégias. Apresenta dez princípios; entre eles, a valorização dos profissionais de educação, um dos maiores desafios das políticas educacionais, delineados pelas metas de números 15 a 18 com características peculiares aos requisitos: formação, condições de trabalho, carreira, vencimento/remuneração e PSPN.

Entre as mais importantes diretrizes técnicas e informações quantitativas de sustentação da valorização dos profissionais da educação, têm-se: a) o Censo da Educação Básica, pelo Inep do MEC; b) o Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009, que institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica; c) Resoluções do Conselho Nacional de Educação (CNE) sobre Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, entre elas a de nº. 02/2015; d) Programas da Capes, voltados à formação de professores da educação básica.

A proporção de professores com formação de nível superior concluída ou em andamento, atuando nos anos iniciais do ensino fundamental regular, em 2013, era de 77,2% e, nos anos finais do ensino fundamental regular, de 88,7%. Ocorre que, até esse momento, existem professores atuando em sala de aula sem a devida formação específica, como nas áreas de matemática, física, química e biologia, entre outras.

A Meta 15 do PNE apresenta um avanço no sentido de a política dos órgãos de fomento capacitar 100% dos professores, cuja proposta deve ocorrer em regime de colaboração entre as unidades federativas. As informações, relativas ao período 2013 a 2016, demonstram que houve aumentos,

considerando os seguintes dados: em 2016, chegou-se a 46,6% para educação infantil; 59,0% para os anos iniciais do ensino fundamental; 50,9% para os anos finais e 60,4% para o ensino médio. Apesar desse crescimento, os percentuais de adequação da formação docente, observados em 2016, ainda estão distantes da proposta da meta que é de 100%.

Na Meta 17, os valores mais elevados das médias do rendimento bruto mensal dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, em 2017, foram registrados no Distrito Federal (R\$ 6.661,07) e em Roraima (R\$ 4.743,04), enquanto as menores médias mensais ocorreram no Ceará e em Alagoas, ou seja, R\$ 2.555,37 e R\$ 2.754,91, respectivamente.

Em 2017, dois estados atingiram o percentual almejado pela Meta 17: Paraná, com 101,3%, e Mato Grosso do Sul, com 108,4%, o qual exibiu ainda, percentual acima dos 100% em 2012 (109,3%), 2014 (105,8%) e 2016 (107,9%).

Para o propósito da Meta 17, é notório o não alcance de um resultado de 100%, ou mesmo uma percentagem a menor nas unidades da Federação, em face da frágil condição econômica do país, renda *per capita* e o investimento na educação, especificamente, o baixo aumento na correção do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), além do baixo valor determinado para a arrecadação dos recursos que compõem o Fundeb, e o mínimo estipulado para que a União complemente esses recursos, do Fundo para estados e municípios que apresentem defasagem.

A Meta 18 traz indicadores, voltados para os planos de cargo, salário e remuneração, coadunando com a implementação da Lei do PSPN em termos de valor do teto mínimo e a observância da carga horária para as horas atividades dos professores nas escolas, ou seja, cumprir o limite máximo de 2/3 de interação com os educandos. Os dados de 2017 apontam que 66,7% das 27 unidades federativas atendem, integralmente, aos quesitos da Meta, e 33,3% não atendem.

O Plano Estadual de Educação do RN tem suas metas similares às daquelas do PNE, especificamente as quatro citadas, voltadas para a valorização do magistério da educação básica. Com relação à Meta 15, os percentuais dos docentes pertencentes ao Grupo 2, isto é, aqueles com formação superior de bacharelado na área da disciplina que leciona (sem complementação pedagógica), os números mostram-se elevados, apenas, nas modalidades do ensino médio formal e EJA,

com um total de 5,4% no primeiro e 4,9% no segundo, destoando dos 3,8% do ensino fundamental básico e 3,2% do ensino fundamental para jovens e adultos.

As Metas 17 e 18 apresentam informações sobre os itens, carreira e remuneração considerando o teto do piso salarial. Esse teto incide sobre os níveis e classes constantes do PCCR da rede estadual de ensino, por titulação, ou seja, do nível médio na modalidade normal até o N-VI, correspondente à licenciatura plena e título de Doutor. Essas duas metas apresentam forte vínculo com a defesa dos movimentos sociais do Sindicato dos Trabalhadores da Educação, com reconhecida tradição pelas longas conquistas junto aos governos estaduais e municipais do RN.

REFERÊNCIAS

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

_____. Presidência da República. (Constituição). **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Brasília: 1996. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm >. Acesso em: 15 jun. 2017.

_____. Presidência da República. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996** Brasília, 1996. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm >. Acesso em: 3 jan. 2019.

_____. Presidência da República. (Constituição). **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Brasília, 2006. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm >. Acesso em: 7 jan. 2019.

_____. Presidência da República. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Brasília, 2007. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm >. Acesso em: 7 jan. 2019.

_____. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os

profissionais do magistério público da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jul. 2008. Seção 1, p. 1.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com Sistemas de Ensino. **Planejando a próxima década: conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação (2014-2024)**. MEC. 2015. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/programas-metas>>.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Nota técnica nº 20, de 21 de novembro de 2014**. Indicador de adequação da formação do docente da educação básica. Brasília, DF: Inep, 2014. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/indicadores-educacionais>>. Acesso em: 27 mar. 2018.

_____. **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, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Microdados: Censo Escolar (2013-2016)**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/microdados>>.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep/MEC. **Relatório do 2o ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação: biênio 2014-2016**. Brasília: DF. 2018. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/publicações>>. Acesso em: 27 mar. 2019.

FINI. Maria Inês. **Apresentação**. In: Relatório do 2o ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação (2018). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep/MEC. Brasília: DF. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad Contínua): microdados 2012-2017**.

Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatística/indicadores/trabalhoerendimento/pnad_contínua/default_microdados.shtm>.

_____. **Pesquisa de Informações Básicas Estaduais – ESTADIC**. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatística/economia/estadic/default.shtm>>. 2018.

_____. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC**. Disponível em:

[<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>](https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/).

RIO GRANDE DO NORTE. Lei Complementar nº 322/06. Aprova o Estatuto e Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério Público Estadual referente à educação básica e a educação profissional. **Diário Oficial do Estado**, Natal: RN, 12 jan. 2006.

_____. Lei Complementar nº 10.049/2016. Aprova o Plano Estadual de Educação do Rio Grande do Norte. **Diário Oficial do Estado**, Natal: RN, 12 jan. 2016.

SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DO RIO GRANDE DO NORTE - SINTE/RN. **Vencimento dos integrantes do magistério da rede estadual de ensino do Rio Grande do Norte proporcional ao valor do PSPN**. Natal: RN. 2018. Disponível em: <http://www.sintern.org.br>. 2018.

CAPÍTULO IV

EDUCAÇÃO MUNICIPAL, DESCENTRALIZAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO: DEBATES E DESAFIOS



Educação municipal, descentralização e democratização: debates e desafios

Maria Valquíria de Vasconcelos Cordeiro⁴

Andréia Ferreira da Silva⁵

A Constituição Federal de 1988 ao estabelecer um novo desenho do federalismo brasileiro atribuiu aos municípios novas responsabilidades ao torná-lo ente federado, definindo atribuições e competências no que concerne à formulação e à implantação de políticas sociais, entre elas, as políticas educacionais. A Carta Magna de 1988 definiu como um dos princípios do ensino público a gestão democrática, abrindo caminhos para debates e novas possibilidades no âmbito da administração dos sistemas educacionais e das escolas públicas. Este princípio foi reafirmado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº. 9.394 de 20 de dezembro de 1996, que definiu orientações gerais para sua materialização nos sistemas de ensino e no processo de constituição e implantação das políticas educacionais (SOARES; CARDOZO, 2018). O artigo reflete, inicialmente, acerca dos debates travados em torno da educação no processo de democratização da sociedade brasileira, nos anos finais da década de 1970 e anos 1980. Em seguida, analisa as principais mudanças nas configurações e atribuições dos municípios pós-Constituição de 1988 e LDB (1996), com destaque para o princípio da gestão democrática da educação. Por fim, discute as novas configurações do Estado brasileiro a partir dos anos 1990 e a ressignificação dos princípios de descentralização, municipalização e gestão democrática. Perpassa todo o artigo reflexões acerca dos desafios para a

⁴ (PPGEd/UFCG)

⁵ (PPGEd/UFCG)

implantação da gestão democrática da educação municipal no país.⁶ O texto é resultado de revisão bibliográfica sobre o tema abordado e da análise de documentos nacionais que definem a organização e as atribuições do município, mais especificamente, no setor educacional.

1. Descentralização, municipalização e gestão democrática da educação nos anos 1980: debates, significados e definições legais

No processo de redemocratização do país, a partir da década de 1980, umas das bandeiras centrais das lutas contra o regime burguês militar, implantado em 1964, consistiu na defesa dos princípios de descentralização e da autonomia dos estados, do Distrito Federal e dos municípios frente ao Governo Federal. Segundo Romão (1993), essas reivindicações se opunham à excessiva centralização e despolitização do Regime Militar. A descentralização pela via da municipalização, nessa perspectiva, foi defendida, a partir da compreensão de que é no município onde a vida se materializa, portanto, é nele onde estão e onde são vivenciados os problemas sociais. Dessa forma, o local seria mais eficiente no encaminhamento das demandas da sociedade e a municipalização dos serviços públicos, inclusive da educação, seria uma medida importante na busca pela qualidade do atendimento.

Nesse sentido, Bordignon (2009, p. 19) ressalta que “A descentralização remete à questão do poder local e de abertura de espaços para o exercício da cidadania, via participação. Por isso, os movimentos pela descentralização acompanharam os movimentos de democratização e de autonomia dos entes federados”.

A noção de descentralização na ótica do ideário democrático, de acordo com Souza e Farias (2003), aponta para a implantação de instrumentos necessários à efetivação da democracia, como a criação de instituições que facultariam a participação do cidadão nas decisões públicas, garantindo a

⁶ Tais reflexões integram a dissertação de mestrado “Educação municipal: um estudo sobre a institucionalização a institucionalização do princípio de gestão democrática na rede municipal de ensino de São Vicente do Seridó/PB no período de 1997- 2017”, realizada no Programa de Pós-Graduação em Educação da Unidade Acadêmica de Educação da Universidade Federal de Campina Grande/PB.

transparência e o fortalecimento dos municípios, como condições necessárias para a superação de antigos vícios característicos de uma cultura política autoritária e dependente.

Bordignon (1993) assevera que a verdadeira municipalização só se torna possível pela via da democratização, sendo a descentralização seu corolário. Para o autor, não há lugar para dicotomias ou ordem de precedência entre democratizar e descentralizar. Sem uma, não exista a outra, pois, não se descentraliza para depois democratizar, ou vice-versa. Democratizar, nas palavras de Bordignon (1993), implica abrir espaços para o poder local construir as políticas nacionais de baixo para cima, fazer fluir a vontade nacional, entendida como vontade dos cidadãos que constituem a Nação. Assim, democracia e cidadania são conceitos indissociáveis.

O princípio da descentralização, numa perspectiva democrática, conforme Pérez (1994), assume a defesa da transferência de certos poderes, nos quais o âmbito local passa a desfrutar de autonomia suficiente para gerir com poder, autoridade e capacidade de ação a gestão dos serviços públicos, abarcando o setor educacional, tanto do ponto de vista econômico e financeiro, quanto dos recursos humanos etc. No entanto, como alerta Bordignon (2009), “em alguns momentos de nossa história, a descentralização significou transferência de responsabilidades, omissão e abandono” (p. 19).

Os movimentos e as mobilizações do campo educacional em defesa da educação pública, nos anos finais da década de 1970 e na década 1980, reivindicaram, conforme Pinheiro (2015), o fim das concepções técnico-burocráticas da administração escolar e o reconhecimento da especificidade do trabalho na escola. Nesse contexto, a defesa da gestão democrática da educação era compreendida “como processo de superação da racionalidade capitalista excludente da escola brasileira, em busca de uma qualidade que, de fato, atenda aos interesses da classe trabalhadora” (MENDONÇA, 2000, p. 83). De acordo com Mendonça (2000, p. 74), naquele momento, “a ideia de democratização da educação já superava o conceito de escola para todos, incluindo a ideia de escola como espaço de vivência democrática e de administração participativa, que, por sua vez, refletia as experiências desenvolvidas nos diferentes sistemas de ensino”.

Rodrigues (2003) destaca a importância do Fórum na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito como movimento catalizador dos debates sobre a educação na constituinte. O Fórum congregou 15 entidades de âmbito nacional⁷ e foi instituído oficialmente em fevereiro de 1987. Surgiu da necessidade, do campo progressista do setor educacional, de organização e mobilização da ação coletiva nacional no processo constituinte em defesa da democratização da educação. As entidades congregadas no Fórum reivindicavam, entre outros, a gestão democrática do ensino como a construção de uma cultura democrática.

Como resultado desses debates⁸, a Constituição de 1988 assimilou os princípios da descentralização administrativa, da municipalização e gestão democrática, nem sempre de acordo com as reivindicações dos setores organizados no Fórum na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito. Conferiu ao município importância central na definição e na oferta da educação escolar, instituindo o regime de colaboração entre os entes federados para a garantia do direito universal da educação.

A Constituição Federal, aprovada em dezembro de 1988, define a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios como entes autônomos na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil. O redesenho institucional do Poder Público, conforme Paz (2015, p. 40), “alça o

⁷ De acordo com Silva (2018), o Fórum na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito foi composto por 15 entidades de âmbito nacional: Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES), Associação Nacional de Educação (ANDE), Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPEd), Associação Nacional dos Profissionais de Administração Escolar (ANPAE), Confederação dos Professores do Brasil (CPB), Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), Central Geral dos Trabalhadores (CGT), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Federação Nacional dos Orientadores Educacionais (FENOE), Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras (FASUBRA), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas (SEAF), União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES) e União Nacional dos Estudantes (UNE). Teve como objetivo coordenar o movimento e as articulações em torno da defesa da educação pública, crítica, laica, democrática e de qualidade no processo constituinte.

⁸ Neste cenário, Pinheiro (2015) assinala que as disputas político-ideológicas se deram em torno dos interesses dos grupos que compunham a Assembleia Constituinte: os conservadores, os progressistas liberais e outro grupo que se engajava em torno de demandas populares, que se autodenominavam de esquerda. Nesse contexto, a gestão democrática foi incorporada na Constituição com restrições, pois se limita ao ensino público, deixando isentas as instituições de ensino privadas.

município como formulador autônomo de suas políticas públicas para as mais diversas áreas de atuação, a partir, evidente, de um arcabouço de leis e normas que deverão ser continuamente seguidas”. A partir de 1988, o município passa a assumir responsabilidades e competências, até então, atribuídas aos outros entes da federação.

A Carta Magna consolidou importantes instrumentos de gestão pública, como a introdução de novos procedimentos de planejamento e novas formas de conduzir as administrações públicas nos municípios brasileiros. Segundo Costa (2009), foi outorgado aos municípios o direito de elaborar normas e de estabelecer políticas, a partir da implantação do regime de colaboração, em detrimento de relações hierárquicas entre as três esferas políticas de poder, respectivamente, União, estados e municípios.

Além do exposto, a Constituição de 1988 estabeleceu um investimento mínimo da receita municipal para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. De acordo com Batista (2018), essa definição representou avanço significativo para a educação nacional e, em especial, para a educação pública municipal. A autora destaca a importância da participação dos municípios na construção da democracia local como forma de fortalecimento de sua autonomia em relação ao poder central. Essa participação, segundo a autora, na perspectiva dos movimentos sociais, é concebida como uma estratégia de controle da sociedade local sobre a formulação, a implementação e a avaliação das políticas educacionais, rompendo com a força do poder central, bem como com as práticas políticas autoritárias, clientelistas e patrimonialistas locais. Além do exposto, dispositivos constitucionais criaram a possibilidade da institucionalização da gestão democrática na esfera municipal (BATISTA, 2018).

Dessa forma, segundo Bedê (1993), ao elevar o município a um novo espaço de poder, a Constituição Federal de 1988 aferiu a ele poder de decisão. Nesse novo cenário, o município deixa de ser mero executor de decisões tomadas em instâncias superiores. Até 1988, conforme o autor, o ensino municipal era considerado um subsistema atrelado ao sistema estadual, desempenhando um papel suplementar na responsabilidade pelo ensino fundamental público, ficando praticamente excluído das decisões políticas.

No tocante à organização da educação, a Constituição de 1988 e a LDB (1996) definem as atribuições de cada ente federado, União, Distrito Federal,

Estados e Municípios, conferindo ao município autonomia para a criação e a gestão do seu próprio sistema de ensino, a organização e a gestão municipal. A este respeito, Gadotti (1993, p. 84) assinala que “criar um sistema, significa poder de tomar decisões e estabelecer políticas educacionais”. Assim, as atribuições dos municípios em matéria de educação foram ampliadas, estando sob sua competência planejar, organizar e gerir seu sistema de ensino, exigindo a criação ou reorganização de uma estrutura administrativa e gerencial na elaboração de normas jurídicas, de âmbito local, para atuar sobre a rede de ensino (BEDÊ, 1993).

Apesar da Constituição de 1988 reconhecer o município como ente autônomo e, conseqüentemente, conferir-lhe competência para organizar o seu sistema de ensino, Costa (2009) ressalta que a municipalização do ensino fundamental como política somente foi efetivada, em termos consideráveis, a partir da “nova engenharia política de financiamento”, estabelecida em 1996, por meio da aprovação da Emenda Constitucional nº. 14, de 12 de setembro de 1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) e da LDB (1996), que foi capaz de induzir a descentralização da gestão do ensino fundamental (COSTA, 2009).

A organização da educação brasileira, segundo a LDB (1996), deve estar fundada no regime de colaboração entre União, estados e municípios. À União, caberá a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais (BRASIL, 1996).

Os estados são responsáveis, pela organização, pela manutenção e pelo desenvolvimento dos órgãos e das instituições oficiais dos seus sistemas de ensino; da definição com os municípios, de formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e aos recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público; da elaboração e execução de políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e os planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus municípios; além de autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar,

respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino; baixar normas complementares para o seu sistema de ensino e assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio (BRASIL, 1996).

Os municípios, de acordo com a LDB (1996), têm a responsabilidade de organizar, manter e desenvolver os órgãos e as instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e aos planos educacionais da União e dos Estados; exercer ação redistributiva em relação às suas escolas; baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino; oferecer a educação infantil em creches e em pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental permitindo a atuação em outros níveis de ensino, somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. Quanto ao sistema de ensino, os municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor, com ele, um sistema único de educação básica. (BRASIL, 1996).

Os sistemas de ensino, de acordo com a LDB (1996), deverão definir as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. 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 (BRASIL, 1996).

De acordo com Fernandes (2018), a regulamentação do princípio da gestão democrática do ensino público, pela LDB (1996), não correspondeu a uma ampla definição do direito à educação, também não fez *jus* à concepção de Estado democrático de direito social, disposta na Constituição Federal de 1988. Apesar das muitas lutas e disputas travadas no processo constituinte no que concerne às definições sobre a gestão democrática da educação, a LDB (1996) delegou aos sistemas de ensino sua normatização. Nesse dispositivo legal, a

explicitação das regras para a implantação da gestão democrática, que consiste em um dos princípios basilares da educação escolar, foi delegada aos estados e municípios, em muitas regiões ainda *lócus* de relações clientelistas e patrimonialistas. Tal definição contribuiu para reduzir a força desse princípio constitucional, mas, não o anular.

Desse modo, para a concretização da democratização da gestão da educação foi ampliada a importância da atuação do município, e dos estados, para a sua normatização e implantação. No entanto, como alerta Demo (2003), é no município onde se encontra o maior desafio da educação, é nele que começa o drama de nossa cidadania coletiva: “os municípios não são capazes de auto se sustentar por isso dependem basicamente dos recursos federais para tudo, e são menos capazes de autogestão, porque a população, como regra, não passa de massa de manobra nas mãos dos politiquieiros” (DEMO, 2003, p. 17). É urgente reverter essa situação para fortalecer a autonomia dos municípios e as possibilidades de democratização da gestão da educação no âmbito local!

A democratização dos sistemas, redes de ensino e escolas públicas implica na constituição de espaços amplos de participação, de descentralização e da busca pelo efetivo exercício da cidadania (PAZ, 2015). Segundo Dourado (2006), a gestão democrática requer um processo a ser construído coletivamente, considerando a realidade de cada sistema ou rede de ensino distrital, municipal, estadual ou federal, de cada escola e dos que nela trabalham, estudam, compartilham ações, atividades e momentos culturais e políticos.

De acordo com Paz (2015), a construção de mecanismos de participação se mostra fundamental no processo de constituição da gestão democrática e de vivências da autonomia, tais como: a definição de processos de escolha de diretor escolar, a existência e funcionamento de instâncias colegiadas em todos os níveis da educação e o fortalecimento da presença de pais, alunos, funcionários e comunidade local, a definição local do tipo de proposta pedagógica da escola que atenda às necessidades locais e a definição de textos legais e normativos que expressem os anseios dos que vivenciam a realidade local (PAZ, 2015).

Diante do exposto, Paz (2015) observa que o processo de democratização da gestão da educação não pode ser tratado isolado do conjunto de questões que perpassam as práticas em torno da educação básica em seus níveis e modalidades, além dos condicionantes sociais que abrangem os sujeitos sociais envolvidos. Muitos tem sido os desafios para a construção e implementação da gestão democrática, dentre os quais: a mudança de posição dos níveis hierárquicos, vem significando o enfrentamento de problemas que são gerados pela resistência de muitos agentes que atuam no âmbito educacional; a falta de definição de claros instrumentos de gestão que democratizem a participação e as tomadas de decisão no sistema de ensino e particularmente na escola; a falta de preparo dos agentes em nível local; a falta de estrutura e condições de trabalho e acesso a informações que atingem muitas secretarias de educação e escolas; a postura de muitos dirigentes locais que ao centralizar as decisões prestam um desserviço para a democratização da gestão em nível local, dentre outros (PAZ, 2015).

Tais desafios colocam-se como atuais, sobretudo, quando são consideradas as mudanças ocorridas na sociedade brasileira a partir dos anos 1990 impulsionadas pela emergência e consolidação das teses neoliberais no país.

2. Descentralização, municipalização e gestão democrática da educação a partir dos anos 1990: ressignificações

Os anos de 1990, no país, foram marcados por um cenário de reformas políticas e econômicas com forte impacto nas políticas educacionais. Para Segundos *et. al.* (2015), evidencia-se, neste cenário, o aprofundamento da atuação de diversos organismos internacionais, tais como o Banco Mundial (BM), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD)⁹. Em relação a

⁹ De acordo com Segundos *et. al.* (2015), no conjunto das determinações internacionais sobre as reformas educacionais, nos 1990, é atribuída demasiada importância às recomendações dos fóruns mundiais e regionais, com destaque para a Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jomtien, na Tailândia, financiada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Banco

essa atuação, Souza e Farias (2003) afirmam que as reformas educacionais ocorreram sob forte impacto de diagnósticos, de relatórios e de receituários, empregados como paradigmas pelas tecnocracias governamentais, cunhadas no âmbito de órgãos multilaterais de financiamento e em órgãos voltados para a “cooperação técnica”¹⁰. Conforme os autores, esses órgãos defenderam a descentralização como forma de desburocratização do Estado e da abertura a novas formas de gestão pública; da autonomia gerencial para as unidades escolares e, ainda, da busca de incremento nos índices de produtividade dos sistemas públicos, norteados sob inspiração neoliberal, em que pese, também, as diferentes formas que assumiu a descentralização da educação na América Latina.

Conforme Oliveira (2009), as mudanças na educação no contexto da reforma do Estado, a partir dos anos 1990, fundamentam-se no discurso da técnica e na agilidade administrativa, importando das teorias administrativas, os conceitos de produtividade, de eficácia e de eficiência. Nesse contexto, a escola passa a ser gerida e organizada a partir dos parâmetros do mercado (OLIVEIRA, 2009). Há uma mudança no papel desempenhado pelo Estado, visto que as políticas públicas federais, implantadas no país, buscaram o fortalecimento do Estado regulador e avaliador, em detrimento do Estado-executor, o que não significa, necessariamente, menos Estado, mas mudanças no padrão de regulação estatal.

A gestão, nessa perspectiva, segundo Azevedo, Marques e Aguiar (2016), está vinculada aos referenciais do neoliberalismo, ancorada na defesa de uma mera democracia política, sem articulá-la ao atendimento dos direitos sociais por parte do Estado, que transfere essa tarefa às forças políticas do mercado. Desse modo, “trata-se do ressurgimento ou do revigoramento da abordagem

Mundial (BM). Nesses eventos, foram elaboradas declarações de intenções e recomendações com as quais os países, que estão aliados/subordinados a esses organismos, comprometeram-se a adotar. O Brasil esteve presente em todos os encontros, comprometendo-se com esta agenda. O papel do município, para o BM, é determinante nessa agenda internacional, como receptivo às necessidades educacionais locais, podendo prover uma melhoria na qualidade de vida da população e ter a função primordial de fornecer os serviços de educação (SEGUNDOS *et. al.*, 2015).

¹⁰ Os órgãos voltados para a cooperação técnica são: Programa das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud).

tecnicista da educação e da gestão, reatualizada com roupagens que, em última instância, os rumos da acumulação lhe impingiram” (AZEVEDO; MARQUES; AGUIAR, 2016, p. 56).

Essa perspectiva de gestão alcança, além dos administradores dos sistemas de ensino, gestores e professores das escolas, definindo-os com o papel de principais veículos do novo “gerencialismo”. Pela via do gerencialismo, buscou-se, entre outros aspectos, um envolvimento direto da comunidade no que tange aos processos de tomada de decisões escolares, defendendo-se também o princípio de participação, assim como na perspectiva da gestão democrática, todavia, por meio de um processo restrito e controlado (AZEVEDO; MARQUES; AGUIAR, 2016). Nessa proposta, busca-se afirmar um modelo de gestão compartilhada da educação pública, com o repasse ou compartilhamento de responsabilidades relativos à manutenção e à organização das redes de ensino e das escolas públicas para a comunidade local, pais de alunos e empresas privadas, entre outros, considerando-se que o Estado não teria mais condições financeiras e de gestão para manter integralmente essas instituições na garantia do direito à educação.

As políticas governamentais, a partir da década de 1990, marcadas pela hegemonia do neoliberalismo no país, passaram a adotar a racionalidade gerencial e financeira. Nesse momento, segundo Souza e Farias (2003), o uso instrumental do conceito de descentralização é, majoritariamente, aplicado como desconcentração, exprimindo a estratégia de retirada do Estado da prestação de serviços públicos essenciais à sociedade com profundos impactos na área da educação, entre outros. Azevedo (2002, p. 7) aponta que “esses reordenamentos implicaram novas formas de definição e de articulação entre os espaços local, nacional e global, com profundas repercussões para os padrões sociais, para as políticas sociais e, portanto, para a educação que vem se reformando em escala planetária”.

Segundo Azevedo (2002, p. 3), “no âmbito das políticas educativas implantadas em meados dos anos 1990, observa-se o estabelecimento de rearranjos nos papéis das esferas administrativas em relação às suas responsabilidades com os distintos níveis e as modalidades de ensino”. A autora afirma que, nesse contexto, os postulados democráticos são reafirmados e

apresentados como “justificativa da transferência de competências da esfera central de poder para as locais, respaldadas em orientações neoliberais, com o objetivo de redução do Estado às suas funções mínimas” (AZEVEDO, 2002, p. 6).

A descentralização materializada com a reforma do Estado brasileiro a partir de 1995, de acordo com Batista (2018), mesmo sendo apoiada pelo modelo federativo de organização social com base na autonomia dos entes federados, União, Distrito Federal, Estados e Municípios, tem como meta a desconcentração de poder central, da gestão e do aparato administrativo, com o objetivo de enxugar os gastos da máquina pública, em especial, com as políticas sociais. Nessa direção, Costa (2009, p. 144) considera que

a questão da municipalização deixa de ser tratada como retórica ligada à democratização e passa a ser vista como meio efetivo de minimizar o papel do Estado nacional para fazer frente ao ajuste fiscal, o que tornaria o país atraente aos investimentos do capital financeiro internacional. A racionalização, na utilização de recursos, foi utilizada como forma de pressionar o município a arcar com os custos do ensino fundamental.

Nessa perspectiva, a municipalização da educação tem como objetivo não a democratização, mas o ajuste fiscal, com o enxugamento do aparato do Estado, pautado na racionalidade financeira e não no atendimento das reivindicações das organizações da sociedade civil. No que tange ao regime de colaboração entre os sistemas de ensino, Souza e Farias (2003) asseguram que o modelo implantado no Brasil contraria os preceitos constitucionais, que apontam para decisões compartilhadas entre os sistemas de ensino iguais e autônomos entes.

Todavia, as contradições que vêm demarcando o espaço e a construção da gestão municipal do ensino, para Souza e Farias (2003), caracterizam a própria natureza do Estado e da sociedade brasileira que, embora tenha um vasto aparato de leis supostamente democráticas, tem mantido práticas excludentes, não garantindo a participação de todos os atores envolvidos com a instituição escolar. Conforme os autores, a municipalização que se concretizou mantém a centralização do poder decisório e forja uma divisão técnica e política do financiamento e da gestão das etapas da educação básica ofertadas pelo

município, rompendo com a solidariedade na colaboração, que havia marcado, significativamente, o avanço democrático previsto na Constituição Federal de 1988 e na LDB (1996). Nesse sentido, são mantidas relações de poder entre os entes federados e, mais uma vez, é conservado o ‘velho’ federalismo brasileiro, quando transita da letra jurídica do texto às práticas político-institucionais ainda excludentes.

Os autores assinalam que, em última instância, propugna-se o rompimento da divisão técnica e política, em busca de uma unidade entre o planejar e o executar, entre o decidir e o gerir, entre o dizer e o fazer, em direção a um pacto federativo verdadeiramente solidário na área da educação municipal (SOUZA; FARIAS, 2003).

Na redefinição do papel do Estado, nos moldes da reforma gerencial, segundo Costa (2010), o Estado deixa de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, e passa a atuar como seu promotor e regulador, restringindo sua ação executora, como prestador de serviços. O autor enfatiza que, nessa nova perspectiva, o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação está centrado em nível federal com progressiva descentralização vertical para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no que tange à prestação de serviços sociais e de infraestrutura. Tal organização vertical impede a constituição do município como formulador e avaliador de políticas públicas, reduzindo-o a mero executor de programas federais.

A introdução de valores do mercado na escola, segundo Azevedo (2003), gera o esvaziamento de conceitos defendidos nas lutas democráticas. Altera o conteúdo da participação e da ação política coletiva, propositiva e reivindicatória para uma intervenção individualizada, com a finalidade de suprir as lacunas deixadas pela retirada do Estado da sua função social garantidora de direitos. Diante dessa realidade, Azevedo, Marques e Aguiar (2016, p. 55) chamam a atenção para o rompimento de paradigmas da vertente de participação social,

nos anos de 1990, de um lado, veremos, pois, a afirmação de uma perspectiva de gestão que rompeu com paradigmas anteriormente imperantes - ancorada na defesa da participação consciente dos sujeitos das decisões atinentes aos sistemas de ensino e/ou às decisões escolares, perspectiva esta, por seu turno, que vincula-se à luta pelo estabelecimento da democracia

social. Trata-se das práticas que articulam o conceito de gestão ao fortalecimento dos processos democráticos. Isto significa dizer que se considera a democratização das práticas pedagógicas e, portanto, a participação consciente e esclarecida dos que direta ou indiretamente têm ligações com esses processos seja nos sistemas de ensino, seja no espaço escolar nas decisões significativas e na sua efetivação, de modo que os processos de escolarização se efetivem como sucesso e, por conseguinte, com qualidade social.

De acordo com Andrade (2010, p. 298), a ressignificação da “participação”, no contexto da administração pública, vem sendo interpretada como estratégia dos grupos que exerce hegemonia na gestão estatal, com vista ao “gerenciamento” da participação dos sujeitos sociais nas instâncias de poder decisório”. A participação é defendida pelo autor, como uma estratégia de ação política dos sujeitos para o alcance da democratização da gestão pública. Entendendo que participar significa a possibilidade de todos de contribuir com igualdade de oportunidades, nos processos de formação discursiva da vontade, portanto, a participação consiste em ajudar a construir comunicativamente o consenso quanto a um plano de ação coletivo. Desse modo, o autor expõe a necessidade de romper a lógica da participação planejada e regulada pelo Estado.

Reflexões finais

Considerando o exposto, é pertinente a discussão sobre os desafios enfrentados pelos estados e municípios para a implantação e a efetivação de princípios democratizantes da educação, mais especificamente, para a construção de um sistema de ensino e uma escola que estejam comprometidos com a formação de uma sociedade democrática. O município, para constituir-se como *lócus* privilegiado para a implantação de uma gestão democrática, necessita avançar na institucionalização desse princípio em âmbito local, no seu sistema de ensino, na sua rede de ensino e nas escolas diretamente sob sua responsabilidade, cumprindo o previsto na LDB (1996). Precisa, também, alcançar processos instituintes de materialização desses princípios, como um projeto coletivo construído cotidianamente.

A institucionalização de um projeto de gestão democrática compreende a definição de princípios, espaços, sujeitos, modos e formas de sua concretização no interior das redes de ensino e das escolas, em sua articulação com outros setores sociais e o Poder Público. Mesmo que tais definições não sejam suficientes para sua implantação, podem contribuir para orientar e subsidiar iniciativas e esforços de secretarias municipais de educação e de seus profissionais, mesmo em um contexto histórico em que o gerencialismo e o neotecnicismo dominam a agenda política educativa brasileira. A utopia serve para olhar mais adiante e não perder a noção do público-estatal e da educação como um princípio fundante de uma sociedade democrática.

Referências

ANDRADE, Edson Francisco. Instâncias de participação na gestão do sistema municipal de ensino: possibilidades e perplexidades no processo de democratização. **Educar**, Curitiba, n. 37, p. 293-308, maio/ago., 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/er/n37/a17n37.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

AZEVEDO, José Clovis de. Estado, planejamento e democratização da educação. In: SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Ciomar Macedo de. **Desafios da educação municipal**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. **Edu. Soc.**, Campinas, v.23, n.80, p. 49-71, set. 2002. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/24485/1/S0101-02008000004.pdf> Acesso em: 14 jan. 2019.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de; MARQUES, Luciana Rosa; AGUIAR, Márcia Ângela da S. Apontamentos Sobre a Questão da Qualidade do Ensino e da Gestão Democrática da Educação. In: AZEVEDO, Janete Maria Lins de; MARQUES, Luciana Rosa; AGUIAR, Márcia Ângela da S. **Qualidade social da educação básica**. Camaribe/PE: CCS, 2016.

BATISTA, Neusa Chaves. A gestão democrática da educação básica no âmbito do plano de ações articuladas municipal: tensões e tendências. **Revista Brasileira de Educação**, v. 23 e230008, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v23/1809-449X-rbedu-23-e230008.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2018.

BEDÊ. Waldyr Amaral. Estrutura e funcionamento do Órgão Municipal de Educação. In: GADOTTI. Moacir; ROMÃO, José Eustáquio. **Município e educação**. São Paulo, Cortez: Instituto Paulo Freire; Brasília-DF: Instituto de Desenvolvimento de Educação Municipal, 1993.

BORDIGNON, Genuíno. Gestão democrática do sistema de ensino. In: GADOTTI. Moacir; ROMÃO, José Eustáquio. **Município e educação**. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire: Brasília/DF, Instituto de Desenvolvimento da Educação Municipal, 1993.

BORDIGNON, Genuíno. Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009. Disponível em: http://www.acervo.paulofreire.org:8080/jspui/bitstream/7891/3082/1/FPF_PTPF_12_079.pdf. Acesso em: 20 jul. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituição/Constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 02 de out. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm Acesso em: 26 de jun. de 2019.

COSTA, Jean Mário Araújo. A proposta de municipalização do ensino nos anos 1990 e seus impactos nas relações entre entes federados. In: CUNHA, M. C. (Org). **Gestão educacional nos municípios: entraves e perspectivas** [online]. Salvador: EDUFBA, 2009. 366 p. ISBN 978-85-232-0586-7. Disponível em: <http://books.scielo.org>. Acesso em: 11 jan. 2019.

DEMO, Pedro. Apresentação. In: SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Ciomar Mechedo de. **Desafios da educação municipal**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

DOURADO, Luiz Fernando. Gestão da educação escolar. Brasília: Universidade de Brasília, Centro de Educação à Distância, 2006. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=585-gestao-da-educacao-escolar&Itemid=30192. Acesso em: 11 abr. 2019.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. **Gestão democrática da educação no Brasil: a emergência do direito à educação**. Curitiba: Appris, 2018.

GADOTTI, Moacir. Sistema Municipal de Educação. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio. **Município e educação**. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire: Brasília/DF, Instituto de Desenvolvimento da Educação Municipal, 1993.

MENDONÇA, Erasto Fontes. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. Tese (Doutorado em Educação) Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas/SP, 2000, 323p. Disponível em: <http://biblioteca.versila.com/2587569/a-regra-e-o-jogo-democracia-e-patrimonialismo-na-educacao-brasileira>. Acesso em: 15 jan. 2016.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A gestão democrática no contexto das reformas do Estado. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da S. (Org). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PAZ, Vanilson Oliveira. **Institucionalização da gestão democrática como política pública no Sistema Municipal de Ensino de Igarapé-Açu**. 2015. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.

PÉREZ, Jesús Ignacio. *La crisis política del estado con quiebra de la legitimidad democrática en América Latina: la descentralización educativa entre la eficacia democrática, la retórica, la imitación y la legitimación. Algunas categorías y tipologías para la comparación y la discusión*. **Revista Iberoamericana de Educación**, n. 4, enero/abr. 1994. Disponível em:

<<http://www.rieoei.org/oeivirt/rie04a03.htm>>. Acesso em: 19 ago. 2018.

PINHEIRO, Camila Mendes. **O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e o princípio de gestão democrática na Constituição Federal de 1988**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília/SP, 2015. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/124369>. Acesso em: 10 jun. 2019.

RODRIGUES, Melânia Mendonça. **Sob o signo do embate: avanços e limites da participação popular na democratização da gestão educacional**. 2003. Tese - (Doutorado em Educação), Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2003.

ROMÃO, José Eustáquio. UNDIME: ator, personagem, agente ou sujeito da educação brasileira. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio. **Município e Educação**. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire: Brasília/DF, Instituto de Desenvolvimento da Educação Municipal, 1993.

SEGUNDOS, Maria das Dores Mendes *et. al.* A avaliação do Banco do Banco Mundial sobre a educação municipal do Brasil: incursões críticas. In: RABELO Jackcline; JIMENEZ, Susana; SEGUNDOS, Maria das Dores Mendes. **O movimento de Educação para Todos e a crítica marxista**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2015.

SILVA, Andréia Ferreira da. **Projetos em disputa na definição das políticas de formação de professores para a educação básica no Brasil (1987-2001)**.

Curitiba: Appris, 2018.

SOARES, Efraim Lopes; CARDOZO, Maria José Pires Barros. A gestão democrática nos marcos legais de municípios do Maranhão: uma análise das leis dos Conselhos Municipais de Educação. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 13, n. 1, p. 181-201, jan./abr. 2018 Disponível em:

<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa/user/registerUser#formErrors>. Acesso em: 10 abr. 2019.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Ciomar Mechedo de. **Desafios da educação municipal**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

CAPÍTULO V

A AVALIAÇÃO POLÍTICA DO SISTEMA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL – SIMAIS/RN



A avaliação política do sistema de monitoramento e avaliação institucional – SIMAIS/RN

Luciane Terra dos Santos Garcia

Felipe Daniel Barros Diniz

Maria Aparecida de Queiroz

INTRODUÇÃO

Neste artigo, nos propomos a realizar, à luz do referencial de avaliação de políticas públicas, a avaliação política do Sistema de Monitoramento e Avaliação Institucional - Simais - do estado do Rio Grande do Norte, considerando os objetivos, as teorias e as ideologias que o embasam. Analisamos, historicamente, o movimento da avaliação em educação, destacando a avaliação da aprendizagem na modalidade de testes e provas que, tradicionalmente, teve sua abrangência limitada ao âmbito da escola e, nas duas últimas décadas, se estendeu na forma de larga escala.

Consideramos essa atualidade das políticas de avaliação educacional, pensadas e produzidas por instâncias externas à escola, na perspectiva de avaliação de políticas públicas, as quais, no Brasil, se consolidam na forma de sistemas relativos à educação básica. Essas políticas configuram tanto em âmbito internacional – Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa) – como nacional – Sistema Nacional da Educação Básica (Saeb) e Exame Nacional de Ensino Médio (Enem). Tem como pressuposto a qualidade da educação e corrobora a necessidade de serem criados, em nível local,

sistemas estaduais e municipais de avaliação, atribuindo-lhes denominações particulares.

Em suas concepções e práticas, as políticas de avaliação educacional se difundem influenciando o cotidiano do trabalho escolar de tal forma que, para compreendê-las, é imprescindível analisá-las na perspectiva do conhecimento, de valores e concepções de mundo que veiculam nos projetos educativos em disputa na formação dos sujeitos. Assim, entendemos que tanto a avaliação da aprendizagem – quer no formato de provas e testes restritos à escola, quer na abrangência sistêmica –, quanto a avaliação de políticas públicas – programas e projetos – influenciam os conteúdos curriculares, objetivos, metas e ações dos profissionais, em função de resultados e em detrimento dos processos.

Essa tendência, observada nas avaliações, demonstra, atualmente, a importância desta pesquisa que analisa o Simais, recém-criado e implementado no estado do Rio Grande do Norte, como política de educação. Os propósitos dessa investigação contemplam a discussão sobre esse tipo de avaliação da aprendizagem que, como política educacional, na consecução de seus objetivos explícitos e implícitos, difunde concepções, teorias e ideologias disseminadas no cotidiano escolar.

1. Avaliação da aprendizagem como política educacional

Ao refletirmos sobre o significado da avaliação como parte do planejamento pedagógico, podemos perceber que, sobre essa atividade muitos falam, mas poucos têm conhecimento teórico e/ou prático, conseqüentemente não entendem esse complexo movimento que implica inúmeras ações. Concordamos com Vasconcelos (2014, p. 17) que a tarefa de avaliar é “[...] apaixonante, mas extremamente desafiadora dada a relevância do tema e a complexidade envolvida”. Lidar com a avaliação em educação, de modo particular, relativa à aprendizagem implica clareza conceitual, política e ideológica.

Nesse sentido, consideramos imprescindível indagar: o que é avaliar, por que, para que, como, quando, quanto, onde; a quem cabe a tarefa de avaliar; quem é avaliado e o que fazer com as informações decorrentes de avaliações (internas ou externas)?

Avaliar, em geral, significa atribuir-se valor a algo por meio de determinada medida que é baseada em parâmetros e critérios previamente definidos; implica ajuizar ações de natureza distintas. Em se tratando da escola como instituição educativa e da escolarização de estudantes em particular, a avaliação tem a finalidade de subsidiar decisões, de cunho pedagógico, administrativo e financeiro. Quando focada no processo de ensino e aprendizagem, é remetida ao momento prévio do ensino, e configura uma avaliação diagnóstica; ao considerar procedimentos aplicados durante as atividades de aprendizagem, denomina-se processual; e, ao ser aplicada ao final, somando-se as informações do processo de ensino e aprendizagem, temos a dimensão somativa. Sua materialidade se traduz em notas – com números absolutos ou relativos – ou em conceitos.

Ao ser conduzida por pessoas da escola devidamente habilitadas ao trabalho docente – professores, gestores entre outros profissionais –, a avaliação se constitui em ferramenta pedagógica e administrativa, imprescindível aos cuidados com a escolarização de crianças e jovens. Esses profissionais responsáveis pelo trabalho docente como prática transformadora, ou seja, como práxis educativa, tecem a mediação do processo de ensino e aprendizagem ante as contradições sociais, políticas e ideológicas que permeiam as relações no ambiente intra e extraescolar.

A essa perspectiva de avaliação contrapõe-se a avaliação em larga escala que desponta no cenário internacional, desde a década de 1950, e, no brasileiro, nos anos de 1990, como um novo formato de avaliação educacional. Ela avalia resultados, portanto a eficácia e a eficiência dos processos de ensino e aprendizagem. Do ponto de vista político, técnico, pedagógico e ideológico tem sido direcionada, pensada e sistematizada por instituições e por pessoas que, em grande medida, desconhecem a dinâmica específica do espaço escolar e do que o circunda, orientados por uma perspectiva mercadológica.

Esse tipo de avaliação é compatível com a regulação das relações entre desiguais, opera com mecanismos homogêneos – provas standardizadas –, e, com a metodologia de amostragem ou censitária, que ganham face de política educacional. Torna-se, dessa forma, uma estratégia poderosa para enquadrar

redes escolares, escolas – com seus profissionais – e estudantes em uma perspectiva *classificatória e excludente* de lidar com as desigualdades¹¹.

Em face dessa realidade, os Estados nacionais, que deveriam prover as políticas públicas para todos os cidadãos, se eximem desse papel preponderante. No que se refere à educação, caberia ao Estado assegurar o acesso aos bens culturais às crianças, jovens e adultos – em todos os níveis e modalidades de ensino – e a permanência na escola com êxito. No ambiente escolar, o trabalho pedagógico é político e não se limita ao ensino, mas sugere reflexões sobre as finalidades da educação como princípio educativo, cuja responsabilidade recai sobre e para além dos profissionais que ali trabalham.

Com essa compreensão sobre a escola pública, a dimensão da avaliação em larga escala assume proporções políticas que não podem ser naturalizadas, senão discutidas em profundidade, considerando seus objetivos como política pública, mantida pelo estado brasileiro. A avaliação em larga escala é parte de uma agenda global engendrada por organismos multilaterais, que assumem a perspectiva de educação mercadológica, a qual, conforme Afonso (2003, p.41), tem como foco

[...] a centralidade da economia capitalista no processo de globalização, entende o global como o conjunto de forças económicas que operam supranacional e transnacionalmente, e discute os processos que levam à imposição de prioridades por parte de alguns Estados sobre outros.

¹¹ A problemática da desigualdade é recorrente na história dos povos, e, com a expansão comercial europeia, – nos séculos XV e XVI –, seguida da revolução industrial acumulou riqueza material e privilégios de natureza distintos. Essa acumulação capitalista tornou-se um divisor de águas entre os detentores do capital e os trabalhadores livres, assalariados que a produzem, gerando, desigualdades econômicas, sociais, políticas, culturais, gênero, cor, entre outras formas. Nessa complexa formação social formaram-se contingentes das populações considerados vagabundos, indigentes, delinquentes, pobres, miseráveis. Filha legítima da expropriação e da exploração histórica dos trabalhadores pelos capitalistas, a pobreza se associa às insuficiências em geral, e, em particular, às condições de emprego e subemprego. Sobre o grau de desigualdade social no Brasil o relatório “A distância que nos une” – da OXFAM Brasil (2017) mostra que a riqueza de apenas cinco bilionários corresponde, na mesma proporção, à metade dos segmentos mais pobres da população. A informação é corroborada por dados do Instituto Brasileiro de Economia da FGV, segundo os quais, comparando o primeiro trimestre de 2018 com o mesmo período do ano anterior, “[...] os 20% mais pobres tiveram queda de 5% em sua renda, enquanto a dos 20% mais ricos aumentou em 10,8%. A renda dos que integram os estratos inferiores diminuiu de R\$ 400 para R\$ 380” (TATEMOTO, 2018, s/p).

Assim, tendo o mercado como prioridade, o papel do Estado no campo social é minimizado, e intensificam-se cada vez mais as desigualdades, visto que os signatários dessa agenda, por representarem o capital em sua essência, priorizam o mercado em detrimento do social. Promovem, portanto, um ambiente de elevada competitividade, para firmar seus próprios interesses no conjunto dos acordos (DALE, 2004). Essa competição se reflete no âmbito da educação, em sua função primordial de formação das crianças, jovens e adultos, cuja disputa é levada a cabo no ambiente laboral.

Retomando o paradigma da avaliação em larga escala, proposto por organizações multilaterais, orientado pelo argumento de aferir qualidade, equidade e eficiência à educação, o estado brasileiro vem incorporando o discurso e as práticas das diferentes dimensões de avaliações do ensino e aprendizagem. Para tanto, em 1990, foi criado o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) que, em 2005, se desdobrou em Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), com a Prova Brasil e a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e a Avaliação Nacional da Alfabetização - ANA. Esse formato da avaliação, nos últimos dois anos, encontra-se em processo de reestruturação, conforme a Nota Técnica nº 10/2019 do Inep¹² (INEP, 2019). O Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) tem-se destacado nas políticas recentes de educação, por influenciar o currículo escolar e pautar o acesso ao ensino superior na rede pública e privada de ensino brasileiro. Em 2007, os resultados do Saeb e da Prova Brasil confluíram para o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), associando, portanto, as avaliações em larga escala com dados do censo escolar como princípio de qualidade da educação escolar.¹³

¹² “Na edição de 2019, foram extintas as nomenclaturas ANA, Aneb e Anresc e todas as avaliações externas passaram a ser identificadas como SAEB. Esse novo SAEB inclui, pela primeira vez, a avaliação das instituições que oferecem Educação Infantil, em caráter de estudo piloto, e a avaliação dos estudantes do 2º ano do Ensino Fundamental, além de manter a avaliação dos estudantes do 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e 3ª e 4ª séries do Ensino Médio. Outra novidade é a aplicação de testes de Ciências da Natureza e Ciências Humanas aos estudantes do 9º ano do Ensino Fundamental” (INEP, 2019, p. 1).

¹³ O índice é calculado pela soma dos dados de aprovação dos estudantes de todos os anos iniciais e finais do ensino fundamental e do ensino médio, assim como a proficiência média em leitura e a resolução de problemas dos estudantes do último ano de cada etapa de ensino que é avaliada. A Prova Brasil é um mecanismo de caráter censitário usado para aferição do ensino

As políticas de avaliação possuem configurações históricas com consequências diferenciadas ao longo do tempo. Nesse sentido, Bonamino e Sousa (2012) analisam que, no Brasil, configuraram três gerações de sistemas de avaliação com características distintas quanto à responsabilização profissional e às repercussões curriculares. A primeira geração se estruturou ao final dos anos de 1980 e em 1990, consolidando-se nos anos iniciais do Saeb, que, por seu caráter amostral, monitorava a qualidade educacional sem influenciar, em grande medida, o cotidiano escolar. A segunda geração iniciou-se, em 2005, com a Prova Brasil que, por ser censitária, gerou informações sobre a qualidade do ensino em âmbito municipal e escolar. Suscitou, portanto, a responsabilização por resultados das pessoas que atuavam na escola, com consequências materiais, simbólicas e éticas para os gestores e demais profissionais. A terceira geração foi marcada pela atuação dos sistemas subnacionais os quais, em sua maioria, apresentam características semelhantes às do Saeb e Prova Brasil, mas impondo aos profissionais sanções e recompensas. Esse formato de avaliação implica o controle ideológico sobre o currículo escolar, privilegiando conteúdos aferidos nas avaliações externas e desconsiderando outros básicos no processo de ensino e aprendizagem escolar (BONAMINO; SOUSA, 2012). Nessa dinâmica, compromete-se a autonomia dos profissionais, responsáveis pela condução do ensino.

O incremento da avaliação em larga escala, como pressuposto para a qualidade educacional, incentivou a criação de sistemas estaduais próprios. Na região Nordeste, exceto Maranhão e Sergipe, os demais estados implantaram sistemas próprios de avaliação, sendo o Rio Grande do Norte o último deles, no ano de 2016. No tópico a seguir, discutiremos o Simais como política pública, considerando conceitos e concepções utilizados na metodologia de avaliação política adotada.

e aprendizagem de estudantes do ensino fundamental em escolas públicas. Para as redes privadas de ensino – o fundamental e o médio – a metodologia é amostral por estratos.

2. Políticas públicas, avaliação política e avaliação de políticas públicas (objetivos, teorias e ideologias)

Neste tópico, discutimos sobre políticas públicas, avaliação política e avaliação de políticas públicas considerando-se, nessa perspectiva, o Simais. As Políticas Públicas constituem um campo de conhecimento e uma disciplina acadêmica que se dedica a estudar as ações dos governos. Segundo Souza (2006, p. 22), elas nasceram como subárea da ciência política, visto que pesquisadores independentes passaram a estudá-las, sistematicamente, buscando compreender “[...] como e por que os governos optam por determinadas ações”, podendo tanto analisar as ações governamentais quanto propor mudanças no seu curso.

Autores como Figueiredo e Figueiredo (1986) consideram que a análise de políticas públicas tem assumido, cada vez mais, um perfil comportamental e neutralista, privilegiando o estudo da eficácia das políticas em detrimento da avaliação dos princípios que as fundamenta e que influenciam seu conteúdo. Assim, ao se empreender a avaliação de uma determinada política pública, torna-se necessário investir fortemente na avaliação política.

Segundo Figueiredo e Figueiredo (1986) a avaliação política constitui a etapa preliminar da avaliação de uma política pública. Considerando-se que avaliar implica juízo de valor, é necessário definir critérios para decidir “[...] se e *porque* uma política é preferível a outra” (1986, p. 108, grifos dos autores). A avaliação política consiste, portanto, na análise dos princípios políticos, das concepções de bem-estar humano, das prioridades governamentais, sendo, por isso, bastante complexa e controversa.

Corroborando essa perspectiva, Souza (2014) considera que, como a avaliação política se refere aos valores atribuídos às políticas, às leis ou às decisões de serem elas destinadas a uma coletividade, a avaliação deve, também, considerar as consequências concretas ou possíveis consequências sobre as decisões políticas assumidas, o ambiente institucional onde elas foram formuladas. Deve-se, ainda, avaliar os atos desejáveis visando modificar o conteúdo das decisões, com mudanças de pessoal ou ante a influência que esses atos exercem na escolha de determinada política em detrimento de outras.

Assim, tanto Figueiredo e Figueiredo (1986) quanto Souza (2014) ressaltam a importância de considerar, na análise das políticas públicas, a natureza política que está em evidência. Souza (2014) propõe que, na avaliação política, sejam abordados não apenas os princípios e os valores que orientam determinada política pública, visto que nem todos os objetivos nem as verdadeiras proposições se mostram claramente no texto avaliado, sendo necessário identificar o que, nele, se apresenta de forma implícita ou oculta.

Por isso, é importante que a avaliação política tenha, como ponto de partida, a análise dos objetivos da política, visto que os seus resultados esperados articulam-se ao que se deseja alcançar, e devem ser explicitados na formulação do programa ou projeto, no intuito de orientar as ações. Na definição e na implementação dos objetivos, deve-se considerar os recursos - financeiros, humanos, técnicos etc - e o tempo disponíveis para realização tendo em vista o público a que se destina. Considerando que, nem sempre os objetivos se apresentam com clareza, Souza (2014) sugere que a avaliação política seja considerada em três dimensões inter-relacionadas: 1) a ideologia, 2) os objetivos e 3) as teorias, implícita ou explícita, que orientam a proposta política.

A ideologia, em sua compreensão, permeia as políticas públicas, os programas e os projetos, sendo necessário desvelar os sentidos implícitos. São atribuídos à ideologia diferentes significados, de modo que Eagleton (1997) mapeou dezesseis definições para a palavra, em circulação na atualidade. O autor assevera que a ideologia consiste em uma realidade, com “[...] suficiente conteúdo cognitivo para ajudar a organizar a vida prática dos seres humanos [...]”. Em grande medida, seu emprego, aparece relacionado a “afirmações e crenças inverídicas” (EAGLETON, 1997, p. 33), que podem ser utilizadas pela ordem dominante para reforçar o seu próprio poder.

Se as políticas - programas ou projetos - estão permeados por uma ou mais ideologias, é necessário identificá-las tanto nos objetivos explícitos quanto naqueles encobertos. Por vezes, os objetivos fundamentam-se em determinada ideologia, visando perpetuar relações de dominação, sendo necessário apreender quem são os propositores e os beneficiários da política; se e como os interesses se articulam ou se distanciam das finalidades da política em relação a melhorias de vida dos supostos beneficiários.

Ademais, a natureza e o tipo de política se sustentam em determinadas escolhas teóricas e metodológicas retratando concepções de mundo, opções políticas e interesses que se traduzem em objetivos e metas. Assim, tanto os objetivos quanto a ideologia estão vinculados às concepções teóricas, cuja análise ilumina a avaliação política. Entendemos, portanto, que, se o fazer é orientado pelo pensar, faz-se necessário identificar e compreender as teorias que embasam as políticas e que se refletem no seu desenho. Souza (2014) entende que a avaliação de políticas públicas deve rastrear, de forma ampla, o aporte teórico e metodológico que dá suporte a propostas políticas e às ações decorrentes. Estas podem ser apreendidas por meio dos conceitos apresentados na legislação, em documentos e outros meios que as explicitam, orientando a busca pelos resultados almejados.

Nessa perspectiva, analisam-se os objetivos explícitos e implícitos do Simais bem como as teorias e as ideologias nas quais se sustenta. Salientamos que, até o momento atual, não existe nenhum dispositivo legal que o institua com parte da política de avaliação da rede estadual de ensino, tornando complexa a tarefa de analisá-lo. Com esse propósito, analisamos o contrato de financiamento firmado entre o Estado do Rio Grande do Norte e o Banco Mundial, bem como o da empresa Avalia Educacional Ltda, responsável por implementá-lo na rede estadual bem como relatórios de prestação de serviços e o Plano Técnico de Ação da empresa contratada, que passamos a analisar.

3. SIMAIS: objetivos explícitos e implícitos, teorias e ideologias em que se sustenta

O Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação Institucional - Simais - do estado do Rio Grande do Norte, foi desenvolvido com recursos do empréstimo nº 8276-BR, tomado, no ano de 2013, junto ao Banco Mundial, para implementar o Projeto RN Sustentável/Governo Cidadão. Esse projeto, multissetorial e integrado, tem como objetivo promover mudanças na realidade socioeconômica do estado por meio de determinadas ações como as reformas nas áreas de desenvolvimento sustentável e produtivo, dos serviços públicos e da gestão do Estado (BANCO MUNDIAL, 2013).

Como parte desse programa, o Simais insere-se em um processo de modernização da gestão pública estadual de educação e suas pretensões seriam de colaborar com a melhoria da qualidade da educação estadual (SEEC/ASSECOM, 2016). Encontra-se em curso, em âmbito estadual, uma reforma da gestão pública, tal como a que foi empreendida na esfera nacional, nos anos de 1990, orientada pela ideologia do Estado neoliberal¹⁴.

Assim, tal como afirma Souza (2014, p. 61), corroboramos a compreensão de que as propostas neoliberais “[...] não têm primado pelos fundamentos científicos e seus resultados, quando aplicados pelos governos, apresentam, geralmente, resultados diversos ou mesmo contraditórios aos defendidos explicitamente [...]”. Apesar dos argumentos que escondem evidências contrárias, essa ideologia tem norteado tanto as propostas do Banco Mundial quanto as reformas de Estado dos países latino-americanos, em particular, o Brasil, sem que, no entanto, tenha levado ao crescimento econômico, senão exacerbado as desigualdades econômicas, sociais, culturais, de gênero e cor entre e no interior dos países desse continente. De fato, a suposta modernização estatal tem subsidiado a acumulação capitalista, portanto, sua reprodução, sob a hegemonia do capital financeiro, cujas propostas, no âmbito da gestão pública, são orientadas por outra ideologia contraditória que é a Nova Gestão Pública¹⁵.

¹⁴ O neoliberalismo tem influenciado, em grande medida, as políticas públicas de diferentes países e, especialmente as do Brasil, a partir da década de 1990. Tem como premissas o individualismo exacerbado, o livre mercado e Estado mínimo, que inspiram reformas, políticas e programas em diferentes países assumindo conotações diversas, conforme as condições locais. Anderson (2008) considera que as reformas de Estado neoliberais têm se caracterizado, em geral, por concessões fiscais ao capital, disciplina orçamentária governamental, reformas fiscais, aumento do desemprego, cortes nos gastos sociais, aplastamento de sindicatos, entre outras medidas que trazem sérias consequências à área social.

¹⁵ A Teoria da Nova Gestão Pública tem subsidiado as reformas administrativas de diferentes Estados e, conforme Abrúcio (2005), desenvolveu-se, principalmente, a partir da década de 1980, de forma particular em cada país. Ao analisar o modelo gerencial britânico, ao longo das décadas de 1980 e 1990, Abrúcio (2005) demonstrou sua evolução a partir do gerencialismo puro – que defende a redução dos gastos públicos, o aumento da produtividade e da eficiência dos serviços, a privatização, a desregulamentação, entre outros aspectos –, para o *consumerism* – que privilegia a avaliação de resultados, a desconcentração administrativa, a competição no setor público –, originando, por fim, a *Public Service Orientation*, que evoluiu a partir das críticas dirigidas às fases anteriores – enfatizando conceitos como *accountability*, transparência, participação, equidade –, sem que os temas de uma fase fossem excluídos da outra.

A Nova Gestão Pública, ou o gerencialismo, encontra-se nas bases da reforma do estado potiguar, implementada por meio do referido acordo de empréstimo ao Banco Mundial. No governo de Robinson Mesquita de Faria (2014 - 2018), por conseguinte, foi produzido e implementado o projeto Governo Cidadão, com o objetivo de promover melhorias nos índices socioeconômicos do estado e na qualidade de vida da população, por meio de um conjunto de ações articuladas entre diversas secretarias, visando à redução das desigualdades regionais e à modernização do aparelho de Estado.

No que se refere à pasta da educação, o projeto modernizador implicou descentralização de poderes e de encargos para as instâncias locais, em particular, apoiada na parceria público-privado, o que demandava novas formas de controle das ações nesse campo. Para assegurar o controle sobre os resultados educacionais, o Estado instituiu a estratégia de monitoramento da qualidade do ensino, criando o sistema de avaliação educacional em larga escala, cujo eixo estruturante é a reforma educacional gerencialista. Justifica-se, dessa forma, a implantação do Simais, cujas ações estão

[...] voltadas para a produção e gestão de indicadores educacionais que deverão subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas para o desenvolvimento da educação estadual e promover a elevação do padrão de desempenho do sistema público de ensino (SEEC/ASSECOM, 2016).

O Simais, por conseguinte, tem o propósito de subsidiar a definição e a implementação de políticas educacionais, orientando melhoria no seu desempenho, cujo objetivo sinaliza para a racionalidade dos processos decisórios. Com a perspectiva gerencial, a avaliação constitui-se em um mecanismo da reforma administrativa do Estado, colocando-se a serviço da racionalização de recursos financeiros, do fomento à privatização, do cerceamento da autonomia, do controle e da homogeneização de ações.

Salientamos que o Simais não foi a única ação estratégica no âmbito da educação, somando-se a outras, tais como: implementação de diretrizes curriculares e do Plano Estadual de Educação (2015-2025) (PEE); melhoria da comunicação entre Escolas-DIREC-Secretaria; organização do trabalho

pedagógico; e formação continuada dos profissionais (SEPLAN, 2016). A pretensão seria identificar práticas contraproducentes e reorientar a ação pública visando aumentar a eficiência e a eficácia do Estado nesse campo. Como parte do conjunto de estratégias, o Simais tornou-se importante mecanismo de controle na implementação de diretrizes que cerceiam a autonomia do trabalho dos profissionais de educação, direcionando processos de planejamento e de formação profissional, conforme definições e decisões externas às escolas.

Com essas ações, almejavam os propositores das políticas aumentar a eficiência dos gastos públicos com educação, tal como orienta o relatório do Banco Mundial sobre a educação no Brasil – “Um ajuste justo – Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil” (BANCO MUNDIAL, 2017). O documento ressalta que os gastos educacionais do país são elevados e seus resultados ineficientes, tornando imprescindível ampliar resultados, por meio de avaliações sistêmicas. As orientações do Banco se inscrevem na lógica da Teoria do Capital Humano segundo a qual educação é um investimento capaz de produzir retorno econômico para os indivíduos e para o desenvolvimento do país (SCHULTZ, 1973).

Frigotto (2010) ressalta o caráter ideológico dessa teoria e das pesquisas que tentam comprová-la, a exemplo daquelas que se voltam para a Eficácia Escolar, que objetivam analisar os determinantes do sucesso escolar e chegam a resultados inversos, ainda que utilizem o mesmo aporte positivista. Enquanto, na ótica do capital humano, considera-se que a mobilidade e o aumento da renda individual decorrem dos investimentos econômicos, as Pesquisas sobre a Eficácia Escolar demonstram que esses investimentos são determinantes do acesso, da permanência e do rendimento escolar, de modo que o determinante se torna o determinado (FRIGOTTO, 2010).

Isso porque, na sociedade capitalista, os bens em geral e, em particular, os educacionais são desigualmente distribuídos, no entanto, o discurso liberal proclama que todos têm esse direito e que permanecer na escola e ascender socialmente é consequência de esforço individual. Nesse sentido, se esforçou mais aquele que investiu mais e, conseqüentemente, terá acesso às melhores rendas e à mobilidade social, legitimando-se, dessa forma, a ideologia da meritocracia (FRIGOTTO, 2010).

Essa lógica desconsidera a imensa desigualdade socioeconômica do Brasil. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística mostram que 26,5% da população vive abaixo da linha de pobreza (IBGE, 2018), condição na qual se encontram os estudantes que têm acesso à cultura e à educação escolarizada, na rede pública de ensino brasileiro. As condições em que vivem esses estudantes interferem, sobremaneira, nos resultados educacionais, fato agravado pelos baixos investimentos na área social, particularmente, na educação, conforme preconiza a ideologia neoliberal; isso compromete os padrões de qualidade desse bem público e a consecução desse direito subjetivo. Essas políticas distanciam crianças, jovens e adultos das chances de acesso e permanência escolar com êxito, no patamar assegurado pela Constituição Federal de 1988.

A qualidade educacional deve remeter à perspectiva de formação integral, crítica e cidadã, capaz de assegurar o pleno desenvolvimento do ser humano em seus aspectos intelectual, afetivo, físico, estético, moral e social, tendo em vista sua emancipação como ser humano. Essa concepção destoa, enormemente, de uma educação pautada em padrões minimalistas, que atendem às exigências de um mercado que perpetua desigualdades, tal como é proclamado nas orientações do Banco Mundial para esse serviço público e gratuito.

A despeito dessas vicissitudes, as análises desse agente financeiro, entre outras de natureza técnica, têm pautado as políticas educacionais brasileiras e, na particularidade, dos estados como o Rio Grande do Norte, fomentam a lógica de mercado e da eficiência empresarial nesse campo social. Incentivam, desse modo, que seja destinada a menor quantidade possível de recursos financeiros, para se obter maiores e melhores resultados – a *mais valia relativa* – mediante informações obtidas por meio de avaliações de larga escala bem como a exploração e a desvalorização da força de trabalho, entre outras perdas para os trabalhadores. Nas três últimas décadas, as orientações difundidas a um conjunto de países, sobre a implantação de reformas de Estado com o cunho neoliberal, são regulatórias dos serviços educacionais, conforme a lógica do quase-mercado.

Os objetivos pretendidos pelo Banco Mundial são, ainda, legitimados por argumentos como a ineficiência das escolas públicas estatais, focada nos

profissionais da educação, visando induzir à estratégia da parceria público-privado. Entre outras táticas, sugere, ainda, o agente financeiro proceder à comparação entre os resultados obtidos pelas escolas da rede pública e as da rede privada. Desconsidera, por conseguinte, as condições socioeconômicas dos estudantes, a precariedade histórica em que se encontra a maior parte das escolas públicas e que os investimentos realizados não têm a mesma grandeza daqueles realizados nas escolas mantidas pelas famílias dos estudantes.

Obedecendo a essa lógica, as políticas de caráter gerencialista levadas a efeito pelo governo do Rio Grande do Norte, provenientes do acordo de empréstimo firmado com o Banco Mundial, não previam investimentos para que a Secretaria de Educação implementasse sistema de avaliação próprio. Conforme a ideologia neoliberal, deveriam ser abertas perspectivas de o empresariado atuar diretamente na gestão pública, matizando a divisão de ações entre o público e o privado, para o qual são canalizados recursos públicos vultosos.

Nesse sentido, foi contratada a empresa de consultoria Avalia Educacional Ltda para elaborar e sistematizar o Simais. O contrato, para a implementação do Simais, tinha como justificava ser um mecanismo de gestão pedagógica, capaz de subsidiar os gestores da educação e o planejamento educacional, com vistas ao desenvolvimento de ações estratégicas para a elevação da qualidade do ensino (RIO GRANDE DO NORTE, 2016).

A Avalia Educacional Ltda deveria, por conseguinte, produzir uma ferramenta on-line com recursos, capazes de categorizar e estratificar os indicadores de desempenho escolar, decorrentes de avaliações em larga escala, ancorados no uso de sistemas informatizados e critérios avaliativos delineados pelo Comitê Internacional de Avaliação (RIO GRANDE DO NORTE, 2016). Conforme foi acordado, o Simais seria, inicialmente, integrado por três componentes principais: o Sistema de Avaliação da Aprendizagem Escolar do Rio Grande do Norte – RN Aprende; a avaliação do desempenho docente e profissional; e a avaliação institucional.

O RN Aprende consiste em avaliação censitária da aprendizagem escolar, visando monitorar os estudantes do 5º, 6º e 9º anos do Ensino Fundamental e da 1ª e 3ª séries do Ensino Médio, da rede pública, nas áreas de

Linguagem, Matemática, Ciências Naturais e Humanas (RIO GRANDE DO NORTE, 2016). A avaliação de desempenho estudantil no Rio Grande do Norte, por conseguinte, distanciou-se do formato do Saeb, tanto porque avaliava todas as áreas de conhecimento, quanto porque coletava dados ao final do primeiro ciclo do ensino fundamental, no início e fim do segundo ciclo dessa etapa de escolarização bem como do ensino médio. A aferição da aprendizagem abrangia, portanto, avaliação diagnóstica e somativa que possibilitavam avaliar o nível em que se encontrava o estudante ao ingressar no ano de escolarização, visando a orientar o trabalho educativo subsequente, assim como aferir resultados do processo de ensino e aprendizagem.

A Avalia Educacional assumiu, também, a responsabilidade pela elaboração das Matrizes de Avaliação RN Aprende (RIO GRANDE DO NORTE, s. d), as quais orientam a elaboração das questões e a análise das informações obtidas na coleta dos dados. O procedimento revela a dimensão (trans)nacional de controle dos currículos escolares por meio da definição tanto de bases curriculares quanto de matrizes de avaliação, obrigatórias para as instituições escolares que almejam bons resultados no *ranking* educacional, sobrepondo-se ao que é definido no projeto político-pedagógico e nos currículos das escolas.

Historicamente, o currículo escolar constitui um campo de disputa entre diferentes projetos de sociedade que influenciam os rumos educacionais do país. Nessa perspectiva, cresce a influência de setores neoconservadores que propugnam a capacidade de o Estado controlar o currículo, considerando o que julgam como tradicional e legítimo para que todos tenham acesso. Dessa forma, sob a alegação de melhorias na qualidade educacional, disseminam-se concepções que atendem aos interesses de determinados grupos no poder. Destacam-se, nessa particularidade, aqueles que consideram suficiente oferecer o mínimo de conhecimentos para os filhos da classe trabalhadora, evitando que determinadas desigualdades sejam questionadas, em especial, as socioeconômicas e culturais vigentes. Ademais, beneficiam-se do controle sobre os currículos os que lucram com a venda de cursos e materiais didáticos, entre outros serviços, em um país de proporções continentais, ansiosos por drenar os recursos públicos.

Assim, a elaboração das matrizes de avaliação provenientes do RN Aprende ficou a cargo de especialistas da consultoria contratada, nas áreas de

Linguagens, Matemática, Ciências da Natureza e Ciências Humanas, com a participação de uma equipe de professores da rede estadual de ensino indicada pela SEEC/RN (RIO GRANDE DO NORTE, 2016). Essa participação consistia, em um primeiro momento, no envio de referências bibliográficas a serem analisadas por especialistas da Avalia Educacional e, posteriormente, na apreciação coletiva das referências, em *workshops*, com a equipe responsável pela produção do documento (AVALIA EDUCACIONAL, 2016). A participação dos profissionais da rede estadual de ensino tanto aproximava as propostas dos consultores da realidade local quanto legitimava a implementação da referida matriz perante aqueles que não participaram de sua elaboração.

Outro componente do Simais consiste na avaliação do desempenho docente e profissional, visando subsidiar as políticas de formação e de melhoria do rendimento dos profissionais da rede de ensino (RIO GRANDE DO NORTE, 2016). Segundo o Banco Mundial (BRUNS; LUQUE, 2014, p. 35) “[...] a avaliação dos professores tem duas funções fundamentais: melhorar a qualidade dos professores e mantê-los responsáveis”. Esse tipo de avaliação objetiva, portanto, responsabilizar profissionais por resultados, inclusive concedendo recompensas aos que alcançam os padrões de desempenho, definidos pelo Banco Mundial e outras agências transnacionais de financiamento educacional, que atuam em países da América Latina (ZATTI; MINHOTO, 2019).

Antes, porém, da implementação do Simais, a Lei Complementar nº 322/2006 (RIO GRANDE DO NORTE, 2006) previa a regulamentação da progressão funcional na rede estadual mediante avaliação de desempenho docente. Essa avaliação seria orientada por normas elaboradas por uma Comissão de Gestão do Plano de Cargo, Carreira e Remuneração do Magistério Público Estadual, instituída, em 2015, pelo Decreto nº 25.257/2015 (RIO GRANDE DO NORTE, 2015). Entre suas funções, cabe à comissão

[...] avaliar, no curso do estágio probatório, o desempenho dos integrantes do quadro funcional do magistério público estadual e recomendar, com base nessa avaliação, a sua incorporação ao serviço público estadual, como servidores estáveis, ou a instauração de processo administrativo, com as garantias do contraditório e da ampla defesa, para o fim de viabilizar a demissão daqueles que revelarem desempenho insatisfatório,

cometerem faltas funcionais ou adotarem condutas pessoais incompatíveis com o exercício do magistério (RIO GRANDE DO NORTE, 2015, s/p).

Dessa forma, a avaliação de desempenho docente poderia subsidiar a atuação de comissão com poderes para demitir funcionários, em estágio probatório, que não alcançassem os padrões mínimos de desempenho. O Relatório de Diagnóstico das Políticas e Práticas de Gestão de Pessoas (RIO GRANDE DO NORTE, 2018), no entanto, demonstra que, até a sua publicação, a avaliação de desempenho docente, prevista como parte do Simais, não havia sido implementada.

O terceiro componente do Simais amplia o espectro do acordo com o Banco Mundial, prevendo avaliação institucional nas três esferas da gestão educacional: SEEC, Diretorias Regionais e unidades escolares. Por meio dessa avaliação, seriam aplicados questionários sobre os contextos em que se inserem e a situação institucional dos sujeitos, para verificar a necessidade de aprimoramento de ações (RIO GRANDE DO NORTE, 2016). Nesse sentido, a avaliação institucional que compreende coleta e a análise de dados, para subsidiar políticas e ações de melhoria institucional, deve ser orientada pelo princípio da não punição ou premiação (RISTOFF, 2008), entre outros. Caso não se observe esse princípio, a avaliação pode tornar-se meio para regular e fiscalizar ações bem como responsabilizar profissionais por resultados, conforme orientação das políticas gerenciais.

Uma avaliação institucional pode ampliar o conhecimento da própria rede de ensino, na medida em que disponibiliza informações gerais e dados estatísticos aos gestores, professores, estudantes e à sociedade para subsidiar decisões. Por isso, estava previsto, no acordo entre a SEEC e a Avaliação Educacional, a capacitação das pessoas que analisam e interpretam os resultados das avaliações institucionais e de aprendizagem (RIO GRANDE DO NORTE, 2016). Salientamos, pois, que apenas foi implementada a avaliação da instituição escolar, sem que as demais instâncias fossem aferidas, reduzindo, assim, o escopo do Simais. Com essa restrição, embora o sistema tenha sido pensado para atuar com outra amplitude na coleta de informações acerca da aprendizagem, desempenho docente e institucional, na prática, se reduziu ao

RN Aprende, comprometendo, por conseguinte, o controle gerencial da rede de ensino.

CONSIDERAÇÕES

Compreendemos que o Sistema de Avaliação Institucional do Estado do Rio Grande do Norte - Simais - está inscrito no contexto em que se desenvolveram algumas reformas no Estado do Rio Grande do Norte, inclusive no âmbito educacional, sustentadas por teorias, tais como: o neoliberalismo, o gerencialismo e a Teoria do Capital Humano. Esse aporte teórico tem um núcleo ideológico que, apesar de não comprovar suas proposições empiricamente, difunde um conjunto de valores e de princípios materializados na consecução de políticas públicas, em particular, a educacional.

O Banco Mundial, que financia parte do Simais, tem também a missão de difundir teorias e ideologias para fortalecer valores e práticas do sistema capitalista, delineados em projetos e serviços por ele regulados. No âmbito da educação, o banco opera no sentido de torná-las incontestes, ajustando valores difundidos por meio do conteúdo das práticas educativas, de modo a atribuir-lhe o *status* de mercadoria. Num mercado, cujos consumidores são, em sua maioria, excluídos dos bens produzidos historicamente, difunde-se acesso à escolarização de forma desigual, portanto, injusta.

Nessa perspectiva, a avaliação se tornou um meio para regular os serviços educacionais, controlar os sujeitos e os conteúdos curriculares de modo a ajustá-los a formas de ver, ser e conviver, que se sobrepõem às concepções históricas. Embora no objetivo do Simais esteja explícita a necessidade de orientar as ações com base em informações reais, implicitamente, o sistema colabora para reconstruir subjetividades adequando-as às mudanças no papel do Estado e, criando, assim, as bases para perpetuação da sociedade de classes que atendam aos anseios privatistas.

Salientamos que, nos limites deste artigo, nos propusemos a analisar a política que originou o Simais, em seu formato original, no entanto, em sua implementação, o sistema não guardou as características iniciais. Além de a avaliação de desempenho docente não ter sido implementada, e a avaliação

institucional restringir-se às escolas, o RN Aprende, em sua segunda edição, teve drásticos cortes de recursos financeiros. Nessa circunstância, podemos identificar o traço de descontinuidade que, ao longo da história da educação, se tornou peculiar nessa política pública. Ademais, percebemos, também, mudanças significativas na política levada a cabo pelo Banco Mundial nos idos dos anos de 1980.

Naquele momento, a instituição primava pela estratégia de preparar as equipes das Secretarias estaduais e municipais de educação para que assumissem projetos em todas as etapas. Foi assim com o Edurural/NE (QUEIROZ, 1997), sucedâneo do Projeto Nordeste, no transcurso do qual as equipes locais participavam do projeto desde o diagnóstico da realidade educacional, consolidação da gestão e formação de pessoal. Vislumbrava-se a formação de um caldo cultural nessas instâncias, para que, com a conclusão do programa, fossem capazes de gerir a educação.

As políticas recentes, certamente, não têm mais esse traço que valoriza as pessoas nas instâncias locais. Ao priorizarem a relação público-privado, distanciam os profissionais das secretarias de educação do planejamento e implementação de ações que deságuam na escola, entregando-as às empresas privadas, sem a garantia de que, no meio delas estejam as pessoas capazes de conduzir o trabalho educativo em âmbito local. Com o Simais, as ações, previstas para determinado período, foram interrompidas porque expiraram os recursos que deveriam manter uma consultoria - a empresa Avalia Educacional.

Para minimizar a interrupção, foi contratada nova consultoria: o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação - Caed - da Universidade Federal de Juiz de Fora. A princípio, o Caed foi responsável por, em 2017, avaliar, apenas, Língua Portuguesa e Matemática, referente ao Ensino Médio. Essa nova consultoria, atualmente, é a responsável pelo RN Aprende, mantendo o formato da avaliação nacional. A assistência da iniciativa privada somente se mantém se houver recursos para custeá-la; na falta deles, não há condições de a rede de ensino continuar o iniciado, visto que as políticas neoliberais comprometem a capacidade das redes de ensino conduzir referencial de educação próprio.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2005.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008, p. 9-23.

AVALIA EDUCACIONAL. Plano técnico de ação 2016 - 2017: Serviços de Consultoria para o Desenvolvimento e Implantação do Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação Institucional da Secretaria do Estado da Educação do Rio Grande do Norte – SIMAIS RN. São Paulo, SP. 2016.

BANCO MUNDIAL. Acordo de Empréstimo N° 8276-BR - RN Sustentável, 4 de outubro de 2013. Natal, RN, 4 out. 2013.

BANCO MUNDIAL. Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e da equidade do gasto público no Brasil. Grupo Banco Mundial, 2017.

BONAMINO, Alicia. Tempos de avaliação educacional: o Saeb, seus agentes, referências e tendências. Rio de Janeiro: Quartet, 2002.

BONAMINO, Alícia; SOUSA, Sandra Maria Zákia. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, abr.jun. 2012.

BRASIL. Nota Técnica nº 10/2019/CGIM/DAEB Processo N° 23036.003734/2019-57. Disponível em:

<http://download.inep.gov.br/educacao_basica/saeb/2019/documentos/Nota_te

cnica_Detalhamento_da_populacao_e_resultados_do_Saeb_2019.pdf>.

Acesso em: 15 ago. 2019.

BRUNS, B. e LUQUE, J. Professores excelentes: como melhorar a aprendizagem dos estudantes na América Latina e no Caribe. Washington, EUA: Banco Mundial, 2014.

EAGLETON, Terry. *Ideologia: uma introdução*. São Paulo: Unesp, Boitempo, 1997.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. *Análise e conjuntura*, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-127, set./dez., 1986.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Educação como capital humano: uma teoria mantenedora do senso comum. In: _____. *A produtividade da escola improdutiva*. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2010, p. 45-81.

IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais - 2018*. Rio de Janeiro, IBGE, 2018.

QUEIROZ, M. A. de EDURURAL/NE no Rio Grande do Norte: o desafio de transformar a administração educacional municipal (1980/1985-1987). 1997. 181 p. Tese (Doutorado). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

RIO GRANDE DO NORTE (RN). DECRETO Nº 25.257. Regulamenta o disposto no art. 33, da Lei Complementar Estadual nº 322, de 11 de janeiro de 2006, que instituiu a Comissão de Gestão do Plano de Cargo, Carreira e Remuneração do Magistério Público Estadual e dá outras providências. Natal, RN, 5 jun. 2015.

RIO GRANDE DO NORTE (RN). Lei Complementar Nº 322. Dispõe sobre o Estatuto e o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério Público

Estadual, referente à Educação Básica e à Educação Profissional, e dá outras providências. Natal, RN, 11 jan. 2006.

RIO GRANDE DO NORTE. Matrizes de avaliação RN Aprende:Um marco referencial para o Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação Institucional (SIMAIS). Natal, RN, s.d..

RIO GRANDE DO NORTE. Nº Contrato RN Sustentável 82/2016. Celebra contrato entre a Secretaria de Estado de Planejamento e Finanças e a Avalia Qualidade Educacional Ltda. Natal, RN, 25 out. 2016.

RIO GRANDE DO NORTE. Relatório de Diagnóstico das Políticas e Práticas de Gestão de Pessoas. Natal, RN. 2018.

RISTOFF, D. I. Avaliação institucional: pensando princípios. In: DIAS SOBRINHO, J. BALZAN, N. C. (orgs.) Avaliação institucional: teoria e experiências. 4º Ed. –São Paulo: Cortez, 2008. p. 37-51.

SCHULTZ, Theodore W. O capital humano: Investimentos em educação e pesquisa. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SEEC/ASSECOM. “SEEC lança sistema próprio de monitoramento e avaliação institucional”. Portal do Governo do RN. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/pA6mKa>>.

SEPLAN. Processos: processos redesenhados / Maria Cristina Gonçalves Torres, Elizabete Garcia da Silveira, Gustavo Nogueira, Jéssica Morais de Moura. Natal: SEPLAN, 2016.

SEPLAN. Processos: processos redesenhados / Maria Cristina Gonçalves Torres, Elizabete Garcia da Silveira, Gustavo Nogueira, Jéssica Morais de Moura. Natal: SEPLAN, 2016.

Sociedade. Campinas, SP, v. 26, n. 92, out. 2005.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*. Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Lincoln Moraes de. *Três ensaios sobre avaliação de políticas públicas*. Natal: Edufrn, 2014.

TATEMOTO, Rafael. Pochmann: reverter retrocessos exigirá Parlamento comprometido com projeto nacional. **Brasil de Fato**, Brasília (DF), 14 jul. 2018.

VASCONCELOS, Celso dos S. Avaliação classificatória e excludente e a inversão fetichizada da função social da escola. In: FERNANDES, Claudia O. (Org.). **Avaliação das aprendizagens: sua relação com o papel social da escola**. São Paulo: Cortez, 2014.

ZATTI, A. M.; MINHOTO, M. A. Política de avaliação do desempenho docente nas redes estaduais de ensino do Brasil. *Educação e Pesquisa*, v. 45, p. e188993, 3 maio 2019.

CAPÍTULO VI

GESTÃO ESCOLAR EM TEMPOS DE RESPONSABILIZAÇÃO NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO EM MOSSORÓ/RN



Gestão escolar em tempos de responsabilização na rede pública municipal de ensino em Mossoró/RN

Allan Solano Souza

Arilene Maria Soares de Medeiros

INTRODUÇÃO

Este trabalho objetiva discutir as políticas implementadas no município de Mossoró/RN, voltadas para o campo da gestão escolar, no sentido de perceber sua vinculação com as perspectivas da responsabilização. Em 2010, é aprovada pela Câmara Municipal de Mossoró a Lei Complementar Nº 2.717 que “institui a política de responsabilidade educacional do município, com o objetivo de propiciar a melhoria da qualidade do sistema municipal”. Diante dessa lei, interessa-nos saber: *que estratégias políticas são adotadas pelo sistema público municipal de Mossoró/RN, cuja relação com a responsabilização no âmbito da gestão é possível concretizá-la?*

Para responder a essa questão, iremos realçar as pesquisas já realizadas sobre as políticas educacionais locais, em nível de mestrado e doutorado. Assim sendo, do ponto visto metodológico, serão utilizadas teses e dissertações que foram defendidas nos Programas de Pós-Graduação em Educação da UFRN e da UERN, a saber: Matias (2017), Oliveira (2016), Souza (2016), Fernandes (2016), Souza (2016), Gomes (2015), Lobo (2013). Com essas pesquisas, percebe-se, sob diversos ângulos, que as políticas educacionais em Mossoró/RN estão enraizadas na matriz do Estado Avaliador

(AFONSO, 2000), cujas repercussões para o campo da gestão escolar são da ordem do controle, competitividade, premiação/punição, da prestação de contas, fazendo-nos entender que gerencialismo e responsabilização mantêm estreita relação de afinidade epistemológica com a gestão escolar.

Este trabalho está estruturado em duas partes. A primeira consiste em discutir o gerencialismo e a responsabilização na educação, com intuito de descortinar seus pressupostos. A segunda traz a contribuição das teses e dissertações para elucidar a problemática da responsabilização no campo da educação pública de Mossoró, com ênfase para a gestão escolar, tentando apreender a concepção, as práticas de gestão que aparecem nos trabalhos.

Gerencialismo e responsabilização na educação

As políticas públicas vêm passando por uma série de mudanças, não apenas de ordem conceituais, mas metodológicas e práticas, refletindo na condução, monitoramento, planejamento e avaliação. Destacam-se nesse sentido a incorporação de princípios e diretrizes do setor privado na gestão pública, dentre os quais o uso recorrente de planejamento estratégico, responsabilização, e a permanente defesa da eficácia e da eficiência como respostas aos problemas burocráticos da administração pública. É no contexto da globalização e do neoliberalismo que essas mudanças estão situadas, alcançando diversos setores das políticas públicas, incluindo a educação.

A globalização, inicialmente, é compreendida como um processo que não ocorre de forma linear em todos os países, chegando em algumas sociedades de forma tardia. Trata-se de um fenômeno contraditório, e que qualquer análise baseada no senso comum corre o risco de não decifrar as suas dimensões. Como reforço disso, observa-se à luz de Hobsbawn (2007) que a Grã-Bretanha e os Estados Unidos se configuram como experiências globais mais consolidadas com horizontes políticos mais delineados na perspectiva global¹⁶. Entretanto, essas duas nações usufruíram do domínio da economia industrial do mundo nos séculos XIX (Grã-Bretanha) e XX (Estados Unidos), dominando como pioneiros técnicos e organizacionais e como países que determinavam o

¹⁶ Apesar de não usufruírem de vitórias militares e de segurança em guerras, como dependiam os impérios, de fato.

fluxo financeiro. Baseados nessas experiências, constata-se que é possível tratar essa discussão a partir dos processos de globalização que variam de acordo com a realidade de cada país.

Os processos de globalização estão situados em um contexto de múltiplas revoluções técnico-científicas provocando mudanças no campo das tecnologias, econômico, político, cultural e social. Nesse quadro, existem modificações na produção e nos serviços, bem como nas relações sociais, constituindo-se em implicações da ação humana concreta, de interesses econômicos conflitantes que se manifestam na alteração das relações entre Estado e mercado, Estado e sociedade.

É importante destacar que a globalização na forma atualmente dominante do capitalismo de livre mercado trouxe um aumento significativo das “desigualdades sociais e econômicas tanto no interior dos países quanto internacionalmente”. (HOBBSAWN, 2007, p. 56). Nesse sentido, a política é o processo e o principal campo da atividade humana impermeável a globalização (HOBBSAWN, 2007).

A dimensão tecnológica da globalização trouxe à tona a interação entre pesquisa e poder, elemento importante para compreender a formulação de políticas nesse cenário de civilização tecnológica, porém, essa nova combinação proporcionou um novo saber que é depositado nos bancos de dados e usado de acordo com os interesses políticos e econômicos de quem detém o poder. Isto resulta num processo de eliminação da consciência, e do sujeito e da liberdade em proveito de um determinismo.

De acordo com Jonas (2006), o homem atual é cada vez o mais o produtor daquilo que ele produziu e o feitor daquilo que estará em condições de fazer, o qual não é totalmente individual como quer o pensamento hegemônico, mas coletivo, tendo como horizonte a responsabilidade fornecida “muito mais pelo futuro indeterminado do que pelo espaço contemporâneo da ação” (JONAS, 2006, p. 46 *apud* SOUZA, 2016, p. 47).

Desde a década de 1970, os governos dos Estados-nacionais ou dos Estados territoriais modernos apoiam-se em três presunções: 1. Inundação de instrumentos de destruição novos e portáteis, acessíveis a grupos dissidentes, e vulnerabilidade da vida moderna e atos de desorganização súbita; 2. A fragilização dos pilares dos governos fortes como a lealdade voluntária e a

prestação de serviços dos cidadãos ao Estado; 3. Enfraquecimento do poder do Estado e retorno de políticos e ideólogos que criticam o Estado e defensores da sua redução a qualquer preço (HOBBSAWN, 2007). É sob esta última presunção que se assentam as bases do modelo neoliberal e acende a perspectiva para o surgimento da nova gestão pública dos serviços públicos baseada no modelo de mercado.

O modelo neoliberal se originou após a Segunda Guerra Mundial sendo contrário ao Estado de Bem-Estar Social, visto que seus defensores como Friedman e Hayek, consideravam que o modelo intervencionista demandava gastos públicos, obstruía a liberdade dos indivíduos e à livre concorrência. Nesse sentido, propugnavam uma concepção de Estado Mínimo, ou seja, redução da oferta de serviços públicos (educação, saúde) e cortes de pessoal.

Desde então, a substituição de serviços públicos por serviços privados ou privatizados tem sido constante nas democracias liberais, remontando um ideal de soberania do mercado, como alternativa a todos os tipos de política, conforme analisa Hobsbawn (2007). Para este autor, nessa nova lógica “A participação no mercado substitui a participação na política. O consumidor toma o lugar do cidadão”. (HOBBSAWN, 2007, p. 106). É neste contexto que o modelo burocrático na administração pública é colocado à prova e questionado do ponto de vista da efetividade, eficiência e efetividade. Esse cenário é favorável aos defensores dos métodos privados na condução da gestão pública, e é nesse sentido que aos poucos os princípios de uma nova gestão pública vão sendo incorporados na organização administrativa do Estado.

O contexto apresentado revela que as mudanças nas relações entre Estado e sociedade bem como, na valorização das prerrogativas de mercado assumidas pela administração pública, provocadas pela globalização neoliberal, trouxeram muitos temas, entre eles a nova gestão pública, tratada como gerencialismo. Uma das características deste modelo de administração é a prática da responsabilização. É de suma importância para a compreensão do significado desse processo e, como é incorporado na realidade, tomar como referência a dinâmica histórica e as formas que estas assumem em diferentes contextos.

Alinhada as bases do modelo neoliberal, a Nova Gestão Pública (NGP) surgiu no contexto da globalização, no final da década de 1970, idos dos anos

de 1980, e incorporado ao longo dos anos de 1990 na administração pública, conforme destacam Gruening (2001) e Hood (1995). Esse momento particular da história está situado no contexto Reino Unido, sob o governo da Primeira Ministra Margaret Thatcher, e nos Estados Unidos (Califórnia, Sunnyvale), no governo Ronald Reagan, os quais haviam sofrido fortemente com a recessão econômica e crises fiscais. Essa realidade gerou a necessidade de se construir um diagnóstico e apresentar uma resposta para enfrentar a crise.

Para Hood (1995) o termo New Public Management (NPM) por causa das mudanças nos estilos de gestão pública, cortando transversalmente a linguagem de acordo com a realidade de cada país (como o francês *Projet de Service*, o britânico “*Next Steps*”, o canadense *Public Service 2000*). O seu uso está associado comumente a outros termos como “nova política”, “novo direito”, e “novo estado industrial”. Sabe-se que estas mudanças foram concebidas não para abandonar o modelo burocrático em sua totalidade, como forma de manutenção ou aperfeiçoamento da profissionalização da burocracia estratégica. A origem desse processo decorre do diagnóstico da crise do modelo burocrático, desembocando e uma série de mudanças, dentre essas foram observadas, cultura baseada na redução de custos e no valor dos recursos públicos; flexibilização da legislação da administração pública, com mais de um regime de trabalho para os funcionários, descentralização do poder para os gerentes ou a órgãos administrativos, agindo contra a estrutura centralizada e hierárquica, semelhante ao que ocorreu nas “administrações públicas europeias e adoção da administração por objetivos e resultados”. (CLAD, 2000, p. 05)

A promessa em torno dessas mudanças foi a oportunidade de proporcionar inovações na administração pública tendo como objetivo aumentar a eficiência na capacidade de elaborar políticas públicas, definidos para os burocratas, como também para atender as exigências dos cidadãos. Essa responsabilidade do Estado é polêmica, pois, de acordo com Alves (1997), estamos tratando de determinar a produção da vida de seus cidadãos, e o modelo burocrático passou a ser questionado em relação a sua eficácia e a qualidade na prestação dos serviços públicos. Um dos reflexos dessas mudanças se deu na implementação do novo paradigma organizacional, em

diversos países, que os tornassem capazes de compatibilizar com a competição internacional dos mercados.

Portanto, a crise do modelo burocrático da Administração Pública está situada no contexto da globalização neoliberal, e esse fenômeno está impondo, em todo o mundo, a redefinição das funções do Estado e da sua burocracia. Isso implicou a necessidade de reformá-lo e reconstruí-lo não por acaso, como também porque tem se mostrado ineficiente na inserção do mundo competitivo, e revelado a necessidade de separação entre Estado e mercado, permitindo o uso aberto de liberdade para se organizar e se promover economicamente no quadro internacional.

Historicamente, antes de integrar os mercados mundiais e os sistemas produtivos, os Estados poderiam ter como um de seus objetivos proteger as respectivas economias da competição internacional. Com a globalização diante de um processo mais consolidado, o papel do Estado foi redimensionado e passou a ser o de facilitador para tornar a economia internacionalmente competitiva, inclusive, ratificando a necessidade da regulação e da intervenção como necessárias, na educação, saúde, cultura e desenvolvimento tecnológico, investimentos em infra-estrutura, de modo que capacite os agentes a competição no plano internacional. No diagnóstico da crise, um dado constatado foi o de que o número de funcionários públicos havia aumentado consideravelmente ao longo dos últimos vinte anos, do século passado, e com isso se fazia necessário o corte de pessoal. Para tornar os estados mais competitivos foi receitado que a administração pública deveria aumentar o nível de exigência em relação à qualificação dos profissionais, pois se colocou como condição fulcral para a melhoria da eficiência nos serviços públicos. (ABRUCIO, 1996).

Ao atestar a crise do modelo burocrático, o gerencialismo surge como possível resposta aos problemas diagnosticados na administração pública. O modelo gerencial cujas tendências (1. Gerencialismo Puro; 2. *Consumerism*; 3. *Public Service Orientation*) avançaram ao longo do tempo com foco nos serviços centrados na avaliação do cidadão, considerando a efetividade, a eficiência e a eficácia dos processos e dos resultados. Essa última tendência é a que se encontra em uma fase mais consolidada, e que a partir de então

destaca-se as suas principais características, visto que possui relação com as tendências anteriores.

O ponto central da PSO está na busca pela eficiência nos serviços públicos, sendo oposta a visão da burocracia tradicional, esta nova fase propõe: a) definição clara das responsabilidades de cada funcionário dentro das agências governamentais; b) clara definição dos objetivos organizacionais, analisados em sua substância e não enquanto processo administrativo; c) aumento da consciência a respeito do “valor dos recursos” (*value money*) públicos, procurando maximizar a relação financeira entre os recursos iniciais e os gastos realizados para a produção de políticas, ou seja, incorporando o valor da eficiência na lógica de funcionamento da burocracia (ABRUCIO, 1997; SOUZA, 2016).

Nesse sentido, a utilização de instrumentos gerenciais de racionalização orçamentária, aplicação de técnicas de avaliação de desempenho e controle foram implementados para alcançar esses objetivos. A separação entre política e administração é uma de suas bases, e a recuperação da ideia de “efetividade” como sinônimo para um bom governo. A descentralização administrativa foi colocada com a promessa de aumento da autonomia das agências e dos departamentos, com definição clara dos objetivos de cada agência, os quais deveriam ser cumpridos sob a vigilância e controle do Poder Central. Na prática, acontecia apenas uma desconcentração de poder. E foi justamente por causa dessa separação (político e administrativo) que o gerencialismo puro fracassou, pois desconsiderou que dependia de apoio político para reconstrução, mudanças e reformulações de propostas. (SOUZA, 2016).

A ênfase na flexibilidade foi uma das mudanças introduzidas, possibilitando a passagem da lógica do planejamento para a lógica da estratégia, em que, o plano passa a ser o melhor programa a ser cumprido, e na lógica da estratégia são levadas em conta as relações entre os atores envolvidos em cada política, não apenas governamentais, mas, sobretudo porque a maioria dos Estados passa por três grandes crises: fiscal, decisória e de confiança. Nesse quadro, a busca por mais qualidade é algo que vem sendo incorporando no modelo gerencial. (SOUZA, 2016)

É importante destacar que a introdução da perspectiva da qualidade surgiu quase no mesmo momento em que a administração pública voltava suas

atenções aos clientes/consumidores, pois o consumidor/cidadão passou a ter uma atenção mais especial na avaliação das políticas para o setor público. Logo, a satisfação dos consumidores é reforçada considerando que quanto mais próximo estiver o serviço público do consumidor, mais fiscalizado pela população ele o será. A descentralização para aumentar o poder do cidadão não basta, é preciso incrementar a competição entre o setor público. Para o *consumerism*, quando não há competição entre os serviços, existe monopólio. Nesses casos, os consumidores não têm alternativa de escolha. Para garantir a competição, a terceira medida é um modelo contratual para os serviços públicos. O limite dessa proposta deve-se a que essa mesma situação cria a necessidade do aumento da autonomia gerencial das agências e igualmente requer o fortalecimento do controle orçamentário estrito sob a batuta do Ministério das Finanças. De acordo com Abrucio (1997, p. 23), nesse caso, [...] aqui se encontra um sério obstáculo ao princípio da descentralização administrativa (desconcentração) presente tanto no gerencialismo puro como no consumerism.

A tendência *consumerism* recebe críticas justamente pela relação entre o governo na prestação dos serviços públicos e a população. A primeira crítica é com relação à diferença que existe entre o consumidor de bens no mercado e o “consumidor” dos serviços públicos. A máxima de que em uma era de escassez há consumidores que se organizam mais e por isso se tornam mais consumidores que outros não responde adequadamente ao problema da equidade, valor fundamental na administração pública. Isto porque nem todos os consumidores têm a possibilidade de escolher, em virtude da existência de obstáculos geográficos e financeiros que dificultam o acesso a todas as unidades de serviço público (SOUZA, 2016).

De acordo com Abrucio (1997), o modelo da competição pode levar àquilo que a Ciência Política denomina de jogo de soma-zero. Isto é, o equipamento social vencedor (aprovado pela população) no começo do jogo, “leva tudo” (takes all), ganhando todos os incentivos para continuar sendo o melhor. Já a unidade de serviço público que obtiver as piores “notas” dos consumidores, “perde tudo”, o que resultará indiretamente na aplicação de incentivos para que este equipamento social continue sendo o pior. Neste jogo,

o maior perdedor é o princípio da equidade na prestação dos serviços públicos, transformando alguns consumidores em mais cidadãos do que os outros.

Todavia, a *Public Service Orientation* (PSO) se constitui uma tendência que levanta novas questões, e coloca em xeque valores antigos do modelo gerencial, não propondo o retorno do pré-gerencialismo, mas combinando o republicanismo e a democracia, apropriando-se dos conceitos de transparência, *accountability*, participação política, competição entre agências públicas. A participação e transparência são resgatadas como proteção contra novas formas particularistas de intervenção na arena estatal, como o são o clientelismo e o corporativismo, enfatizando o referencial da esfera pública (ABRUCIO, 1997). A competição entre agências públicas se refere “a possibilidade de cooperação entre as agências de modo a obter um melhor resultado global na oferta de serviços públicos. Desta forma, o princípio da equidade, fundamental dentro do PSO, pode ser garantido” (ABRUCIO, 1997, p. 27).

Refletindo sobre as lacunas dessa tendência, Abrúcio (1997) e Souza (2016), consideram que algumas não são preenchidas como: a necessidade de conceber uma coordenação do serviço público em âmbito nacional; as medidas que devem ser tomadas para atenuar as desigualdades regionais, e garantir uma verdadeira equidade, mesmo defendendo as virtudes das políticas de descentralização. O que distingue o conceito de descentralização do PSO, do gerencialismo puro e do *consumerism* é o conceito de cidadão com conotação coletiva é um dos esclarecimentos que distingue o PSO do gerencialismo puro e da tendência *consumerism*, em que nessas duas últimas, o consumidor tem um referencial individual e dar maior importância aos direitos do indivíduo do que a participação política.

Portanto, a realização de reformas administrativas com objetivo de melhorar a eficiência dos serviços públicos foi algo comum as três tendências gerenciais, tendo em vista que essas ideias foram vistas como um processo de criação ou transformação de instituições, de forma a aumentar a governança e a governabilidade, novas instituições legais como o voto proporcional, voto distrital misto, garantia de participação nas decisões políticas das instituições públicas não-estatais. Nessa mesma linha de raciocínio é possível pensar ainda no delineamento da teoria do principal-agente, como uma forma de criar

incentivos e punições para que a vontade dos cidadãos se realize no Estado (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Ao relacionar esse quadro teórico com o que se passa nos sistemas de ensino brasileiros, percebe-se que há uma combinação de tendências gerenciais e que podem variar de acordo com os sistemas de ensino. A investidura dos governos estaduais e municipais em planos, projetos e sistemas de avaliações próprios, é um exemplo preliminar da incorporação das medidas gerenciais como soluto para os problemas políticos e administrativos.

Os processos de competição entre instituições educacionais deflagram um processo de responsabilização pelo controle de resultados, iniciando com avaliação *ex-post* das políticas e dos programas para medir o desempenho, seguindo com a prestação de contas dos diretores e funcionários públicos, confrontando metas e resultados para gerar informação. A participação é incorporada como meio de fiscalização e controle do governo, por meio de uma variedade de indicadores. Não deslocado dessa realidade, decorre à responsabilização pela competição administrada na educação, cuja característica marcante é a implantação de gestão de políticas e de instituições para organizações sociais, não-estatais. Em consequência disso, ocorre a transferência da administração para agências governamentais que aplicam sanções e premiações de acordo com os resultados obtidos (meritocracia). (SOUZA; CABRAL NETO, 2017).

Frente a este quadro, os sistemas educacionais brasileiros têm se incorporado cada vez mais essa perspectiva da responsabilização, quando utiliza o resultado das avaliações externas para o ranqueamento das escolas, provocando uma política de rotulação negativa das instituições que não conseguem os melhores resultados. Outro aspecto ressaltado está relacionado com o uso dos resultados positivos para premiação financeira ou simbólica às escolas. Entretanto, esse processo reforça as desigualdades dentro dos sistemas, quando os gestores não viabilizam políticas de melhorias dos resultados. A prática de bonificação por desempenho reproduz desigualdades sócio educacionais e financeiras entre os profissionais da educação, principalmente, diferenciando aqueles que ganham mais dinheiro entre quem recebe apenas o salário pelo trabalho que realiza.

Políticas implementadas na gestão escolar da rede municipal de ensino de Mossoró-RN: o que apontam os estudos?

De 2010 para cá, vários trabalhos foram produzidos acerca das políticas educacionais em Mossoró-RN. Tais trabalhos foram defendidos em Programas de Pós-Graduação em Educação do Rio Grande do Norte: UERN e da UFRN, cuja ênfase é a Lei de Responsabilidade Educacional (LRE) nº 2.717/2010. Essa lei surge com a finalidade precípua de assegurar a melhoria educacional, o que implica na disposição de recursos e avaliação dos processos. Ou seja, a alocação crescente de recursos e avaliação constituem os eixos cruciais da referida lei, com vista a qualidade da educação na rede pública municipal

Elaboramos um quadro abaixo para apresentar sinteticamente os trabalhos que constituem o *corpus empírico* de nossas análises. Como se vê no quadro abaixo, os trabalhos estão organizados por ordem cronológica decrescente (do mais ao menos recente), o que não significa que, nas nossas análises, seguirão essa ordem, até porque os trabalhos dialogam entre si. Em primeiro lugar, faz-se uma discussão rápida dos delineamentos gerais do trabalho; em segundo, apresenta-se a concepção e práticas de gestão que aparecem implícita ou explicitamente.

Quadro 1: Síntese das pesquisas sobre as políticas educacionais em Mossoró-RN – 2010 ao presente momento

Autor/a	Programa/ES/ Nível	Ano de Defesa	Ênfase da Pesquisa	Concepção (in) ou explícita de gestão
Maria Marleide da Cunha Matias	Educação/ UERN/ Mestrado	2017	Discussão em torno da performatividade, responsabilização e premiação na rede pública municipal de ensino, com ênfase nos professores.	Gestão escolar gerencial, quando afirma. “O diretor é um gerente”.
Maria Márcia de Oliveira	Educação/ UERN/	2016	Aplicação de recursos financeiros	Não explícita.

	Mestrado		em consonância com a LRE Nº 2.717/2010 e a qualidade da educação	
Allan Solano Souza	Educação/ UFRN/ Doutorado	2016	Pressupostos norteadores da Lei de Responsabilidade Educação Nº 2.717/2010, com recorte para as políticas de avaliação	Gestão gerencial assentada na descentralização, planejamento estratégico, racionalização de recursos, flexibilização
Sheila Beatriz da Silva Fernandes	Educação/ UERN/ Mestrado	2016	Gestão Escolar e suas ações frente à implementação do Mapa educacional	Gestão como mediação e organização entre as atividades-meio e atividades-fim.
Valquíria Gomes Duarte	Educação/ UERN/ Mestrado	2015	Política de avaliação/premiação, tomando como referência uma escola premiada em todos os anos.	Gestão democrática, transparência na aplicação e prestação de contas, Conselho Escolar ativo.
Gilneide Maria de Oliveira Lobo	Educação/ UERN/ Mestrado	2013	A produção de resultados estatísticos (IDEB) tem gerado que estratégias de política educacional para o Ensino Fundamental, na rede municipal de Mossoró.	Não explicita.

Fonte: Elaboração própria, em julho de 2019.

Matias (2017), em seu instigante trabalho junto aos professores/professoras que são pedagogos/as, com longevidade de experiência no sistema, procura saber: como os efeitos da política performativa

interfere na vida dos docentes? A autora admite que na rede pública municipal de Mossoró/RN existe uma combinação entre performatividade, responsabilização e premiação. Esse tripé articulado ao racionalismo do mercado produz um efeito cuja resultado não consegue transcender os limites da produtividade, da subserviência calculada e do controle. Um modelo que se faz semelhante ao modelo adotado pelos norte-americanos. É a máxima que se aplica: o Estado é ineficiente e o mercado é eficiente porque atua sob a égide da livre concorrência, da flexibilização.

Embora nosso trabalho esteja voltado para gestão escolar e a responsabilização, resolvemos incorporar o trabalho de Matias e de outros não diretamente vinculados à gestão escolar, por duas razões: a) apresenta discussões sobre a escola – objeto central da gestão (PARO, 2015) – e os sujeitos que nela atuam; b) apresenta uma compreensão da Lei de Responsabilidade de Mossoró nº 2.717/2010 e sua engrenagem de planejamento e de avaliação, sem desconsiderar o cenário (inter)nacional que chega até Mossoró com muita clarividência. Matias (2017, p.12) se posiciona:

Um discurso de racionalismo de mercado que reduz todas as coisas à mercadoria e transforma todas as pessoas em agentes econômicos adentra as escolas públicas, produzindo um *ethos* competitivo, porém, dissimulado, que de forma sutil corrói as fronteiras entre o público e o privado e provoca mudanças nas instituições do setor público e nas suas relações entre si. Na escola pública, a centralidade da formação humana perde espaço para os valores de mercado, incorporados imperceptivelmente pela socialização dos agentes no campo que modificam sua prática pedagógica (MATIAS, 2017, p.11).

É no contexto da produção desse *ethos* competitivo que os processos educativos estão acontecendo nas escolas públicas municipais de Mossoró. Com a Lei 2.717/2010, a educação pública municipal assume os encaminhamentos normativos e políticos congruentes com a performatividade, responsabilização e premiação, mantendo estreita relação com os pressupostos do mercado, chegando à “conversão das almas¹⁷”.

¹⁷ A autora utiliza esse termo para demonstrar que as estratégias políticas adotadas pelo sistema público municipal de ensino mossoroense acabam se transformando em normas a

No plano normativo, a autora discute o Plano Estratégico da Rede Municipal de Ensino (PERME), a Lei de Responsabilidade Educacional e o 14º Salário. Segundo a autora, no ano de 2009, o PERME é o primeiro momento em que os procedimentos de uma política performativa começam a delinear-se no município, tendo em vista a tônica do discurso voltada aos conceitos do mercado: competitividade, produtividade e controle. No âmbito do PERME, a gestão democrática se ancora basicamente na participação dos sujeitos em Conselhos Escolares, esmaecendo o processo eleitoral para diretores escolares como um mecanismo de gestão democrática. A defesa de um processo democrático para a escolha dos gestores escolares se traduz como enfrentamento de práticas patrimonialistas (ERASTO, 2000).

A indicação política de gestores escolares, na realidade de Mossoró, significa um impeditivo ao processo democrático na escola, em virtude de uma questão bastante óbvia: a democracia é para “reinar” dentro dos Conselhos Escolares, mas dentro dos sistemas não. Estrategicamente, os sistemas (estaduais, municipais, do Distrito Federal) pretendem manter-se com o poder de escolha de seus dirigentes para, conseqüentemente, exercer o controle das ações e das decisões no interior da escola pública. Essa questão está ficando bastante explícita no atual governo brasileiro, quando desconsidera os resultados das eleições para escolha reitores das universidades federais, ao não nomear os professores mais votados pela comunidade acadêmica. Percebe-se que a democracia enquanto possibilidade de escolha está sendo esvaziada atualmente.

Sobre a Lei de Responsabilidade Educacional, a autora recupera, da mesma forma que Sousa (2016), as iniciativas nacionais em torno da proposição de uma LRE, que “dispõe sobre a qualidade da educação e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção” (BRASIL, 2006). Enquanto a LRE em âmbito nacional não sai, Mossoró se antecipa e aprova sua própria lei em 27 de dezembro 2010, incorporando algumas diretrizes defendidas nacionalmente. Souza (2016), ao defender sua tese, apresenta que a Lei de Responsabilidade Educacional nº 2.717/2010 se sustenta nos pressupostos da Nova Gestão Pública (NGP), quando vincula

serem cumpridas, sem que uma reflexão mínima acerca de seus efeitos na vida dos profissionais seja feita.

responsabilização ao controle de resultados, como forma de estabelecer incentivos à competição, à geração de rankings. A política educacional mossoroense não está fora de um contexto social, político e econômico mais amplo, que inclusive é hegemônico, cujas diretrizes estão hiper-afinadas com as diretrizes neoliberais e globais, conforme mencionamos anteriormente.

A grande contribuição do trabalho de Souza (2016) foi o de pensar as políticas mossoroenses vinculadas aos grandes marcos/linhas da NGP, encontrando no neoliberalismo, na globalização e na revolução tecnológica sua fonte nutritiva epistemológica. Neste sentido, a NGP não escapa de uma racionalidade planejada e afinada ao mercado. A NGP se nutre da perspectiva das crises que solapam o Estado de Bem-Estar Social, demonstrando que se tornou o ineficiente para administrar a cidadania do povo e enaltecendo o papel do mercado como o grande merecedor de credibilidade social e econômica, porque gerador de eficiência. São, portanto, políticas de caráter gerencial, que tem se disseminado pelos sistemas públicos estaduais e municipais de ensino em todo Brasil e no mundo, sendo os pressupostos da NGP largos o suficiente para assentar as políticas educacionais atuais.

A crise do modelo burocrático da administração pública está situada no contexto da globalização neoliberal, uma vez que está impondo, em todo mundo, a redefinição das funções do Estado e de sua burocracia. Esse fator implicou a necessidade de reformá-lo e reconstruí-lo segundo os argumentos neoliberais, porque tem se mostrado ineficiente na inserção do mundo competitivo e revelado a necessidade de separação entre Estado e mercado, permitindo o uso aberto de liberdade para se organizar e se promover institucionalmente no quadro internacional (SOUZA, 2016, p.67)

Como se percebe a administração pública assume novas configurações e arranjos, com isso, as políticas educacionais passam a assumir feições gerenciais. Paro (2015) admite que há dois grandes equívocos ao se referir à razão gerencial na educação: 1) a negação da singularidade do trabalho pedagógico; 2) o amadorismo daqueles que exercem cargos diretivos e comandam definições políticas educacionais, explicitando que, em geral, os cargos de Secretários de Educação são assumidos por economistas, administradores, advogados, etc. Isso se aplica de maneira cabal na realidade

de Mossoró, pois de 2009 a 2016, dois economistas comandaram os destinos da educação local, provocando o casamento entre a NGP e as políticas educacionais em Mossoró no contexto local.

Quanto ao prêmios e honrarias, estes foram instituídos pela LRE nº 2.717/2010, partindo-se do pressuposto de que os profissionais trabalham melhor, doam-se a causa, quando são recompensados, dando clara demonstração de que os profissionais, os professores, as escolas “ruins” não devem ser recompensadas, porque não desenvolvem seu trabalho com qualidade. Aqui já se explicita uma questão: quem define os que são bons ou ruins? Quem os avaliam? Mesmo que a lei apresente os dispositivos normativos para as premiações, a política no âmbito escolar se efetiva por meio do Decreto n. 3936, de 27 de março de 2012, dois anos depois da referida lei. De 2012, a corrida pelas conquistas dos prêmios tem sido grande, inclusive a meta é ganhar sempre, não perder a colocação tem sido a meta principal das escolas e profissionais premiados. Por isso, podemos inferir que o sistema público mossoroense desenvolve uma cultura da performatividade (MATIAS, 2017).

Toda essa construção política em torno da educação mossoroense vai criando e desenvolvendo uma cultura performativa dentro das escolas públicas, por meio da qual se instalam as mais variadas possibilidades de atuação. Duarte (2015), ao investigar uma escola pública sempre premiada, assumindo a primeira colocação no ranking local, percebe que a escola desenvolve estratégias de atuação para assegurar a qualidade da educação, inclusive desenvolvendo e criando projetos internos, como Leitura Nota 10, que estimula a leitura, com empréstimo de livros e ida frequente à biblioteca pelos professores e alunos. “O incentivo à leitura é fundamental ao desenvolvimento cognitivo e criativo dos alunos, uma vez que subsidia pedagogicamente todas as atividades na escola” (DUARTE, 2015, p. 75). Sem dúvida, a leitura contribui, de maneira incisiva e decisiva, para a qualidade da educação. Sem ela, a qualidade não passa de uma pretensão ‘utópica’. Em outros termos, a qualidade é também um processo de conquista interna envolvendo todos os profissionais, docentes, pais e alunos. Quanto a isso, a escola que a autora pesquisou apresenta, em seu processo interno, ações que favorecem a qualidade da educação.

Quanto às (des)vantagens que os prêmios e as honorarias propiciam na escola, os sujeitos (professores, gestora, secretária, supervisora, aluno premiados e mãe) afirmam que vantagens são: estímulo aos profissionais, elevação do IDEB, recursos que chegam à escola, valorização e reconhecimento da escola. As desvantagens consistem em: segregar o sistema (escolas premiadas e não-premiadas), não receber alunos que apresentem dificuldades, manipulação e falsificação das informações, competição entre as instituições e entre os profissionais; práticas estas bastante questionadas do ponto de vista político-ético. Enfim, é fundamental ter a clareza de que as políticas educacionais premiatórias provocam uma percepção distorcida do direito à educação pública e de qualidade para todos, porque endeusam os premiados e demonizam os não premiados. Ela é uma faca de dois gumes. É afiada e cega, ao mesmo tempo.

Fernandes (2016), em sua pesquisa, procura contribuir no sentido de entender como a gestão escolar se mobiliza e atua nas Unidades de Educação Infantil (UEI's) tendo em vista a implementação do Mapa Educacional, quer em seu planejamento ou em sua avaliação. Sua pesquisa se desenvolve com as gestoras, professoras e supervisoras em duas UEI's (uma premiada e outra não premiada). O Mapa Educacional é o canal pelo qual ocorrem as avaliações das escolas e das UEI's e, conseqüentemente, as premiações. Ou seja, é por intermédio do Mapa Educacional que o sistema de ensino tem uma radiografia das escolas/Unidades de Educação Infantil, envolvendo treze indicadores que vão da matrícula e evasão escolar à modernização pedagógica e financeira.

É o Mapa Educacional que possibilita a mobilização e a participação da comunidade escolar, no início do ano letivo, com seu planejamento e, no final, com a elaboração de seus relatórios anuais, com os resultados das ações desenvolvidas. Enfim, é o resultado do Mapa Educacional que definirá as escolas/UEI's premiadas e não premiadas. É dele que nasce a segregação dentro do sistema, bem como a perspectiva tutelada, concedida de participação.

Podemos afirmar que a política e o desejo da premiação influenciam no desenvolvimento das ações realizadas, ou seja, a participação não acontece por amadurecimento político a respeito da compreensão de gestão, de escola, mas as escolhas são tomadas e realizadas visando ao prêmio. O foco

está nos benefícios que a unidade de ensino receberá se cumprir as predeterminações estipuladas pela política educacional ou Secretaria do município. Desse modo, o sentido verdadeiro da participação como conquista política para o debate é substituído pelo conceito limitado de participação como a presença para atender aos trâmites burocráticos (FERNANDES, 2016, p. 75).

Aqui, chegamos ao confronto entre a democratização/participação que acontece dentro da esteira epistemológica do gerencialismo que acolhe a responsabilização como um de seus pressupostos e aquele que dever-se-ia ser buscada no interior da escola, porque construída como possibilidade de inclusão dos diferentes, na construção de um consenso possível, sem a negação das diferenças que uma sociedade plural e democrática comporta.

O Mapa Educacional, cujos focos são planejamento e avaliação do planejamento, aproxima-se do Projeto Político-Pedagógico (PPP). Embora se possa fazer essa relação entre o Mapa Educação e o PPP, precisamos entender que o Mapa Educacional, por ser o mecanismo de avaliação e gerador dos prêmios, assume centralidade no dia-a-dia dos gestores escolares, ficando o PPP secundarizado. Tudo se volta ao Mapa Educacional. Os olhares, as ações e os cuidados giram ao redor do Mapa Educacional, pois é dele que a (in)certeza dos prêmios é produzida. Ganhar prêmios é a meta principal a ser atingida pela escola pública mossoroense. Quiçá, o que menos vale nessa busca é a aprendizagem efetiva das crianças, dos jovens e dos adultos.

Ainda avançando nas discussões em torno do Mapa Educacional, Fernandes (2016) percebe o conjunto de quatro ações que são desenvolvidas pela gestão a partir do mesmo. A primeira envolve o rendimento das crianças, sem descuidar da frequência delas. A segunda diz respeito ao currículo (projetos e atividades pedagógicas). A terceira refere-se à participação da comunidade e ao funcionamento do Conselho Escolar. A quarta compreende o apoio aos professores e funcionários, como forma de atender a modernização pedagógica e administrativa. Percebe-se que as ações desenvolvidas pela gestão escolar envolvem as atividades-meio e atividades-fim. Conforme os sujeitos da pesquisa, o Mapa Educacional favorece o trabalho coletivo, com a participação da comunidade escolar, mas tem um caráter burocrático, que consome muito tempo do trabalho das supervisoras e gestoras da escola.

O trabalho de Oliveira (2016) reflete um aspecto crucial ao desenvolvimento e à implementação de políticas educacionais, que são os recursos financeiros. De acordo com a LRE Nº 2.717/2010, há uma previsão crescente para alocação de recursos: no primeiro ano de vigência da lei, o percentual chegaria aos 26%; no segundo ano esse percentual saltaria para 27%; no terceiro ano progrediria para 28,5% e, no quarto esse percentual atingiria os 30%. Ao término do quarto ano de vigência da referida lei, o poder público municipal deveria estar aplicando percentual máximo previsto. No contexto local de Mossoró, a LRE Nº 2.717/2010 era descumprida a cada ano. O percentual estipulado pela lei só foi cumprido no ano de 2014, no seu último ano para assegurar os 30%, demonstrando, portanto, que a política vinha sendo implementada, sem que os recursos financeiros necessários estivessem sendo aplicados. A implementação das políticas educacionais locais acontece à revelia, inclusive, de seus dispositivos legais. Inicialmente, a LRE Nº 2.717/2010 era cumprida pelas escolas, pelos profissionais, postergando o papel da Prefeitura Municipal quanto à alocação crescente de recursos.

Outro dado revelado importante é o de que os dados financeiros não batem quando se confronta as informações do SIOPE, cujo preenchimento se dá pela Secretaria Municipal de Educação, com as informações fornecidas pela Secretaria de Planejamento. Aqui não iremos entrar nos detalhes que a pesquisa de Oliveira (2016) nos forneceu. Mas apenas reforçar que, ao se tratar de recursos públicos, as discrepâncias e inconsistências deveriam ser mínimas. Considerando os percentuais estabelecidos pela LRE Nº 2.717/2010, a Prefeitura Municipal descumpre nos três primeiros anos e ultrapassa o percentual no último ano para alocação crescente de recursos. Quanto ao SIOPE, há o cumprimento apenas no segundo ano de vigência da lei e descumpre em todos os demais. Pois, o mais grave dessa constatação é a falta de clareza quanto aos recursos destinados à educação.

Sobre o outro aspecto da pesquisa de Oliveira (2016) é entender a relação que existe entre a alocação crescente de recursos (que, na verdade, não houve) e a qualidade da educação. A autora é enfática ao afirmar que: “Verifica-se que, após a LRE n. 2.717/2010, os indicadores cresceram. Porém, esses dados não conseguem imprimir a qualidade, visto que os dados da aprendizagem adequada são muito baixos em comparação com os indicadores

de aprovação” (OLIVEIRA, 2016, p.135). Para chegar a essa constatação, a autora é bastante rigorosa em fazer uma discussão que articula os dados do IDEB e os dados das Provas de Proficiência de Língua Portuguesa e Matemática em duas escolas públicas municipais. Paradoxalmente, mesmo com o IDEB em ascensão, a aprendizagem adequada não imprime o mesmo ritmo. Por isso, é no mínimo arriscado e apressado aferir qualidade da educação aos índices produzidos em larga escala, cuja produção de índices é iniciativa que vem acontecendo no Brasil e fora daqui.

Em seu trabalho, Lobo (2013) admite que os governos (federal, estaduais e municipais) têm se servido dos indicadores educacionais para proposição de políticas educacionais. Seguindo esse rastro, a autora investiga as estratégias políticas adotadas pelo sistema público municipal de ensino em Mossoró no sentido de perceber como elas favorecem a melhoria do IDEB nos anos finais do Ensino Fundamental. Percebe que a indução da melhoria dos índices educacionais, em particular, o caso do IDEB, está associada a uma política de responsabilização, cujo ápice é a aprovação da LRE Nº 2.717/2010. É fundamental frisar que o recorte temporal da pesquisa de Lobo (2013) antecede à LRE Nº 2.717/2010, mas também culmina com os primeiros anos de sua implementação (2009-2012), culminando com três estratégias fundamentais ao desenvolvimento da política educacional local: 1) de normatização: aprovação da LRE Nº 2.717/2010; 2) de recompensa material e simbólica: instituição das premiações para escola, profissionais e alunos; 3) de monitoramento e controle: avaliação e a instituição do Mapa Educacional, reforçando, então, a política com perspectiva de *accountability*.

A política educacional em Mossoró nasce com uma noção de planejamento estratégico em 2009 e vai tomando forma nos anos seguintes, pois, sabe-se que quanto ao conteúdo ela se encontra vinculada aos pressupostos da Nova Gestão Pública, cujo desdobramento dessa perspectiva no contexto das políticas locais veio com a pesquisa de Souza (2016). Hoje, pode-se dizer que há uma década que o Sistema Público Municipal de Ensino de Mossoró vem refinando sua política educacional, tornando cada vez mais clara em seus pressupostos.

Considerações finais

Após apresentação desses estudos, não nos resta outra saída senão a compreensão de que a gestão escolar conformada aos pressupostos da Nova Gestão Pública assume dimensões epistemológicas e práticas gerenciais, fundamentadas no controle de resultados, na competitividade, na cultura da performatividade, distanciando das funções pedagógicas na escola. Fernandes (2016) detecta em sua pesquisa esse distanciamento, quando observa que o Mapa Educacional se sobrepõe ao Projeto Político-Pedagógico, pois é aquele que possibilita as premiações das escolas, dos profissionais e alunos e não este. O Projeto Político-Pedagógico se esmaece no cenário da política educacional, porque sua pretensão não é gerar resultados imediatos, nem traduzir ações em prêmios, mas aprofundar uma concepção de escola, de trabalho coletivo, de ensino-aprendizagem. O Mapa Educacional tem favorecido uma dinâmica administrativa e pedagógica nas escolas e Unidades de Educação Infantil que pouco tem contribuído para propiciar uma educação de qualidade. Ele é muito técnico, repetitivo (FERNANDES, 2016).

Tanto Lobo (2013) quanto Oliveira (2016) são enfáticas em dizer que os índices gerados nas avaliações de larga escala, principalmente o IDEB, não traduzem a qualidade da educação. Aliás, os índices crescem e, paradoxalmente, a qualidade comprovada nas Provas de Proficiência que revelam a aprendizagem adequada não condiz e nem acompanha o crescimento dos índices, das estatísticas. A qualidade da educação é bastante complexa para se espelhar apenas nos índices. Dizendo de outra forma, a qualidade da educação tem a ver com a qualidade do processo pedagógico que não significa mera transmissão de conhecimento, mas apropriação da cultura e do conhecimento social e historicamente produzido (PARO, 2015).

Das seis pesquisas que compuseram nossas reflexões, quatro delas: Oliveira (2016), Fernandes (2016), Duarte (2015) e Lobo (2013) revelam que os gestores escolares compactuam com as diretrizes das políticas educacionais de Mossoró. Não há resistências por parte deles em acatá-las e desenvolvê-las no interior da escola pública. Há uma premissa que vale a pena destacar: se os gestores são profissionais escolhidos pela indicação política, eles não encontram espaço para contraposição do aparato normativo das políticas

gerenciais locais. Até acham que as políticas traçadas melhoraram a qualidade da educação em Mossoró, confundindo, muitas vezes, crescimento dos índices com a própria qualidade. Quantidade e qualidade, embora relacionadas entre si, são inconfundíveis na educação.

A gestão escolar se confirma enquanto perspectiva gerencial, às vezes, passando-se por democrática (DUARTE, 2015), porque se utiliza de alguns pressupostos compatíveis aos princípios da gestão democrática, como: transparência na aplicação e prestação de contas, atuação do Conselho Escolar. Aqui, cabe um questionamento: a convivência entre o gerencialismo e a gestão democrática na escola são possíveis?

Além dessas questões, Fernandes (2016) revela uma alta rotatividade da gestão escolar, como sinal de esgotamento da forma de escolha pelo critério da indicação política. Essa forma de escolha do diretor demonstra vulnerabilidade, haja vista que a causa mor não é a educação, mas o atendimento dos interesses clientelistas. Inegavelmente, essa forma de escolha desconsidera a necessidade de se ter no exercício do cargo profissionais da educação com formação, compromisso político e competência técnica adequados ao processo pedagógico. Em outras palavras, entendemos que a gestão escolar não é para amadores (PARO, 2015).

Diante desse cenário, é possível concluir que as estratégias políticas adotadas pelo sistema público municipal de Mossoró/RN, possui relação com a responsabilização, em suas diferentes dimensões, principalmente na ótica do controle de resultados e da competição administrada entre as instituições escolares.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L. Da administração pública burocrática à administração gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 120, n. 1, p. 7-40, jan./abr., 1996.

ABRUCIO, Fernando L. O impacto da administração gerencial na Administração Pública: um estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAPE**, Brasília, n. 10, 1997.

ALVES, Giovani. A “globalização” como perversidade planetária do capital. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 3, p. 165-175, out. 1997.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Reforma do Estado dos anos 1990: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, São Paulo, n. 45, 1998.

CLAD. **Documento do CLAD**: uma nova gestão pública para a América Latina. Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento. 2000.

DUARTE, Valquíria Gomes. **Política de premiação do município de Mossoró/RN e sua inter-relação com a qualidade da educação**. 2015. 124 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Mossoró, 2015.

FERNANDES, Sheila Beatriz da Silva. **Gestão na educação infantil**: ações do mapa educacional no município de Mossoró/RN no período de 2011 – 2015. 2016. 176 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Mossoró, 2016.

GRUENING, Gernod. Origin and theoretical basis of new public management. **International Public Management Journal**, United Kingdon, n. 4, p. 1-25, 2001.

HOBBSAWM, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HOOD, Cristopher. The “new public management” in the 1980s: variations on a theme. **Accounting, Organization and Society**, v. 20, n.3, p. 93-109, 1995.

JONAS, Hans. **O princípio responsabilidade**: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica. Tradução de Marijane Lisboa, Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: Editora da PUC-Rio, 2006.

LOBO, Gilneide Maria de Oliveira. **O que é feito dos dados do IDEB**: um estudo sobre o processo de legitimação das estatísticas oficiais. 2013. 153 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Mossoró, 2013.

MATIAS, Maria Marleide da Cunha. **“Respira-se a meta”**: Os professores e a performatividade na educação municipal de Mossoró. 2017. 112 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Mossoró, 2017.

OLIVEIRA, Maria Márcia de. Política de Responsabilidade Educacional: Gestão de Recursos para o Sistema Municipal de Ensino de Mossoró/RN. 2016. 187 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Mossoró, 2016.

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

SOUZA, Allan Solano. **Responsabilização na administração da educação**: a política de responsabilidade educacional como engrenagem de controle de resultados. 2016. 315 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

SOUZA, Allan Solano; CABRAL NETO, Antônio. A nova gestão pública em educação: planejamento estratégico como instrumento de responsabilização. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 11, n. 21, p. 621-640, jul./dez. 2017.

CAPÍTULO VII

DESCONFIGURAÇÃO DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS EM NATAL



Desconfiguração da educação de jovens e adultos em Natal

Alessandro Augusto de Azevêdo¹⁸

Introdução

O vínculo da cidade de Natal com a trajetória da Educação de Jovens e Adultos (EJA) no Brasil é profunda. Encontramos o recorrente júbilo de a cidade ter sido território da emblemática Campanha De Pé No Chão Também se Aprende a Ler, nos idos dos intensos anos 1960, quando a extensão do direito à educação para a população mais pobre da cidade graçou como brisa nos corredores da Prefeitura Municipal e se tornava política pública. Com o golpe civil-militar de 1964, o encerramento prematuro dessa experiência e a perseguição que se abateu aos seus protagonistas, a Campanha passou a ser também uma “cicatriz” – uma marca de baioneta em nosso corpo histórico, um legado emocional de esperança e dor, mas, também, referência de nossa “obtusidade” de partejar esperanças num contexto periférico, de prevalência de relações coronelistas, num dos estados mais pobres do país, ou seja, nossa capacidade de produzir o inesperado, o infinitamente improvável, de obrar “milagres” .

Por volta de 30 anos depois, Natal voltou a sentir a brisa, o perfume e a energia advinda de sentimentos e palavras irmanadas na defesa da educação como direitos de todos e em especial de jovens e adultos pouco ou não escolarizados: entre 8 e 10 de setembro de 1996, sediava o Seminário Nacional de Educação de Jovens e Adultos,

¹⁸ Professor do Centro de Educação da UFRN

evento preparatório da participação brasileira, no ano de 1997, na V Conferência Internacional sobre Educação de Adultos (CONFINTEA), em Hamburgo.

Sobre as dunas pisadas ancestralmente pelos nativos potiguaras o evento coroava um processo de encontros estaduais e regionais marcados pela participação de representantes do setor público de educação, universidades, organizações não-governamentais, Sistema S e outros, envolvidos na socialização de práticas e concepções resistentes às políticas de descaso com a EJA. Com efeito, possibilitou-se a construção coletiva de um documento final que adquiria o caráter de “estado da arte” das experiências de EJA e do seu significado no Brasil.¹⁹

A partir daí, professores universitários e das redes públicas de educação básica, pedagogos e educadores populares iniciaram uma discussão mais articulada em torno das ações voltadas à promoção do direito à educação para pessoas jovens e adultas no Estado e as estratégias para se dar cabo dessas tarefas. Tendo impulsionado a formação, em 2002, do Fórum Potiguar de EJA²⁰, esse “clima” alvissareiro colaborou à mobilização da Secretaria Municipal de Educação (SME) de Natal a tomar iniciativas voltadas a qualificar a oferta da EJA na rede – que já acontecia desde finais dos anos 1980 – entre elas, a formação de parcerias com universidades para a execução de um projeto de alfabetização de jovens e adultos; um programa de formação continuada para professores com atuação na modalidade; e reformas curriculares na rede escolar.

Esse é o contexto a partir do qual se inicia o processo de assunção inicial da EJA como modalidade de ensino, por parte da SME de Natal, cuja capacidade de garantia do direito ao acesso, por meio da evolução dos registros de matrículas, pretende-se analisar no presente artigo. Observaremos o conjunto de iniciativas desenvolvidas desde o início dos anos 2000 e seu significado como política pública, apontando, também, o posterior arrefecimento, interrupção e descontinuidade das ações. Como contraponto,

¹⁹ Apesar da qualidade desse trabalho, o documento produzido e aprovado na plenária final do Seminário de Natal não foi apresentado na Reunião Regional Latino-americana preparatória, porque o governo brasileiro decidiu por não o oficializar. Sobre isso ver Paiva; Machado; Ireland (2005).

²⁰ Sobre o surgimento e formação dos movimentos de fóruns de EJA no Brasil, ver Soares (2004) e Di Pierro (2005).

analisa-se o processo de desconfiguração da modalidade, expresso na queda nas taxas de matrículas realizadas pela Rede Pública Municipal de Ensino (RPME), em comparação com a demanda potencial²¹, utilizando dados dos Censos Escolares do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), do Ministério de Educação (MEC), sobre as matrículas na EJA, e dos Censos Demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Aspectos do início da assunção da EJA pela secretaria municipal de educação básica de Natal.

O contexto de redemocratização da sociedade brasileira, com o fim do regime militar, em 1985, e o processo de debates em torno de uma nova constituição para o país, ensejou o engajamento de múltiplos sujeitos sociais e políticos em ações e projetos de caráter democratizante, de ampliação e garantia de direitos básicos.

A emergência e o avanço da demanda de novas contratualidades no campo dos direitos, naquele contexto, colocaram a questão da educação de pessoas jovens e adultas como dimensão importante do alcance do direito à educação escolar. Nesse sentido, a extinção da Fundação Educar, em 1990, ao mesmo tempo em que representou a retirada da União na atuação nesse campo, em 1990, implicou maior inserção da Rede Pública Municipal de Educação (RPME) na oferta de oportunidades de escolarização inicial para jovens e adultos em Natal.

Sintomático desse movimento, assistimos à criação de um Programa Municipal de Educação Popular, em 1987, a implementação de projetos como o “Saber” e “Ascensão” (1986 e 1987), e o “Vivendo e Aprendendo”, com o Sindicato da Construção Civil (em 1990). (Cavalcanti, 2016) Acompanhando uma tradição de (des)continuidade administrativa e de políticas públicas, tais experiências foram abandonadas ao longo do período seguinte, não por terem

²¹ Denominamos de “demanda potencial” o universo de pessoas jovens ou adultas (de 15 anos ou mais) com Ensino Fundamental Incompleto ou menos de 7 anos de estudo, cuja possibilidade de continuidade de sua trajetória escolar pode se dar pela frequência a cursos da modalidade EJA, conforme o que apregoa a LDB e as Diretrizes Curriculares Nacionais da EJA.

sido capazes de cumprirem eficientemente suas metas, mas por razões que combinam desde a simples perda de prioridade na agenda de novos gestores até a mudança de objetivos ou estratégias ou a interrupção total de atividades, quase sempre em função de critérios políticos e não-técnicos, razões estas que merecem um trabalho de pesquisa mais rigoroso.²²

Ainda assim, tratava-se de um momento de estabelecimento de um novo “pacto federativo”, assentado numa perspectiva descentralizadora, acompanhada de mecanismos redistributivos que aumentaram a base de tributação de estados e municípios, o que representou um aumento da participação desses entes no conjunto da receita e o seu engajamento na oferta de oportunidades educacionais. Porquanto, no final dos anos 1990, no tocante à EJA, lembra Di Pierro (2001, p. 324), “os municípios já respondiam pela terça parte das matrículas na educação básica de jovens e adultos e, em 2001, sua participação na oferta do ensino fundamental para esse grupo etário já representava 49,6% do total”.

Em Natal, em 2000, a taxa de analfabetismo entre pessoas com mais de 15 anos chegava a 11,86%, fazendo com que a SME se colocasse à tarefa de enfrentar o problema, estabelecendo com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), em 2001, um convênio para execução de um projeto de alfabetização denominado GerAção Cidadã²³.

Em 2003, a adesão da Prefeitura do Natal ao Programa Brasil Alfabetizado possibilita a entrada de recursos federais como parte do total de seu financiamento e a constituição de 200 turmas abrangendo todas as zonas geográficas da cidade, num processo de organização e mobilização que contou com a participação decisiva das comunidades e lideranças comunitárias locais, especialmente, nas localidades de difícil acesso, não cobertas pela rede física de escolas da RPME.

Se considerarmos uma média de 30 estudantes por turma, porém, veremos que o número possível do total de atendidos pelo Programa – em torno

²² Sobre as questões de (des)continuidade administrativa e de políticas públicas, ver os trabalhos de Nogueira (2006), Spink (1987; 2007).

²³ O Programa GerAção Cidadã em 2005 foi agraciado com a Medalha Paulo Freire, criada por Decreto Federal de número 4.834/2003, que criava também o Programa Brasil Alfabetizado e a Comissão Nacional de Alfabetização. Ainda hoje é a mais importante premiação do MEC para programas de alfabetização. O Programa GerAção Cidadã continua existindo até os dias atuais, contudo sem a parceria com a UFRN, encerrada em 2007.

de 6.000 pessoas – alcançaria, no máximo, 10% do total de analfabetos calculados pelo Censo do IBGE em 2000 (em torno de 60.800 pessoas), predominantemente composto de pessoas de cor parda e negra, com faixa de renda de até 3 salários mínimos.

O mesmo IBGE apontava, ainda, que em Natal o número de analfabetos funcionais (pessoas com 15 anos ou mais, com menos de quatro anos de estudo) atingia 102.668 indivíduos. Ou seja, embora importante como movimento inicial de enfrentamento à problemática do analfabetismo de jovens e adultos a capacidade de obter uma redução significativa das taxas de analfabetismo evidenciadas nos dados do IBGE, encontrava-se posta em xeque, dada a proposta de atendimento estar bastante aquém da demanda quantificada.

Nesse caráter “focalizado”²⁴ das iniciativas do poder público municipal, podemos encontrar uma das hipóteses para a lenta redução dos índices de analfabetismo entre pessoas com mais de 15 anos, quando comparamos os dados colhidos pelo IBGE entre 2000 e 2010, conforme a tabela abaixo

Tabela 1 – Analfabetismo entre pessoas com mais de 15 anos em Natal-RN (2000-2010)

Ano	Total de pessoas com mais de 15 anos	Total de não alfabetizados entre pessoas com mais de 15 anos	%
2000	510.990	60.807	11,9%
2010	628.523	52.311	8,3%

Fonte: IBGE

Não obstante os dados acima, os registros dos Censos Escolares do período 2000-2006, mostram que de 2000 para 2001, houve um salto de aproximadamente 2,5 vezes na matrícula na EJA na RPME de Natal, com uma leve queda em 2002, na ordem de 16%, e uma pequena retomada do

²⁴ Para uma discussão sobre focalização de políticas públicas, ver Theodoro e Delgado (2003) e Kerstenetzky (2006)

crescimento da matrícula atingindo 4% e 8%, em 2003 e 2004, respectivamente, conforme nos mostra a Tabela 2.

Tabela 2 – Evolução da Matrícula em EJA – Ensino Fundamental, na RPME de Natal (2000 – 2015)

Ano	Matrícula	Evolução %
2000	3.963	-
2001	14.205	358,44%
2002	11.873	-16,42%
2003	12.362	1,04%
2004	13.345	1,08%
2005	12.546	-5,99%
2006	10.559	-15,84%
2007	9.035	-14,43%
2008	8.006	-11,39%
2009	7.532	-5,92%
2010	6.867	-8,83%
2011	7.117	1,04%
2012	7.018	-1,39%
2013	6.696	-4,59%
2014	5.262	-21,42%
2015	6.417	1,22%
2016	5.941	-7,42%
2017	5.129	-13,67%
2018	5.217	1,02

Fonte: Censos Escolares INEP/MEC, sistematização do autor.

Esse crescimento extraordinário da matrícula na modalidade EJA, nos primeiros anos da década de 2000, é ainda mais interessante se considerarmos que, àquela época, as ações municipais de educação se ancoravam no FUNDEF (Fundo de Manutenção e Valorização do Magistério do Ensino Fundamental), que **não previa recursos para a modalidade**, de modo que a possibilidade de uma política de oferta de vagas para a EJA, em Estados e municípios, naquele período, em todo o país, condicionava-se ao dispêndio de recursos próprios por parte desses entes. Assim, o processo de municipalização

da educação brasileira, implementada na década de 1990, junto com a pauperização da maioria absoluta dessas unidades federativas e o caráter não redistributivo do FUNDEF tornava inexecutável a oferta de EJA para grande maioria das cidades brasileiras. (Marinho e Pacheco, 2015, p. 3-4)

A despeito disso, analisando a evolução da matrícula na modalidade EJA em todo o país, a partir da série histórica de 2000 a 2006, Volpe (2013, p. 694) afirma que o aumento das matrículas foi de aproximadamente 42,5%, com os municípios respondendo por um crescimento de cerca de 111,5% contra apenas 26,5% da rede estadual.

Assim, o movimento de aumento de matrículas na modalidade EJA registrado em Natal, no período 2000 a 2004, reproduz a dinâmica constatada por Volpe (2013), ainda que, se considerarmos que 20,1% do número de pessoas acima de 15 anos tinham menos de 4 anos de estudo, segundo o Censo IBGE de 2000²⁵ (equivalente a algo em torno de quase 103 mil pessoas) veremos que a oferta da RPME de Natal, na modalidade EJA, não esteve à altura da demanda, alcançando pouco mais de 12% da população potencialmente atendida. Como agravante, no período seguinte, como demonstra a tabela, apenas teve-se queda nas matrículas.

Movimentos pontuais em um horizonte turvo

Em 2002, a SME firma convênio com a UFRN, para a realização de uma Avaliação Institucional da EJA, com os profissionais da RPME, com vistas a perceber como a Proposta Pedagógica Curricular (elaborada pela equipe da própria SME em 1999) estava sendo desenvolvida nas escolas da rede.

Segundo Barbosa Júnior (2010), a coleta de dados revelou o questionamento do(a)s professore(a)s da EJA quanto ao caráter impositivo da Proposta Pedagógica Curricular e, também, o seu desconhecimento em parte deles(as). Havia, ainda, insatisfações com a ausência de uma política de formação continuada específica na EJA, dada a lacuna em relação aos conhecimentos sobre a modalidade, em suas respectivas formações iniciais.

²⁵ Ver Censo IBGE 2000 (<https://ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000>, acesso em 9 nov. 2004)

Com efeito, em 2005, a SME formalizou novo convênio com a UFRN e em fevereiro de 2006 se iniciou um Curso de Especialização, para 350 professores da RPME atuantes na EJA²⁶. Segundo Barbosa Júnior (2010, p. 232), essa experiência de formação continuada em EJA possibilitou um acervo de 376 cartas-respostas²⁷ que deram visibilidade e pistas do que os professore(a)s elegiam como seus desafios para educar jovens e adultos, como também gerou 176 ensaios científicos, trabalhos de conclusão do curso que evidenciaram caminhos para uma reorganização da modalidade em Natal, a partir das autoreflexões dos professore(a)s em torno de suas respectivas práticas.

O encerramento do Curso abriu expectativas entre seus participantes (a equipe gestora da secretaria, o corpo docente do Curso e parte dos professores-cursistas) de que o passo seguinte seria a reorganização da modalidade na RPME. E para que esse processo não padecesse dos problemas de legitimidade e reconhecimento entre os(as) docentes, como havia ocorrido com a Proposta Pedagógica Curricular, necessitaria de acolhimento na rede, pela participação efetiva do(a)s professore(a)s. Assim, formou-se uma Comissão Interinstitucional (com gestores, representantes da UFRN, Sindicato dos Trabalhadores da Educação do RN e dos próprios professores atuantes na EJA), a qual realizou o I Congresso de Educação de Jovens e Adultos de Natal, onde foi possível se desenhar uma reorganização curricular para a Rede, algo inédito até então.²⁸

Todavia, a euforia e a esperança depositada nas decisões do Congresso deram lugar à frustração, já que as forças políticas vencedoras do pleito municipal na eleição de 2008 faziam oposição à gestão que havia

²⁶ Há razões para se acreditar que a implementação dessa formação continuada para os professores da EJA da RPME de Natal se deu, no interior da SME, menos como uma clara diretriz da gestão, mas como obra de pressões e “malabarismos” administrativos de setores internos, comprometidos com a EJA. Segundo Barbosa Júnior (2010, p. 219) “foi essa equipe que identificou a existência de um recurso financeiro na Secretaria e sugeriu que ele fosse aplicado em uma Especialização em EJA”.

²⁷ A “Carta Resposta” era uma produção escrita de próprio punho dos professores que desejavam ingressar no Curso de Especialização, parte obrigatória do conjunto de documentos a serem apresentados na inscrição para concorrer a uma vaga. Na Carta o candidato deveria responder duas perguntas: 1) os desafios que o professor enfrentava em sua prática educativa em sala de aula ou no exercício do Apoio Pedagógico; e 2) entre esses desafios, quais as expectativas e perspectivas ao assumir para si a responsabilidade de fazer a especialização.

²⁸ Para uma exposição detalhada acerca desse processo, ver Barbosa Júnior (2010).

assumido esse processo. Pior: a nova equipe da SME sequer o havia acompanhado, optando em desconsiderar todo o acúmulo de discussões construído até ali.

Já os sujeitos que conduziram esse processo (técnicos da secretaria, professores da rede e professores universitários, inclusive o Fórum Potiguar de EJA) não lograram musculatura política capaz de contrapor-se àquele “esquecimento” oficial da nova gestão. Somada à ausência de movimentos dos próprios jovens e adultos de pressão pela efetividade do direito à educação, todo o trabalho de reorganização curricular se perdeu no cotidiano das correrias dos professores e dos corredores da SME de Natal.

Com efeito, a oportunidade de se organizar o corpo docente da EJA na RPME com base nas experiências da Especialização de 2006/2007 e a implementação de uma formação continuada em serviço ampliando os estudos realizados por aqueles professores, simplesmente foi desconsiderado, mantendo-se a lógica consagrada de alocação de profissionais à modalidade com base em um casual e conveniente complemento de carga horária, negando à modalidade ter seus processos pedagógicos regidos por profissionais melhor preparados para essa lida específica.

Mas, ainda que uma reorganização curricular e um Curso de Especialização sejam iniciativas coadunadas com as necessidades de as próprias escolas voltarem-se mais às especificidades da EJA como modalidade e dos seus sujeitos, os seus impactos têm limites e os resultados não são imediatos. Principalmente, *a priori* não produzem uma ampliação da promoção do direito ao acesso à educação escolar, pois, nesse quesito, as respostas não se situam no âmbito de ajustes ou reorganizações “internas” ao processo escolar, mas no que a LDB desde 1996 aponta: a “chamada pública”, o recenseamento de jovens e adultos, a mobilização social e a ampliação/diversificação de alternativas de atendimento a esse público.

Excetuando-se as ações espontâneas de algumas direções de escolas no sentido de divulgação da existência de vagas para a EJA nos bairros onde estão encravadas, não há e nunca houve qualquer plano de mobilização efetiva do público potencial da modalidade por parte da gestão municipal.

Assim, uma leitura longitudinal permite afirmar que o desenvolvimento de um Curso de Especialização e a instituição de um novo formato curricular,

não afetaram os mecanismos que propiciavam o baixo atendimento à demanda potencial da EJA, de modo que a incapacidade de garantia de efetivação do direito à educação escolar para a população potencialmente alcançada pela EJA não apenas foi solenemente ignorada, como foi ampliada, como vemos pelos dados de matrículas realizadas na modalidade ao longo dos últimos anos, na Tabela 2.

O estrangulamento progressivo da modalidade EJA em Natal

O que denominamos de “estrangulamento da EJA” consiste na progressiva redução da capacidade de atendimento da RPME, expressa na diminuição anual do número de matrículas na modalidade. Relaciona-se a um movimento paulatino dos gestores de reduzirem ou estagnarem a oferta de vagas justificando-o pela “baixa procura” ou pelo que chamam de “evasão”, responsabilizando, em última instância, os próprios sujeitos pelo crescente índice de desescolarização entre jovens e adultos.

Esse processo já era evidente antes da realização do referido Curso de Especialização e da reorganização curricular, tanto que, a partir de 2004, segundo os dados dos Censos Escolares do INEP/MEC, vemos uma trajetória decrescente, no tocante à matrícula no Ensino Fundamental, na modalidade EJA, na RPME de Natal, conforme a Tabela 2.

Vê-se que parte do período de progressiva queda das matrículas na EJA da RPME de Natal corresponde àquele de plena execução do FUNDEF, em que não se incluía a matrícula de EJA no cômputo do fundo, possibilitando, segundo alguns estudiosos, um incentivo tácito à invisibilidade desta modalidade do ensino fundamental entre os gestores municipais.

Com efeito, a partir de um raciocínio (r)estritamente economicista seria explicável essa queda de matrícula, porém, a tendência decrescente (inclusive mais acentuada) coincide com o início da vigência do Fundo de Manutenção e Valorização do Magistério da Educação Básica – o FUNDEB, criado em 2007, no qual temos a inclusão da EJA entre as modalidades financiadas pelo Fundo, como resultado de mudanças na agenda do MEC e das políticas educacionais brasileiras.

O governo Lula trouxe consigo a esperança de que a EJA pudesse ser valorizada, sendo tratada de forma adequada e com a urgência necessária. Dentre as principais iniciativas para essa área, podemos citar: o desenvolvimento do Programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos (PBA) e do Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária (ProJovem); a criação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) ligada ao Ministério da Educação (MEC); e a implantação do Fundeb, que passa a abarcar a EJA (CARVALHO, 2016, p. 2)

Ao incluir a EJA, o FUNDEB apontou para uma ampliação significativa do próprio conceito de Educação Básica, com um favorecimento inédito da modalidade, a qual, finalmente, teria um parâmetro claramente definido de financiamento e a garantia de recursos para o atendimento da demanda, por parte de estados e municípios.

Contudo, na discussão da regulamentação do Fundo dois dispositivos surgiram como fortes condicionantes à plena capacidade da modalidade cumprir os objetivos e funções previstos em suas Diretrizes Nacionais Curriculares, gerando, inclusive, intensos questionamentos, particularmente dos fóruns de EJA de todo o país: a limitação de um percentual máximo de quinze por cento dos recursos do FUNDEB para a modalidade; e a fixação de um fator de ponderação, para a EJA, de 0,7 do valor de referência estabelecido às séries iniciais do ensino fundamental “regular” urbano, fator este que era o menor dentre todas as etapas e modalidades da educação básica. Para Carvalho (2016), aliás, ambos dispositivos, mais o teto de 15% das matrículas de EJA, em relação ao total de matrículas financiáveis pelo fundo, podem ter desestimulado os gestores municipais e estaduais a investirem esforços na manutenção e/ou aumento das matrículas na modalidade.²⁹

²⁹ Face o caráter inicial de nossa pesquisa, não temos ainda um quadro histórico que compreenda o percentual de matrículas na EJA em relação ao número total de matrículas na Educação Básica, em Natal, desde a implementação do FUNDEB, a fim de se dimensionar em que medida as matrículas na EJA, alcançam ou não o teto dos 15% previstos na regulamentação do fundo. Segundo Carvalho (2016, p. 9), em nível nacional “quando se compara as matrículas de EJA com as matrículas totais da educação básica também se apreende queda sistemática da modalidade em questão. Enquanto, em 2007, a porcentagem era de 9,4%, em 2010 o percentual era de 8,31%”.

Mesmo recebendo recursos relativos à matrícula de EJA, muitos administradores municipais e estaduais continuam renegando e/ou deixando em segundo plano a escolarização das pessoas jovens e adultas – aliás, como o próprio Fundeb já o faz. Na realidade, ocorre a combinação de dois fatores: 1) a dificuldade de investimento por parte de muitos entes federados e/ou a carência de incentivos adicionais, financeiros, técnicos e estruturais; e 2) com frequência, a não disposição para investir na EJA por parte de muitos gestores locais. (CARVALHO, 2016, p. 13)

Corroborando as análises de Haddad e Ximenes (2008, p. 146), ainda que tenha havido avanços na implementação do direito à educação durante o governo Lula, os obstáculos colocados à EJA, representados nos coeficientes de ponderação menores e teto das matrículas, no FUNDEB, indicam a predominância de uma visão da EJA como uma modalidade que realiza um “direito de segunda categoria”, pouco importante e não merecedora de receber o mesmo tratamento atribuído às demais etapas e modalidades da educação básica. E aqui temos mais uma das nossas “cicatrices” em escala nacional.

O que dizem os números recentes

A realidade da EJA na RPME de Natal acaba por reproduzir o contexto nacional de prevalência de um prisma que “minoriza” a modalidade na agenda das políticas educacionais, refletida na evolução decrescente da matrícula em todo o período desde a implementação do FUNDEB até hoje. Com a publicação dos dados referentes ao Censo de 2010, isso ficou mais evidente, inclusive quão longe estão as chances de a RPME alcançar resultados que projetem um horizonte de diminuição das desigualdades em termos de acesso à educação escolar, para a população que acorre à EJA em Natal.

Embora tenha havido uma redução na taxa de analfabetismo entre a população acima dos 15 anos, em termos percentuais – de 11,9% em 2000, para 8,3% em 2010 – a observação dos números absolutos revela uma velocidade lenta da queda. Enquanto em 2000, o percentual de analfabetos jovens e adultos equivalia a pouco mais de 60 mil pessoas, em 2010, esse índice equivalia a pouco mais de 52 mil pessoas, isto é, uma diminuição meramente simbólica, conforme podemos observar na Tabela 1.

Quanto à população alfabetizada, mas com baixa escolaridade, o quadro é mais gritante e desafiador. Se em 2000, o número de pessoas acima de 15 anos, com menos de quatro anos de estudo, encontrava-se em pouco mais de 104 mil pessoas – ou cerca de 20% dessa população –, em 2010, o IBGE contabilizou em torno de pouco mais de 218 mil pessoas acima de 15 anos com o Ensino Fundamental Incompleto³⁰, equivalente a 52,8% de toda essa população, conforme a tabela abaixo, o que denuncia a fragilidade das nossas estruturas de educação básica assegurar o cumprimento contínuo e regular da trajetória escolar por nossos adolescentes e jovens.

Tabela 3 – Pessoas acima de 15 anos de idade com menos de 4 anos de estudos ou com Ensino Fundamental Incompleto (2000-2010)

Ano	Pessoas com mais de 15 anos	Pessoas com menos de 4 anos de estudos ou EF incompleto	%
2000	510.944	104.469	20,1%
2010	414.140	218.656	52,8%

Fonte: IBGE (sistematização do autor)

Considerando-se, ainda, os números do Censo de 2010 quanto à população acima de 15 anos com Ensino Fundamental Incompleto, e colocando-os ao lado do número das matrículas registradas na EJA – Ensino Fundamental da RPME, em 2018, deduz-se que o “esforço” da SME de Natal em alcançar esse público somente atingiu cerca de 2,3% da população potencialmente atendida na modalidade, e mesmo que considerássemos a taxa média de matrículas entre 2001 e 2018 (o que equivale a 8.373 matrículas), esse percentual de atendimento alcançaria meros 3,8% do público potencialmente atendido.

Assim, a curva descendente no número de matrículas na EJA no Ensino Fundamental, na RPME de Natal, comparada à luz da dinâmica populacional do

³⁰ Ver <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/3460#resultado>, acesso em 9 ago.2019.

município, indica uma progressiva desresponsabilização oficial para com a educação de pessoas jovens e adultas como direito básico da cidadania.

O mais dramático é que, ainda que tenham voltado a governar o município, a partir das eleições de 2013, as forças políticas que haviam desencadeado os convênios com a UFRN, o Curso de Especialização e a reorganização curricular, no início dos anos 2000, não conseguiram imprimir qualquer alteração nesse roteiro trágico de estrangulamento da EJA na RPME de Natal, mas, pelo contrário, contribuíram com sua manutenção.

Sob os argumentos da “baixa demanda” e a altíssima “evasão” motivada pelo “desinteresse” dos jovens e adultos que se matriculam na EJA, a gestão tem conduzido uma política de, a cada ano, fechar turmas na modalidade com base nos números finais de matrículas do ano anterior. Ao mesmo tempo, opta pela implementação de “projetos pilotos”, experiências de “inovação metodológica” de alcance reduzido (voltadas a pouquíssimas escolas)³¹, que partem de diagnósticos e avaliações para as quais os problemas da EJA estariam mais na baixa permanência dos sujeitos e, portanto, numa altíssima taxa média de 50% de “evasão” na modalidade. É comum que se explique os problemas pela inadequação metodológica dos professores atuantes na modalidade, o que justificaria, mais uma vez, o programa de formação continuada levada a cabo anualmente.

Apontamentos para uma política para a EJA na Rede Pública de Natal.

A possibilidade de reversão das tendências presentes nos dados estatísticos que configuram a EJA em Natal (cujas características mais fundamentais se reproduzem, indubitavelmente, em outras unidades da federação, portanto explicitam um fenômeno nacional), implica uma tarefa de rediscussão da configuração da modalidade em várias dimensões.

Face a natureza do presente texto, faremos a seguir algumas observações que, no nosso modesto entendimento, apontam ao que nos parece

³¹ No caso da RPME de Natal, foram implementados dois projetos: o “Tecendo o conhecimento” e o “Tecendo o saber”, desde 2007, presentes em três unidades escolares. GALDINO, Felipe. EJA em Natal tem evasão de 40%. **Tribuna do Norte**. Natal, 9 mar. 2014. Disponível em: <<http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/eja-em-natal-tem-evasao-de-40/276152>>. Acesso em 1º. dez. 2016.

ser hoje central para podermos discutir a efetivação da EJA como direito humano em um patamar distinto do que se tem em Natal, atualmente.

A análise da trajetória da EJA em Natal nos coloca diante do cenário apontado por Di Pierro, Joia e Ribeiro (2001, p. 58-59) e, posteriormente, Di Pierro (2005), de existência e disputa entre duas abordagens a respeito da EJA, no meio pedagógico e entre os gestores educacionais, cuja adoção de uma ou de outra, no âmbito da formulação política e da reflexão pedagógica, imprime direcionamentos, soluções e encaminhamentos distintos.

De um lado, aquelas concepções mais restritivas sobre o fenômeno educativo que entendem o lugar da educação de jovens e adultos como marginal ou secundário, posto que se trataria de uma modalidade que, numa perspectiva “econômica” implica um investimento “sem retorno”. Do ponto de vista pedagógico, se lida com um público “que corre atrás do prejuízo” ou “do tempo perdido”, que não demonstra capacidade de concluir os estudos (pelo menos numa quantidade que representasse “retorno” em relação aos recursos investidos). De outro, pelo contrário, teríamos uma abordagem ampla e sistêmica do fenômeno educativo, na qual a educação de jovens e adultos é necessariamente considerada como parte integrante da história da educação em nosso país e uma das arenas importantes onde vêm se empreendendo esforços para a democratização do acesso ao conhecimento e promoção do mais amplo direito à educação.

A primeira abordagem, originariamente tendente a pensar que a idade adequada – ou “própria” ou “certa” – para aprender é a infância e a adolescência, deduz que a função prioritária ou exclusiva da EJA seria a reposição do chamado “tempo perdido”, a escolaridade não realizada na chamada “idade adequada”.

A superação dessa perspectiva implica, inclusive, desmistificar uma variante desse pensamento que mesmo reconhecendo que os sujeitos jovens e adultos são cognitivamente capazes de aprender ao longo de toda a vida, não consegue conceber os processos e sistemas formativos sem lhes dar uma tintura excessivamente voltada à “preparação para o mercado de trabalho”.

Trata-se de uma espécie de prisma “coitadista” que infesta práticas, discursos e formulações políticas, e que pode ser visto como manifestação do que Souza (2011) identifica como um padrão comportamental discriminatório,

por parte de agentes institucionais frente à lida com sujeitos das classes populares (ou a “ralé” como ele mesmo denomina), e que se configuraria como uma “má-fé institucional”, isto é,

Um padrão de ação institucional que se articula tanto no nível do Estado, através dos planejamentos e das decisões quanto à alocação de recursos, quanto no nível do micropoder, quer dizer, no nível das relações de poder cotidianas entre os indivíduos que, dependendo do lugar que ocupam na hierarquia social, podem mobilizar de forma diferente os recursos materiais e simbólicos que as instituições oferecem. (Freitas, 2011, p. 294-295)

Essa trilha, assumida por Pontes e Clark (2016) em artigo recente, merece aprofundamentos na medida em que vastos são os exemplos desse padrão institucional, na EJA, evidentes na implementação de políticas focalizadas fragmentadas, na alocação e disponibilização de recursos e condições físicas e financeiras, no apagamento dos sujeitos da EJA no currículo e na desconsideração de sua diversidade, na formação precária dos professores que atuam nessa modalidade, na falta de material...

Tal realidade se estampa também em recente e abrangente estudo do INEP, o qual apresenta a seguinte análise:

Na dimensão cultural, destaca-se a constatação de que a EJA ainda não é reconhecida efetivamente como um direito pela sociedade e por grande parte da gestão pública. Avalia-se que isso decorre, sobretudo, do fato de os sujeitos a quem ela é destinada serem constituídos, em sua gigantesca maioria, por pessoas pobres, negras e de baixa renda, gente que ainda enfrenta desafios para ser reconhecida no País como detentora de direitos. Nessa mesma linha, identifica-se que há um preconceito disseminado entre determinados setores da gestão educacional que responsabiliza os sujeitos potenciais da EJA por não terem se escolarizado na “idade certa” e os enxerga como um grupo para o qual não vale a pena tamanho esforço e investimento social (RIBEIRO; CATELLI JÚNIOR; HADDAD, 2015, p. 40)

Como substrato dessa visão, no âmbito mais especificamente pedagógico temos as concepções do currículo como produto de um “malabarismo”, realizado pelos professores, que, a partir do paradigma

curricular dominante no Ensino Regular e sob o manto duvidoso de um discurso falsamente igualitarista de que “o aluno da EJA tem o direito de aprender o mesmo que o aluno do ensino regular”, se realiza ao estudante da EJA como uma oferta de “migalhas de conhecimento”, um currículo conformado como um mosaico que, ao final, nem lhe garante uma imersão “competente” no mundo do trabalho, nem uma certificação constituída à base de uma perspectiva pedagógica preocupada em atender as necessidades formativas dos sujeitos para o presente e para o futuro.

Essa visão “malabarística” se reforça e se consolida na medida em que graça o “esquecimento” das marcas e cicatrizes que atravessam as rotinas e as rodas-vivas cotidianas dos sujeitos da EJA, o qual não apenas atravessa as políticas públicas de atendimento das necessidades de direitos dos sujeitos, mas forjam projetos e atividades didáticas, minando a possibilidade de outros/novos desenhos da identidade da modalidade, do tempo e ritmo dos seus específicos processos pedagógicos.

Outro horizonte somente se revela possível se supomos a assunção de uma abordagem ampla e sistêmica da EJA, como espaço legítimo de promoção do direito à educação para todos, como parte integrante do fenômeno educativo e ambiente estratégico para a construção de uma sociedade permeada por valores democráticos, solidários e humanistas.

As referências mais profícuas capazes de apontarem novos horizontes não são novas nem distantes. Não se encontram em fase de experimentação nem advém de realidades alienígenas. São antigas e próximas. Estão inscritas em documentos internacionais e nacionais, muitos dos quais construídos em processos de exaustivos debates coletivos envolvendo amplos segmentos sociais e políticos. Estão nas letras de leis, resoluções e declarações oficiais, fartamente recheadas de claras proclamações em defesa da educação como direito humano universal.

Encontram-se, também, em cada página da vasta obra de Paulo Freire e de outros tantos pedagogos para os quais a opção em promover a EJA, em um país com o histórico de desigualdade como o nosso, não é uma tarefa da caridade ou da salvação de homens e mulheres “excluídos” do saber, mas uma opção política, uma tomada de posição comprometida com um horizonte de

ampliação dos direitos básicos e da inserção emancipada dos sujeitos nos rumos do mundo.

Por fim, a possibilidade de termos a garantia do direito básico à educação para esses sujeitos deve se traduzir na ampliação e diversificação da oferta, reconhecendo a multiplicidade de trajetórias formativas dos sujeitos e, conseqüentemente, as múltiplas formas como trançam os saberes com os quais se relacionam no seu tecido cognitivo e em sua malha de sentidos com seus projetos de futuro e suas respectivas imersões no mundo do trabalho e na vida.

Referências

CARVALHO, Marcelo Pagliosa. **A Educação de Jovens e Adultos nos governos Lula (2003-2010): incongruências das políticas e do FUNDEB.** http://35reuniao.anped.org.br/images/stories/trabalhos/GT18%20Trabalhos/GT18-1734_int.pdf. Acesso em 23 jul. 2016

CAVALCANTI, Israel Sharon Silveira. **A inserção na educação de jovens e adultos e a formação da identidade profissional docente: um estudo de caso.** 2016. 114 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

DI PIERRO, Maria Clara. Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.27, n.2, p.321-337, jul./dez. 2001.

_____. Notas sobre a redefinição da identidade e das políticas públicas de educação de jovens e adultos no Brasil. **Educ. Soc.** [online]. 2005, vol.26, n.92, pp. 1115-1139. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302005000300018&lng=en&nrm=iso. Acesso: 05 nov. 2013.

_____.; JOIA, Orlando; RIBEIRO, Vera Masagão. Visões da educação de jovens e adultos no Brasil. **Cadernos CEDES**, ano XXI, n. 55, nov. 2001, pp. 58-77.

GOUVEIA, Andréa Barbosa. Políticas e financiamento na EJA: as mudanças na política de financiamento da educação e possíveis efeitos na EJA. **EccoS – Revista Científica**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 379-395, jul./dez. 2008.

HADDAD, Sérgio; XIMENES, Salomão. A educação de jovens e adultos e a nova LDB: um olhar passados dez anos. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.). **LDB dez**

anos depois: reinterpretação sob diversos olhares. São Paulo/SP, Cortez Editora, 2008, p. 130-148.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Políticas Sociais: focalização ou universalização? **Revista de Economia Política**, vol. 26, nº 4 (104), pp. 564-574, outubro-dezembro/2006.

MARIN, Ramuth Pereira; PACHECO, Hasla de Paula. **Os Impactos do FUNDEB para a educação de jovens e adultos: uma análise necessária.** http://www.senept.cefetmg.br/galerias/Anais_2010/Artigos/GT7/OS_IMPACTOS_DO_FUNDEB.pdf. Acesso em: 22 nov. 2015

NOGUEIRA, Fernando do Amaral. **Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos.** São Paulo: Dissertação de Mestrado em Administração da FGV, 2006.

PAIVA, Jane; MACHADO, Maria Margarida; IRELAND, Timothy. **Educação de Jovens e Adultos: uma memória contemporânea (1996-2004).** Brasília: MEC/UNESCO, 2006.

PINHEIRO, Rosa Aparecida. **Formação de educadores de jovens e adultos no Programa GerAção Cidadã: relação entre saberes na proposição curricular.** 2007. 220p. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2007.

PONTES, Edmundo Marcos Ferreira; CLARK, Georgia Nellie. A Má-fé institucional a educação de jovens e adultos no Brasil. **Revista Brasileira de Educação de Jovens e Adultos**, vol. 4, n. 7, 2016.

RIBEIRO, Vera Masagão, CATELLI JUNIOR, Roberto, HADDAD, Sérgio (Orgs). **A Avaliação da EJA no Brasil: insumos, processos, resultados.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2015. 56p.

SPINK, Peter. **Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático.** Cadernos Fundap, São Paulo, Ano 7, n. 13, p. 57-65, abr 1987.

_____. **Continuidade e Descontinuidade Administrativa: uma Análise de Fatores que Contribuem para a Manutenção de Programas, Projetos e Atividades Públicas de Êxito em Governos Locais Brasileiros.** São Paulo. 2001. Disponível em: http://www.eaesp.fgvsp.br/_1.pdf. Acesso em: 22 jan. 2017.

SOARES, Leôncio. O surgimento dos Fóruns de EJA no Brasil: articular, socializar e intervir. **Alfabetização e Cidadania** (São Paulo), São Paulo, n.17, p. 25-35, 2004.

SOUZA, Jessé. **A ralé brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2016.

THEODORO, Mário; DELGADO, Guilherme. Política social: universalização ou focalização: subsídios para o debate. **Políticas sociais – acompanhamento e análise**. Brasília, IPEA, n. 7, agosto. 2003. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio3_Mario7.pdf. Acesso em: 23 abr. 2017.

CAPÍTULO VIII

AÇÃO EDUCAÇÃO DEMOCRÁTICA: PRODUÇÃO DE SENTIDOS EM DEFESA DA EDUCAÇÃO, DA DEMOCRACIA E DA LIBERDADE



Ação Educação Democrática: Produção de sentidos em defesa da educação, da democracia e da liberdade³²

Marcia Betania de Oliveira³³
Francisca de Fátima Araújo Oliveira³⁴

Introdução

A atual conjuntura política brasileira, em especial no contexto educacional, está envolta em cenários de deslocamentos de significados de democracia. De um lado, em meio a movimentos por uma “escola sem partido”, na ideia de combate à “doutrinação” escolar, pais e alunos são incentivados a filmarem³⁵ ações de professores, na pretensa ideia de controle da atuação docente. De outro lado, em meio a movimentos por pretensas tentativas de manutenção de ações e/ou programas democráticos na

³² Texto revisado e ampliado a partir da versão publicada nos anais do Seminário Internacional As Redes Educativas e as Tecnologias (Liberdade acadêmica, produção e circulação de conhecimentos) PROPED/UERJ, 2019. Disponível em <http://www.seminarioredes.com.br/xredes/adm/trabalhos/diagramados/TR56.pdf>

³³ Professora Adjunta da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. E-mail: marciabetaniauern@gmail.com

³⁴ Professora Adjunta da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. E-mail: fatimaaraujo1717@gmail.com

³⁵ Disponível em https://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/politica/2018/11/05/interna_politica,767495/bolsonaro-defende-que-alunos-filmem-professores.shtml. Acesso: 20. Abr. 2019

educação, profissionais da educação são chamados ³⁶ a, dentre outros aspectos, construir o que se considera um terreno de liberdade de expressão e ensino em sala de aula no sentido de valorizar a escola como um espaço público de acolhimento da diversidade.

Em defesa de um ou de outro discurso, movimentos giram em torno da liberdade de cátedra, aqui definida como liberdade acadêmica. Movimentos antagônicos: seja em defesa de direitos de pais e alunos, seja em defesa da liberdade de cátedra de professores. Liberdade acadêmica passa a ser significada liberdade de aprendizagem e liberdade de ensino.

Nesta pesquisa de cunho exploratório-descritivo, objetivamos, inicialmente, apontar o Projeto Escola Sem Partido (ESP) e o Movimento Educação Democrática (MED) como movimentos antagônicos na luta pela liberdade acadêmica de aprender e de ensinar. Compreendemos que entidades diferentes reivindicam dois cortes antagônicos claros e interligados (MACEDO, 2015), em que o primeiro defende demandas consideradas conservadoras (MACEDO, 2017), em torno de direitos e objetivos de aprendizagem e ensino, preconizados em especial na segunda versão da Base Nacional Comum Curricular - BNCC (BRASIL, 2014); o segundo, defende demandas consideradas democráticas com vista a garantir condições para o exercício do direito à educação democrática, pública, gratuita e laica.

Defendemos, de acordo com Mendonça (2012), que investigar a noção de antagonismo requer compreendê-la como parte de uma lógica de construção de discursos políticos. A noção de antagonismo assume papel importante na Teoria do Discurso de Laclau e Mouffe (LACLAU, 2011), para quem um discurso constitui-se na intenção de dominar o campo da discursividade a fim de reter o fluxo de diferenças, para constituir o “centro”, cuja constituição “nos remete imediatamente à ideia de pontos nodais” (LACLAU; MOUFFE, 2011, p. 152), os quais discutiremos ao longo deste texto.

Em um segundo momento, destacamos ações desenvolvidas em torno do Movimento Educação Democrática. Trata de um levantamento exploratório-descritivo desenvolvido no site Ação Educação Democrática, em

³⁶ Disponível em

<http://www.anped.org.br/news/acao-educacao-democratica-lanca-site-e-estimula-atividades-em-instituicoes-de-ensino-e-espacos>. Acesso: 20. Abr. 2019

junho de 2019, com vista a destacar movimentos desencadeados em torno em defesa da educação, da democracia e da liberdade. Tal site foi organizado pela ANPED, em parceria com o Movimento Educação Democrática, lançado em 2018.

1 Liberdade de cátedra: entre a liberdade de ensinar e a liberdade de aprender

Rodrigues e Marocco³⁷ (2014, p.7) definem liberdade de cátedra como “a denominação mais tradicional que se confere à liberdade de ensinar enquanto liberdade docente; pode-se inclusive dizer que regra geral se refere especificamente à liberdade do professor em sua atividade de ensino”.

Ao tratarem dos princípios da liberdade de ensinar e de aprender, bem como do pluralismo teórico e pedagógico, previstos na Constituição Federal de 1988, esses autores apontam que “a liberdade de ensinar aparece no texto constitucional como liberdade institucional e como liberdade docente”, em ambos os casos “limitada por um conjunto de outros princípios e garantias constitucionais e pela estrutura do sistema educacional brasileiro”, mas, ao mesmo tempo “[...] suficiente para garantir o pluralismo de ideias e abordagens pedagógicas e de expressão de pontos de vista acadêmicos, mantendo assim a sua finalidade” (RODRIGUES; MAROCCO, 2014, p.6).

A liberdade de aprender está associada ao direito à educação, previsto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, o qual precisa promover e garantir o “*pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho*” (artigo 205, BRASIL, 1988). A liberdade de ensinar, por sua vez, “[...] é, de um lado, uma liberdade que divide espaço com a liberdade de aprender dos alunos e, de outro, com as garantias mais amplas de pluralismo de ideias e de abordagens pedagógicas, integrando todas, o direito maior que é o direito à educação (RODRIGUES; MAROCCO, 2014, p.8).

Visto que a liberdade de cátedra “corresponde ao princípio da liberdade de ensinar atribuída aos professores” devidamente compreendida e

³⁷ Sugerimos essa leitura para melhor compreensão sobre o processo histórico da liberdade de cátedra no ordenamento jurídico brasileiro.

interpretada na sua relação com o direito fundamental à educação que garanta “o respeito à liberdade de aprender do aluno e ao pluralismo de ideias” (RODRIGUES; MAROCCO, 2014, p.11), esses autores consideram, por fim, que “Tais liberdades, de forma alguma podem ser compreendidas ou interpretadas separadamente, tendo em vista que se tratam de dois direitos e liberdades umbilicalmente ligados”; complementando que, “Se as liberdades de ensinar e de aprender fossem absolutas, uma anularia a outra.” (idem, 2014, p.10).

Entretanto, em meio a essas configurações, podemos perceber no contexto educacional brasileiro, em especial na última década, uma “separação” entre tais liberdades. Ensinar e aprender parecem não ser mais parte de um mesmo processo. As ações de ensinar e de aprender disputam espaços, por vezes conflituosos e antagônicos.

A seguir, destacamos dois desses espaços então disputados, como exercício na compreensão de práticas discursivas que têm permeado políticas (não tão somente) públicas em torno de escolas e universidades, e sua organização no que diz respeito à liberdade acadêmica, livre produção e circulação de conhecimentos.

1.1 Projeto Escola Sem Partido: pela liberdade de aprender

“Por uma lei contra o abuso da liberdade de ensinar”³⁸. Assim se auto apresenta o projeto Escola Sem Partido, surgido em 2004. Conforme disponível em mídia eletrônica³⁹, o referido projeto/programa Escola sem Partido é uma proposta de lei que torna obrigatória a afixação em todas as salas de aula do ensino fundamental e médio de um cartaz com uma lista que aponta o que se considera ser deveres do professor, na perspectiva de “informar e conscientizar os estudantes sobre os direitos que correspondem àqueles deveres, a fim de que eles mesmos possam exercer a defesa desses direitos [...]”.

De acordo com Macedo (2017, p. 508), sua principal estratégia foi, inicialmente, “a judicialização da relação entre professores e alunos, tendo, em seguida, passado a pressionar as assembleias estaduais e municipais por

³⁸Disponível em <https://www.programaescolasempartido.org/>. Acesso em: 20. Abr. 2019.

³⁹Disponível em <https://www.programaescolasempartido.org/>, Acesso em: 20. Abr. 2019.

projetos de leis que legitimassem suas ideias[...]”. A aposta em uma relação antagônica entre professores e alunos e pais segue sendo a tônica das propostas, incitando secretarias de educação a criarem “um canal de comunicação destinado ao recebimento de reclamações relacionadas ao descumprimento desta Lei, assegurado o anonimato” (MACEDO, 2017, p. 508).

Para Frigotto (2017, p.29), o projeto Escola sem Partido expressa o resultado de um processo que quer estatuir uma lei que define o que é ciência e conhecimentos válidos, e que os professores só podem seguir a cartilha das conclusões e interpretações da ciência oficial, uma ciência supostamente não neutra. Para isso, manipula até mesmo o sentido liberal de política, induzindo a ideia de que a escola no Brasil estaria comandada por um partido político e seus profissionais e os alunos seres idiotas manipulados.

1.2 Movimento Educação Democrática: pela liberdade de ensinar

O Movimento Educação Democrática⁴⁰ (MED) é um desdobramento do ‘Professores contra o Escola sem Partido’, criado para combater o crescente conservadorismo nas políticas educacionais que tem permeado o contexto educacional brasileiro nos últimos anos, na perspectiva de institucionalizar o movimento de forma a facilitar o contato entre pessoas que querem fazer oposição não só ao Escola sem Partido, mas a todos os outros projetos que ameaçam o que se entende por educação democrática.

Conforme disponível na mídia, o MED pretende ser uma associação de mobilização, cujo foco é a articulação da discussão teórica com a atuação política, envolvendo também a discussão acadêmica. O desafio está em investir na produção de um discurso que vá além das instituições de ensino e, em produzir um contradiscurso problematizando o que é dito pelo ESP.

A relação educação e democracia é considerada como importante eixo para a construção de um terreno de liberdade de expressão e ensino em sala de aula, garantir condições dignas para o exercício da carreira docente nos vários níveis, investir na educação das relações étnico raciais. Também, para exercitar o diálogo entre os valores da escola republicana e os valores das

⁴⁰ Disponível em <https://cdhpf.org.br/artigos/3489/>. Acesso em: 20.Abr. 2019

culturas juvenis, valorizar a escola como um espaço público de acolhimento da diversidade, dar a devida importância às questões de gênero e sexualidade na formação integral de crianças e jovens.

2.Práticas articulatórias em defesa da liberdade de ensinar e de aprender

É possível perceber uma identificação de vários grupos em defesa de um ou de outro dos movimentos em pauta. Trata de articulações discursivas; uma cadeia de equivalências de grupos com interesses diferenciados (não necessariamente com objetivo de reunir o que é igual). Isso nos remete à ideia da diferença em torno de demandas diversas, reivindicações que negam algo que é exterior à essa cadeia. Essa equivalência se dá por que todos se juntam em torno de um determinado projeto.

Entendemos os dois movimentos em pauta como articulações discursivas. Um discurso constitui-se, portanto na intenção de dominar o campo da discursividade para reter o fluxo de diferenças, para constituir o “centro”, cuja constituição “nos remete imediatamente à ideia de pontos nodais” (LACLAU; MOUFFE, 2011, p. 152), os quais, são “os pontos discursivos privilegiados dessa fixação parcial, [...]significantes privilegiados que fecham o sentido de uma cadeia significativa” (idem), importantes à prática articulatória, visto que possuem a capacidade de fixar, ainda que de forma parcial e precária, o sentido da própria articulação. Para Laclau e Mouffe, contingencialmente, um discurso pode ter a capacidade de reunir em torno de si demandas que em nenhum momento teriam qualquer relação direta com este.

O antagonismo existe a partir dos limites de um discurso, representando a impossibilidade da constituição de um sentido objetivo ou positivo de uma formação discursiva, representando a produção de sentidos sempre precária, contingente e limitada pelo seu corte antagônico (MENDONÇA, 2006, p.70). Para Laclau (2013, p.328) “todo antagonismo é essencialmente político”, sendo que “o político é ligado ao que se poderia chamar uma articulação contingente – outro nome para a dialética entre lógica da diferença e lógica da equivalência”.

Paradoxalmente, os limites de um sistema de significação constituem, ao mesmo tempo, suas condições de possibilidade e de impossibilidade, e, por

isso mesmo, são antagônicos, excludentes: “algo que a totalidade expelle de si para se constituir” (LACLAU, 2013, p. 118) e que “só podem anunciar a si mesmos como impossibilidade de realizar aquilo que está em seu interior” (LACLAU, 2011, p. 68).

3 Ação educação democrática em defesa da liberdade de ensinar

O Movimento Educação Democrática criou o site Ação Educação Democrática⁴¹, cujo espaço servirá como um repositório das ações realizadas em/por diferentes instituições de ensino, seja na educação básica ou no ensino superior, museus, organizações não governamentais e fóruns de discussão de temas em educação.

Conforme disponível no site, a proposta Ação Educação Democrática foi encampada pelo GT 23 - Gênero, Sexualidade e Educação e pela totalidade dos Grupos de Trabalho (GTs) e diretoria da ANPEd Nacional. Propõe levar a luta em defesa contra a censura nas escolas para as salas de aulas das universidades, escolas, fábricas e praças, promovendo ações diversas como cursos, seminários e palestras para pensar, debater, criar conhecimentos e enredar as pessoas em torno do que se acredita e pratica: a educação democrática com solidariedade e comprometida com a justiça social.

Destacamos, a seguir, algumas das ações desenvolvidas em torno da liberdade de cátedra, disponíveis no site Ação Educação Democrática. O mapeamento destas ações foi apresentado em dois tópicos os quais agregam temáticas em torno da democracia e ações afirmativas, gênero, sexualidade e direitos humanos.

3.1 Relação educação e democracia

São nove atividades apresentadas com essa temática. Três delas são propostas em forma de disciplinas, e as demais estão distribuídas no formato de projeto, de ciclo de debates, de seminário, sala de aula itinerante e jornada.

⁴¹ <http://www.anped.org.br/news/acao-educacao-democratica-lanca-site-e-estimula-atividades-em-instituicoes-de-ensino-e-espacos>

No que diz respeito às disciplinas, estão assim destacadas: a disciplina eletiva Tópicos especiais “Fazerpensar’ democracia nos ‘espaçotempos’ educativos cotidianos”, proposta pelo UERJ/PROPEd, objetiva integrar, em parceria, a “onda” definida entre ANPEd e Movimento Educação Democrática, além de assumir atividades acadêmicas teórico-epistemológicas com características locais, que reflitam possibilidades, impasses, demandas, limites, parcerias possíveis em torno da ideia-tema da *educação democrática* e de modos de desenvolvê-la em rede de pesquisadores e instituições, pelo país. Também com essa perspectiva, a disciplina eletiva "Educação e Democracia: possibilidades, impasses, demandas e limites", proposta pelo Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Estácio de Sá (UNESA), aborda a questão da democracia na atualidade: princípios, formas e definições, as relações entre educação e democracia na perspectiva das representações sociais que a envolvem, das políticas educacionais e do direito humano à educação, usos, possibilidades e significações novas tecnologias da informação e da comunicação na relação educação/democracia. Por fim, a disciplina “Educação e democracia”, do Programa de Pós Graduação em Educação – Escola de Humanidades, PUCRS relaciona a temática educação com significantes como democracia, comunidade, modos contemporâneos de subjetivação, novos movimentos sociais e pensamento pós-fundacional.

O Projeto Educação e Direitos Humanos em tempos de conservadorismo, proposto pelo Instituto Federal do Rio de Janeiro (IFRJ), visa dar continuidade ao trabalho no campo dos Direitos Humanos desenvolvido pelo Grupo de Pesquisas em Tecnologia, Educação e Cultura (GPTEC), destacando a formação de educadores no campo dos Direitos Humanos e afirmando o Instituto como local de referência. Para tanto, realiza um ciclo com palestras formativas na temática dos Direitos Humanos, mapeia ações de Direitos Humanos desenvolvidas ou em desenvolvimento no IFRJ, cujas atividades culminam na realização de um seminário de encerramento sobre a temática. Tal projeto defende a temática dos Direitos Humanos como uma afirmação da educação democrática frente a um contexto de cerceamentos da liberdade de expressão e de golpes a uma educação crítica, em especial executados por movimentos tais como o Escola Sem Partido que em pleno século XXI atuam como inquisidores dos docentes.

No ciclo de debates Educação e Democracia, proposto pela Faculdade de Formação de Professores (FFP/UERJ), a relação Educação/democracia está associada à questões diversas, tais como: laicidade e questões de gêneros e sexualidades, à alfabetização, à abordagem freireana; além de uma roda de conversa que aborda a temática juventudes, democracia e inclusão, por meio de diálogos sobre a práxis em educação.

O seminário especial intitulado “Educação, Democracia e Participação Popular: um foco nas conferências de educação”, proposto pela UFPR, em parceria com o Movimento Educação Democrática e com apoio da Sociedade Brasileira de História da Educação (SBHE), reflete a respeito dos aspectos históricos relacionados a participação social na elaboração de políticas educacionais, acerca das proposições de valorização docente, financiamento, controle social apresentadas durante as Conferências Nacionais de Educação (CONAES), no contexto da Emenda Constitucional (EC)⁴² 95/2016 e de forte impulsionamento à privatização da educação básica. Destinado para estudantes, dirigentes, técnicos e professores dos Sistemas de Ensino e das Unidades Educacionais, pesquisadores e educadores de outros espaços sociais de educação e formação cidadã, o referido seminário aborda as seguintes temáticas: aspectos históricos relacionados a participação social na elaboração de políticas educacionais; a CONAE e a CONAPE e suas proposições acerca de valorização docente, financiamento, controle social no contexto da EC 95/2016 e de forte impulsionamento à privatização da educação básica.

A atividade Sala de Aula Itinerante, proposta pelo Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal da Paraíba, propõe a dinamizar a relação entre a Pós- Graduação em Educação e os cotidianos do pensar e do fazer educativos em comunidades escolares e não escolares. Configura-se como uma estratégia para levar a territórios não universitários o debate sobre Educação e Democracia, Didática, Desenvolvimento Curricular e Direitos Humanos, Educação e/em Diversidades, Docência e Participação Social, entre outros. A ideia é fortalecer o diálogo sobre a função social das escolas e organizações sociais educativas na formação de

⁴² Essa Emenda Constitucional altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.

uma sociedade democrática, construindo redes que auxiliem no compartilhamento de pautas comuns e coordenação de esforços coletivos. A atividade acontece por meio de rodas de conversa itinerantes em escolas e organizações sociais educativas localizadas no município de João Pessoa e adjacências, mediante manifestação das comunidades em receber equipe de professores(as) e a construção de um cronograma que contemple, pelo menos, um encontro mensal. As equipes itinerantes serão formadas de acordo com temas que aproximem professores(as), estudantes, linhas de pesquisa e disciplinas ofertadas em cada período, em resposta às demandas levantadas pelas comunidades. A estratégia de ação é conduzida com base em três diretrizes principais: instauração de focos de problematização dos contextos de formação social para a democracia em cenários atravessados por desafios éticos, legais e pedagógicos; fortalecimento da relação entre Universidade e comunidades educativas; divulgação científica da produção derivada de estudos e pesquisas desenvolvidos no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Educação. Os eixos temáticos contemplados pela Sala de Aula Itinerante são: desafios atuais da educação democrática; cenários sociais de violação de Direitos Humanos e o papel das instituições educativas; elementos didáticos e curriculares para desenvolvimento de propostas educativas democráticas na perspectiva dos Direitos Humanos; prática pedagógica e participação social popular e comunitária.

Educação e democracia estão, ainda, articuladas ao ensino História, em duas das atividades propostas. O Projeto Pedal pela Memória, vinculado ao Programa Ciência na Escola, Ciência na Sociedade, da Pró-Reitoria de Pesquisa da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), também apresenta proposta de itinerância. Objetiva descentrar os espaços educacionais a partir da elaboração de roteiros itinerantes para a realização dos processos de ensino e aprendizagem, promovendo uma forma diferenciada de difusão e de circulação do conhecimento histórico produzido na UFRGS, particularmente no âmbito do Laboratório de Estudos sobre os Usos Políticos do Passado/LUPPA, instalado junto ao Departamento de História. Realiza roteiros ciclísticos guiados em espaços previamente definidos dentro de Porto Alegre, por meio dos quais o tema geral da memória possa ser discutido e problematizado entre os participantes. Reconhecendo o papel que a memória exerce nos processos de

(re)democratização, uma das temáticas escolhidas é a Democracia e suas conceituações.

A Jornada de Ensino de História, na sua décima terceira edição, por sua, pretende congrega esforços ligados ao ensino, pesquisa e extensão, envolvendo, especialmente, professores, graduandos, pós-graduandos, grupos de pesquisa, bolsistas do Colegiado de História, de outras instituições e professores da rede pública e particular da nossa região. Na perspectiva de que **é na Escola que se aprende a viver**, essa proposta reflete sobre a importância da luta por um ensino democrático, comprometido com os valores republicanos de uma sociedade de direitos, abrindo espaços para a reflexão sobre o Ensino de História na escola, ensino democrático, liberdade de cátedra e direito à memória.

3.2 Educação, ações afirmativas, gênero, sexualidade e direitos humanos

São seis projetos propostos que envolvem essa temática. Dois deles são desenvolvidos em torno de ações afirmativas, abordando cotas para negros e bancas de verificação: um, promovido pela Universidade Federal do Amazonas Núcleo de Estudos Afro-Indígenas, e o outro desenvolvido no âmbito da Universidade do Estado do Mato Grosso. Ambos visam a apresentar e debater o tema das políticas de ação afirmativa como um dos capítulos das relações raciais destacando como este ganha importância nos processos de implementação de políticas sensíveis à raça nas universidades e concursos públicos, bem como dimensionar as bases educacionais e políticas dos modelos de verificação da veracidade da auto-declaração.

O projeto de extensão Roda Viva: Negritudes em Movimento, vinculado ao Grupo de Pesquisa Saberes e Práticas Educativas de Populações Quilombolas (EDUQ) da Universidade do Estado do Pará, aposta na formação de uma rede de pesquisadores que se debruçaram sobre o projeto e a temática. Aborda relações raciais no Brasil e suas implicações na educação e na cultura. Desenvolvido por meio de roda de conversa, se define como uma proposta libertadora e emancipadora, com base em discussões freireanas. Propõe um entrelaçamento do campo acadêmico e político dessa temática, envolvendo os saberes e as práticas das populações quilombolas, os territórios e as

territorialidades, o acesso e a permanência nas instituições de ensino, a violência em seus variados aspectos entre outros.

O projeto Cine Debate Educação dá continuidade às suas ações iniciadas há cinco anos, por meio do cineclubismo, de reflexões e debates sobre a educação brasileira. Exibe filmes que abordam a questão dos gêneros e das sexualidades na sociedade brasileira; também, promove debates com autores de livros sobre o tema e sobre como essa questão se desdobra nas escolas e na educação brasileira. Destaca alguns filmes exibidos: O amor é a cura, de Aline Fornel; #MENINAPODETUDO - Machismo e violência contra a mulher na juventude, de ENois; Uma questão de gênero, de Tatiana Limocic; Corpo Manifesto, de Carol Araujo.

A temática Educação e Direitos Humanos ganha espaço em dois projetos: um, desenvolvido pelo Instituto Federal do Rio de Janeiro (IFRJ), e o outro, o projeto Observatório de Educação: violência escolar, inclusão e direitos humanos, realizado pelo Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo (USP).

O projeto do IFRJ, desenvolvido pelo Grupo de Pesquisas em Tecnologia, Educação e Cultura (GPTEC), aborda a relação educação e direitos humanos em tempos de conservadorismo, com foco na formação de educadores no campo dos Direitos Humanos e afirmando o instituto como local de referência. Por meio de ciclos de palestras, mapeamento de ações de Direitos Humanos desenvolvidas ou em desenvolvimento no IFRJ e realização de seminário de encerramento que possa dar visibilidade ao mapeamento realizado, bem como servir de espaço para o debate sobre o IFRJ como uma instituição promotora de Direitos Humanos. Trata de uma afirmação da educação democrática frente a um contexto de cerceamentos da liberdade de expressão e de golpes a uma educação crítica, em especial executados por movimentos tais como o Escola Sem Partido que em pleno século XXI atuam como inquisidores dos docentes.

O projeto Observatório de Educação: violência escolar, inclusão e direitos humanos, realizado pelo Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo (USP), destaca a organização dos diversos Observatórios de Educação: violência, inclusão e direitos humanos, com instalação e funcionamento em institutos e universidades do Brasil e em mais quatro países: Buenos Aires

(Argentina), Braga (Portugal), Barcelona (Espanha) e Cidade do México (México). Desenvolvido juntamente com as escolas participantes, compõem um campo de produção e difusão de programas de formação de professores e demais profissionais da educação, o que promove a aproximação e o diálogo com as áreas do conhecimento das ciências humanas e sociais na busca do entendimento, enfrentamento e propostas de combate e superação da violência em suas diversas manifestações na escola. No desenvolvimento do estudo são trabalhadas as seguintes áreas temáticas: Violência escolar em suas diversas manifestações – *bullying* e preconceito; Violência na escola, trabalho, família, cultura e comunidade; Formação, educação, inclusão e direitos humanos contra a violência; Enfrentamento das diversas expressões da violência na sociedade; Experiência com as diferenças humanas e a diversidade cultural no Brasil e demais países latino-americanos.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

A ideia de pensar o Projeto Escola Sem Partido e o Movimento Educação Democrática como movimentos antagônicos na luta pela liberdade acadêmica de ensinar e de aprender nos remete à compreensão de que tais movimentos disputam sentidos sempre abertos, demandados pela precariedade e contingência do campo social e político.

Nessa perspectiva, compreendemos que significados atribuídos ao ensinar e ao aprender, assim como aos “direitos” que competem a professores e alunos, quando polarizados, com visões centralizadas, tendem a (de) limitar e controlar práticas (para além das) escolares. Ser “sem partido”, “democrático”, “pelo ensinar”, “para o aprender”, dentre muitas outras bandeiras de luta assumidas e defendidas nesses processos, significa produções de sentidos, identificações políticas produzidas em políticas antagônicas, visto que sujeitos (e suas práticas) estão sempre sobredeterminados pelas lógicas de equivalência (LACLAU, 2013), longe de uma completude inalcançável.

Mapear e destacar ações desenvolvidas em prol do movimento da liberdade de cátedra, a partir da relação escola/democracia significa produzir sentidos em defesa da liberdade de ensinar e de aprender.

Referências

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

_____. Ministério da Educação. **Planejando a próxima década: conhecendo as 20 metas do PNE**. Brasília: MEC, 2014.

FRIGOTTO, Gaudêncio (org.). **Escola “sem” partido: esfinge que ameaça a educação e a sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: UERJ, LPP, 2017.

LACLAU, Ernesto. **Emancipação e diferença**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2011.

_____. **A razão populista**. Tradução de Carlos Eugênio Marcondes de Moura. São Paulo: Três Estrelas, 2013.

_____; MOUFFE, Chantal. **Hegemonia e Estratégia Socialista: por uma política democrática radical**. Tradução de Joanildo A. Burity. Josias de Paula Jr. e Aécio Amaral. São Paulo: Intermeios, 2015 (Coleção Contrassensos).

MACEDO, Elizabeth. Base Nacional Comum para Currículos: direitos de aprendizagem e desenvolvimento para quem? **Educação & Sociedade**, v. 36, n. 133, p. 891-908, dez. 2015.

_____. Base Nacional Curricular Comum: a falsa oposição entre conhecimento para fazer algo e conhecimento em si. **Educação em Revista**, v. 32, n. 2, p. 45-68, jun. 2016.

_____. As demandas conservadoras do movimento Escola Sem Partido e a Base Nacional Curricular Comum. **Educ. Soc., Campinas**, v. 38, nº. 139, p.507-524, abr.-jun., 2017.

MENDONÇA, Daniel de. Antagonismo como identificação política. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 9. p. 205-228, set./dez. 2012.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei; MAROCCO, Andréa de Almeida Leite. **Liberdade de cátedra e a Constituição Federal de 1988: alcance e limites da autonomia docentes**. In: CAÚLA, Bleine Queiroz et al. *Diálogo ambiental, constitucional e internacional*. Fortaleza: Premium, 2014. v. 2. p. 213-238.

Disponível em

https://abmes.org.br/arquivos/documentos/hwr_artigo2014-liberdadecatedra_unifor.pdf. Acesso em: 20. Abr. 2019.a