PNE, POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO: NOVAS FORMAS DE ORGANIZAÇÃO E PRIVATIZAÇÃO

Luiz Fernandes Dourado
(Organizador)

anpae

Luiz Fernandes Dourado (Org.)

PNE, POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO: NOVAS FORMAS DE ORGANIZAÇÃO E PRIVATIZAÇÃO

ANPAE

2020

Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação

Presidente

Romualdo Luiz Portela de Oliveira

Vice-presidentes

Andréia Ferreira da Silva (Nordeste)

Carina Elisabeth Maciel (Centro-Oeste)

Elton Luiz Nardi (Sul)

Ney Cristina Monteiro de Oliveira (Norte)

Conselho Editorial

Almerindo Janela Afonso, Universidade do Minho (UMinho), Portugal

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

Candido Alberto Gomes, Universidade Católica de Brasília (UCB), Brasília, Brasil

Carlos Roberto Jamil Cury, PUC Minas / Universidade Federal 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, Universidade Cidade de São Paulo (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, Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Brasil

Maria Beatriz Moreira Luce, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (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

D739pn

PNE, políticas e gestão da educação: novas formas de organização e privatização. Luiz Fernandes Dourado, Organizador, (Meio Eletrônico) - Brasília: Anpae, 2020.

E-book, Formato PDF, 435 páginas

ISBN: 978-65-87561-05-9

1.Plano Nacional de Educação 2. Política Educacional 3. Gestão da Educação. 4. Privatização I. Dourado, Luiz Fernandes, II. Título

CDD 378.101 CDU 37.014.542/49

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

Revisão – Vera Lúcia Bazzo.

Distribuição gratuita.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 9

- Naura Syria Carapeto Ferreira

PNE, POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO: NOVAS FORMAS DE ORGANIZAÇÃO E PRIVATIZAÇÃO 10

- Luiz Fernandes Dourado

SEÇÃO I
PNE, POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: DIREITO, CONCEPÇÕES, NOVAS FORMAS DEORGANIZAÇÃO E PRIVATIZAÇÃO

CAPÍTULO I. PNE E O DIREITO À EDUCAÇÃO EM TEMPOS DE PANDEMIA 35

- Vera Lúcia Bazzo

CAPÍTULO II. A POLÍTICA EDUCACIONAL E O DISCURSO NEOCONSERVADOR: O QUE HÁ DE NOVO NA VELHA AGENDA DO MERCADO? 52

- Romilson Martins Siqueira

CAPÍTULO III. DIREITA, VOLVER! A ONDA CONSERVADORA E A MILITARIZARIZAÇÃO DE ESCOLAS PÚBLICAS 68

- Erasto Fortes Mendonça

CAPÍTULO IV. PNE, NOVA GESTÃO PÚBLICA E REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA 87

- Luciana Rosa Marques;
- Carla Cristina de Moura Cabral
- Iágrici Lima Maranhão

CAPÍTULO V. EDUCAÇÃO INFANTIL E A META DE UNIVERSALIZAÇÃO E AMPLIAÇÃO NOS MUNICÍPIOS GOIANOS 100

- Elka Cândida de Oliveira Machado

CAPÍTULO VI. RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADO E SEUS DESDOBRAMENTOS NO CAMPO EDUCACIONAL: UM ESTUDO SOBRE A PRIVATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL **122**

- Roselane Fatima Campos

CAPÍTULO VII. PNE (2014-2024) E A EDUCAÇÃO INFANTIL: EMBATES NA PROPOSIÇÃO DAS POLÍTICAS DE ESTADO PARA A CRIANÇA **145**

- Adriane Guimarães de Siqueira Lemos

SEÇÃO II

PNE, POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: DIREITO, CONCEPÇÕES, ORGANIZAÇÃO E GESTÃO

CAPÍTULO VIII. PNE, POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA NO BRASIL: EXPANSÃO, FLEXIBILIZAÇÃO E PRIVATIZAÇÃO **163**

- Luiz Fernandes Dourado
- Karine Nunes de Moraes
- Rosselini Diniz Barbosa Ribeiro

CAPÍTULO IX. A META 12 DO PNE (2014-2024) E A PRIVATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA: CONCEPÇÕES DE SOCIEDADE EM DISPUTA **188**

- Frederico Dourado Rodrigues Morais

CAPÍTULO X. A EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E O PNE 2014-2024: UM ESTUDO DA META 12 E SEUS INDICADORES **205**

- Rosselini Diniz Barbosa Ribeiro

CAPÍTULO XI. QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA E O PNE 2014-2024: INTERESSES E PROCESSOS EM DISPUTAS **223**

- Maria Aparecida Rodrigues da Fonseca

CAPÍTULO XII. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024) E A PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU: UM ESTUDO SOBRE O PROEB NA UFG **241**

- Lorena Bernardes Barcelos

SEÇÃO III

PNE, BNCC e VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO

CAPÍTULO XIII. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR E A FORMAÇÃO DE PROFESSORES: A AUTONOMIA DOCENTE EM QUESTÃO **258**

- Romilson Martins Siqueira
- Luiz Fernandes Dourado
- Marcia Angela da S. Aguiar

CAPÍTULO XIV. FORMAÇÃO DE PROFESSORES: POLÍTICAS EM CONSTRUÇÃO, CONCEPÇÕES EM DISPUTA **281**

- Leda Scheibe

CAPÍTULO XV. O ESTATUTO DO TRABALHO DO PROFESSOR/ESCOLA NAS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES NO BRASIL (1969-2019): BALANÇO DO CINQUENTENÁRIO DO ESTÁGIO E PERSPECTIVAS **295**

- Valdeniza Maria Lopes da Barra

CAPÍTULO XVI. O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024) E A PROFISSIONALIZAÇÃO DOCENTE: DESAFIOS E PERSPECTIVAS **319**

- Juliane Aparecida Ribeiro Diniz

CAPÍTULO XVII. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E TRABALHO DOCENTE: LACUNAS NA VALORIZAÇÃO DO TRABALHADOR? **339**

- Ana Carolina Giannini Silva

SEÇÃO IV

PNE, PLANOS, FINANCIAMENTO E GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO

CAPÍTULO XVIII. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, FUNDEB E OS DESAFIOS PARA O CONTROLE SOCIAL DA EDUCAÇÃO **353**

- Ana de Fátima P. de Sousa Abranches;
- Henrique Guimarães Coutinho;
- Janete Maria Lins Azevedo;

CAPÍTULO XIX. SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO E PROJETO DE EDUCAÇÃO PARA O PAÍS: CONCEPÇÕES, PROPOSIÇÕES E DISPUTAS **372**

- Walisson Maurício de Pinho Araújo

CAPÍTULO XX. A META 19 DO PNE 2014-2024 E OS PMEs DAS CAPITAIS BRASILEIRAS: IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO DEMOCRÁTICA **399**

- Edson Ferreira Alves

CAPÍTULO XXI. APONTAMENTOS SOBRE O PERCURSO HISTÓRICO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: CONTINUIDADE NA DESCONTINUIDADE **422**

- Alessandra de Oliveira Santos
- Vinicius Correia Amaral

APRESENTAÇÃO

A coletânea **“PNE, POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO: NOVAS FORMAS DE ORGANIZAÇÃO E PRIVATIZAÇÃO”**, organizada pelo Professor Dr. Luiz Fernandes Dourado, é resultado de pesquisas articuladas a temáticas que abordam a avaliação do PNE, com especial desdobramento no que concerne ao processo de materialização ou não deste plano e conta com a participação de pesquisadores nacionais da UFG, UFPE, UFPR, UFSC, UnB, PUCGO e Fundaj e estudantes do PPGE UFG.

Este e-book envolveu esforço político-pedagógico por meio da introdução de novos aportes para a formação de pesquisadores a partir de duas frentes articuladas: a consolidação de atividades de pós-doutorado e oferta de curso sobre o PNE no PPGE da UFG e a consolidação de grupo de pesquisadores das várias instituições mencionadas, bem como a oferta de seminários nacionais e webinários que permitiram a estruturação da Rede de Estudos e Pesquisas sobre Políticas Públicas de Educação (REPPE) e de seu canal de comunicação.

Partilhando deste movimento, na condição de membro participante da REPPE, destaco que a presente coletânea, estruturada em quatro sub eixos articulados, propicia ao leitor fecundas análises sobre o contexto atual ao focalizar os desdobramentos das políticas educacionais, com especial recorte para a apreensão e discussão crítica sobre o PNE e as novas formas de organização e privatização. Trata-se de esforço teórico instigante cuja coesão analítica contribui, efetivamente, para o debate sobre as políticas públicas de educação, seus contornos, potencialidades, simulacros e retrocessos.

Naura Syria Carapeto Ferreira

PNE, POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO: NOVAS FORMAS DE ORGANIZAÇÃO E PRIVATIZAÇÃO

Luiz Fernandes Dourado[1]

É propósito deste e-book retomar, historicamente, a relação entre Plano Nacional de Educação (PNE), políticas e gestão, dando prosseguimento a pesquisas desenvolvidas e em desenvolvimento[2], que têm por eixo análises sobre os limites estruturais e conjunturais, sobretudo, do PNE 2014-2024, com especial ênfase na compreensão do processo de tensão entre a proposição e a materialização deste plano, suas diretrizes, metas e estratégias. Alia-se a esses processos de investigação a adoção de novos formatos pedagógicos, incluindo a oferta de pós-doutorado envolvendo a efetiva participação de pesquisadores de várias Universidades e a criação da Rede de Estudos e Pesquisas sobre Políticas Públicas de Educação (REPPE)[3]. Neste contexto, este e-book apresenta resultados de pesquisas, visando, por meio de análises que se intercruzam, apreender, na conjuntura atual, quais são os contornos, os retrocessos, os limites e as potencialidades do processo de materialização ou não do PNE, a partir de vários olhares e perspectivas analíticas, na tentativa de analisar a intersecção entre plano, políticas e gestão da educação num contexto de novas formas de organização, gestão e privatização.

Palavras-chave: PNE. Políticas. Gestão. Novas formas de organização e de privatização. Militarização.

---

[1] Professor Titular Emérito da UFG, Membro da REPPE, Diretor da Anpae e membro do FNPE

[2] A esse respeito, destacam-se estudos e projetos de pesquisa: Dourado, L.F .Avaliação do Plano Nacional de Educação - PNE (2001-2005); Dourado, L.F et al. Avaliação do Plano Nacional de Educação (2001-2008); Dourado, L.F et al. Avaliação do PNE (2001-2010); Dourado, L.F. Políticas de Expansão e Interiorização da Educação Superior Pública Federal no período de 2003 a2014: novos formatos, dinâmicas e formas de gestão - status: concluído; Dourado, L.F. Avaliação do PNE : epicentro das políticas educacionais? – concluído. Projeto PNE, Políticas e gestão da educação: novas formas de organização e privatização - em andamento; Plano de Trabalho de pós doutorado [Márcia A. S. Aguiar (Políticas de Formação de Profissionais da Educação Básica no Governo Lula (2003/2010): a influência das entidades acadêmicas do campo educacional); Erasto F. Mendonça/Unb (Políticas e gestão da educação: novas formas de organização e privatização - o processo de militarização de escolas públicas no Brasil); Luciana R. Marques/UFPe (Nova gestão pública e a gestão escolar: um estudo comparativo entre Pernambuco e Goiás), Roselane F. Campos/UFSC (Relação público-privado e seus desdobramentos no campo educacional: um estudo sobre a privatização da gestão da educação pública); Romilson M. Siqueira/PUCGO (observatório da educação infantil no PNE e planos estaduais da educação: arena e política em que se entrecruzam discursos, retóricas e práticas)]. A respeito ver, entre outros: DOURADO (2006,2012, 2017, 2017a, 2020). AGUIAR (2010), BAZZO & SCHEIBE (2019). ARAÚJO (2020).

[3] A Rede de Estudos e Pesquisas sobre Políticas Públicas de Educação (REPPE) visa consolidar a cooperação Científico-Acadêmica entre as equipes de pesquisadores/as em educação da UFG (Luiz F. Dourado e Karine N. de Moraes), UFPE (Márcia A. da S. Aguiar, Janete M. L. Azevedo e Luciana Rosa Marques), UFSC (Leda Scheibe, Roselane Campos e Vera L. Bazzo), UnB (Erasto F. Mendonça), UFPR (Naura S. C. Ferreira), PUCGO (Romilson M. Siqueira),Fundaj (Ana F. P.S. Abranches). A rede de cooperação científico-acadêmica se constituiu no bojo das atividades de pós-doutoramento interligados ao PPGE da UFG e ampliou a sua capilaridade interinstitucional envolvendo pesquisadores de várias universidades, tendo por eixo a temática PNE, Políticas e gestão da Educação: novas formas de organização e privatização. Foi criado um canal no youtube e vários webinários são oferecidos.

Tendo como pressuposto analítico que o PNE 2014/2024 dever-se-ia constituir em efetiva política de Estado para a educação e, portanto, ser o epicentro das políticas educativas[4], por expressar, por ocasião de sua aprovação e promulgação, uma efetiva proposição de planejamento em educação pautado em pacto federativo e democrático, busca-se deslindar o processo de materialização deste plano, situando, na conjuntura atual, quais são os contornos, os retrocessos, os limites e as potencialidades desse complexo processo, a partir de estudos e pesquisas que se articulam em eixos e em subtemáticas, abordando a intersecção entre plano, políticas e gestão da educação num contexto de novas formas de organização, de gestão e de privatização.

Diferentes análises e pesquisas sobre as políticas e sobre a gestão da educação básica e superior vêm se desenvolvendo, nas últimas décadas, nos cenários nacional e internacional. Por se tratar de processos e de cenários complexos, ainda que sintonizados por orientações e por uma agenda geral, em particular dos organismos multilaterais, é fundamental não negligenciar que diferentes sujeitos, institucionais ou não, influenciam tais processos fruto de orientações, compromissos e perspectivas – em escala local, nacional, regional e mundial, cujas prescrições hegemônicas têm sido, em grande medida, assimiladas e/ou naturalizadas no processo de efetivação de políticas públicas direcionadas à educação. Necessário destacar, portanto, que a referida discussão se articula a processos mais amplos do que à dinâmica nacional e inter e intra institucional, sem negligenciar, nesse percurso, a real importância das instituições e dos processos de regulação decorrentes de seu papel social e relativos à sua organização, sua cultura, sua gestão, e seu financiamento.

Assim, é fundamental não perder de vista que as políticas educacionais, como expressão da materialização da ação do Estado/Governo, são mediadas pelo contexto sociocultural mais amplo, bem como pelas regulamentações, regulações e dinâmicas de financiamento, de avaliação e de gestão, nem sempre circunscritas à dimensão educacional, mas, certamente, resultantes de macro processos que impactam as políticas públicas,

[4] A esse respeito, Dourado (2017, p. 26) afirma que "É fundamental destacar que o PNE, se entendido como eixo das políticas educacionais, pode representar um avanço para a educação básica e superior, a despeito de alguns limites, tensões e ambiguidades do texto aprovado. Por outro lado, é também fundamental considerar que a discussão e a materialização das políticas, bem como a gestão da educação - especialmente do Plano Nacional de Educação entendido como seu epicentro -, expressam uma tessitura sócio-política que demarca questões mais abrangentes e complexas, envolvendo as agendas transnacionais, o Estado Nacional, a relação entre os entes federados, as especificidades do sistema educacional brasileiro, a gestão, a avaliação e o financiamento, a qualidade e as concepções político-pedagógicas norteadoras, entre outros".

sobretudo a partir de políticas de ajustes fiscal, que objetivam reduzir o papel do Estado no tocante a essas políticas e seus desdobramentos.

Indicações teóricas preliminares - Internacionalização ou globalização da educação: rumo a uma agenda comum?

A globalização apresenta-se marcada por paradoxos e por contradições, que retratam o caráter difuso e articulado desta nova fase de acumulação capitalista. Essa dinâmica social, marcada por apropriação econômica em escala mundial, potencializa o desenvolvimento de relações, processos e estruturas de dominação e, ao alterar as formas de sociabilidade, propicia, paradoxalmente, segundo Ianni (2004, p. 144), a emergência de "grupos sociais, classes sociais, estruturas de poder, acomodações, tensões e lutas em escala mundial". É neste cenário de mudanças sociais, intensificadas pela progressiva diferenciação dos ambientes geopolíticos e por expressivo e desigual avanço tecnológico, que se efetivam alterações no mundo do trabalho e da produção, as quais, por seu turno, redimensionam as esferas da atividade humana. Estabelece-se, portanto, um espaço contraditório, em que se generalizam e se desenvolvem tecnologias favoráveis à integração e, paradoxalmente, a novas formas de inclusão dependente.

Tal processo não é resultante, em si mesmo, do avanço tecnológico, mas, sim, das novas formas de acomodação histórica do modo de produção capitalista, que alteram as formas de sociabilidade e, consequentemente, a relação entre as forças sociais, as quais, sob a hegemonia do *ethos* privado, sofrem a influência das tecnologias eletrônicas, informáticas e cibernéticas (DOURADO, 2008; 2020).

Nesse cenário, algumas agendas se intensificam ou refluem, demarcadas por tendências que não se traduzem, necessariamente, de maneira padronizada, mas que guardam bases conceituais equivalentes, cujas resultantes revelam uma lógica global que se materializa de maneira desigual e combinada. Ou seja, sem uma aparente sincronia, orquestram-se processos e ajustes, que, tendencialmente, ao se articularem, propiciam condições para o questionamento e para a complexificação das próprias bases que se buscam instituir e institucionalizar no movimento do global.

Tal dinâmica situa o contexto atual como mediado por interesses e contradições que se traduzem no movimento hegemônico e em sua negação, afirmação, negação,

afirmação… cujos desdobramentos são históricos e marcados por múltiplas determinações, que configuram o global ou a globalização como processo dinâmico.

A esse respeito da globalização, Ortiz (2009, p. 248) afirma que

> A globalização pode ser caracterizada como um processo social que define uma nova situação. Um processo não é nunca homogêneo, tampouco harmonioso, isento de conflitos, nele se inserem interesses e contradições. Um dos inconvenientes da perspectiva sistêmica é que ela prescinde dos agentes sociais. Nela, os indivíduos e as instituições agem, apenas para confirmar a lógica do sistema. Uma outra forma de pensar é dizermos que a globalização é produzida e reproduzida segundo linhas de força. Conhecê-las é desvendar os seus traços hegemônicos. A ideia de situação é também fecunda para apreendê-la. Uma situação é uma totalidade que atravessa as diferentes partes por ela envolvidas. Não é necessária uma interconexão sincrônica entre os elementos que a constituem, ao se situarem no interior desta totalidade, as partes se redefinem. Esta perspectiva analítica encerra algumas vantagens conceituais. Ela permite, em primeiro lugar, evitar uma oposição rígida entre o velho e o novo. O crucial não é a ruptura separando o passado do presente, mas o fato de ambos serem tensionados pelo fluxo que os atravessa. A contemporaneidade não se refere apenas ao novo, toda uma tradição (e lembro, existe uma tradição da modernidade) a alimenta, a contrasta, e se faz atual. Um segundo aspecto nos remete à noção de espaço. As oposições local/nacional, nacional/global, local/global, ancoravam-se nas existências de polos antagônicos. Do ponto de vista da nação ou da região, a globalização seria algo exterior às suas fronteiras. Entretanto, ao dizer que as partes são atravessadas e redimensionadas pelo seu fluxo, essas antinomias se rompem. O cotidiano não se limita à esfera do local, este é o pressuposto para existência de qualquer cultura. Neste sentido, a modernidade-mundo somente se realiza quando se “localiza”. Para se materializar enquanto cultura mundializada, ela deve exprimir-se na cotidianidade dos hotéis, ferrovias, aeroportos, supermercados, shopping-center, nos filmes e painéis de publicidade. Isso significa que o espaço no qual circulam as pessoas é atravessado por forças diversas. Local, nacional, mundial, não são unidades autônomas, elas se entrelaçam, determinando o quadro social das espacialidades. O lugar é o cruzamento dessas diferentes linhas de força no seio de uma situação determinada. Por fim, o fato de nos liberarmos de uma concepção linear do tempo, nos permite pensar uma situação na qual coabitam temporalidades e espacialidades diferentes. Existem nações, regiões, civilizações, grupos indígenas, tradições as mais diversas. A própria modernidade é múltipla, sua realização encerra histórias específicas. A heterogeneidade do mundo encontra-se, assim, articulada a um fluxo, cuja dimensão transborda as fronteiras regionais ou nacionais.

Compreender essa nova geopolítica implica desvendar sua dinâmica marcada por uma hegemonia econômica que se realiza, paradoxalmente, de maneira diversificada e conflitiva. Ou, como afirma Ortiz (2009, p. 246), significa a apreensão da relação dialética entre base material e superestrutura, na medida em que a "unicidade postulada no plano econômico e tecnológico seria imprópria para se compreender a dimensão cultural […] pois no espaço da modernidade-mundo, a diversidade cultural adquiriu, cada vez mais, uma presença expressiva (inclusive, controversa, como no debate sobre o fundamentalismo religioso)".

É a partir desse quadro complexo e de seus paradoxos que se pode avançar na investigação sobre a ação do Estado, no tocante à proposição de políticas e a sua materialização, como feixe de múltiplas determinações, orientado, tendencialmente, pela hegemonia do mercado, mas, contraditoriamente, marcado por outras discussões e posições traduzidas nos movimentos sociais, os mais diversos, e no delineamento e configuração histórica de uma dada, complexa e multifacetada sociedade civil (DOURADO, 2020).

A partir dessas concepções, propõe-se o questionamento a algumas assertivas amplamente usuais no campo das políticas educacionais, defendidas por diversos sujeitos, institucionais ou não, que ora ratificam o papel de autonomia da educação e de suas políticas, ora enfatizam a sua mera subordinação ao econômico. Desse modo, incorrem no viés analítico de pensar a educação dissociada das questões mais amplas ou de reduzi-las ao espaço estrito do movimento do institucional. Tais posturas negligenciam o fato de que a educação é uma prática social, portanto, constitutiva e constituinte das relações sociais mais amplas (FRIGOTTO,1996), a partir de embates e de movimentos que traduzem distintas concepções de homem, de mundo e de sociedade como resultante do complexo e contraditório processo de socialização. A educação é, portanto, historicamente produzida pelo homem e tem, nas instituições educativas, *lócus* de produção e de apropriação do saber, espaços em que as políticas, a gestão e os processos organizam-se, coletivamente ou não. Este processo é sempre resultante das condições objetivas e, também, do envolvimento e do compromisso de diferentes sujeitos sociais, incluindo gestores e professores, estudantes, pais, comunidade em geral. Por outro lado, é fundamental destacar que tal processo não é autônomo, pois encontra-se imerso nas relações sociais mais amplas da qual é parte e faz parte.

As políticas e a gestão da educação no Brasil: paradoxos e retrocessos

As políticas de Estado passaram, nas últimas décadas, por alterações significativas. Nesse cenário, as políticas educacionais têm sido focalizadas por ângulos e por perspectivas distintas, indo desde concepções que concebem a educação como direito e bem público até a perspectivas que veem essa prática social como mercadoria a ser livremente comercializada.

Isto quer dizer que tal processo, desigual e combinado, envolve questões como a concepção de educação, as políticas de gestão, o financiamento e a avaliação, a relação público e privado, bem como as dinâmicas de formação, a organização e os objetivos institucionais, os processos de acesso e permanência, entre outros. Tais definições, contudo, não se apresentam de modo homogêneo, mas são, cotidianamente, marcadas por conflitos e contradições.

Segundo Dourado (2020, p. 3),

> Esse cenário de mudanças e também de crise do capitalismo — que é transnacional — tem possibilitado o aprofundamento de reformas neoliberais sob o eixo da redução do Estado nas políticas sociais e sua retomada para a expansão do capital, novos formatos e complexificação de processos de privatização, desregulamentação da economia, flexibilização da legislação trabalhista, novos processos de gestão, financiamento, regulação e avaliação. Enfim, vivenciamos, em escala global e com impacto nos contextos nacionais e locais, a naturalização do processo de financeirização cuja lógica, dinâmica e alavanca de poder só contribuem para a reprodução do capital.

Tal perspectiva não significa negligenciar os movimentos estruturais que constroem uma dada hegemonia, constitutiva das novas formas de sociabilidade capitalista e marcada pela centralidade do mercado. Não por ocaso, assiste-se, no âmbito da Organização Mundial do Comércio, a ações direcionadas ao enquadramento da educação, em todos os seus níveis, na lista de serviços, cuja comercialização internacional deve ser progressivamente isenta de barreiras. Este processo, se normativizado, implicará enormes restrições à autonomia dos países diante das diretrizes e bases nacionais para a educação, resultando em busca de direcionamento e indução “homogenizadora” dos processos regulatórios e de regulamentação, definição dos padrões de oferta e de outros processos de regulação supranacionais _ exemplos nessa direção podem ser realçados no esforço dos mercados

comuns em estabelecer uma agenda base para as políticas sociais, em particular para a educação. Assiste-se, ainda, em consonância com esse movimento, a inserção paulatina de instituições e empresas transnacionais de ensino, acarretando, no caso brasileiro, um processo de financeirização da educação, especialmente, da educação superior a distância.

A respeito da financeirização, Bastos (2013, p. 1-2) afirma:

> Pode-se conceituar a financeirização como o modo atual de funcionamento do capitalismo global, originado na década de 1980, contemporâneo da mundialização financeira. Esse modo é marcado pela importância da lógica da especulação, ou seja, por decisões de compra (venda) de ativos comandadas pela expectativa de revenda (recompra) com lucros em mercados secundários de ações, imóveis, moedas, créditos, commodities e vários outros ativos. A financeirização é sistêmica e de escopo mundial, vale dizer, impacta as relações econômicas internacionais e as torna crescentes transnacionais, atravessadas por fluxos de capital transfronteiriços capazes de influenciar o comportamento de economias nacionais. Isso não quer dizer que todos os países integrados à economia mundial capitalista experimentam o mesmo grau de aprofundamento da financeirização, mas bancos, empresas, grandes investidores e famílias (por meio de investidores institucionais) tendem a ser atraídos pelos ganhos esperados pelas atividades especulativas que influenciam a própria estrutura de setores econômicos e dos mercados de câmbio, commodities e de trabalho. Os Estados passaram a depender mais das receitas tributárias geradas pelos movimentos de expansão financeira, porém experimentam desequilíbrios fiscais severos depois das crises financeiras verificadas regularmente desde a década de 1980.

Carvalho (2016, p. 11) afirma, ainda, que no caso da educação superior

> Seguindo a tendência internacional, além das táticas adotadas pelas IES mercantis para atrair a demanda, foram promovidas transformações no âmbito dos negócios. Destacam-se a profissionalização da gestão dos estabelecimentos educacionais e a transfiguração de universidades e centros universitários em grandes conglomerados ou *holdings*. Outra estratégia usada consiste na venda parcial do estabelecimento nacional ao capital estrangeiro. A manifestação mais significativa deste fenômeno pode ser observada, a partir de 2007, por meio das aquisições realizadas por Fundos *Private Equity* e da abertura de capital de empresas educacionais na Bolsa de Valores de São Paulo.

Cumpre destacar, ainda, que a educação como tendência, neste contexto, efetiva-se por meio de arranjos institucionais os mais diversos, em razão da demanda diversificada da fase atual de reestruturação capitalista que, ao engendrar mudanças nos processos de organização, gestão e financiamento da educação, avança, sobremaneira, em novas formas de apropriação do fundo público pelo setor privado[5]. Este processo vai se intensificar no contexto da crise sanitária (Covid-19) e de seus desdobramentos no campo econômico e nas políticas sociais, com especial relevo no cenário educacional.

Nessa direção, situam-se reformas de Estado em curso, fortemente marcadas por alterações no mundo do trabalho, pela fragmentação e precarização das condições de trabalho, com fortes impactos no redirecionamento do papel do Estado e de suas políticas, sobretudo das políticas públicas ou sociais. Indispensável destacar, contudo, que as condições objetivas em que se efetivam tais reformas têm ressonância direta com o estágio de efetivação de direitos e de políticas sociais, com o grau de mobilização dos trabalhadores, com a distribuição de renda, enfim, com as condições objetivas materiais e culturais disseminadas ou não, bem como influencia a relação direta com a dimensão política da ação estatal frente às demandas e às tendências transnacionais do capital.

No tocante às políticas para a educação, assiste-se à efetivação de uma macro agenda que, a despeito de suas diferentes formas e possibilidades de materialização, vai contribuindo para uma geopolítica global desta área. Este processo, contudo, não significa um cenário de padronização. Ou seja, essa perspectiva contrapõe-se à visão de que estamos vivenciando um cenário padronizado de reformas que traduz um movimento unilateral e coeso de mudanças nas políticas para a educação global. Ou ainda, que tais mudanças são apenas resultantes das ações dos organismos multilaterais no campo. Ao contrário, ratifica a compreensão no pressuposto de que o cenário é desigual e de que as políticas legitimam a desigualdade como estrutural, naturalizando-as como sendo base constitutiva de um sistema que, para ser massificado e, portanto, possível, deve se expandir por meio de oferta diversificada e diferenciada entre países, instituições, áreas de conhecimento, disciplinas, sujeitos institucionais ou não.

Ao mesmo tempo, define-se um processo de hierarquização balizado por procedimentos « estandardizados » de avaliação, em larga escala, reduzidos ao uso de

[5] A respeito ver: Adrião (2018); Ball (2004); Dourado e Oliveira (2009); Sguissardi (2013), entre outros.

instrumentos de mensuração que negligenciam a complexidade dos sistemas de ensino e de suas instituições e sujeitos, bem como as variáveis que se interpõem na produção e na disseminação do saber, sugerindo, ainda, que a qualidade da educação se articula a dimensões extra escolares e intraescolares[6]. Nesse sentido, utiliza-se de argumentos racionais e científicos, como se estes fossem marcados pela neutralidade, para legitimar ações políticas já delineadas ou em processo de proposição.

A esse respeito, destacamos o uso da bibliometria[7], largamente utilizada para a mensuração da produção do conhecimento e de suas características, sobretudo, nas ciências da terra e da natureza, como domínio ou metodologia de legitimação às diferentes formas de avaliação e de *ranking* entre as instituições, áreas do conhecimento, pesquisadores e, portanto, das políticas e da gestão da educação, sobretudo da educação superior.

Essas constatações nos permitem ressaltar alguns elementos que compõem a agenda transnacional e que se materializam no Brasil, a partir da tensão entre a agenda transnacional, a nacional e a local.

O cenário atual brasileiro é marcado por grandes retrocessos na agenda das políticas públicas e educacionais decorrentes, dentre outros motivos, do golpe de 2016 e da proposição denominada “uma ponte para o futuro”. Como decorrência desse processo, vários retrocessos se efetivam: a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016; a reforma trabalhista e previdenciária, dentre outros.

Segundo Dourado (2020, p. 9),

---

[6] Segundo Dourado (2020, p. 180), “Uma educação de qualidade implica, portanto, considerar a multiplicidade desses aspectos, como resultado de processos coletivos e democráticos, articulados à concepção de educação e qualidade social, às condições de acesso e permanência, aos sujeitos envolvidos no processo e suas condições concretas, à dinâmica formativa e aos aspectos político-pedagógicos que consubstanciam o ato educativo, envolvendo a aquisição e a produção de conhecimentos e saberes significativos, a avaliação formativa, a definição coletiva de base comum nacional que garanta a unidade na diversidade. É preciso pensar em processos avaliativos mais amplos, vinculados a projetos educativos democráticos e emancipatórios, contrapondo-se à centralidade conferida à avaliação como medida de resultado, que se traduz em instrumento de controle, ranqueamento e competição institucional”. A respeito das dimensões da qualidade ver Dourado e Oliveira (2009).

[7] A respeito da bibliométrie, Fillatreau (2008, p. 61) afirma que “En France, la bibliométrie – longtemps cantonnée à des cercles assez restreints de décideurs en stratégies de recherche et de chercheurs en sociologie et histoire des sciences – est de plus en plus largement utilisée dans une grande diversité de situations d'évaluation. On trouve des indicateurs bibliométriques dans les rapports annuels de performance du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, dans les rapports d'objectifs des institutions de recherche, dans la communication promotionnelle de certaines de ces institutions, dans les évaluations de projets de recherche au travers des performances bibliométriques de leurs porteurs – et, de plus en plus, dans les jurys de concours et de promotions des chercheurs individuels”.

> Esse cenário complexo, marcado por disputas significativas entre o Congresso e o Governo Federal, agravou-se por conta do novo golpe de Estado, materializado no processo de impeachment da presidente Dilma, e pela intensificação de políticas de ajuste fiscal conservadoras que caminham na contramão da consolidação das políticas sociais, resultando, em muitos casos, numa minimização dessas políticas. A ascensão de Michel Temer à presidência da república em 2016, após o impeachment e apoiada em um processo de mudanças em estreita articulação às demandas do capital, efetivou-se por meio de uma correlação de forças direcionadas à naturalização e expansão da apropriação do fundo público pelo capital e, novamente, pela contraposição às conquistas sociais — especialmente àquelas decorrentes da Constituição Federal de 1988 — expressas por políticas de ajustes neoliberais. Por meio de emendas à Constituição e reformas, o Executivo e o Legislativo, com apoio de setores dominantes, vai se desvelando um projeto societário excludente, expressão das demandas das classes dirigentes em sintonia ao movimento global de reestruturação capitalista, o que confirma a lógica excludente da burguesia nacional com o processo da formação social brasileira e sua democratização. Essa opção de política econômica, característica das elites conservadoras e financeiras, afeta mais diretamente a classe trabalhadora e significou um recuo histórico, sem precedentes, no esforço histórico de democratização do Estado brasileiro. Deve ser ressaltada, no caso brasileiro, a análise e proposição feitas pela Fundação Ulysses Guimarães no programa denominado de Uma Ponte para o Futuro17, que anunciava os caminhos da defesa de ajuste e reforma fiscal, da reforma da previdência, de emendas à Constituição Federal, entre outros.

Por essas razões, a análise das políticas e da gestão da educação no Brasil implica ir além da descrição dos seus processos de concepção e/ou de execução, importando, sobremaneira, apreendê-las no contexto das relações sociais em que se forjam as condições para a sua proposição e materialidade.

Segundo Dourado (2019, p. 11), vários retrocessos se efetivam na “área educacional, a reforma do ensino médio (aprovada pela Lei nº 13.415/2017) e a aprovação da Base Nacional Comum Curricular, a partir de dicotomia da educação básica, apresentam-se como importantes retrocessos na agenda educacional, inclusive na materialização do PNE”. A este processo, identificam-se várias iniciativas de flexibilização dos marcos regulatórios, envolvendo a formação inicial e continuada, a EaD, entre outros.

Para melhor compreensão do atual sistema educacional brasileiro, é fundamental situar as políticas direcionadas à educação, sobretudo, por meio da análise de sua relação com o PNE, sua materialização ou secundarização. Neste contexto, analisar e avaliar a

proposição de ações e estratégias, especialmente pelo governo federal, é fundamental, tendo em vista, sobretudo, o reforço à agenda neoliberal e ultraconservadora, que, segundo Dourado (2020, p. 11), complexificaram-se no Governo Bolsonaro

> [...] cujas sinalizações e políticas caminham para o aprofundamento das políticas de ajustes neoliberais, incluindo a retomada e o aprofundamento da proposta de reforma previdenciária, intensificação do processo de privatização do público, retrocessos nas agendas das políticas públicas e, no campo educacional, por redirecionamento conservador das políticas para a área, pela secundarização do PNE e por expressivos cortes nos orçamentos, com especial destaque para as instituições de educação superior federais e para a educação básica pública, entre outras.

É propósito deste e-book buscar apreender, no feixe dessas proposições, os limites e as possibilidades da gestão destas políticas, de modo a propiciar elementos para a compreensão dos processos de gestão, de organização, de regulação e de financiamento, bem como os arranjos institucionais que contribuem para a materialidade ou não das políticas e do PNE na complexa organização da educação no Brasil, além de contribuir para a compreensão de proposições de novas formas de organização, gestão e privatização.

Nessa direção, é fundamental não perder de vista a singularidade dos embates entre diferentes sujeitos, no tocante à disputa de concepção sobre a relação sociedade, educação e direito. Merece ser ressaltado o importante papel de resistência e de ação propositiva na defesa da educação pública, gratuita, laica, democrática, inclusiva e de qualidade social desempenhado pelo Fórum Nacional Popular de Educação, criado após a intervenção unilateral do Governo Temer na composição do Fórum Nacional de Educação (FNE). O FNPE (cujo eixo de luta pode ser constatado em seu Manifesto[8]), ao aglutinar cerca de quarenta entidades ligadas aos movimentos sociais e sindicais, fóruns estaduais e distrital de educação, entidades acadêmicas, científicas e estudantis, tem cumprido importante papel ao deslindar novos espaços de luta na tradicional disputa entre os defensores do ensino público e os defensores do ensino privado.

[8] MANIFESTO DOS EDUCADORES E EDUCADORAS, ESTUDANTES, BRASILEIROS E BRASILEIRAS: em defesa da democracia, da vida, dos direitos sociais e da educação (2020). Disponível em: https://fnpe.com.br/wp-content/uploads/2020/07/manifesto_fnpe_2020_07_16.pdf

A despeito destas lutas, ocorreu intensa interpenetração entre as esferas pública e privada, processo que assumiu contornos ainda mais particulares em face da complexidade da educação no Brasil, envolvendo questões como novas formas de gestão e de organização, incluindo o reforço à militarização das instituições públicas de educação básica e a novas formas de gestão da escola pública; na busca de quebra da autonomia institucional e docente; no reforço da avaliação estandardizada acrescida da meritocracia; na retomada das concepções de competências e habilidades na formatação da base nacional comum curricular e dos seus efeitos nos processos curriculares, organizativos e formativos, inclusive na formação docente.

Dentre os elementos que traduzem essa macro agenda educacional no Brasil destacam-se:

1) A secundarização do PNE 2014/2024[9] , suas metas e estratégias, envolvendo, entre outras questões: a não efetivação da agenda de universalização da educação básica obrigatória (prevista na CF 1988 e no PNE, e que deveria ter sido efetivada até 2016): nas creches temos apenas 35,7% de crianças; na pré-escola são 93,8%; o percentual da população de 16 anos com, pelo menos, o ensino fundamental concluído é de 78,4%; e o percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta a escola ou já concluiu a educação básica é de 92,9%; retrocessos nas políticas de expansão e de interiorização da educação superior pública (na contramão da meta 12 do PNE); o desmonte de políticas e de programas em andamento, ora substituídos pelo delineamento de processos e de dinâmicas de gestão e de organização da educação pautadas pelo conservadorismo e pela centralidade de movimentos de flexibilização da regulação em sintonia com as demandas do setor privado.

2) Dentre as desigualdades educacionais evidenciadas no Relatório do 3º Ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação 2020[10], realizado pelo Inep, destaco: grande contingente de jovens, fora da faixa etária de matrícula obrigatória, de 18 a 29 anos, que não possuem a educação básica completa, sobretudo para as populações do campo; persistente taxas de analfabetismo adulto, tanto absoluto quanto funcional; incremento das matrículas de educação profissional técnica de nível médio, sobretudo pelo setor público; crescimento do ensino superior de graduação resultando,

[9] A Lei nº 13.005/2014 aprovou o PNE 2014/2024.

[10] A respeito ver: Relatório do 3º Ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação 2020. Disponível em: Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação 2020 - Sumário Executivo - Informação da Publicação - INEP.

em 2019, na taxa bruta de matrículas (TBM) de 37,4%, enquanto a taxa líquida de escolarização (TLE) registrou 25,5%, carecendo de efetivo esforço para o alcance da Meta 12 até 2024 (respectivamente, 50% e 33%), sobretudo do setor público, dentre outros .

3) Descentralização/centralização: pares bipolares que se revelam na ênfase à efetivação de uma « autonomia regulada » mediada por novos mecanismos de controle do Estado, sobretudo por meio da efetivação de bases nacionais comuns curriculares[11] (BNCC) e pela consolidação de avaliação estandardizada, centrada no produto em detrimento do processo, e, portanto, na contramão da instituição do sistema nacional de avaliação da educação básica, como previsto no PNE 2014/2024, em seu art.11[12].

4) Redução ou reengenharia no tocante a dinâmicas de gestão e de financiamento das instituições, por meio da adoção de novas formas de organização, de privatização e de financeirização da educação: contratualização ou adoção de outras formas de indução marcadas por políticas direcionadas à priorização de ações e de mudanças por meio de aportes suplementares, ou não, de financiamento, diversificação das fontes de financiamento, mudanças nos processos de organização (exemplo nas parcerias público-privadas, nas concessões da gestão das instituições a organizações sociais, militarização da educação, proposição do programa Future-se para as universidades públicas, dentre outras formas e dinâmicas).

5) Diversificação e diferenciação institucional demarcando o cenário da educação: segmentação e hierarquização entre as instituições por meio de *rankings* e de indução de concorrência institucional, aliado a políticas de premiação e meritocracia, gerando legitimação de instituições tidas como de excelência e penalizando as demais instituições.

6) Secundarização e/ou precarização das condições de trabalho dos profissionais da educação: alteração nos planos de carreira, salários e estatutos gerando, dentre outros, segmentação da carreira, intensificação do trabalho e degradação das condições de exercício profissional, contexto em que o rendimento bruto médio mensal dos

[11] A respeito da BNCC ver: Aguiar, Dourado (2018); Aguiar, Tuttman (2020).

[12] Sobre o desdobramento deste tema, verificar a Portaria nº 369, de 5 de maio de 2016, disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22793545/do1-2016-05-06-portaria-no-369-de-5-de-maio-de-2016-22793435, bem como estudo do Inep, PNE em movimento 7, disponível em: https://anped.org.br/sites/default/files/images/sistema_nacional_de_avaliacao_da_educacao_basica_sinaeb_-_proposta_para_atender_ao_disposto_no_plano_nacional_de_educacao_1.pdf

profissionais do magistério das redes públicas da educação básica segue abaixo do rendimento bruto médio mensal dos demais profissionais assalariados, com o mesmo nível de escolaridade (78%). Situação intensificada no atual cenário da pandemia.

7) Forte ênfase na profissionalização, restrita à transmissão de conteúdos e à inserção do estudante no setor produtivo, dinâmica consubstanciada na Reforma do Ensino Médio e na aprovação da BNCC. No caso da formação de professores, a situação é ainda mais complexa, pois tanto a formação inicial quanto a formação continuada, expressas pelas Resoluções CNE/CP nº 02/2019 e nº 01/2020, foram submetidas à lógica da BNCC, tendo por eixo a retomada das concepções de habilidades e competências e do municiamento prático em detrimento à garantia de uma formação ampla e crítica.

8) Utilitarismo e maior vinculação do ensino e da pesquisa às demandas do setor produtivo, produzindo alterações importantes nas prioridades institucionais, o que, em alguns casos, resultam em novos arranjos institucionais e na priorização de algumas áreas e investigações em detrimento de outras. Exemplo, nesta direção, tem sido a sistemática exclusão ou secundarização da área de ciências humanas dos editais de fomento.

Na contramão desses processos, situa-se, entretanto, a vitória recente no campo do financiamento[13] da educação básica, em que se reafirmou o modelo de subvinculação sob a perspectiva da consolidação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

A defesa do Fundeb, assim, tornou-se uma das pautas mais centrais das entidades e representatividades reunidas nas Conferências Nacionais de Educação (CONAE), articuladas pelo Fórum Nacional de Educação (FNE), democrático, e, mais recentemente, pela Conferência Nacional Popular de Educação (Conape)[14], articulada pelo Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE), constituído após a destituição de entidades e a ingerência governamental sobre o FNE, consolidada e formalizada no ano de 2017, após o impedimento da presidenta democraticamente eleita, Dilma Rousseff, em maio de 2016.

[13] A respeito do financiamento da educação básica ver: Aguiar, Araújo Filho, Botler (2020); Alves (2019); Dourado (2017, 2019); Pinto (2018).

[14] Lançamento da Conferência Nacional Popular de Educação: Manifesto em prol da democracia e da educação transformadora, disponível em: https://www.cnte.org.br/images/stories/2017/manifesto_de_lancamento_da_conapef.pdf.

Em 2019 e 2020, a aprovação da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, foi resultado da expressiva ação da sociedade civil, em particular do Fórum Nacional Popular de Educação e das entidades que o compõem com forte atuação, sobretudo, da CNTE, da Campanha e dos estudantes. A defesa feita pelo FNPE de um Fundeb robusto e permanente, com garantia de efetiva ampliação da participação da União, a partir de concepções estruturantes como: Custo Aluno-Qualidade (CAQ), valorização profissional e gestão democrática e pública para as instituições públicas de educação básica consolidaram-se, ancorados à necessária agenda de instituição do SNE.

O processo de regulamentação do FUNDEB iniciou-se, na Câmara, com uma série de propostas de emendas ao relatório que redundariam em vários retrocessos, desfigurando a EC nº 108/2020. Após intensa mobilização da sociedade civil, com protagonismo das entidades que compõem o FNPE, o Senado, então, apoiou o texto original do Relator, excluindo as emendas regressivas adicionadas pela Câmara. Novas mobilizações foram levadas a efeito e a Câmara, finalmente, aprovou o texto proposto, revendo sua posição inicial e acatando as deliberações do Senado. Temos, ainda, no entanto, grandes desafios, apesar destas importantes vitórias relativas à EC 108/2020 e à regulamentação do Fundeb. Tais desafios envolvem garantir a efetiva materialização deste fundo como elemento estratégico para a consolidação da cooperação federativa em educação e para a agenda de instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE). É, portanto, fator indispensável para a garantia do direito à educação básica de qualidade social. Adiciona-se a este processo a luta contra a agenda de austeridade fiscal, qual seja, a luta contra a adoção de medidas econômicas adicionais ao Teto de Gastos, a desindexação, a desvinculação e a desobrigação propaladas pelo Ministério da Economia do atual governo.

Todos esses elementos indicam referenciais que se materializam a partir das condições objetivas, por meio de políticas diversas, que resultam em desdobramentos políticos complexos, mas que, certamente, não expressam uma mera internacionalização da educação.

Isto nos coloca diante do desafio de compreender que há, certamente, macro indicações para a educação que sinalizam para um movimento global, o qual se traduz por uma lógica contraditória que marca os atuais processos de sociabilidade capitalista, sinalizando a importância da educação, mas que, ao mesmo tempo, fragmenta, diversifica e diferencia suas políticas e gestão em âmbito local, regional, nacional e transnacional.

Analisar esses processos e buscar compreendê-los à luz das políticas em curso, tendo a materialização do PNE como referência analítica, é objetivo deste e-book e das importantes abordagens aqui apresentadas. Nesta direção, este e-book apresenta a seguinte estrutura: texto introdutório denominado ***PNE, políticas e gestão da educação: novas formas de organização e privatização***, e quatro seções articuladas: Seção I – PNE, políticas e gestão da educação básica: direito, concepções, novas formas de organização e privatização; Seção II: PNE, políticas e gestão da educação superior: direito, concepções, organização e gestão; Seção III: PNE, BNCC e valorização dos profissionais da educação e Seção IV: PNE, planos, financiamento e gestão democrática da educação.

Na seção I – PNE, políticas e gestão da educação básica: direito, concepções, novas formas de organização e privatização, os artigos problematizam as questões atinentes ao direito à educação, às políticas educacionais e ao discurso neoconservador, à militarização das escolas públicas, à nova gestão pública e à regulação da educação básica, à complexa relação público e privado e seus desdobramentos na educação infantil, incluindo as questões relacionadas à universalização e à proposição de políticas para esta etapa da educação básica. As análises têm grandes pontos de convergência, ao ressaltarem o complexo cenário neoliberal e conservador, intensificado no momento atual de pandemia e reforçados nas atuais políticas e gestão da educação básica, sobretudo pela secundarização do PNE e pela adoção de novas formas de organização e gestão da educação, com destaque para o binômio privatização e militarização.

A seção I é composta pelos seguintes artigos: PNE E O DIREITO À EDUCAÇÃO EM TEMPOS DE PANDEMIA, de Vera Lúcia Bazzo; A POLÍTICA EDUCACIONAL E O DISCURSO NEOCONSERVADOR: O QUE HÁ DE NOVO NA VELHA AGENDA DO MERCADO?, de Romilson Martins Siqueira; DIREITA, VOLVER! A ONDA CONSERVADORA E A MILITARIZARIZAÇÃO DE ESCOLAS PÚBLICAS, de Erasto Fortes Mendonça; PNE, NOVA GESTÃO PÚBLICA E REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA, de Luciana Rosa Marques; Carla Cristina de Moura Cabral; Iágrici Lima Maranhão; RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADO E SEUS DESDOBRAMENTOS NO CAMPO EDUCACIONAL: UM ESTUDO SOBRE A PRIVATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL, de Roselane Fatima Campos; EDUCAÇÃO INFANTIL E A META DE UNIVERSALIZAÇÃO E AMPLIAÇÃO NOS MUNICÍPIOS GOIANOS, de Elka Cândida de Oliveira Machado, e PNE (2014-2024) E A EDUCAÇÃO INFANTIL: EMBATES NA PROPOSIÇÃO DAS POLÍTICAS DE ESTADO PARA A CRIANÇA, de Adriane Guimarães de Siqueira Lemos.

Na seção II: PNE, políticas e gestão da educação superior: direito, concepções, organização e gestão, são analisadas questões atinentes à expansão e à interiorização da educação superior, num cenário marcado pela diversificação e diferenciação institucional, com forte concentração deste nível de ensino no setor privado, a despeito das políticas expansionistas da educação pública federal, adotadas entre 2003 e 2015, especialmente pelo REUNI. A secundarização do PNE pelas atuais políticas e seus desdobramentos, incluindo os processos expansionistas, com especial realce para a educação a distância, os complexos cenários de privatização e de financeirização, a não garantia da expansão projetada pela meta 12, os processos em disputa de concepções, incluindo a questão da qualidade, bem como, uma análise sobre o PROEB e suas interfaces com PNE e PNPG são objeto de pertinentes análises.

A seção II é composta pelos seguintes artigos: PNE, POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA NO BRASIL: EXPANSÃO, FLEXIBILIZAÇÃO E PRIVATIZAÇÃO, de Luiz Fernandes Dourado; Karine Nunes de Moraes; Rosselini Diniz Barbosa Ribeiro; A META 12 DO PNE (2014-2024) E A PRIVATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA: CONCEPÇÕES DE SOCIEDADE EM DISPUTA, de Frederico Dourado Rodrigues Morais; A EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E O PNE 2014-2024: UM ESTUDO DA META 12 E SEUS INDICADORES, de Rosselini Diniz Barbosa Ribeiro; QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA E O PNE 2014-2024: INTERESSES E PROCESSOS EM DISPUTAS, de Maria Aparecida Rodrigues da Fonseca; PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024) E A PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*: UM ESTUDO SOBRE O PROEB NA UFG, de Lorena Bernardes Barcelos.

Na Seção III: PNE, BNCC e valorização dos profissionais da educação, considerando o PNE como eixo para as políticas educacionais, ainda que ele tenha sido secundarizado pelas políticas do governo federal, efetivam-se análises vigorosas, situando os retrocessos, limites e potencialidades das políticas educacionais que se interligam com a concepção de valorização dos profissionais da educação, compreendidas a partir da articulação entre formação inicial, formação continuada, carreira, salários e condições de trabalho e saúde dos profissionais, formação dos professores, a base nacional curricular e a profissionalização docente. Os artigos têm por foco as seguintes temáticas: Formação de professores, base nacional comum curricular e a autonomia docente, políticas e concepções de formação de professores em disputa, as políticas de formação e o estatuto do trabalho

do professor por meio de balanço do estágio; a profissionalização e o trabalho docente, seus desafios, lacunas e perspectivas.

A seção III é composta pelos seguintes artigos: PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR E A FORMAÇÃO DE PROFESSORES: A AUTONOMIA DOCENTE EM QUESTÃO, de Romilson M. Siqueira, Luiz F. Dourado, Márcia Angela S. Aguiar; FORMAÇÃO DE PROFESSORES: POLÍTICAS EM CONSTRUÇÃO, CONCEPÇÕES EM DISPUTA, de Leda Scheibe; O ESTATUTO DO TRABALHO DO PROFESSOR/ESCOLA NAS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES NO BRASIL (1969-2019): BALANÇO DO CINQUENTENÁRIO DO ESTÁGIO E PERSPECTIVAS, de Valdeniza Maria Lopes da Barra; O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024) E A PROFISSIONALIZAÇÃO DOCENTE: Desafios e perspectivas, Juliane Aparecida Ribeiro Diniz; e O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E TRABALHO DOCENTE: LACUNAS NA VALORIZAÇÃO DO TRABALHADOR?, de Ana Carolina Giannini Silva.

Na Seção IV: PNE, planos, financiamento e gestão democrática da educação, os artigos abordam o complexo cenário da gestão da educação, envolvendo questões relacionadas à gestão democrática dos sistemas e das instituições de educação, discorrendo sobre a relação entre o PNE, o financiamento e o controle social, as proposições e as disputas sobre o sistema nacional de educação enquanto projeto societário, a relação entre o PNE e os PMEs das capitais brasileiras no tocante à gestão democrática e uma abordagem histórica sobre o percurso do PNE, trabalhando a tensão entre continuidade e descontinuidade como processo inerente às políticas educacionais no Brasil. Tais questões estão na ordem do dia e fazem parte da agenda, sobretudo, do Congresso Nacional e da sociedade civil e são perpassadas por concepções em disputa.

A seção IV é composta pelos seguintes artigos: PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, FUNDEB E OS DESAFIOS PARA O CONTROLE SOCIAL DA EDUCAÇÃO, de Ana de Fátima P. de Sousa Abranches; Henrique Guimarães Coutinho e Janete Maria Lins Azevedo; SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO E PROJETO DE EDUCAÇÃO PARA O PAÍS**:** CONCEPÇÕES, PROPOSIÇÕES E DISPUTAS, de Walisson Maurício de Pinho Araújo; A META 19 DO PNE 2014-2024 E OS PMEs DAS CAPITAIS BRASILEIRAS: IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO DEMOCRÁTICA, de Edson Ferreira Alves, e, finalmente, APONTAMENTOS SOBRE O PERCURSO HISTÓRICO DO PLANO NACIONAL DE

EDUCAÇÃO: CONTINUIDADE NA DESCONTINUIDADE, de Alessandra de Oliveira Santos e Vinicius Correia Amaral.

Considerações finais

A análise das políticas e da gestão para a educação no Brasil deve considerar os elementos comuns na agenda transnacional, sem negligenciar, entretanto, que tais elementos, contraditoriamente, contribuem para a hierarquização e para a fragmentação, e, ao mesmo tempo, possibilitam processos de articulação e de luta política que demarcam o percurso histórico das políticas nacionais e suas interfaces com os movimentos transnacionais.

Tendo em vista as considerações teóricas e analíticas apresentadas no e-book, destaco que a reflexão sobre as políticas e gestão para a educação no Brasil não devem se reduzir à análise das macro políticas e, muito menos, circunscrever-se à compreensão da materialização das políticas locais e nacionais como se estas fossem autônomas. O esforço teórico a ser feito é buscar apreender a dialética entre estes processos, a compreensão da conjuntura e das forças políticas em ação.

Importante situar que a história da educação brasileira é marcada pela interpenetração entre a esfera pública e a esfera privada, em detrimento da esfera pública. Tal processo vem se efetivando com tensionamentos diversos na última década e se intensificou, sobretudo, a partir do golpe de 2016, que depôs a Presidente Dilma Rousseff. Na esteira desse complexo processo, vários movimentos, ações e políticas caminham no sentido de flexibilização das políticas e dos processos regulatórios na vertente de naturalização dos processos de privatização e de financeirização no campo educacional, como foi destacado em várias análises efetivadas pelos diferentes autores/as.

Vimos, também, a complexidade da educação no Brasil e o esforço a ser feito para garantir-lhe um federalismo cooperativo. Nessa direção, o Sistema Nacional de Educação, a despeito de ter suas bases garantidas na Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional 59/2009, e de ter sido ratificado no PNE 2014/2024, que previu o prazo de dois anos para a sua instituição, tem tramitação preliminar na atual legislatura do Congresso Nacional[15]. Não tem sido, consequentemente, objeto de proposição por parte do atual

[15] Na atual legislatura destacam-se as seguintes iniciativas: Senado Federal (PLP 235/ 2019, de autoria do Senador Flávio Arns - REDE/PR, sob relatoria do Senador Dário Berger - MDB/SC) e Câmara Federal (Projetos de Lei Complementar nº 25/2019, de autoria da Deputada Dorinha Seabra, DEM-TO; PLP nº 47/2019, de autoria do Deputado Pedro Cunha

governo federal e pelo MEC, além de ter sua tramitação secundarizada no Conselho Nacional de Educação[16]. No âmbito da sociedade civil, tem sido objeto de disputas entre diferentes interlocutores, tais como o Fórum Nacional Popular de Educação.

As análises feitas guardam sintonia com a afirmação de Dourado (2017) de que oferta da educação escolar, a despeito de competências definidas constitucionalmente e da coordenação da União, sofreu limites no que diz respeito à garantia de efetivo financiamento e no seu processo de descentralização. A assistência técnica e financeira da União, fundamental nesse percurso, vem sofrendo cortes. Na educação básica, majoritariamente ofertada por estados, Distrito Federal e municípios, assiste-se a complexos processos de privatização do público, sobretudo por alterações nas formas de gestão e de organização desse nível educacional por meio de parcerias público-privadas (consultorias, assessorias, organizações sociais) e pela transformação de escolas públicas em escolas públicas militarizadas. É importante salientar, atualmente, a defesa das escolas militares em vários programas de governo, envolvendo governos federal, estaduais, distrital e municipais. A definição constitucional de garantia da universalização da educação básica até 2016, por meio da EC nº 49/2009 e do PNE, não se efetivou, e o país apresenta desafios em relação à universalização do pré-escolar (4-5 anos) mas, sobretudo, em relação ao ensino médio. As análises efetivadas destacaram o complexo cenário da educação infantil e os vários arranjos e processos de privatização nesta etapa da educação básica. Os indicadores de matrículas (líquida e bruta) na educação superior ainda são insuficientes, apesar dos processos de expansão vivenciados, nos últimos anos, incluindo a duplicação de matrículas efetivadas no ensino superior público federal. As análises realçam que a educação superior vem passado por um processo de financeirização por meio de processos de expansão privada, principalmente pela oferta de educação superior a distância.

Merecem destaque, ainda, os limites impostos à valorização docente por meio das alterações nos marcos regulatórios, em especial pela aprovação de novas diretrizes curriculares para a formação inicial (Resolução CNE/CP nº 2/2019) e para a formação continuada (Resolução CNE/CP nº 1/2020), submetendo a formação de professores à BNCC e a suas restritas concepções centradas na aquisição de habilidades e competências. Registre-se, ainda, a secundarização pelo MEC e pelo CNE do Decreto nº 8.752, de 2016,

Lima, PSDB-PB e o PLP nº 216/2019, de autoria da Deputada Professora Rosa Neide, PT-MT. Estas proposições que tramitam em conjunto, sob a relatoria do Deputado Idilvan Alencar (PDT-CE).

[16] A respeito da relação CNE e MEC na atual conjuntura ver: Aguiar; Tuttman, 2020, Aguiar, 2019.

que instituiu a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação, em consonância com a meta 15 do PNE.

No tocante ao financiamento, merecem ser destacados os avanços obtidos com a aprovação da EC nº 108/2020, que aprovou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), resultado de expressiva mobilização da sociedade civil, em particular do Fórum Nacional Popular de Educação. O processo de regulamentação do FUNDEB foi complexo e, após intensas mobilizações do FNPE, foi aprovado, sem os retrocessos anteriormente incluídos pela Câmara. Questões como a do controle social e da efetiva materialização do Fundeb articulam-se à consolidação da agenda de cooperação federativa em educação e implicam na instituição do SNE, como previsto no PNE. Logo, a luta contra a agenda de austeridade fiscal, contra a adoção de medidas econômicas adicionais ao Teto de Gastos e contra a desindexação, a desvinculação e a desobrigação propaladas pelo Ministério da Economia do atual governo.

Todos estes apontamentos revelam a importância das lutas em prol da retomada do PNE como epicentro das políticas e da gestão da educação no país. A despeito dos limites que o plano apresenta, a disputa de sua materialização é elemento-chave para a defesa da educação pública, gratuita, laica, democrática, inclusiva e de qualidade social para todos.

Referências

ADRIÃO, T. M. Dimensões e formas da privatização da educação no Brasil: caracterização a partir de mapeamento de produções nacionais e internacionais. **Currículo sem Fronteiras**, v. 18, n. 1, p. 8-28, jan./abr. 2018.

ARAÚJO, W. M. de P. **Sistema Nacional de Educação e Projeto de Educação para o país:** concepções, proposições e disputas. 2020. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2020.

AGUIAR, M. A. S.; ARAUJO FILHO, H. M. G. ; BOTLER, A. M. H. . **Educação Básica e o Novo Fundeb em Tempos de Pandemia** - Debates em Educação. Brasília: ANPAE, 2020. v. 1.

AGUIAR, M. A. S.; TUTTMAN, M. T. Políticas Educacionais no Brasil e a Base Nacional Comum Curricular: disputas de projetos. **Em Aberto,** Brasília, v. 33, p. 69-94, 2020.

AGUIAR, M. A. S., DOURADO, L.F (org.). **A BNCC na contramão do PNE 2014-2024:** avaliação e perspectivas. Recife: ANPAE, 2018.

AGUIAR, M. A. S. Reformas conservadoras e a “nova educação”: orientações hegemônicas no MEC e no CNE. **Educação & Sociedade,** Campinas, v. 40, p. 1-24, 2019. ISSN 0101-7330.

ALVES, T. *et al*. Financiamento da escola pública de educação básica: a proposta do simulador de Custo-Aluno Qualidade. **Educação & Sociedade,** Campinas, v. 40, p. 1-40, 2019. ISSN 0101-7330.

BRASIL. INEP: Relatório do 3º Ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação 2020. Brasília: INEP, 2020. Disponível em: Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação 2020 - Sumário Executivo - Informação da Publicação - INEP.

BALL, S. J. Performatividade, privatização e o pós-Estado do Bem-Estar. **Educação & Sociedade,** Campinas, v. 25, n. 89, p.1105-1126, dez. 2004. ISSN 1678-4626.

BAZZO, V.; SCHEIBE, L. De volta para o futuro... retrocessos na atual política de formação docente. **Retratos da Escola,** Brasília, v. 13, n. 27, p. 669-684, set./dez. 2019.

DOURADO, L. F. Educação de qualidade (Entrevistado por Rafael Bastos Costa de Oliveira). **Em Aberto.** Brasília, v. 33, n. 109, p. 179-187, set./dez. 2020.

DOURADO, L. F. Estado, educação e democracia no Brasil: retrocessos e resistências. **Educação & Sociedade,** Campinas, v. 40, 2019. ISSN 0101-7330.

DOURADO, L. F. A institucionalização do sistema nacional de educação e o plano nacional de educação: proposições e disputas. **Educação & Sociedade,** Campinas, v. 39, n. 143, p.477-498, jun. 2018. ISSN 0101-7330.

DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação:** o epicentro das políticas de Estado para a educação brasileira. Goiânia: Imprensa Universitária/ANPAE, 2017.

DOURADO, L. F. (org.). **Plano Nacional de Educação: PNE 2014/2024:** avaliação e perspectivas. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2017a. (Série As Dimensões da Formação Humana).

DOURADO, L. F. Diretrizes curriculares nacionais para a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério da educação básica: concepções e desafios. **Educação & Sociedade,** Campinas, v. 36, n. 131, p. 299-324, jun. 2015. ISSN 0101-7330.

DOURADO, L. F. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educação & Sociedade,** Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, set. 2013. ISSN 0101-7330.

DOURADO, L. F. (org.). Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas. 2. ed. Goiânia: UFG; Belo Horizonte: Autêntica, 2012.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação superior no Brasil: múltiplas regulações e controle. **RBPAE**, v. 27, n. 1, p. 53-65, jan./abr. 2011.

DOURADO, L. F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade,** Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, set. 2010. ISSN 0101-7330.

DOURADO, L. F. A Conferência Nacional de Educação, o Plano Nacional e a construção do Sistema Nacional de Educação. **RBPAE,** v. 25, n. 2, p. 365-376, maio/ago. 2009.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação superior a distância: novos marcos regulatórios? **Educação & Sociedade,** Campinas, v. 29, n. 104, p. 891-917, out. 2008. ISSN 0101-7330.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade,** Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-946, out. 2007. ISSN 0101-7330.

DOURADO, L. F.; SIQUEIRA, R. M. A arte do disfarce: BNCC como gestão e regulação do currículo. **RBPAE**, v. 35, n. 2, p. 291 - 306, maio/ago. 2019.

DOURADO, L. F.; GROSSI JÚNIOR, G; FURTADO, R.A. Monitoramento e avaliação dos planos de educação: breves contribuições. **RBPAE,** v. 32 n. 2, p. 449-461, maio/ago. 2016.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, ago. 2009. ISSN 0101-3262

FERNANDES, M. D. E. A valorização dos profissionais da educação básica no contexto das relações federativas brasileiras. **Educação & Sociedade,** Campinas, v. 34, n. 125, p. 1095-1111, dez. 2013. ISSN 0101-7330.

FILLIATREAU, G. Bibliométrie et évaluation en sciences humaines et sociales: une brève introduction. **Revue d'histoire moderne & contemporaine,** Belin, n. 55-4bis, p. 61-66, mai 2008. Disponível em: https://www.cairn.info/revue-d-histoire-moderne-et-contemporaine-2008-5-page-61.htm. Acesso em: 10 out. 2020.

OLIVEIRA, R. P. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. **Educação & Sociedade,** Campinas, v. 30, n. 108, p. 739-760, out. 2009. ISSN 0101-7330

ORTIZ, R. Globalização: notas sobre um debate. **Sociedade e Estado,** Brasília, v. 24, n. 1, p. 231-254, jan./abr. 2009. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/se/v24n1/a10v24n1.pdf. Acesso em 10 out. 2020.

PINTO, J. M. R. O financiamento da educação na constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educação & Sociedade,** Campinas, v. 39, n. 145, p. 846-869, dez. 2018. ISSN 0101-7330

SGUISSARDI, V. Regulação estatal e desafios da expansão mercantil da educação superior. **Educação & Sociedade,** Campinas, v. 34, n. 124, p. 943-960, set. 2013. ISSN 0101-7330.

SEÇÃO I

PNE, POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: DIREITO, CONCEPÇÕES, NOVAS FORMAS DE ORGANIZAÇÃO E PRIVATIZAÇÃO

CAPÍTULO I

PNE E O DIREITO À EDUCAÇÃO EM TEMPOS DE PANDEMIA

Vera Lúcia Bazzo[17]

Este artigo busca oferecer uma visão panorâmica do cenário educacional brasileiro, hoje fortemente afetado pela pandemia causada pela Covid-19. Critica a postura negacionista e alienada do governo federal em relação à necessidade de intervir no cotidiano da população para protegê-la e orientá-la. Discute como esse comportamento impactou as decisões sobre o isolamento social no âmbito da educação, tendo, ainda a preocupação de analisar de que forma governos e sociedade civil deram conta de, ao mesmo tempo em que fechavam as escolas, garantir aos estudantes e suas famílias o direito constitucional à Educação.

Palavras-chave: Brasil. Pandemia. Covid-19. Direito à Educação. Isolamento Social.

Não bastasse o desastre político-institucional que o Golpe de 2016[18] nos legou, criando as condições para a ascensão da extrema direita ao poder, com tudo que isso significa de retrocesso para o país, e, consequentemente, para seu processo civilizatório, sombras de uma pandemia mortal começaram a cobrir o planeta, espalhando o medo e a morte. O isolamento social era a única estratégia conhecida capaz de controlar o contágio. Quase 1,6 bilhão de estudantes deixaram as salas de aula

[17] Professora Titular aposentada/UFSC, membro da Rede de Estudos e Pesquisas sobre Políticas Públicas da Educação (REPPE). E-mail: vbazzo@gmail.com

[18] O *impeachment* de Dilma Rousseff ocorreu em 31 de agosto de 2016. Dilma Vana Rousseff, presidente da República Federativa do Brasil desde janeiro de 2011 (reeleita nas eleições de 2014), foi destituída do posto em 31 de agosto de 2016 por meio de um processo de impeachment, até hoje sob suspeição, uma vez que não se caracterizou o alegado "Crime de Responsabilidade". Daí porque o classifico de Golpe.

em mais de 190 países. Isso representa mais de 90% da população estudantil de todo o mundo. Desde, então, a vida como a conhecíamos mudou radicalmente.

A Covid-19 chegou em terras *brasilis* no início de 2020, e não dá, ainda hoje, começando novembro, sinais de trégua. Em 18 de março do ano corrente, em todo o país, as escolas de todos os níveis foram fechadas. Milhares de estudantes entre crianças, jovens e adultos ficaram sem aulas. A palavra de ordem das autoridades que tinham alguma sensibilidade social e informação adequada sobre a gravidade do que estava acontecendo era “Fiquem em casa!”. A continuidade desta narrativa conhecemos bem, pois a estamos vivendo desde então.

No Brasil, o negacionismo do presidente Jair Messias Bolsonaro e de seus seguidores, que difundiam a falsa ideia de que o vírus não traria problemas maiores do que outras gripes conhecidas, provocou uma ideologização da pandemia, dividindo o país ainda mais. Sempre que podia, e isso era bem frequente, o primeiro mandatário atrapalhava as intervenções que propunham o isolamento social, ou outra medida que admitisse a existência da pandemia. Sua preocupação era com a economia. “É apenas uma gripezinha” pregava seu bordão preferido, toda a vez que lhe interrogavam sobre sua postura contra o isolamento social, proposto por seus ministros da saúde, ambos rapidamente afastados, inclusive.

Assim, a ciência nacional, aqui incluídos os serviços de saúde, o SUS na liderança, as Universidades e demais instituições científicas - a grande maioria públicas - além de ter que correr contra o tempo e se organizar para tentar enfrentar e combater a doença, que se espalhava rapidamente, precisava se defender dos ataques obscurantistas que recebia de quem deveria apoiá-la. Era surreal o que acontecia no Brasil. Os mais conscientes, vivíamos, e até hoje vivemos em constante sobressalto. Orientações desencontradas, ministros da saúde desautorizados e demitidos. Foram dois ministros médicos em um curto período de tempo. Hoje, há um General servindo à pasta. Uma sequência de *nonsenses* absurdos, com o perdão da redundância.

Madalena Guasco Peixoto (2020), Coordenadora da Secretaria Geral da CONTEE, em artigo publicado no dia 18 de maio de 2020, no informativo *online* do Sindicato dos Professores Licenciados da Bahia (APBL) dizia com propriedade que

> A pandemia de Covid-19 [...] escancarou, no Brasil, a imensa desigualdade social que aflige o país**.** Como se não bastasse o enfrentamento de uma crise sanitária sem precedentes — luta que, é preciso destacar, está sendo feita a despeito da omissão do governo federal —, essa batalha vem acompanhada de obstáculos que incluem a falta de saneamento básico à qual está submetida parte da população, a precariedade de moradia e de alimentação, o desmonte do Sistema Único de Saúde e a carência de investimentos em saúde pública, os ataques — cruelmente acirrados neste momento — aos direitos trabalhistas.

Não estávamos preparados para enfrentar esta situação. Fomos aprendendo a resistir em meio ao próprio movimento negacionista, necrófilo e incompetente que se instalou nas esferas e escalões mais altos do poder, espalhando-se, por óbvio, entre os demais níveis de governança aliados do presidente. Ressalvas devem ser feitas, no entanto, a alguns governadores e prefeitos, que, pelo menos inicialmente, assumiram de forma corajosa a responsabilidade de decretar *lockdowns* em seus estados e municípios, fazendo o que o governo federal se negou a encarar desde sempre. Foram, no entanto, ao longo do tempo, sob forte pressão dos setores empresariais locais, sucumbindo à orientação hegemônica de que era preciso salvar a economia. Afinal, como alardeava o presidente ... em seus encontros matinais com apoiadores: “morrer todo mundo morre”.

Os números oficiais da Covid-19 no Brasil (UOL, 2020[19]) indicavam que, até o dia primeiro de novembro de 2020, momento em que este artigo estava sendo escrito, o Brasil ultrapassou a marca de 160 mil mortes. Junto desta notícia, lemos, com algum alívio, que a média móvel de óbitos, porém, entrara, finalmente, em queda. Como estes números são mutantes e, a cada vinte e quatro horas, uma atualização dos dados os modifica, apresentá-los num artigo supõe que sirvam basicamente para mostrar tendências de um fenômeno em análise. No presente trabalho, porém, menciono-os, principalmente, para contextualizar o tema-título a ser abordado a seguir.

Descrito o cenário em que estas reflexões se inserem, a questão que se coloca, então, é tentar discutir como as instituições se organizaram, ou não, para garantir o direito à educação dos milhares de estudantes brasileiros em isolamento social, tendo, ao mesmo

[19] Em resposta à decisão do governo Jair Bolsonaro de restringir o acesso a dados sobre a pandemia de covid-19, os veículos de comunicação UOL, O Estado de S. Paulo, Folha de São Paulo, O Globo, G1 e Extra formaram um consórcio para trabalhar de forma colaborativa para buscar as informações necessárias diretamente nas secretarias estaduais de Saúde das 27 unidades da Federação (UOL, 2020).

tempo, a sabedoria de não forçar um retorno precipitado às aulas presenciais tão logo passada a estupefação inicial.

Pressionados pelas incertezas e pelos muitos questionamentos da sociedade, dos pais, dos professores, de estudantes, principalmente os das séries finais, entre outras tensões, os secretários estaduais e municipais, cobravam, em vão, do Ministério da Educação (MEC) maior parceria e concreta coordenação na oferta de ensino remoto e na reorganização do calendário escolar. O Conselho Nacional de Educação (CNE), instância colegiada maior do setor educacional do país, a exemplo do governo federal, no entanto, demorou, ainda mais que as secretarias estaduais e municipais na tomada de providências que orientassem, de forma ágil, organizada e uniforme, iniciativas que pudessem compensar ou minimizar os efeitos da suspensão das atividades escolares presenciais determinadas pelo isolamento social, já então decretado. Limitou-se o referido colegiado a emitir o Parecer CNE/CP nº 5/2020, aprovado em 28 de abril e homologado em 29 de maio, o qual, segundo seus termos, “dispõe sobre a reorganização do calendário escolar e a possibilidade de cômputo de atividades pedagógicas não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da pandemia da Covid-19”. É a respeito dele, consequentemente, que iremos tecer alguns comentários.

Entre várias considerações, o Parecer CNE/CP nº 5/2020 permite que o ensino remoto possa seguir até o dia 31 de dezembro de 2021, possibilitando que todas as escolas públicas e particulares do Brasil estabeleçam calendários excepcionais em função da pandemia da Covid-19 não apenas até o fim deste ano, mas até o final do próximo, a critério dos próprios sistemas, consideradas, por óbvio, as condições sanitárias de cada região, estado ou município. Recomenda, também, que as escolas não atribuam “falta” aos alunos durante o referido período, deixando claro, ainda, que, de acordo com essas orientações, os alunos não deveriam ser reprovados em 2020, sugerindo, inclusive, a adoção de “anos escolares contínuos”, podendo-se juntar a série escolar do aluno em 2020 com a série subsequente (BRASIL, 2020). Instituiu-se, assim, o ano letivo que talvez vá se chamar, um dia, de *dois em um* (Grifos nossos).

O referido documento, estranhamente de caráter apenas orientador, não assumia a coordenação das iniciativas sugeridas, informando, isso sim, que a competência para definir a reorganização dos calendários e a realização de atividades pedagógicas não presenciais seria dos próprios sistemas de ensino. Estava confirmada, portanto, a possibilidade da fragmentação de ações e de respostas. Não haveria uma diretriz central e unificadora. Cada

estado, cada município, cada rede, de acordo com suas realidades ou conveniências, decidiriam como tratar do imenso desafio que o setor educacional no país estava enfrentando, sem nenhuma garantia de que o período de excepcionalidade seria breve. E, o mais grave, sem saber de onde viriam os recursos para custear as ações que se mostrassem mais adequadas à situação. O dono do cofre nacional não se sentia comprometido com o *lockdown.* Não seria ele a custeá-lo, arrisco dizer.

O isolamento social para todos também foi diverso, conforme as orientações de cada governo estadual ou local. Hoje é quase inexistente, já que sua importância para reprimir a expansão da Covid-19 foi sendo solapada de todas as formas pelo "*stablishment*". Assim, é muito menos assumido pela população, ela mesma órfã de cuidados, ficando basicamente dependente de decisões individuais. "Ficar em casa" transformou-se, dessa forma, em outro fator de privilégio daqueles que detêm condições favoráveis de se manter em trabalho remoto. Neste restrito grupo, encontram-se os professores e professoras, as servidoras e servidores e técnicos e administrativos das instituições públicas de ensino, já que as escolas em todos os níveis, incluídas as universidades, ainda se mantêm fechadas em grande parte dos estados e dos municípios brasileiros.

O povo em geral, no entanto, está na rua, tentando ganhar o pão. Não por acaso, mais sujeitos ao contágio e, involuntariamente, contribuindo para sua disseminação, sempre mais grave entre os extratos mais populosos e pobres. As desigualdades nesses tristes tempos ficaram mais evidentes e chocantes, como afirma Fernando Burgos, professor da FGV-EAESP e especialista em políticas sociais e desigualdade, na matéria de Bruno Lupion (2020) intitulada "Como o novo Coronavírus acentua as desigualdades no Brasil":

> Quando começou a pandemia, muitas pessoas diziam que a covid-19 iria igualar os desiguais, pois todos iriam ficar doentes, precisar de respiradores, etc. Isso era uma bobagem. A doença afeta desigualmente os desiguais, e será cada vez mais dura com os mais pobres.

O que ainda colabora para o relativo sucesso do isolamento social entre as camadas mais amplas da população, por contraditório que isso possa parecer, é a manutenção do fechamento das escolas públicas, cuja população majoritária, se assim podemos chamar seus estudantes, são as crianças, os jovens e os adultos da EJA, cidadãos das classes menos favorecidas. Como, então, garantir-lhes o direito à educação em meio à pandemia? Um importante estudo publicado pela Rede de Pesquisa Solidária (RPS, 2020), constatou

que “durante a pandemia, milhões de crianças no mundo ficaram em casa sem atividades escolares, sendo que, dentre elas, as mais pobres foram as mais prejudicadas [...]”. No caso brasileiro, diziam seus autores:

> A falta de coordenação governamental em relação à implantação de políticas educacionais de ensino remoto ou à distância, ações que poderiam minimizar prejuízos de milhares de estudantes durante o período de isolamento social, foi responsável pela desorganização de todo o sistema, repetindo na educação a ineficiência de comando que ocorreu na área da saúde.

Em circunstâncias graves como essas é quando mais se percebe a necessidade de um sólido Sistema Nacional de Educação, capaz de unificar e coordenar iniciativas definidas por pactos federativos. Outra, dentre as importantes deliberações do PNE 2014-2024 que ainda não foram concretizadas. É, pois, ainda mais urgente, neste momento histórico de retrocesso político no país, quando proliferam propostas de reformas educacionais regressivas, retomar as leituras e as análises sobre o conteúdo do Plano Nacional de Educação, o PNE 2014-2024 (DOURADO, 2017; SAVIANI *et al*., 2018). Esta sinalização refere-se, principalmente, ao que concerne à proposta de instituição de um Sistema Nacional de Educação[20], operado segundo políticas educacionais formuladas e implantadas a partir de um consistente e periodicamente avaliado Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014). Permanece, portanto, a urgente necessidade de se defender os direitos sociais duramente conquistados ao longo desses poucos anos de democracia que experimentamos, entre eles, o direito a uma educação, pública, gratuita, de qualidade socialmente referenciada, logo, acessível a toda a população. Esta continua sendo, agora de forma ainda mais radical frente aos ataques que vem recebendo do atual governo, a luta de todos os educadores do Brasil.

Em tempos de pandemia e com as escolas fechadas, como fazer para garantir a continuidade deste direito? Eis o grande dilema. Como transformá-lo em desafio a ser superado e de onde deverão vir as iniciativas para que o princípio constitucional do Direito à Educação seja preservado?

[20] Lei nº 13.005/2014 - Art. 13. O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação.

> Sem escolas, alunos de todas as idades e de todas as camadas sociais permanecem, teoricamente, em casa. Dizemos teoricamente, porque não podemos minimizar o debate a respeito das condições de habitação e de vida da população brasileira. Em um país com uma enorme desigualdade social, como o Brasil, é necessário especificar que essa casa [...] para as classes populares, [...] é, muitas vezes, um único cômodo, onde convivem muitas pessoas, de pequenos a idosos, o que torna praticamente impossível [...] desenvolver qualquer tipo de atividade que exija o mínimo de concentração e dedicação, como são geralmente aquelas ligadas à experiência educacional. (PRETTO; BONILLA; SENA, 2020).

O Conselho Nacional de Educação, em seu Parecer 5/2020, anteriormente mencionado, recomenda formas de reorganização do calendário escolar que utilizem desde aulas não presenciais, até atividades pedagógicas não presenciais, de maneira sistemática e organizada, considerando as possibilidades objetivas das escolas do ponto de vista estrutural, pedagógico e financeiro. Logo, tudo e nada, porque lavou as mãos, jogando toda a responsabilidade para estados e municípios. A reação dos secretários estaduais e municipais só poderia ser a cobrança de que o MEC participasse mais e melhor dessa reorganização, principalmente ajudando a financiá-la.

O professor Fernando Cássio, da UFABC, integrante da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, ao expressar sua baixa expectativa em relação ao MEC no caso da implementação de atividades educacionais não presenciais, dizia:

> O CNE até pode desejar capitanear um processo de âmbito nacional, **mas ele chegou atrasado** nesse processo. Porque a demanda já está lá na escola batendo na porta da secretaria da educação, e o que os secretários da educação fizeram foi agir, em geral, da pior forma possível, excluindo as escolas e as comunidades escolares do processo decisório. (CÁSSIO, 2020, p. 22, grifos nossos).

Embora a pandemia fosse só mais um problema no setor educacional, era certamente o mais grave e unificador de todos os demais, o que, contraditoriamente, servia para justificar e desvelar, em movimento alternado e concomitante, as mazelas de uma desastrada administração, hoje já eleita como a pior de todos os tempos do ministério. Para o MEC, porém, foi uma espécie de trégua, já que o fechamento de todos os sistemas de ensino da creche à pós-graduação fora uma decisão de governadores e de prefeitos, corroborando, de certa forma, a opção assumida pelas próprias instituições de ensino superior. O governo

federal, incluídos aí seus ministros, em uma postura negacionista *ad nauseum,* pouco contribuía para minimizar os problemas, já que o próprio presidente assistia ao desastre sanitário, e, agora também, aos incêndios florestais, como se não tivesse nenhuma responsabilidade sobre tais funestos eventos.

Por atribuição legal, coube, pois, aos Conselhos Estaduais e Municipais de Educação, em colaboração (ou em franca oposição, conforme a correlação de forças existente) com as respectivas Secretarias de Educação, a elaboração de legislação excepcional para orientar as comunidades escolares sobre como garantir o Direito à Educação a to~~das~~ as crianças e jovens, sem exclusão de ninguém por falta de condições socioeconômicas ou mesmo sanitárias, seja de acesso à internet, ou por outras questões.

As escolas, até o presente momento, já completaram aproximadamente oito meses de isolamento social, trabalhando remotamente, cada uma à sua maneira e ritmo, com seus estudantes, conforme lhes fora recomendado pelo Parecer CNE 05/2020 e de acordo com suas possibilidades.

Para a educação infantil, o Parecer dizia que

> as escolas desenvolvessem materiais de orientação aos pais ou responsáveis com atividades educativas de caráter lúdico, recreativo, criativo e interativo, a serem realizadas com as crianças em casa, garantindo, assim, atendimento essencial às crianças pequenas e evitando retrocessos cognitivos, corporais e socioemocionais. (BRASIL, 2020).

Esqueceram-se de “contratar” os pais para fazer o trabalho dos professores. Um pouco da ironia que percebi em conversas com alguns pais e mães já muito estressadas com a prole em casa, tendo que gerenciar espaços, computadores, tempos e ansiedades, dar conta das tarefas domésticas e, ainda, ajudar as crianças com as atividades escolares, além de gerenciar seu próprio trabalho, agora realizado, também, de forma remota.

Para os anos iniciais do ensino fundamental foi sugerido

> que as redes de ensino e escolas orientem as famílias com roteiros práticos e estruturados para acompanharem a resolução de atividades pelas crianças. No entanto, as soluções propostas pelas redes não devem pressupor que os “mediadores familiares” substituam a atividade profissional do professor. As atividades não presenciais propostas devem delimitar o papel dos adultos que convivem com os alunos em casa e orientá-los a organizar uma rotina diária. (BRASIL, 2020, p. 11).

Para os anos finais do ensino fundamental e para o ensino médio, o Parecer sugere a elaboração de atividades “construídas em consonância com as habilidades e competências preconizadas pelas áreas de conhecimento na BNCC”, propondo a utilização de estratégias pedagógicas e metodológicas, no mínimo, sofisticadas, para não dizer irrealizáveis, sem mencionar, entretanto, com que amparo do MEC as escolas poderiam contar.

Entre as sugestões: utilização de TV aberta, distribuição de vídeos educativos, uso de plataformas digitais, acesso a mídias sociais de longo alcance (WhatsApp, Facebook, Instagram etc.) para “estimular e orientar os estudos, sempre que adequadas às idades mínimas para o uso de cada uma dessas mídias”, dizia o documento. São, como bem diz o texto oficial, sugestões importantes, mas onde está a garantia de contrapartida do MEC para investir na qualificação dos espaços escolares e para a aquisição dos equipamentos e materiais necessários ao desenvolvimento dessas sofisticadas atividades remotas? E, o mais importante, que possibilidades foram abertas para a oferta de programas de formação aos professores e demais profissionais da escola para o desenvolvimento da adequada *expertise* no uso dessas tecnologias e na preparação de materiais pedagogicamente consistentes?

Ora, em tempos normais, pouco ou nada se investiu ao longo dos anos para transformar as escolas públicas em espaços de pensar criticamente a integração de tecnologias no currículo (CERNY *et al*., 2019). Tampouco houve investimento, para além de projetos isolados, na constituição de quadros capazes de promover colaborativamente, a partir das próprias instituições escolares, a formação dos professores para lidar com esses importantes artefatos pedagógicos.

Apesar de datarem do início do século - TV Escola, PROINFO, PROUCA, Um Tablet por aluno, por exemplo, as políticas de difusão e implementação das Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação (TDIC) nas instituições educativas ainda são marcadas por uma visão instrumental e carecem de uma reflexão mais aprofundada sobre suas potencialidades pedagógicas (LAPA; ESPINDOLA, 2019). Os autores críticos da área reivindicam um protagonismo da escola nas discussões acerca da integração pedagógica das tecnologias como contraponto à disseminação de práticas descontextualizadas de massificação do conhecimento, a partir da oferta de modelos “instrucionais” fechados, com pouca ou nenhuma participação dos principais agentes do processo educativo: professores e alunos (ESPINDOLA, 2010).

Hoje, em situação de excepcionalidade, e premidos por tantas demandas extras e desconhecidas, os professores têm razão ao dizer que se sentem pressionados a dar conta de elaborar materiais para um ensino não presencial, quando tudo que aprenderam em seus cursos de formação é que a escola é o lugar do encontro e da interação social por excelência. É de se apostar que as condições de trabalho nas redes públicas, que já são estruturalmente precárias, se tornem ainda piores. Por outro lado, a insistência em garantir o trabalho remoto e a validação destas horas letivas por parte das autoridades do setor educacional, talvez seja uma estratégia para preservar financeiramente os orçamentos, diminuindo a demanda posterior por reposição presencial. Não se percebe, no entanto, nenhum grande esforço dos governos em criar políticas fortes de inclusão digital. O resultado dessa improvisação poderá aumentar ainda mais as desigualdades educacionais (ANTUNES, 2020).

A aposta no ensino à distância, neste contexto, preocupa também os dirigentes municipais, diz Aléssio Costa presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) Região Nordeste, em matéria de André Antunes para a Revista Poli: saúde, educação e trabalho (ANTUNES, 2020). Segundo ele avalia, o Brasil não tem ainda tecnologia apropriada para confiar o funcionamento da educação a essa modalidade. Diz que a grande limitação, pelo menos em sua região, é a questão da conectividade. “Se nem as nossas escolas públicas o MEC conseguiu prover com acesso à internet, imagina as famílias dos alunos que frequentam a escola”, argumenta. Acredita, então, que a adoção massiva do ensino à distância como alternativa para a retomada das atividades escolares seja um risco de se ampliarem as desigualdades educacionais no país.

O Parecer CNE 005/2020 diz, finalmente, que “as atividades pedagógicas não presenciais podem se aplicar a todos os níveis, etapas e modalidades educacionais, incluindo a Educação Especial” (BRASIL, 2020). Não é o que a realidade demonstra, porém. Há uma grande mobilização de pais e de professores dessa importante modalidade de educação denunciando as dificuldades que estão enfrentando. Aliás, não é apenas coincidência que nesse momento, o Decreto de nº 10.502, de 30 de setembro de 2020, esteja em tramitação, representando séria ameaça à legislação vigente sobre Educação Inclusiva.

Por fim, com relação à Educação de Jovens e Adultos (EJA), as medidas recomendadas apenas advertem que devem ser consideradas suas singularidades na elaboração de metodologias e práticas pedagógicas. Muito pouco, se considerarmos a grande dívida que a sociedade e o Estado têm com esses indivíduos.

É preocupante, por outro lado, a constatação de que, mesmo com todas as condições privilegiadas que as crianças das classes mais altas têm em suas casas, providas de bons computadores e de acesso adequado à internet, elas ainda assim tentem cabular as aulas/atividades remotas que lhe são destinadas, de que forma conseguiremos garantir o Direito à Educação das crianças das periferias, principais usuárias das escolas públicas?

Talvez o caminho já esteja sendo trilhado e tem muito a ver com o que as entidades representativas dos educadores vêm defendendo há pelo menos 30 ou 40 anos em relação à carreira do magistério: **formação de qualidade e valorização dos profissionais da Educação**. Chegamos muito próximos de estabelecer as bases para esta conquista, nos termos da Resolução CNE/CP 2015, que conseguiu sintetizar as lutas e os avanços alcançados ao longo dos anos nesse campo. Atualmente, porém, com a chegada das forças conservadoras também ao MEC e ao CNE, esse esforço está concretamente ameaçado, não só pelos termos da Resolução CNE/CP 02/2019, que define as novas Diretrizes Curriculares para Formação Inicial de Professores da Educação Básica e Institui a Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica (BNC-Formação), mas também pela ainda mais preocupante Resolução CNE/CP 01, de 27 de outubro de 2020, que dispõe sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação continuada de Professores da Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para essa formação (BNC-Formação Continuada).

A despeito desses retrocessos e prognósticos desalentadores, é importante, entretanto, valorizar o que neste momento observamos em relação ao competente trabalho que professores e professoras estão realizando. Chega a ser comovedor ver o que estão fazendo esses profissionais para que suas aulas não percam a capacidade de capturar os alunos para as sessões *online.* “Nem um a menos” parece ter se transformado em sua bandeira de luta nestes desafiadores tempos de isolamento social no país.

Esta palavra de ordem, não obstante, por mais importante e ética que seja, revelou-se muito difícil de ser realizada de forma a não produzir outras desigualdades. Senão, vejamos algumas polêmicas que ao longo desses meses vêm sendo motivo de muitos estudos e debates entre os educadores preocupados em entregar aos estudantes o que a Constituição Federal de 1988 e as leis subsequentes nela apoiadas, principalmente o PNE 2014-2024, lhes destinam como direito inalienável – sua Educação.

Uma das consequências do trabalho remoto a que os professores e professoras tiveram que se submeter foi o enfrentamento de jornadas muito mais extensas e extenuantes de trabalho, pois, além de se desdobrarem para aprender a lidar com os equipamentos e toda a tecnologia que lhes permitiria entrar em contato com suas turmas, na solidão de suas casas, têm que elaborar materiais adequados ao ensino não presencial, quase sem orientação. Assim, desde que o *lockdown* se instalou, não têm medido sacrifícios para, muitas vezes de forma colaborativa entre colegas, ou por esforço próprio, planejar, construir e fazer chegar essas atividades aos estudantes. Seja por meio das redes virtuais, seja por meio de material impresso e entregue aos alunos em casa ou na própria escola. Em algumas regiões, em casos mais raros, como no Amazonas, por exemplo, as “aulas” chegam pela televisão, e em muitos casos, até de barco.

Garantir o Direito à Educação, por mais complicada que fosse essa operação, virou um objetivo comum das comunidades educacionais do país. Cada rede, cada região, cada comunidade escolar descobriu sua capacidade excepcional de entregar às crianças e aos jovens o “pacote educacional” que lhes era devido. Foi um mutirão de cidadania escolar o que professores, funcionários, diretores, famílias e comunidades conseguiram fazer de forma coletiva. Gradativamente as comunidades escolares: pais, professores, equipes técnicas, servidores foram se somando e, num trabalho colaborativo exemplar, conseguiram minimizar o que poderia ter sido o maior apagão educacional da história recente em todo o país.

Hoje, porém, alguns estados e várias cidades ensaiam formas diversas de um ainda temido e controverso retorno às aulas presenciais, sob a pouco científica justificativa de que a quase totalidade das demais atividades econômicas retomaram suas rotinas laborais.

> A volta às aulas é um dos temas mais polêmicos nos estados, com governos apontando neste caminho e outros atores, como sindicatos de trabalhadores e Ministério Público, apresentando questionamentos. Em meio a este embate, parte das unidades da Federação retrocederam em decisões ou ainda analisam o tema. (AGÊNCIA BRASIL, 2020).

Protocolos de retorno tomam agora a cena antes dedicada aos processos formativos para o enfrentamento dos desafios que o ensino remoto apresentava. Crescem, portanto, as tensões, porque o mesmo MEC que, no início da pandemia, atônito, sem ministros competentes, sem rumo e sem coragem, transferiu todas as responsabilidades aos

governadores e prefeitos, nesse momento, pretende o protagonismo das ações, querendo conduzir a elaboração de protocolos de procedimentos de retorno às escolas, anunciado, na maioria dos casos, para meados de outubro, a depender das condições sanitárias do município.

> O **Distrito Federal** é um dos casos em que o retorno foi anunciado, mas depois houve recuo. Após a decisão do governo de começo das atividades escolares presenciais no início de agosto, a administração mudou de ideia e anunciou que a retomada está suspensa por tempo indeterminado. Em **Santa Catarina**, a Secretaria de Educação manteve a suspensão do calendário pelo menos até outubro. No **Rio Grande do Sul**, o processo também se encontra em debate. O **Rio de Janeiro** fixou calendário, com o início das aulas presenciais marcado para setembro na rede privada, e para outubro, na pública. O **Rio Grande do Norte** estabeleceu o retorno das escolas públicas e privadas em setembro. A exceção é o **Amazonas**, onde as aulas retomaram neste mês de agosto. (AGÊNCIA BRASIL, 2020, grifos nossos).

O temor nesse momento é de ter que retornar precipitadamente às aulas presenciais, como parece ser a vontade dos dirigentes dos sistemas, a despeito da continuidade da pandemia, hoje mantida em várias regiões do país no patamar “situação grave”.

Observe-se, também, que o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), já há mais de quatro meses vem tratando desta questão.

> O Conselho Nacional de Secretários de Educação/Consed publicou nesta terça-feira (16/6) um documento com diretrizes para protocolo de retomada das aulas presenciais no país. As orientações incluem desde os aspectos pedagógicos, como a definição de revisão curricular e avaliação dos estudantes, como medidas sanitárias para evitar novos riscos de contaminação de Covid-19. (CONSED, 2020).

O **MEC**, por sua vez, também divulgou o protocolo para o retorno às aulas presenciais, mesmo sem data definida, ainda em junho/2020, incentivando movimentos de secretarias de educação, que, gradativamente, foram se posicionando francamente favoráveis ao retorno às escolas, ainda antes da prometida vacinação em massa contra a Covid19. Em alguns lugares, já retornaram, outros dizem que o farão em meados de outubro. Os professores, no entanto, estão muito reativos a estas possibilidades. E com razão. Não há ainda segurança sanitária para isto. As entidades representativas dos docentes e

servidores estão em confronto aberto com as autoridades educacionais em relação a essa preocupante decisão. Esta é, consequentemente, a temática do momento.

Para ir encerrando estas reflexões ainda iniciais, já que o fenômeno continua em processo, registro a fala de Cláudio Fonseca, presidente do Sindicato dos Profissionais em Educação no Ensino Municipal de São Paulo (Sinpeem), citado por Antunes (2020), que constata:

> Nós sempre reclamamos que falta investimento na formação dos professores para os momentos de calmaria, imagina em uma situação como essa? É óbvio que ninguém estava preparado para isso e ficam potencializadas as carências na educação, fica evidente a falta de investimentos. (ANTUNES, 2020, p. 24).

Em todo o país, as manchetes sobre este tema viram notícia como as seguintes:

> SINTEPE (Pernambuco) ganhou a Ação Civil Pública pela suspensão imediata do retorno as aulas presenciais no âmbito das escolas estaduais de Pernambuco a partir da data de hoje, 6 de outubro de 2020, até que se adotem as medidas necessárias para garantir o direito à saúde dos profissionais da educação, inclusive com a criação de uma Comissão Setorial. Jurisprudência que vai favorecer outras ações no mesmo sentido.
> Sindicato dos professores estaduais de Minas Gerais também conseguiu liminar.
> A Justiça de São Paulo negou, na noite de sexta-feira, 4/10, medida liminar que pedia a suspensão da reabertura das escolas no Estado. A ação foi movida por entidades ligadas aos professores, que argumentam que a volta à escola a partir de terça-feira, 7/10, traz risco à saúde de alunos e professores.
> Está autorizado o retorno ao ensino presencial nas escolas que estejam em regiões classificadas como risco “grave” para o novo coronavírus em Santa Catarina. A decisão foi anunciada nesta sexta-feira (6) pelo governo do Estado e publicada no Diário Oficial. Até então, apenas áreas com condição “moderada” ou “alta” na matriz de risco para a Covid-19 poderiam colocar em prática a volta às aulas em grupo. (ITTNER, 2020).

Assim, à falta de uma coordenação central, que deveria vir do Ministério da Educação, articulado com os estados e municípios, tais movimentos de retorno, ou de permanência do isolamento social nas escolas, terão uniformidade zero, o que poderá criar situações bem complexas para a reorganização dos calendários e mesmo dos sistemas. Volto, então, à questão inicial, em face de todas essas indefinições e da falta de liderança do Ministério de

Educação: Como garantir, entrementes, o Direito à Educação conforme estabelecido no PNE 2014-2024?

A resposta só pode ser aquela que os profissionais da educação, por meio de seus movimentos organizados, estão construindo ao longo de sua história de lutas e de conquistas, de forma independente, livre e responsável, no diálogo com os sistemas estaduais e municipais de educação e com toda a sociedade. No momento em que concluo essas reflexões, já haviam retomado as atividades escolares presenciais um bom número de instituições públicas de ensino[21], em vários estados e inúmeros municípios do país, indicando uma tendência de retorno gradativo e, espero, cuidadoso com as condições sanitárias e de infraestrutura das escolas, num processo capaz de fornecer segurança aos estudantes dos vários níveis de ensino, e respectivas faixas etárias, propiciando, principalmente, um acolhimento afetivo e emocionalmente adequado a todas as crianças, jovens e adultos que conseguirem retornar às suas salas de aula e ao convívio social das comunidades escolares, espaços importantes de socialização e de formação de homens e mulheres mais humanos e, quem sabe, mais felizes.

Florianópolis, 8 de dezembro de 2020, ainda em plena Pandemia.

Referências

AGÊNCIA BRASIL. Inexistência de políticas educacionais deixa milhares de estudantes sem aula no Brasil. *Agência Brasil*, nov. 2020. Disponível em: https://jornalggn.com.br/educacao/inexistencia-de-politicas-educacionais-deixa-milhares-de-estudantes-sem-aula-no-brasil/. Acesso em 5 de nov. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. *Resolução CNE 005/2020*. Publicado no D.O.U. de 1º/6/2020, Seção 1, p. 32. Reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da COVID-19. 2020. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=145011-pcp005-20&category_slug=marco-2020-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Presidência da República, Brasília, 2014. Disponível em:

[21] Propositalmente, por questões metodológicas, e mesmo de escolha política, não me referi ao sistema privado de educação ao tratar desta temática.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm#:~:text=o%20pr%C3%B3ximo%20dec%C3%AAnio.-,Art.,do%20Plano%20Nacional%20de%20Educa%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 10 maio. 2020.

ANTUNES, André. Como garantir o direito à educação em meio à pandemia? *Revista Poli*, ano XII, n. 70, maio/jun. 2020.

CERNY, Rosely Zen; ESPÍNDOLA, Marina Bazzo; RITTA, Siliara Borges; VIEIRA, Diego França. A Pesquisa Educativa como espaço formativo e co-criação nas comunidades escolares: possibilidades metodológicas a partir da Teoria Crítica da Tecnologia e do Design Participativo. I Conferência Internacional "Educação 2019: desafios, tendências, compromissos". *Anais*... set. 2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/340085145_A_Pesquisa_Educativa_como_espaco_formativo_e_de_co_criacao_nas_comunidades_escolares_possibilidades_metodologicas_a_partir_da_Teoria_Critica_da_Tecnologia_e_do_Design_Participativo. Acesso em: 10 out. 2020.

CONSED. Consed lança diretrizes para protocolos de retorno às aulas. 2020. Disponível em: http://www.consed.org.br/portal/noticia/consed-lanca-diretrizes-para-protocolos-de-retorno-as-aulas. Acesso em: 4 nov. 2020.

DOURADO, Luiz Fernandes (org.). *Plano Nacional de Educação: PNE 2014/2024* - Avaliação e Perspectivas. Campinas-SP: Mercado das Letras, 2017.

ESPINDOLA, Marina Bazzo de. *Inovações no Ensino de Ciências e Saúde:* Análise de Experiências de Professores Universitários com o uso de Tecnologias da Informação e da Comunicação em suas Práticas Educativas. 2010. Tese (Doutorado em Educação, Difusão e Gestão em Biociências) – Instituto de Bioquímica Médica, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil, 2010.

ITTNER, A. Volta às aulas em SC: governo permite retorno do ensino em áreas com risco grave para Covid-19. *NSC Total*, Santa Catarina, 2020. Recuperado em 10 novembro, 2020, de https://www.nsctotal.com.br/noticias/volta-as-aulas-em-sc-governo-permite-retorno-do-ensino-em-areas-com-risco-grave-para-covid

LAPA, Andrea; ESPINDOLA, Marina Bazzo de. Desafios da formação de professores para a integração de TIC. *In*: RODRIGUES, Claúdia Susie Camargo; WERNER, Cláudia Maria Lima. *Educação, Tecnologia e Cidade*: uma experiência interdisciplinar (pp.79-95). Publisher: Letra Capital, 2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/343452197_Desafios_da_formacao_de_professores_para_a_integracao_de_TIC. Acesso em: 10 out. 2020.

LUPION, Bruno. Como o novo Coronavirus acentua as desigualdades no Brasil. *Bol Notícias*, São Paulo, 27 abr. 2020, 09:44. Disponível em: https://www.bol.uol.com.br/noticias/2020/04/27/como-o-novo-coronavirus-acentua-as-desigualdades-no-brasil.htm?cmpid=copiaecola. Acesso em: 6 nov. 2020.

PEIXOTO, Madalena Guasco. A pandemia e o direito à educação. *Carta Capital,* São Paulo, 15 maio 2020. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/opiniao/a-pandemia-e-o-direito-a-educacao/. Acesso em: 15 out. 2020.

PRETTO, Nelson de Lucca; BONILLA, Maria Helena Silveira; SENA, Ivânia Paula Freitas de Souza Sena. *Educação em tempos de pandemia*: reflexões sobre as implicações do isolamento físico imposto pela Covid-19. Salvador: Edição do autor, 2020. Disponível em: https://blog.ufba.br/gec/files/2020/05/GEC_livro_final_imprensa.pdf. Acesso em: 06 out. 2020.

RPS. Rede de Pesquisa Solidária. Covid-19: Políticas Públicas e as Respostas da Sociedade. Nota técnica n. 22. *Políticas Públicas e Sociedade*, n. 22, ago. 2020. Disponível em: http://oic.nap.usp.br/wp-content/uploads/2020/08/BoletimPPS_22_28agosto.pdf. Acesso em: 20 out. 2020.

SAVIANI, Demerval et al. *Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação:* significado, controvérsias e perspectivas. 2. ed. Edição revista e ampliada. Campinas-SP: Autores associados, 2018.

UOL. País passa de 160 mil mortes por Covid. Média móvel aponta queda nos óbitos. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/11/01/covid-19-mortes-obitos-casos-domingo.htm?cmpid=copiaecola. Acesso em: 6 out. 2020.

CAPÍTULO II

A POLÍTICA EDUCACIONAL E O DISCURSO NEOCONSERVADOR: O QUE HÁ DE NOVO NA VELHA AGENDA DO MERCADO?

Romilson Martins Siqueira[22]

Este trabalho busca compreender a política educacional contemporânea como um complexo campo de luta e de contradição, em que estão em cena forças que expressam diferentes interesses de classe. É nesse contexto que a categoria Estado, enquanto totalidade que se manifesta na articulação entre a sociedade política e a sociedade civil, contribui para desvelar o que há de novo na velha agenda do mercado. Como se trata de um projeto fundado em um modelo 'desigual' e 'combinado', há que se buscar, no contexto dos discursos e das práticas empreendidas no campo das políticas educacionais, aquilo que tem orientado 'novas' e 'velhas práticas', sob orientação do mercado globalizado. Esse movimento que opera nas mediações da centralização e descentralização das reformas contemporâneas indica processos de 'complexificação' e 'refinamento' de uma lógica que articula uma agenda comum: 'conservadorismo' e 'novas formas de regulação do mercado'.

Palavras-chave: Neoeconomicismo. Financeirização. Políticas educacionais. Mercado.

Este trabalho parte de um pressuposto: para compreender o atual cenário das políticas educacionais é necessário tomá-lo como parte de um movimento de "Neoeconomicismo" na Educação, alimentado pelas agências multilaterais que têm redefinido e reconceituado diferentes categorias. É nesse contexto que discursos no campo da Educação ganham dimensões estratégicas na retórica da "mudança e

[22] Pós-Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Goiás (UFG), sob supervisão do professor Luiz Fernandes Dourado. Doutor e Mestre em Educação pela Faculdade de Educação da UFG. Professor no Programa de Pós-Graduação e Curso de Pedagogia da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC Goiás). Professor da Rede Municipal de Educação de Goiânia. Membro da Rede de Estudos e Pesquisas sobre Políticas Públicas e Educação (REPPE).

transformação" da Educação e da sociedade. Todavia, esses elementos são mediados pela reprodução da teoria do capital humano. Grande parte desse discurso refere-se à sustentação de uma lógica que sublinha a Educação como fator de desenvolvimento econômico e social. Da mesma forma, a racionalidade que permeia o contexto das ações e estratégias de implementação dessa agenda evidencia uma aproximação entre as reformulações do mundo do trabalho e as novas exigências epistemológicas e educacionais no processo de formação.

Nega-se, sobretudo, a questão da desigualdade social como fundamento da própria lógica capitalista. Assim,

> a negação de categorias universais, porque tidas como a-históricas ou totalitárias, tem dado lugar a uma absolutização do princípio do pequeno, da subjetividade, do privado e da diferença. E isso torna mais problemático o caminho de uma sociedade menos desigual e mais justa. (CURY, 2002, p. 256).

Somente pelo binômio inclusão x exclusão é que esse projeto neoliberal e neoconservador tem se fortalecido, como se pode depreender:

> [A] dialética entre o direito à igualdade e o direito à diferença na educação escolar como dever do Estado e direito do cidadão não é uma relação simples. De um lado, é preciso fazer a defesa da igualdade como princípio de cidadania, da modernidade e do republicanismo. A igualdade é o princípio tanto da não-discriminação quanto ela é o foco pelo qual homens lutaram para eliminar os privilégios de sangue, de etnia, de religião ou de crença. Ela ainda é o norte pelo qual as pessoas lutam para ir reduzindo as desigualdades e eliminando as diferenças discriminatórias. Mas isto não é fácil, já que a heterogeneidade é visível, é sensível e imediatamente perceptível, o que não ocorre com a igualdade. Logo, a relação entre a diferença e a heterogeneidade é mais direta e imediata do que a que se estabelece entre a igualdade e a diferença. (CURY, 2002, p. 255).

Um projeto de estado e sociedade em curso

Partindo da compreensão da 'Educação como prática social', qualquer análise a ser feita sobre as políticas educacionais não pode deixar de considerar a concepção de Estado ampliado de Gramsci (1978), uma vez que esse conceito possibilita uma análise das políticas

públicas no contexto das articulações entre a base material e a superestrutura que codetermina as esferas da sociedade. Gramsci (1978) compreende que o Estado se constitui a partir da articulação entre a sociedade civil e a sociedade política. Nesse contexto, as políticas públicas são orientadas e redefinidas por determinados compromissos e opções políticas que se estabelecem no âmbito de uma certa constituição de Estado, quando se consideram também as condições da sua existência material.

Para Manacorda (1990), dois planos superestruturais se articulam na abordagem do conceito gramsciano de Estado, ao se considerar a efetiva correlação de forças que se trava no âmbito da sociedade civil ou dos organismos privados (voltados para exercer a hegemonia) e da sociedade política ou Estado (voltado para exercer o domínio ou governo jurídico). Na visão gramsciana, a "sociedade civil" é uma arena privilegiada da luta de classes em nome de uma determinada hegemonia. Para Buci-Glucksmann (1980, p. 101), a noção ampliada de Estado em Gramsci é "atravessada do econômico ao ideológico, pela luta de classes". Na relação entre sociedade política-sociedade civil, o Estado "é todo o conjunto de atividades teóricas e práticas com as quais a classe dirigente justifica e mantém não somente a sua dominação, mas também consegue obter o consenso ativo dos governados" (BUCI-GLUCKSMANN, 1980, p. 129).

A 'proposição das políticas não é linear em sua materialização'. Há que se buscar compreender como se expressam as diferentes determinações, relações e disputas ao se fazer valer uma determinada feição da política educacional. Assim,

> a educação, quando apreendida no plano das determinações e relações sociais e, portanto, ela mesma constituída e constituinte destas relações, apresenta-se historicamente como um campo da disputa hegemônica. Esta disputa dá-se na perspectiva de articular as concepções, a organização dos processos e dos conteúdos educativos na escola e, mais amplamente, nas diferentes esferas da vida social, aos interesses de classe. (FRIGOTTO, 1999a, p. 25).

Compreendida como prática social, a Educação é concebida como

> uma atividade humana e histórica que se define no conjunto das relações sociais, no embate dos grupos ou classes sociais, sendo ela mesma forma específica de relação social. O sujeito dos processos educativos aqui é o homem e suas múltiplas e históricas necessidades (materiais, biológicas, psíquicas, afetivas, estéticas e lúdicas. (FRIGOTTO, 1999a, p. 31).

A análise das proposições e materializações das políticas educacionais propostas ou implementadas pelo Estado contribui para a compreensão da correlação entre a reforma do Estado, as reformas sociais/educacionais e os processos formativos. No conjunto dessa correlação, os desdobramentos das políticas públicas se traduzem em um movimento de reconceituação de categorias que se estendem a todas as esferas da vida social. Dentre esses conceitos ressignificados, encontram-se administração, eficiência, flexibilização, controle de resultados, descentralização, público, privado, financeirização, entre outros.

Essas premissas e esses discursos são pautados pelas orientações dos organismos multilaterais[23] e por grupos financeiros que propagam discursos e retóricas que alimentam as crises e se esquecem de considerar os fatores inerentes ao processo de globalização e mundialização da economia como fatores incisivos no contexto das desigualdades sociais. Nesse sentido, com o propósito de obter o "enquadramento" no campo econômico globalizado, novos princípios e discursos vão ganhando espaço no cenário político: eficiência, eficácia, parceria público-privado, dentre outros. Em tal contexto, o papel do Estado deve centrar-se na forma de 'controle dos resultados' em detrimento dos 'aspectos do processo'.

Percebe-se, dessa forma, um deslocamento do papel estatal relativo às questões dos procedimentos para a operacionalização de resultados. Portanto, "o Estado reduziria seu papel de prestador direto de serviços, mas mantendo o papel de 'regulador, provedor e promotor'" (SILVA JR.; SGUISSARDI, 1999, p. 40).

No desdobramento desse quadro, acentua-se a destituição dos direitos sociais e trabalhistas conquistados pela classe trabalhadora ao longo da história: instabilidade de servidores, contratos temporários em substituição ao regime da CLT, desmantelamento da seguridade social, subemprego, entre outros. Já no âmbito das políticas educacionais, as novas faces do Estado se traduzem em um movimento que se opera nas mediações entre 'descentralização-desconcentração-desobrigação' do papel estatal nos assuntos educacionais. Há ausência de participação e autonomia dos entes federados nas questões

[23] Segundo Silva Jr. e Sguissardi (1999, p. 26), "a preocupação desses organismos em relação aos países de terceiro mundo, no final dos anos 80 e início dos anos noventa, revelava-se em alguns eixos de sua concepção de desenvolvimento/crescimento, que, nos termos do chamado Consenso de Washington, assim se traduziam: 1) equilíbrio orçamentário, sobretudo mediante a redução dos gastos públicos; 2) abertura comercial, pela redução das tarifas de importação e eliminação das barreiras não-tarifárias; 3) liberação financeira, por meio de reformulação das normas que restringem o ingresso de capital estrangeiro; 4) desregulamentação dos mercados domésticos, pela eliminação dos instrumentos de intervenção do Estado, como controle de preços, incentivos, etc.; 5) privatização das empresas e serviços públicos".

técnicas, político-pedagógicas e de financiamento da Educação. Esse processo, ao longo da história,

> foi marcado por retrocessos dentro de uma lógica política hegemônica, na qual a descontinuidade é um simulacro da continuidade. Disputas e concepções diversas vão se deslindando, historicamente, afetando as políticas, que acabam circunscritas à perspectiva governamental, não assumindo escopo mais abrangente como política de Estado — decorrente de ampla participação envolvendo a sociedade civil e política — e, desse modo, geram mudanças e dinâmicas (des)contínuas na organização, na gestão e no financiamento dos sistemas, suas redes e instituições de educação básica e superior. (DOURADO, 2018, p. 479).

Nesse aspecto, vários são os momentos em que se podem depreender, no contexto das políticas educacionais contemporânea, o discurso e/ou a retórica sobre a mudança na Educação. Trata-se, sobretudo, de desqualificar o sentido público e propagar a lógica privada.

Neoeconomicismo na educação: negação de direitos

Um estudo sobre o neoeconomicismo[24] na Educação e seus novos/velhos paradigmas de formação deve considerar as análises da relação entre processos escolares e/ou educativos e processos produtivos. Nesse contexto, 'diferentes feições' têm demarcado o regime de expansão, concentração e acumulação de capital nos distintos momentos históricos, o que constitui o modo de produção e a sociabilidade capitalista.

Convém salientar que o neoliberalismo se configura como um dos projetos mais eficazes para a obtenção da hegemonia capitalista e, em decorrência, como um elemento indicador das políticas em curso. Todavia, também convém advertir para o fato de que ele não constitui um novo modelo econômico, mas uma nova face de reconstituição do capital nos seus processos de concentração, acumulação e expansão. Nesse aspecto, a história reedita o individualismo e a naturalização dos fatos, como condições que regem o conjunto

[24] A teoria do capital humano elaborada por Theodoro Shultz (economista da década de 1950 influenciado pela teoria desenvolvimentista) ainda hoje ganha adeptos e renome por seus princípios constitutivos que afirmam a possibilidade da educação enquanto produtora de capital humano. Essa teoria pode ser analisada sob dois aspectos fundamentais: macroeconômico e microeconômico.

da vida social, conforme apregoavam os princípios do liberalismo ortodoxo. Como princípio de naturalização, o neoliberalismo credita às forças do mercado a única possibilidade de equilibrar os mecanismos sociais e de estabelecer a coesão social.

Mas em que consistem os fundamentos do neoliberalismo? Amparado pelos fundamentos do liberalismo ortodoxo, para o neoliberalismo, os fatos sociais são providos de uma 'ordem natural' pela qual os homens são regidos e regulados. O indivíduo passa a ser considerado átomo social num processo que desconsidera a historicidade das relações sociais. Soberania, democracia e liberdade derivam de uma ordem natural que regula os interesses individuais dos homens, sendo o Estado um estorvo que proporciona o 'desequilíbrio social'. Os indivíduos, a par de suas naturezas econômicas e sociais desiguais, encontram, segundo o postulado do neoliberalismo, as condições de superação de suas desigualdades por meio de esforço individual ou pela meritocracia: "o êxito ou o fracasso individual é resultado das condições do próprio indivíduo" (BIANCHETTI, 1999, p. 91).

No contexto atual em que vivemos, a questão da democracia passa a ser regulada pela natureza do mercado, de tal forma que o seu sentido também passa a ser alterado. Portanto, vive-se hoje uma democracia 'restrita', 'funcional' e 'tutelada'. Restrita, porque se estende a poucos; funcional, porque garante a manutenção do mercado regular; e tutelada, porque se converte na ordem de proteção dos interesses do capital. Sob o discurso da qualidade, eficiência, produtividade, eficácia e competitividade, há um simulacro na proposição das políticas educacionais contemporâneas que converte a questão do 'direito à Educação' em oferta e escolha de 'modelos de Educação'.

Nesse caso, o neoliberalismo tende a 'despublicizar' a Educação, transferindo-a da esfera pública para a esfera do mercado. Nega-se a Educação como direito social, transformando-a em uma possibilidade de consumo individual, segundo os méritos e as capacidades de seus consumidores. Portanto, os critérios de qualidade são resultantes dos somatórios entre mérito, competitividade e valorização do capital humano.

Como toda política pressupõe uma feição composta entre conhecimento e poder, nas reformas neoliberais, esses últimos configuram-se como articuladores do consenso na legitimação da retórica e dos discursos. Portanto, conhecimento e poder se articulam na "implementação de diferentes mecanismos de negociação orientados para legitimar o rumo assumido" (GENTILI, 1998, p. 45). Ainda segundo Gentili (1998), essa negociação tem se constituído como simulação democrática, na qual diferentes atores sociais são chamados a

“consensuar” ou “compactuar” com as políticas implementadas pelo neoliberalismo. Portanto, “o pacto constitui o espaço para legitimar tais decisões” (GENTILI, 1998, p. 66). O pacto de consensuar em torno das propostas neoliberais torna-se um artifício para fazer valer os interesses do mercado como ‘interesse comuns’ de cidadãos individualizados. O indivíduo, como cidadão político, torna-se um indivíduo consumidor. Nesse sentido,

> o terreno comum da escola deixa de se basear num conjunto de compromissos políticos democráticos (não importando sua fraqueza anterior) e é substituído pela ideia de um mercado competitivo. Perde-se o cidadão como ser político com direitos e deveres recíprocos. Em seu lugar, fica o indivíduo como consumidor. A escolarização torna-se ‘produto a varejo’. (APPLE,1998, p. 23).

No campo educacional, essa tendência pressupõe dois aspectos: ‘centralização e descentralização’: o Estado tem assumido (ou centralizado) o controle pedagógico das questões educacionais, justamente em ações que expressam as ‘mudanças’ no chão da sala de aula: BNCC, avaliação dos sistemas de ensino, formação de professores e controle/produção de textos curriculares. Estes últimos traduzidos sob o aspecto de livros didáticos. Por outro lado, observa-se uma certa ‘desobrigação’ da ação governamental em termos de financiamento manutenção e atendimento da Educação. Segundo Torres (1998a), essa lógica pode ser traduzida na proposta defendida pelo Banco Mundial, a saber:

- descentralização, com instituições escolares autônomas e responsáveis por seus resultados, a partir de recursos financeiros obtidos da seguinte forma: a) utilizando os impostos do governo central e dos governos locais; b) compartilhando os custos com as comunidades locais; c) efetuando doações às comunidades e às escolas sem estabelecer requisitos para o uso de tais doações; d) cobrando taxas no âmbito da educação superior; e) estimulando a diversificação das receitas; f) instituindo certificados e empréstimos educativos; g) adquirindo financiamento mediante resultados e qualidade;
- convocação para uma maior participação dos pais e da comunidade nos assuntos escolares, cuja noção está cada vez mais fortemente dirigida ao aspecto econômico (manutenção da estrutura, alocação e contribuição com recursos financeiros);
- participação do setor privado e dos organismos não governamentais, como agentes ativos no terreno educativo. Mobilização e alocação eficaz de recursos adicionais para a Educação como temas principais do diálogo e da negociação com os governos;

- enfoque setorial no trato das questões educacionais, ou seja, exclusivamente restrito ao aspecto escolar;
- definição de políticas e prioridades baseadas na análise econômica.

A teoria do capital humano pressupõe um investimento em recursos humanos, ou seja, em indivíduos ou força de trabalho, para obter retornos futuros. Nesse sentido, a Educação é considerada elemento capaz de possibilitar o aumento da produtividade, a distribuição de renda, a superação das desigualdades e a promoção da equidade social, o que, do ponto de vista microeconômico, "constitui-se no fator explicativo das diferenças individuais de produtividade e de renda e, consequentemente, de mobilidade social" (FRIGOTTO, 1999b, p. 41). Portanto, a perspectiva da teoria do capital humano como panaceia para os problemas da desigualdade econômica, da equidade social e do desenvolvimento econômico é um importante elemento para a compreensão dessa teoria e das crises cíclicas do capital. Segundo Frigotto (1999a), os organismos multilaterais[25] são os representantes legítimos das crenças na contemporaneidade, que revive, com outras intensidades e particularidades, a nova face dessa teoria.

No âmbito dessa nova face da teoria do capital humano, a sociedade marca a crença na Educação como 'redentora' dos problemas sociais e na promulgação de novas capacidades, habilidades e qualificação humana para o mundo do trabalho. 'Novos perfis' e 'novas demandas' têm demarcado o tom dos debates em torno da Educação. Segundo Machado (1998), a Educação tem sofrido contemporaneamente um movimento bipolar: é acusada pela ineficiência da sociedade, mas também é vista como a única possibilidade de alcançar o desenvolvimento econômico e a equidade social. Para a teoria do capital humano, o investimento em Educação é o retorno que garante a apreensão das novas categorias e dos conceitos referendados. Assim, a Educação é revestida de uma retórica capaz de garantir produtividade e mobilidade social e é chamada a desempenhar novos papéis na constituição de um perfil de trabalhador e sociabilidade humana. Na verdade, essa sociabilidade tem sido demarcada por um mecanismo intrigante: a meritocracia e a individualização. Segundo esses critérios, "a posição dos indivíduos no mercado de trabalho

[25]Entre eles: Banco Interamericano de Desenvolvimento; Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento; Organização internacional do Trabalho; Organização das Nações Unidas para a Ciência e Cultura; Fundo Monetário Internacional; United States Aid Internacional Development; Fundo das Nações Unidas para a Infância; Comissão Econômica para a América Latina e Caribe: Centro Interamericano de Pesquisa e Documentação sobre Formação Profissional.

é mediatamente definida pelos seus méritos individuais, para os quais seriam determinantes a qualidade de seus atributos, a gama de seus conhecimentos e a eficácia real de suas capacidades pessoais" (MACHADO, 1998, p. 19).

Meritocracia e individualização tornam-se paradigmas para a formação humana e têm-se constituído de forma totalitária, pois tais competências são tomadas como naturais, inerentes ao indivíduo e não como propriedades criadas e possibilitadas socialmente. Eis, portanto, a máxima da nova face da teoria do capital humano: competência, competitividade e empregabilidade. No entanto, para além da esfera que priva esses conceitos à dimensão restrita do emprego, essa realidade tem apresentado um quadro que vem afetando as relações humanas, a subjetividade e a própria dinâmica dos processos educativos. Machado (1998) adverte para o fato de que o 'novo perfil' de conhecimento e comportamento exigido contemporaneamente enquadra-se na lógica mercantil e pragmática do capital. Entre a nova gama de competência exigida pelo mercado, não há espaço para o 'saber-pensar', o 'saber-dizer' e o 'saber-criticar'

> da esfera dos atributos relacionais e comportamentais, as listagens das novas competências não mencionam, entretanto, a curiosidade intelectual, o espírito crítico, mas é frequente a inclusão de itens como autocontrole, responsabilidade, disposição para o trabalho, iniciativa colaboração. Sugerem-se, ainda, mudanças nos procedimentos de avaliação de forma a valorizar o 'saber ser' dos indivíduos, sua subjetividade, a condição subjetiva que se expressa no seu 'saber-fazer'. (MACHADO, 1998, p. 28).

Novos arranjos: organização e privatização como emblemas

Retomamos aqui a questão central deste texto: 'o que há de novo na velha agenda do mercado e sua relação com a Educação?'. Responder a essa questão implica considerar a dimensão lógico-histórica em seus diferentes tempos-espaços. Sobremaneira, significa estudos aprofundados que permitam fazer análises de conjunturas que apurem o refinamento ou a complexificação daquilo que se nomeia como 'velho' e 'novo' nas políticas educacionais. Tome-se como emblema dessa questão a materialização do Golpe Parlamentar, que resultou no afastamento da presidenta eleita Dilma Rousseff, e a materialização de um reordenamento conservador das políticas e da gestão para a Educação nacional.

O que há de mais conservador nesse movimento pode ser expresso na evidência do modelo neoeconomicista nas políticas educacionais contemporâneas e suas novas formas de regulação do mercado, que se configuram pela 'apropriação do fundo público pelo setor privado'. Trata-se da ideia de financeirização. É uma das formas pelas quais se concretiza "uma operação mediante a qual o público se privatiza à condição de que o privado não apenas se exponha à publicidade, mas se transforme pelos critérios públicos" (SILVA JR.; SGUISSARDI, 1999, p. 10). Trata-se da transferência gradativa, para o setor privado ou público não estatal, de grande parte dos recursos financeiros da educação, saúde, lazer, infraestrutura e cultura. Nas mãos dos setores privados, essas áreas seriam subsidiadas e financiadas pelo Estado (SILVA JR.; SGUISSARDI, 1999). A financeirização é um movimento de 'desobrigação': desobrigação do Estado com o setor social e comprometimento com os interesses do mercado representado por grandes grupos.

Esse processo de complexificação e financeirização da Educação se dá pela lógica e agenda do mercado,

> na medida em que desvela concepções distintas na organização e na gestão da educação, secundadas por processos complexos de interpenetração entre as esferas pública e privada na disputa pelo fundo público, num cenário de minimização do papel do Estado face às políticas públicas. (DOURADO, 2018, p. 495).

Para Evangelista (2014), quando leis, programas ou políticas para Educação reconfiguram o direito social à Educação e o converte em serviço a ser prestado pelo setor privado-mercantil, portanto como mercadoria a ser comercializada, a relação Estado-mercado passa a operar a favor do sistema do capital. Trata-se de processos de desregulamentação, descompartimentalização e desintermediação do mercado.

Portanto, a financeirização pode ser entendida como mais um rearranjo do capitalismo global, marcado pela lógica da especulação, compra e venda de ativos e sua revenda (recompra) no mercado das ações, movimentação de compra/venda/transferência de moedas, imóveis, créditos, *commodities*, dentre outros. Interessa ao capital financeiro a disputa no plano econômico e social, a adesão do Estado a um projeto que libere ao movimento de seus capitais, desregulamente-os e desbloqueie os sistemas financeiros para as disputas dos recursos públicos. Mais do que privatizar, interessa agora a gestão do recurso por instituições especializadas, formadas por proprietários-acionistas de um tipo de

lógica financeira em que o que está em causa é o ‘valor acionário’. A financeirização é, portanto, resultado de ações sistêmicas pelas quais, por critérios públicos, o setor privado se apresenta como legítimo para concorrência.

Nesse processo, encontram-se novas formas de governança e de gestão da Educação, dentre elas a Organização Social (OS), criada pela Lei Federal n. 9.637/98, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), criada pela Lei n. 9790/99 e as Organizações da Sociedade Civil (OSC). O que está em causa nessa agenda é a disputa pelos recursos públicos, particularmente com a aprovação da Emenda Constitucional 95, que congela por 20 anos os investimentos em Educação e prejudica e secundariza substancialmente o cumprimento da Lei n. 13.005/2014, que trata do Plano Nacional de Educação (PNE) em suas metas e estratégias. Ao limitar o financiamento em Educação, abre-se espaço para que se fortaleçam os discursos que desqualificam o setor público e fortifica o setor privado e suas parcerias com o Estado, na medida em que

> essa lógica política se efetiva pela retomada das políticas de governo, em detrimento de movimentos e processos que se organizavam em torno de políticas de Estado. A prova inconteste desse movimento tem sido a secundarização do PNE, seus comandos e prazos, por meio das políticas em curso, sobretudo as de ajuste fiscal restritivo, expresso de maneira estrutural por meio da aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 95, que congelou os investimentos na área social por 20 anos, o que, na prática, inviabiliza a materialização do PNE, suas metas e estratégias e, por outro lado, naturaliza e consolida os processos de mercantilização e financeirização da educação no país. (DOURADO, 2018, p. 494).

Um exemplo da financeirização da Educação é a sua conversão em mercadoria: a) vendas de pacotes de formação continuada às redes de ensino; b) venda de sistemas de ensino apostilados e padronizados; c) venda de materiais pedagógicos e pacotes educacionais (aluguel de marcas, avaliação e formação de professores); d) venda de programas de gestão para municípios; e) aluguel de espaços em detrimento da construção de equipamentos públicos; f) alimento de Bases Curriculares uniformizando currículos; g) fortalecimento de nichos de mercados editoriais; h) compra de pacotes ou sistemas de avaliação de larga escala nas redes; dentre outros.

Na mesma esteira, encontra-se a questão da gratuidade do ensino, que vem sendo questionada da Educação Básica à pós-graduação, e o risco de novos ajustes econômicos

que quebrem a vinculação constitucional de recursos da Educação. Sem disputa do fundo público para a Educação Pública, o PNE como epicentro das políticas educacionais, não se concretiza.

> Esse novo cenário marcado por políticas de ajustes cuja lógica se contrapõe ao avanço das políticas sociais, entre elas a garantia do direito à educação, é marcado por retrocessos também na agenda de maior articulação federativa por meio de normas de cooperação e arenas federativas efetivadas por processos de descentralização qualificada, instâncias interfederativas de caráter vinculante, entre outros. As atuais políticas caminham na contramão de um sistema nacional de educação por meio da retomada de políticas marcadas pela centralização da União, em detrimento da consolidação de normas de cooperação e colaboração entre os entes federados. (DOURADO, 2018, p. 495).

Uma Educação de qualidade socialmente referenciada não pode ser para poucos ou regulada pelo mercado. Implica efetividade social e compromisso com uma gestão pública que atenda aos princípios do direito à Educação para todos. Considerá-la como um direito social requer luta permanente pela sua materialização. Nesse sentido, a defesa pelo PNE é uma bandeira que implica esforços para que ele se constitua como epicentro das políticas educacionais em seus processos de planejamento, organização, gestão, financiamento e avaliação da Educação. Assim, “como se trata de um direito reconhecido, é preciso que ele seja garantido e, para isso, a primeira garantia é que ele esteja inscrito em lei de caráter nacional” (CURY, 2002, p. 246). Ele precisa, portanto, ser cumprido, na medida em que

> a importância da lei não é identificada e reconhecida como um instrumento linear ou mecânico de realização de direitos sociais. Ela acompanha o desenvolvimento contextuado da cidadania em todos os países. A sua importância nasce do caráter contraditório que a acompanha: nela sempre reside uma dimensão de luta. Luta por inscrições mais democráticas, por efetivações mais realistas, contra descaracterizações mutiladoras, por sonhos de justiça. Todo o avanço da educação escolar além do ensino primário foi fruto de lutas conduzidas por uma concepção democrática da sociedade em que se postula ou a igualdade de oportunidades ou mesmo a igualdade de condições sociais. (CURY, 2002, p. 247).

Na contramão desse cenário, não há outra forma de resistência, senão a luta pela retomada de princípios democráticos que reafirmem o caráter público da Educação. Nesse

caso, um novo projeto de nação deve ter como princípio a defesa intransigente da educação pública, laica, democrática e com qualidade socialmente referenciada, na medida em que

> a magnitude da educação é assim reconhecida por envolver todas as dimensões do ser humano: o *singulus*, o *civis*, e o *socius*. O *singulus*, por pertencer ao indivíduo como tal, o *civis*, por envolver a participação nos destinos de sua comunidade, e o *socius*, por significar a igualdade básica entre todos os homens. Essa conjunção dos três direitos na educação escolar será uma das características do século XX. (CURY, 2002, p. 254).

Isso implica uma permanente disputa por um projeto que reafirme mais recursos para a Educação de forma que o discurso ou a retórica não seja de gastos, mas, acima de tudo, de investimento social na Educação. Desse modo,

> a ligação entre o direito à educação escolar e a democracia terá a legislação como um de seus suportes e invocará o Estado como provedor desse bem, seja para garantir a igualdade de oportunidades, seja para, uma vez mantido esse objetivo, intervir no domínio das desigualdades, que nascem do conflito da distribuição capitalista da riqueza, e progressivamente reduzir as desigualdades. A intervenção tornar-se-á mais concreta quando da associação entre gratuidade e obrigatoriedade, já que a obrigatoriedade é um modo de sobrepor uma função social relevante e imprescindível de uma democracia a um direito civil. (CURY, 2002, p. 249).

Desafios para construção de uma agenda de luta na educação infantil

A luta pela reafirmação do PNE como ponto nuclear das políticas educacionais implica a construção de agendas cotidianas em defesa da educação pública, laica e de qualidade socialmente referenciada. Implica tomar o alerta de Benjamin, para o qual “escovar a história a contrapelo” é uma tarefa cotidiana.

No campo da Educação Infantil, algumas tarefas políticas nos parecem urgentes, do ponto de vista de um planejamento estratégico de recondução dos princípios que devem orientar essa etapa da Educação Básica. São agendas políticas, pedagógicas, mas, acima de tudo, fundadas no campo do direito público subjetivo.

Do ponto de vista de uma agenda de ‘democratização do acesso’, há que se atentar para a construção de um planejamento estratégico entre diferentes municípios que permita,

em regime de colaboração, mapear a demanda efetiva e redefinir as estratégias adotadas para o cumprimento do direito ao acesso. Nesse caso, é importante que as Universidades e Institutos Federais constituam um observatório da Educação Infantil que permita contribuir para o monitoramento das demandas nos municípios. Da mesma forma, há que se garantir o controle social dos processos de matrículas e vagas na Educação Infantil, a fim de coibir práticas clientelistas e antidemocráticas.

Em relação ao combate à 'exclusão social', há a necessidade de construção de políticas públicas voltadas para o direito à Educação Infantil em todas as etapas, particularmente daquelas crianças em situação de vulnerabilidade social. Essas políticas devem enfrentar os problemas da desigualdade socioeconômica que, de forma imediata, afligem as crianças em suas comunidades. Isso implica articulação de ações entre políticas da educação, saúde, assistência, proteção, cultural, direitos humanos, dentre outras, particularmente dos beneficiários de programa de transferência de renda. Outra questão importante é retomar no PNE os elementos que garantam o fortalecimento dos indicadores de Qualidade na Educação Infantil: educação para as relações étnico-raciais, educação ambiental, práticas de vivência dos direitos humanos.

O PNE como epicentro na Educação Infantil deve fomentar 'Políticas de expansão com qualidade socialmente referenciada', com clara ênfase na expansão física da rede pública de ensino, a fim de construir equipamentos sociais que atendam não só as crianças, como também suas famílias. Isso implica construção e reestruturação a partir dos padrões nacionais de qualidade da Educação Infantil. Portanto, há que se investir na 'gestão de recursos financeiros mais descentralizada' e que reafirme a autonomia das instituições educacionais para gestão dos recursos destinados à Educação Infantil.

A garantia de uma política de educação infantil comprometida com o plano estratégico de cumprimento do PNE também não pode deixar de atentar-se para aquilo que constitui a 'identidade e as articulações entre as etapas da Educação Infantil' e desta com o Ensino Fundamental. Trata-se da necessidade de afirmação de uma unidade identitária entre creche e pré-escola que rompa com as dicotomias que têm levado a segregar as crianças maiores em contextos escolares e as menores em espaços de assistência. O enfrentamento dessa questão passa por um planejamento de articulação e agenda com a cidade, a fim de reafirmar a Educação Infantil e sua finalidade: desenvolvimento integral da criança em seus aspectos físicos, psicológicos, intelectual e social. Nesse sentido, há que se enfatizar que o direito da criança deve ser assegurado em um espaço educativo que lhe permita, em tempo

integral e com concepções integradas, compreendê-la como sujeito indivisível. Isso implica, ainda, a criação de uma Política da Educação Infantil que articule a Educação Infantil e os Anos iniciais do Ensino Fundamental, com foco na infância como tempo social da vida.

Um trabalho de qualidade na Educação Infantil requer, ainda, a valorização dos profissionais da Educação. Nesse caso, o PNE deve contribuir para reafirmar políticas de contratação, via concursos, de profissionais qualificados e permanentes. Da mesma forma, a construção de redes colaborativas na formação continuada indica uma boa estratégia de afirmação de propostas e experiências de gestão. Por fim, destaca-se a importância de construção de uma política para a infância na cidade. Essa ação pressupõe uma agenda intersetorial que tome como referência um planejamento da cidade para as crianças. Nesse sentido, a Educação Infantil deve ser o ponto nuclear dessa agenda, em que se articulam as ações para o cumprimento das funções sócioeducativas dessa fase educacional.

Referências

APPLE, Michael W. Construindo a audiência cativa: neoliberalismo e reforma educacional. In: WARDE, Mírian Jorge (Org.). **II Seminário Internacional –** São Paulo, Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação: História e Filosofia da Educação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1998.

BIANCHETTI, Roberto G. **Modelo Neoliberal e políticas educacionais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999. (Coleção questões de nossa época - V. 56).

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998.** Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.1998.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. 1999.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. 2014.

BRASIL. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 95**, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 12 nov. 2020.

BUCI-GLUCKSMANN, Christinne. **Gramsci e o Estado**. Tradução de Angelina Peralva. – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980. (Coleção Pensamento Crítico - V. 39).

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, jul. 2002.

DOURADO, Luiz Fernandes. A institucionalização do sistema nacional de educação e o plano nacional de educação: proposições e disputas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 143, p.477-498, abr./jun., 2018.

EVANGELISTA, Olinda. (Org.). **O que revelam os slogans na política educacional**. Araraquara: Junqueira e Marin, 2014.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1999a.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da Escola improdutiva**: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social e capitalista. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1999b.

GENTILI, Pablo. **A falsificação do consenso**: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo. Petrópolis: Vozes, 1998.

GRAMSCI, Antônio. **Concepção dialética da história**. 3. ed. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1978.

MACHADO, Lucília. Educação básica, empregabilidade e competência. Trabalho e educação. **Revista do NETE**, Belo Horizonte, n. 3, jan./jul., 1998.

MANACORDA, Mário Alighiero. **O princípio educativo em Gramsci**. Tradução de Willian Lagos. Porto Alegre: Artes Médicas, 1990.

SILVA JR., João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. **Novas faces da Educação Superior no Brasil –** reformas do Estado e Mudança na produção. Bragança Paulista: EDUSF, 1999.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998a.

CAPÍTULO III

DIREITA, VOLVER! A ONDA CONSERVADORA E A MILITARIZARIZAÇÃO DE ESCOLAS PÚBLICAS[26]

Erasto Fortes Mendonça[27]

A militarização de escolas públicas é tomada como elemento de um processo mais amplo que envolve novas formas de organização e gestão desses espaços e reflexo da onda conservadora que atinge o país, em especial o campo da educação. O estudo parte das circunstâncias que deram origem a esse processo, seus marcos. Indica que os resultados dos Colégios Miliares, ligados ao Exército Brasileiro, são tomados como justificativa para a implantação de processos de militarização de escolas públicas, conquistando corações e mentes das famílias sob a promessa de um ambiente disciplinado e com bons resultados de aprendizagem, ainda que as distinções entre os dois tipos de escolas sejam evidentes. É destacado o fato de o Governo Federal ter criado o Programa Nacional de Escolas Cívico-Miliares (PECIM) para servir de modelo de militarização de escolas públicas dos sistemas de ensino dos estados, do DF e dos municípios, sendo descrito o panorama de adesões desses sistemas ao programa federal. São apontados elementos que refutam a ideia de que bons resultados escolares devem-se à militarização, bem como casos comprovados de abusos perpetrados por militares a estudantes e professores. Os comportamentos padronizados exigidos dos estudantes e a Ordem Unida, prática típica da caserna para obtenção de uniformidade, sincronização e garbo militar para obtenção de reflexos de disciplina e obediência são indicados como exemplo de inadequação a princípios constitucionais e legais como igualdade de condições de acesso e permanência na escola, liberdade de aprender, respeito à tolerância, ao pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, gratuidade do ensino e, especialmente, gestão democrática. A mobilização de coletivos organizados do campo educacional é tomada como mecanismo para o enfrentamento desse processo e para a manutenção e consolidação da escola democrática.

Palavras-chave: Política Educacional. Militarização de Escolas Públicas.

---

[26] Trabalho desenvolvido no âmbito do estágio pós-doutoral na Universidade Federal de Goiás (UFG), sob supervisão do Professor Dr. Luiz Fernandes Dourado. Email: erastofm@gmail.com

[27] Professor da Universidade de Brasília, Doutor em Educação pela Unicamp. Participante da Rede de Estudos e Pesquisas sobre Políticas Públicas da Educação (REPPE).

Novas formas de organização e de gestão da escola pública têm sido objeto de políticas governamentais, atingindo fortemente o caráter público dos sistemas de ensino no âmbito de todos os entes federativos. Os processos de reforma do Estado que se intensificaram no Brasil a partir da década de 1990, já amplamente estudados, são o motor das experiências que se efetivaram tomando por conceito a expressão “Nova Gestão Pública”. Esse modelo tem se espalhado a partir de crítica ao que, entendem seus teóricos, serem os males da burocracia pública, em especial o excesso de procedimentos e a baixa responsabilização dos agentes pelos resultados entregues à sociedade. Na verdade, esse modelo vincula-se a uma visão ultraliberal que, ao intencionar a flexibilização da administração pública, defende a entrega dos seus serviços a entidades não estatais. No campo educacional, esse modelo se expressa por meio de mecanismos como as escolas *charter*, escolas mantidas com recursos públicos com gestão privada, como também o *voucher* educacional ou vale educação, meio pelo qual o Estado, ao fornecer o recurso, se isenta da prestação do serviço educacional, numa expressa forma de deserção (AGUILAR, 1994) de seu papel constitucional e legal. As parcerias público-privadas (PPP) foram implantadas na agenda educacional com a entrega da execução da política educacional a entes privados denominados Organizações Sociais (OS), criados no âmbito do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, sob a condução de Bresser Pereira no, então, Ministério de Administração e Reforma do Estado, em 1995 (BRASIL, 1995).

Dentre as diversas formas de organização e de gestão de escolas de Educação Básica, esse artigo dá um enfoque específico ao processo de militarização que vem sendo experimentado em praticamente todos os sistemas de ensino das Unidades da Federação e em alguns sistemas municipais. Ainda que não possa ser denominado como privatização senso estrito, porque a entrega da gestão da escola militarizada é feita a corporações que compõem o poder público, como a Polícia Militar, o Corpo de Bombeiros Militar ou as Forças Armadas, aspectos do processo de privatização podem ser verificados.

A revista Educação & Sociedade organizou, em 2016, um dossiê em que analisa os processos de privatização e militarização em curso no país, considerando-os como ameaças renovadas à gestão democrática da escola pública. Em editorial, afirma o seguinte:

> Mais recentemente, os quase-mercados e outras medidas de desenvolvimento do setor privado na educação foram introduzidos à força na

> agenda educativa global sob a etiqueta de alianças público-privadas (PPP) na educação. Essas parcerias definem-se como relações contratuais entre o governo e o setor privado para a aquisição de serviços educativos por um período específico. Os referidos contratos podem se materializar em modalidades muito distintas, como a subcontratação de vagas em escolas privadas para crianças das classes populares, a gestão privada de centros públicos ou fórmulas de financiamento educativo público que fomentam a escolha da escola, pública ou privada. (EDITORES DA REVISTA EDUCAÇÃO & SOCIEDADE, 2016).

Três perguntas orientam essa reflexão sobre a militarização de escolas públicas: 1) que circunstâncias levaram à origem desse processo?; 2) que marcos regulatórios dão contorno a essa experiência?; 3) que marcos regulatórios da educação brasileira são atingidos por ela?

O processo de militarização de escolas públicas tem despertado na população sentimentos de amor e de ódio, mas é forçoso reconhecer que já há, no imaginário da população, um registro de que escolas públicas militarizadas chegaram para resolver uma série de problemas que os sistemas de ensino vêm enfrentando com suas escolas. Seriam solução para problemas de aprendizado, de baixos resultados escolares, de indisciplina e de desrespeito aos professores e à hierarquia de modo geral, de índices de violência nas escolas e, até, de casos de uso ou tráfico de drogas, dentre outros.

A esses problemas, o modelo dos colégios militares é trazido como resposta para suas soluções. Afinal, os colégios militares ostentam excelentes resultados educacionais, medidos pelo IDEB, e alcançados por seus estudantes ao final do Ensino Médio, medidos pelo ENEM. Mantêm rígida disciplina, com regras de obediência incontestável aos superiores hierárquicos. A violência é contida quer pelos padrões de submissão às regras e regulamentos excessivamente rigorosos e severos, quer pelo controle exercido pelos militares que comandam essas unidades escolares. Por outro lado, o civismo é cultuado como um valor radical e vivido cotidianamente por meio de rituais. Esses aspectos seriam, para os defensores desse modelo, motivo para crer que ele poderia ser benéfico para a educação de crianças e adolescentes.

O convite a ver nos colégios militares um modelo a ser seguido pelas escolas públicas de Educação Básica impõe-nos, preliminarmente, uma tarefa essencial, a de diferençar Colégio Militar de Escola Pública Militarizada. A distinção entre essas duas realidades pode

colaborar para a análise da pertinência da aplicação do modelo colégio militar às escolas das redes públicas de ensino.

O **Colégio Militar** tem origem a partir da proposta de sua criação, feita ao Senado pelo então Marquês de Caxias, em 1853. Somente 30 anos depois, seria criado o Colégio Militar da Corte, por meio do Decreto Imperial nº 10.202, de 6/5/1989, por D. Pedro II, alguns meses antes da Proclamação da República[28]. Esse modelo de escola teria, na visão de seus idealizadores[29], dentre outros objetivos, preparar os jovens para o ingresso na carreira militar. Atualmente, existem 14 Colégios Militares vinculados ao Exército Brasileiro, integrando o Departamento de Educação e Cultura do Exército (Decex), sendo uma escola majoritariamente frequentada por dependentes de militares. Suas vagas remanescentes são abertas a candidatos que se submetem a concurso de ingresso. Apesar da intenção inicial ser a preparação para ingresso na carreira militar, os colégios militares não assumem formalmente esse objetivo.

Reportagem do portal UOL informava que, no ano de 2018, esse percentual era de 81%, e o total de alunos das 13 escolas, então existentes, era de 12.561 estudantes, não chegando a 0,07% do total de 17,1 milhões de estudantes de instituições públicas nos mesmos anos escolares. “O custo de um aluno no Colégio Militar é 2,7 vezes superior ao da rede pública de ensino” (RÔMANY, 2018).

As **escolas públicas militarizadas** são unidades escolares dos sistemas de ensino dos estados, do DF e dos municípios, cuja gestão foi entregue por opção de políticas governamentais a uma corporação militar. Apesar de ser uma escola civil, adota os padrões das escolas militares.

Em artigo anterior, em que analisamos a implantação de Escolas Militarizadas em quatro unidades do Sistema de Ensino do Distrito Federal, no ano de 2019, ressaltamos a diferença entre os dois tipos de escola.

> É importante registrar, no entanto, que as escolas propriamente militares fazem parte de um sistema específico que não é regulado pela Lei de

[28] Todo o histórico da criação do Colégio Militar do Rio de Janeiro, que inclui a transferência de terras onde ele foi instalado, desde a Sesmaria doada, em 1565, à Companhia de Jesus por Estácio de Sá, fundador da cidade, pode ser consultado no portal eletrônico da escola disponível em http://www.cmrj.eb.mil.br/conheca?id=123

[29] A partir da proposta do Marquês de Caxias, em 1859, o Ministro da Guerra Manoel Felizardo, redige um relatório em que afirma a importância da criação de um educandário militar, ratificando a ideia do Comandante da Escola Militar da Praia Vermelha, no Rio de Janeiro, sobre a criação de uma escola que preparasse os jovens para o ingresso na carreira militar (CUNHA, 2011).

> Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), uma vez que o seu Artigo 83 dispõe que o ensino militar é regulado em lei específica. Portanto, a comparação da dinâmica escolar de unidades pertencentes a sistemas diferentes, regidos por legislação e normas diferentes, nem sempre pode ser eficaz, já que as normativas aplicadas a uma não são necessariamente adequadas à outra. As escolas militares organizam-se com base em rígida hierarquia, férrea disciplina, obediência incontestável aos superiores, proibição de determinados comportamentos socialmente normais em outros ambientes como demonstração de afeto, uso de adereços, cortes personalizados de cabelo, dentre outros elementos que marcam a identidade das pessoas, particularmente em uma fase como a adolescência. O ensino escolar civil, por sua vez, tem seus princípios insculpidos no Artigo 206 da Constituição Federal de 1988 que inclui, dentre outros, igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola, gratuidade do ensino em estabelecimentos oficiais, liberdade de divulgar o pensamento, pluralismo de ideias e, especialmente, gestão democrática. (MENDONÇA, 2019, p. 595-6).

Durante a campanha eleitoral para a presidência da República, em 2018, o candidato que se sagrou vencedor não tratou, em seu programa de governo, na área de Educação, de proposições sobre militarização de escolas públicas. No entanto, na área da Defesa Nacional e Segurança de Fronteiras afirmou: “Teremos em dois anos um colégio militar em todas as capitais de Estado” (BRASIL ACIMA DE TUDO. DEUS ACIMA DE TODOS, 2018).

Naquele momento, 11 capitais contavam com colégios militares do Exército Brasileiro em atividade. Estavam em funcionamento nas cidades de Manaus, Belém, Recife, Fortaleza, Salvador, Brasília, Campo Grande, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre[30]. Isso implica que a realização da proposta de campanha exigiria a criação, em dois anos, de colégios militares em outras 16 capitais, ainda que o Ministério do Exército informasse que não havia previsão orçamentária para isso, sendo necessário que houvesse destinação de recursos adicionais ao seu orçamento para cumprir a promessa (RÔMANY, 2018).

O fato é que, depois de eleito, somente um novo colégio militar foi criado, na cidade de São Paulo. Provisoriamente funcionando para abrigar 90 alunos do 6º ano do Ensino Fundamental, no Centro de Preparação de Oficiais da Reserva de São Paulo, a cada ano, uma nova turma da série seguinte sendo aberta. A 14ª unidade dos colégios militares do país será construída no Campo de Marte, com previsão de término em 2023, e investimento de 60 milhões de reais para o início da construção que terá o projeto arquitetônico oferecido

[30] Além desses 11 colégios militares instalados em capitais, as cidades de Juiz de Fora (MG) e Santa Maria (RS) contavam também com essa modalidade de escola.

pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) (GOVERNO FEDERAL INJETA, 2020).

Na verdade, o governo mudou o seu plano, de maneira que, em 5 de setembro de 2019, é editado o Decreto nº 10.004, criando o Programa Nacional de Escolas Cívico-Militares (PECIM), desenvolvido pelo Ministério da Educação (MEC) com apoio do Ministério da Defesa[31]. Observa-se, portanto, uma mudança de foco e, consequentemente, mudança de órgão governamental responsável pela condução da política pública. Se os prometidos colégios militares estariam sob a coordenação dos Ministérios do Exército e da Defesa, o novo programa joga na mão do MEC a sua implementação. Diferentemente da ideia original da campanha eleitoral, o MEC não deverá criar nenhuma escola nova vinculada ao programa, mas adotará a estratégia, já experimentada por diversas Unidades da Federação, de militarizar escolas públicas existentes ou, mesmo, apoiar escolas já militarizadas que desejassem seguir o padrão adotado pelo PECIM.

A meta governamental é de vincular 216 escolas de Educação Básica ao programa até o ano de 2016, ao ritmo de 56 escolas por ano. No já conhecido estilo Bolsonaro de governar, o presidente, ao discursar no ato de criação do programa, sem citar o princípio constitucional e legal da gestão democrática do ensino público, coloca-o em xeque, ao afirmar que o modelo idealizado pelo programa deveria ser imposto, sem nenhuma consulta à comunidade, já que compreende que a democratização do ensino no país teria sido responsável pela falta de hierarquia e disciplina nas escolas.

> Me desculpa, não tem que aceitar não. Tem que impor. Se aquela garotada não sabe na prova do PISA regra de três simples, interpretar texto, não responde pergunta básica de ciência, me desculpa, não tem que perguntar ao pai e responsável nessa questão se quer escola com uma, de certa forma, militarização. Tem que impor, tem que mudar. (AMARAL, 2019).

De fato, o decreto que institui o programa, em seu artigo 3º, lista os princípios que o orientam em sete incisos, desconsiderando o princípio da gestão democrática imposto pela Constituição, pela Lei de Diretrizes e Bases (LDB) e pelo Plano Nacional de Educação (PNE), indicando, ao contrário, o modelo de gestão das escolas militares como o tipo particular de gestão escolar a ser seguido.

[31] Em artigo anterior denominado “Escolas cívico-militares: cidadãos ou soldadinhos de chumbo?” fizemos descrição detalhada e análise sobre o PECIM (MENDONÇA, 2019a).

O presidente Bolsonaro, aproveitando-se da militarização conduzida pelos estados, pelo Distrito Federal e por alguns municípios, sem nenhuma cerimônia, mudou seu plano de campanha para jogar a responsabilidade de efetivação da política educacional aos governadores e prefeitos.

O processo de militarização de escolas públicas, desenvolvido e disseminado em várias Unidades da Federação, tem no Estado de Goiás seu pioneirismo e o maior número de escolas militarizadas[32]. Ao ser lançado o PECIM, o MEC informava que havia 203 escolas militarizadas em 23 estados e no Distrito Federal. Naquele momento, os pedidos de adesão ao programa federal já atingiam o número de 643 municípios de todas as regiões geográficas do país, de acordo com informação contida no Portal do MEC (GOVERNO FEDERAL, 2019). O mesmo portal, em fevereiro de 2020, divulgava a relação das 54 escolas escolhidas para a implantação do programa no seu primeiro ano de funcionamento. Elas estarão presentes em 22 estados e no DF. Na Região Norte, 18 escolas, na Região Sul, 13 escolas, no Centro Oeste, 11 unidades, no Sudeste, 5 escolas e, no Nordeste, 7 instituições. No conjunto dessas escolas, 40 são de vinculação administrativa estadual e 14, municipal. Ao custo de 54 milhões de reais, 1 milhão por instituição de ensino, o total de recursos oriundos do orçamento do MEC será distribuído para o Ministério da Defesa, 28 milhões para pagamento de militares da reserva das Forças Armadas e, para os governos locais, 26 milhões para investimento em infraestrutura das escolas, materiais escolares e pequenas reformas (MENEZES e SÓCRATES, 2020).

Como analisar esse quadro de realidade? Serão os problemas apontados como falhas dos sistemas públicos de ensino resolvidos com a adoção do modelo dos colégios militares? É a militarização de escolas públicas um processo em acordo com a legislação educacional?

Como já nos referimos, o imaginário da população está tomado pela ideia de que a militarização de escolas públicas é uma política educacional necessária. Isso se manifesta pelo apoio das famílias a esse processo e, até mesmo, pelo apoio, ainda que mais modesto, de estudantes e de professores. Semelhante ao que vem ocorrendo no processo de privatização de escolas públicas, a disputa de narrativas sobre qual sistema atende mais aos interesses da população, a defesa dos princípios do ensino que vigoram na legislação vêm sendo defendidos pelas entidades acadêmico-científicas e sindicais da educação. De outro lado, instâncias como a Fundação Lemann, a Fundação Airton Senna, o Instituto

[32] ALVES, TOSCHI, & FERREIRA (2018) desenvolveram um excelente panorama sobre a idealização do processo de militarização e seu desenvolvimento no estado de GO.

Milênio, o Itaú Cultural, dentre outras, defendem a lógica da gestão privada como o melhor mecanismo para o bom funcionamento da escola, acenando com a oferta de facilidades, numa verdadeira disputa pela alma dos profissionais da educação. Da mesma maneira, governos municipais, estaduais e do DF aproveitam-se do processo de espetacularização da violência, promovido diariamente pelas mídias, para defender a militarização como panaceia para os problemas que não são capazes de resolver politicamente pela adoção de políticas educacionais consistentes, ou pelo apoio a projetos amplamente exitosos existentes nas redes de ensino e para os quais nunca há recursos, nem disponibilização adequada de profissionais.

Sobre os elementos arrolados como pretextos para a militarização de escolas públicas, tomemos os bons **resultados de aprendizagem** dos colégios militares e a disciplina como parâmetros de análise.

A questão dos resultados escolares já foi tratada anteriormente, em artigo no qual analisamos o conturbado processo de implantação da militarização de escolas públicas no DF, citando trabalho jornalístico investigativo promovido pelo Jornal Folha de São Paulo, em 2019, por meio do qual, a ideia de que as escolas militarizadas apresentam melhores resultados que as escolas puramente civis é refutada com dados.

> Outra contradição é a ilusão de que as escolas militarizadas terão obrigatoriamente resultados escolares superiores às demais escolas. Os resultados positivos não são decorrência da militarização, mas das condições específicas de que são dotadas essas unidades escolares, com reforço de pessoal, maiores recursos, processos seletivos e, especialmente, com a dispensa de alunos que não se adaptam aos rigores dos padrões militares e dos indesejados. Nesse sentido, é sempre bom lembrar que a escola pública é para todos e todas, não cabendo escolher quem são aqueles que podem ficar e quais devem ser excluídos. O jornal Folha de São Paulo (ESCOLAS, 2019) cruzou dados do ENEM 2017 por escola, segregando escolas com perfil socioeconômico, tipo de militarização e porte, chegando à conclusão de que escolas militares ou militarizadas têm resultados semelhantes a escolas com perfil parecido, sendo que centenas de colégios estaduais com gestão civil e mesmo perfil socioeconômico têm resultado melhor. (MENDONÇA, 2019, p. 607).

É importante ressaltar o fato de que os colégios militares vinculados ao Exército não são abertos a todos indistintamente como é a exigência imposta às escolas públicas vinculadas aos sistemas de ensino e regidas pela LDB. Processos rígidos e exigentes de

seleção para ingresso já permitem escolher alunos com condições particulares. As escolas militarizadas, a não ser em sistemas que ousam ilegalmente separar vagas para dependentes de militares, são abertas, mas, a depender da procura, terá que adotar critério de admissão de matrícula, ainda que por ordem de chegada ou por sorteio. Por outro lado, são inúmeras as situações em que estudantes que não se adaptam aos rigores impostos, alguns deles inconcebíveis num ambiente educacional, são convidados a se retirar por meio de pedidos de transferência que podem ser, também, resultado de assédio moral, numa espécie de seleção natural de melhores alunos para os parâmetros da escola.

Outro problema tomado como pretexto para a militarização é o **grau de violência e desrespeito à hierarquia,** supostamente instalados nas escolas públicas. Uma narrativa de medo, provocada pela espetacularização da violência, gera natural sentimento de receio e a consequente impressão de que a presença de policiais no interior das escolas é a única solução para a resolução desse problema. Mas é preciso reconhecer que a violência não é gerada na escola. Não sendo uma bolha protegida, a escola reflete as mazelas da sociedade que a abriga. Evidente que a presença de policiais fardados e armados no interior da escola, em situação de comando na gestão escolar, é capaz de inibir comportamentos violentos. Mas é bom lembrar que são esses mesmos policiais fardados e armados que não conseguem garantir plenamente a segurança pública na sociedade, inclusive no entorno da escola, permitindo que a violência que está presente na comunidade invada a escola. A presença dos policiais ocupando funções de gestão escolar está também vinculada aos manuais de convivência e comportamento que são impostos à comunidade escolar. As rígidas normas de disciplina que vislumbram apenas a obediência cega aos superiores e, até mesmo, a colegas a quem foi outorgado algum grau de responsabilidade na condução do grupo, pouco ou nenhum resultado alcança que não sejam comportamentos padronizados. Até mesmo normas quanto à aparência física são obrigatórias, atingindo não somente estudantes como também os trabalhadores em educação, como corte de cabelos curto para alunos e coque para alunas, barba aparada para professores, unhas pintadas com cor suave para alunas e professoras, proibição de uso de adereços tão próprios da idade dos adolescentes, jalecos até os joelhos para professores e professoras. Os avanços pedagógicos alcançados ao longo de séculos não parecem interferir na mentalidade que advoga a associação entre disciplina ou bom comportamento com tamanho dos cabelos ou cor das unhas. É inconcebível que militares adentrem o espaço escolar para dizer a professores como devem trabalhar.

Ademais, são inúmeras as evidências de problemas amplamente noticiados em função da interferência de militares no cotidiano pedagógico das escolas públicas. No estado do Paraná, um edital para ingresso de alunos do 6º ano do Ensino Fundamental e 1º ano do Ensino Médio em escolas militarizadas de Curitiba gerou denúncia apresentada pela APP-Sindicato ao Ministério Público Estadual do PR por descumprimento da legislação e por inconstitucionalidades, como cobrança de taxas, instituição de mensalidades, reserva de vagas a dependentes de militares, compra de kit aluno e cobrança de uniformes ao custo de 700 reais por aluno (DENÚNCIA: EDITAIS, 2019). No estado do Amazonas, a Assembleia Legislativa realizou audiência pública para a apuração de 120 denúncias de abusos morais e sexuais, violência física praticada por militares contra professores, inclusive um caso mais ruidoso em que um professor de português teve a arma do policial apontada para sua cabeça depois de levar um tapa no rosto e ser chamado de “professor de merda” (BASÍLIO, 2019). Na cidade de Goiás, em GO, alunas foram revistadas completamente nuas, sendo obrigadas a abaixar cinco vezes em função de denúncia não comprovada de que estariam envolvidas com tráfico de drogas (ALUNOS SÃO REVISTADOS, 2019). Em Brasília, um caso de assédio sexual comprovado por trocas de mensagens impróprias a uma aluna do tipo “beijinho no canto da boca” e um tapa nas nádegas de outra aluna, atos cometidos por um sargento da PM, possibilitados pelo acesso a arquivos escolares (RIOS, 2019).

A inadequação do modelo dos colégios militares adotado na militarização de escolas públicas, além desses casos, que são desvios inconcebíveis, revela-se na rotina diária da dinâmica escolar pela adoção da chamada Ordem Unida, conteúdo que passou a fazer parte da vivência cotidiana dos estudantes nessas escolas. A Ordem Unida é uma prática tipicamente militar, regulada por uma portaria do Estado-Maior do Exército (EME, 2000). A portaria torna claro que se trata de uma ação que tem em vista padrões de uniformidade, sincronização e “garbo militar” para obtenção de sentimentos de coesão e reflexos de obediência, constituindo-se uma verdadeira escola de disciplina. Como se trata de um instrumento normativo para formação de soldados, é natural que disponha sobre comportamentos esperados na vida da caserna. No entanto, é lícito perguntar o que esses comportamentos têm a ver com a vida na escola pública, civil, aberta a todos, inclusive a quem não tem nenhuma pretensão de se preparar para a carreira militar.

Os instrumentos normativos das escolas militarizadas revelam uma série de elementos que devemos considerar para melhor compreensão de sua organização e de seu funcionamento. Tomaremos, como exemplo, o caso do Distrito Federal. Importante considerar, preliminarmente, que o Sistema de Ensino do Distrito Federal tem aprovado pelo

seu colegiado normativo, o Conselho de Educação do Distrito Federal (CEDF), o Regimento Escolar da Rede Pública de Ensino do DF, ao qual todas as escolas devem se submeter, uma vez que não há regimentos particulares, mas um regimento único. Este instrumento normativo regulamenta a organização pedagógico administrativa de todas as unidades escolares da rede pública de ensino (Art. 1º), explicita que todas as unidades integram a estrutura da Secretaria de Estado de Educação do DF e são vinculadas pedagógica e administrativamente às suas Coordenações Regionais de Ensino (Art. 2º). Ao classificar as escolas de acordo com as suas características organizacionais de oferta e de ensino, cita 14 tipologias (Art. 3º), não citando nenhuma vez uma tipologia que contemple a "escola militarizada" (GDF, 2015).

Apesar disso, as escolas denominadas cívico-militares têm seu próprio instrumento regimental denominado "Regimento Escolar dos Colégios Cívico-Militares do Distrito Federal da Rede Pública de Ensino" (GDF, 2009). Mesmo considerando a vinculação dessas escolas à Secretaria de Estado de Educação, esse instrumento explicita que a "gestão disciplinar-cidadã" é competência da Secretaria de Estado de Segurança Pública. O Regimento dispõe sobre a existência de dois tipos de direção na escola militarizada, uma delas, a direção pedagógico-administrativa, eleita de acordo com a legislação em vigor no DF e outra, disciplinar, exercida por militar nas funções de Comandante Disciplinar. Essa estrutura rompe o princípio fundamental de vinculação da escola pública aos órgãos administrativos do setor educacional, como determina o Artigo 17 da LDB, além de adotar uma concepção fragmentada da gestão escolar que não considera a integralidade de seus mecanismos para o atingimento das finalidades e objetivos da instituição escolar. A separação entre aspectos pedagógicos, administrativos e disciplinares é uma visão ultrapassada pelas teorias pedagógicas, em especial pelos estudos de gestão democrática amplamente consolidados e materializados em experiências exitosas.

Além do regimento diferenciado, as escolas cívico-militares adotam um Manual do Aluno da Escola Cívico-Militar do DF (GDF, 2019a), onde constam princípios e valores que devem ser seguidos, instruções gerais sobre horários e saídas antecipadas, uso de uniforme, perfil esperado do aluno, condutas dentro e fora do colégio, direitos e deveres, caracterização de aluno chefe e subchefe de turma, dentre muitas outras disposições. Chama atenção de modo particular dois itens bastante estranhos ao cotidiano de instituições de ensino públicas. Os **Comandos** e uma parte específica do Manual denominada **Regulamento de Continências.** Ambos os itens fazem parte de uma expressão da vida na

caserna. A **Ordem Unida** é transportada dos manuais do Exército Brasileiro, sem adaptações, para a vida escolar por meio desse instrumento normativo.

No item “Comandos”, é estabelecida a execução conjunta de movimentos para harmonizar e padronizar ações e incutir a disciplina nos alunos. São caracterizadas a posição de “sentido”, “descansar”, “à vontade”, “em forma”, “cobrir”, “fora de forma”, “apresentar arma” e “apresentação de turma”. Cada um desses comandos segue uma orientação corporal e gestual. Como exemplo, o comando “sentido”, ao ser dado, exige que o aluno fique imóvel voltado para um ponto indicado, calcanhares unidos, pontas dos pés voltadas para fora, inclinado para frente, busto aprumado, peito saliente, ombros na mesma altura, mãos coladas nas coxas, dedos unidos e distendidos, sendo que o dedo médio deve coincidir com a costura lateral da calça. Ao tomar a posição de sentido, o aluno deve unir os calcanhares com energia de maneira que seja ouvido esse contato, batendo as mãos com energia nas coxas, não sem antes afastar os braços cerca de 20cm do corpo. O calcanhar esquerdo deve ser ligeiramente levantado para que o pé não arraste no solo, seja o que isso possa significar. Sobre o comando “apresentar arma”, é tão fora de propósito que não merece ser comentado.

No item “deveres dos alunos”, o inciso XIII consigna “prestar continências regulamentares”, e o inciso XXII, ao listar as virtudes que devem ser cultivadas, dentre as 19 mencionadas, sublinhamos a “marcialidade”. Como sabemos, a continência é o cumprimento adotado na vida militar em que posturas e gestos são exigidos. O detalhamento é tão específico que causa espécie em quem não tem intimidade com a vida militar, como veremos a seguir. Quanto à marcialidade, a dicionarização da palavra nos indica o significado: bélico, relativo à guerra, inclinado à guerra, belicoso. Ambos os deveres impostos aos estudantes não são consentâneos a uma escola pública, parte integrante do sistema de ensino regular, no qual as escolas são um direito de todos. Como esperar, por exemplo, que de um aluno da escola pública seja esperado que cultive a belicosidade característica da marcialidade como uma virtude?

A prestação de continências está normatizada no “Regulamento de Continências”, que é redigido com um detalhamento bastante particularizado. Composto por 44 artigos, inicia com o apontamento sobre a maneira de se comportar com os vários segmentos da escola. O aluno da escola cívico-militar deve se comportar com respeito e consideração em relação aos militares ou outros superiores; com respeito e disciplina em relação às séries mais antigas; com afeição e camaradagem na relação com os colegas de mesma série; com

bondade, urbanidade e dignidade com os alunos “mais modernos” (sic). As formas de demonstração desses comportamentos devem se dar: pela continência; dirigindo-se a eles ou atendo-os, de modo disciplinado; observando a antiguidade dos cursos; por outras demonstrações de deferência.

No capítulo sobre os sinais de respeito, são prescritas as orientações sobre o comportamento a ser seguido pelos alunos na relação com esses segmentos, especialmente com os militares presentes na escola. O aluno, ao caminhar com um militar, deve ceder o lado direito a ele. Se forem dois alunos, o militar deve caminhar no meio dos dois alunos. Em qualquer local de circulação, o aluno deve ceder o melhor lugar ao militar. O militar que ocupa o cargo de diretor deve ser tratado como “Senhor comandante”. A precedência dos alunos mais adiantados é, também, adotada como sinal de respeito. Quando dois alunos chegarem ao mesmo tempo para falar com um militar, o da série mais “moderna” deve ceder o lugar para o da série mais antiga, talvez até independentemente da urgência do assunto a ser tratado com o superior. O mesmo deve ocorrer em solenidade em ambiente fechado, os mais antigos tendo precedência. A precedência de séries mais antigas não pode ser dispensada.

É no capítulo sobre a continência que se revelam os exageros mais anacrônicos. A continência é sempre do aluno para a autoridade, e deve ser pautada por atitude de postura “marcial”, a partir de um conjunto de movimentos de corpo, braço e mão com duração definida. O aperto de mão é uma forma de cumprimento que pode ser concedida por um militar a um aluno, mas este nunca deve tomar a iniciativa de estender a mão para um militar. Por outro lado, se o militar estender a mão, o aluno não poderá recusar o cumprimento. A continência é, também, a forma usual de cumprimento entre os alunos. A continência tem detalhes tão peculiares que exige formas diferentes quando o aluno está parado e o militar se deslocando, ou, ao contrário, quando o aluno está se deslocando e o militar parado ou se deslocando em sentido contrário. Em qualquer dessas situações, a continência deve ser feita quando o aluno estiver a três passos do militar. Caso o militar seja o diretor do colégio, o aluno deve prestar continência parado. A continência, a qualquer hora do dia ou da noite, não pode ser dispensada.

Vale a pena observar o detalhamento dos movimentos esperados a partir de um exemplo, o da prescrição com o aluno parado, tal como descrito no Artigo 27 do Manual.

I - Aluno parado e superior deslocando:

> a) posição de sentido, frente para o superior, leva a mão ao lado direito da fronte; a mão no prolongamento do antebraço, com a palma voltada para o rosto e com os dedos unidos e distendidos; o braço sensivelmente horizontal, formando um ângulo de 45º graus com a linha dos ombros; olhar franco e naturalmente voltado para o superior. Para desfazer a continência, baixa a mão em movimento enérgico, voltando à posição de sentido. (GDF, 2019a, p. 34).

O Manual também determina, no Artigo 27, a forma como um aluno deve se apresentar a um militar.

> O aluno, para se apresentar a um militar, aproxima-se deste até a distância do aperto de mão; toma a posição de "sentido", faz a continência individual como prescrita neste Regulamento e diz, em voz audível: "Aluno do CCMDF, seu nome, série e turma a que pertence"; desfaz a continência, diz o motivo da apresentação, permanecendo na posição de "Sentido" até que lhe seja autorizado tomar a posição de "Descansar" ou de "À vontade". (GDF, 2009a, p. 35).

Se, no entanto, o militar estiver em seu gabinete ou na sala de trabalho ou em qualquer local coberto, o aluno deverá parar na porta e, em posição de sentido, pedir permissão para entrar, retirar a cobertura que está sobre a cabeça e, então, proceder a apresentação como descrito acima. Para se retirar, presta novamente continência e pede permissão para se retirar. Um exemplo desse tipo de comportamento pode ser examinado em um vídeo[33], em que uma estudante adolescente do Colégio Estadual da Polícia Militar de Goiás – CEPMG Arlindo Costa, em Anápolis/GO, para fazer uma simples pergunta a um tenente sobre o dia de apresentação de um trabalho, passa por diversas etapas dos movimentos de ordem unida, inclusive a continência, numa demonstração clara do artificialismo imposto aos estudantes.

Chama atenção, ainda, no Manual, a escolha de um chefe de turma entre os alunos de uma classe a quem compete auxiliar o professor na disciplina, apresentar a turma a todo professor que entre em sala, manter alunos em sala, sentados e em silêncio nos intervalos

[33] O vídeo pode ser acessado por meio do link: https://youtu.be/cOaeQjG7v_c

ou na falta de professor, autorizar colegas a ir ao banheiro, um por vez, quando não houver professor ou superior em sala, bem como apresentar ao militar que ocupa a função de monitor os responsáveis por quaisquer tipos de danos. A outorga de determinado tipo de autoridade a um dos alunos, ao tempo em que lhe dá e lhe exige responsabilidade, confere-lhe também autorização para exercer um tipo de comportamento que, em geral, não é bem visto por colegas, especialmente a função de deduragem. A apresentação da turma ao professor que adentra a sala pode ser observada em um vídeo[34] da Associação Brasileira de Educação Cívico-Militar em que uma aluna exerce essa função.

A pandemia da Covid-19, que obrigou a adoção de quarentena e de isolamento, impactou fortemente os sistemas escolares de todos os entes federativos, com maior ou menor rigor a depender das políticas de saúde pública adotadas pelos respectivos executivos locais, em razão de não haver uma política nacional que coordenasse as ações necessárias para diminuir os riscos de contaminação. Podemos afirmar que, de maneira geral, as escolas permaneceram esvaziadas de atividades presenciais, tendo os sistemas de ensino adotado o regime de aulas virtuais com a utilização de meios tecnológicos. Várias são as dificuldades encontradas, que vão da falta absoluta de acesso à tecnologia por parte de estudantes, à exposição pública dos ambientes domésticos dos professores transformados em salas de aula improvisadas. Um exemplo de rigor adotado por escolas militarizadas pode ser observado em um vídeo em que orientações são transmitidas aos alunos pelo Diretor Comandante da escola militarizada na cidade de Pirenópolis, em GO, em relação à maneira como devem se comportar ao assistirem as aulas virtuais[35] no interior de suas residências. De acordo com a orientação do comandante, os alunos e alunas devem honrar o compromisso com o “colégio militar” (sic) para o que a disciplina tem que ser certa, razão por que as aulas serão monitoradas pelos militares disciplinadores para que haja ordem e decência. Todos devem estar devidamente uniformizados, sendo que as alunas devem estar com o cabelo preso e devem ter ordem e decência nas perguntas. Era de se esperar que os estudantes tivessem liberdade, pelo menos em seus ambientes domésticos, para escolher as melhores maneiras de acompanhar aulas virtuais em seus próprios computadores ou celulares. No entanto, em suas próprias casas, os alunos não estão livres dos rigores da disciplina da caserna transplantados para as escolas militarizadas.

---

[34] O vídeo pode ser acessado por meio do link: https://youtu.be/zHpP-E_TxWU

[35] O vídeo pode ser acessado por meio do link: https://youtu.be/hlWossS2jQo

O processo de militarização de escolas públicas segue se alastrando nos sistemas de ensino, especialmente na esfera estadual e do DF. Isso não significa, no entanto, que os sistemas municipais não façam suas incursões nessa política. O PECIM, como vimos, agasalhou, já no primeiro ano de funcionamento, um número considerável de sistemas municipais de educação desejosos de possuir escolas militarizadas. Nos municípios, inclusive, tem sido uma prática frequente recorrer a consultorias privadas para fornecer orientação e mecanismos de ordem prática para a militarização de escolas públicas, nesses casos, em geral, promovidos por militares reformados. A militarização de escolas de sistemas municipais passa por aprovação de leis nas Câmaras Municipais e, como não chegam a obter apoio das corporações militares de seus estados criam fardas e símbolos particulares com alusão ao militarismo, mas diferentes das utilizadas nas escolas estaduais militarizadas. Esse processo desperta uma preocupação particular, tendo em vista que aos sistemas municipais de ensino cabe a oferta da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, acabando por atingir crianças de menor idade.

Os processos de militarização de escolas públicas, seja os desenvolvidos pelas Unidades da Federação, seja pelos municípios, seja o PECIM, desenvolvido pelo governo federal em parceria com estados, com o DF e com municípios, têm recebido severas críticas por parte de entidades acadêmico-científicas e sindicais do campo educacional, além de manifestações individuais de educadores e de pesquisadores. Pesam, nessas críticas, o confronto desse processo com imposições constitucionais, legais e normativas, como a igualdade de condições de acesso e de permanência na escola, a liberdade de aprender, o devido respeito à tolerância, ao pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, a gratuidade de ensino em estabelecimentos oficiais e, especialmente, o princípio da gestão democrática do ensino público. Esses princípios chocam-se diretamente com as normas que regulamentam o funcionamento das escolas militarizadas que padronizam comportamentos artificiais, numa espécie de robotização de crianças e de adolescentes, pautados pelo controle de seus corpos e pela desqualificação e extinção de suas identidades.

As escolas militarizadas são um reflexo da onda conservadora que atinge não apenas a educação, mas que vê nela um terreno fértil para propagar seus ideais de controle social, disseminando padrões de comportamento com base na obediência e no sufocamento do senso crítico. A escola pública está em perigo! Os direitos à educação conquistados ao longo de décadas vêm sendo atingidos, sendo o processo de militarização um elemento importante no conjunto dessa perda de direitos. A mobilização dos coletivos organizados do campo da

educação e da sociedade em geral permanece sendo o mecanismo capaz de enfrentar os obstáculos e os desafios para manter e consolidar a escola democrática.

Referências

AGUILAR, Luis Enrique. **Estado desertor: Brasil-Argentina nos anos de 1982-1992.** Campinas: FEUNICAMP, 1994.

ALUNOS SÃO REVISTADOS nus em colégio militar de Goiás. **Carta Capital.** São Paulo: 22 out 2019. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/educacao/alunos-sao-revistados-nus-em-colegio-militar-de- goias. Acesso em: 20 out. 2020.

ALVES, Miriam Fábia, TOSCHI, Mirza Seabra & FERREIRA, Neuza Sousa Rêgo. A expansão dos colégios militares em Goiás e a diferenciação na rede estadual. **Retratos da Escola**. Brasília: CNTE, v.12, no 23, 2018. Disponível em: http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/865. Acesso em: 20 out. 2020.

AMARAL, Luciana. Bolsonaro lança programa para implementar escolas cívico- militares. **UOL.** São Paulo: 5 set. 2019. Disponível em: https://educacao.uol.com.br/noticias/2019/09/05/bolsonaro-lanca-programa-para- implementar-escolas-civico-militares.htm. Acesso em: 20 out. 2020.

BASÍLIO, Ana Luiza. Miguel Arroyo: militarização criminaliza infâncias populares. **Carta Capital.** São Paulo: 12 set. 2019. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/educacao/miguel-arroyo-escolas-militarizadas- criminalizam-infancias-populares. Acesso em: 20 out. 2020.

BRASIL, **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf . Acesso em: 20 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.394,** de 20 de dezembro de 1996, estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 20 out. 2020.

BRASIL ACIMA DE TUDO. DEUS ACIMA DE TODOS. Proposta de Plano de Governo. Jair Bolsonaro. Disponível em: http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517//proposta_1534284632231.pdf . Acesso em: 20 out. 2020.

CUNHA, Beatriz Rietmann da Costa e. O Colégio Militar do Rio de Janeiro: o modelo para a expansão do ensino secundário militar (1889-1919). **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH**, São Paulo, jul. 2011.

DENÚNCIA: EDITAIS para ingresso em colégios militares violam a Constituição. **APP – sindicato**. Curitiba: 4 out 2019. Disponível em: https://appsindicato.org.br/denuncia-editais-para-ingresso-em-colegios-militares- violam-a-constituicao. Acesso em: 20 out. 2020.

EDITORES DA REVISTA EDUCAÇÃO & SOCIEDADE, **Educação & Sociedade,** [Editorial] vol. 37, nº 134. Campinas: jan./mar. 2016.

EME – ESTADO MAIOR DO EXÉRCITO (EME). **Portaria nº 79-EME.** Brasília, 13 jul. 2000. Disponível em: http://bibliotecamilitar.com.br/ordem-unida-manual-de-campanha-c-22-5. Acesso em: 20 out. 2020.

ESCOLAS militares e colégios civis com o mesmo perfil têm desempenho similar. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 18 fev. 2019. Disponível em: https://www1. folha.uol.com.br/educacao/2019/02/escolas-militares-e-colegios-civis-com- mesmo-perfil-tem-desempenho-similar.shtml. Acesso em: 20 out. 2020.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL (GDF). **Regimento Escolar da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal.** Brasília: Secretaria de Estado de Educação, 2015.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL (GDF). **Regimento Escolar dos Colégios Cívico-Militares do Distrito Federal da Rede Pública de Ensino.** Brasília: Secretaria de Estado de Segurança Pública, Secretaria de Estado de Educação, 2019.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL (GDF). **Manual do aluno – colégio cívico-militar do DF.** Brasília: Secretaria de Estado de Segurança Pública, Secretaria de Estado de Educação, 2019 a.

GOVERNO FEDERAL lança programa para implantação de escolas cívico-miliares. **Portal do MEC.** Brasília: 5/9/2019. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/busca-geral/211-noticias/218175739/79931-governo-federal- lanca-programa-para-a-implantacao-de-escolas-civico-militares. Acesso em: 20 out. 2020.

GOVERNO FEDERAL INJETA R$60 Milhões em primeiro colégio militar de SP [ÚLTIMO SEGUNDO – EDUCAÇÃO]. São Paulo, 2 jan. 2020. Disponível em https://ultimosegundo.ig.com.br/educacao/2020-01-02/governo-federal-injeta-r60-milhoes-em-primeiro-colegio-militar-de-sp.html. Acesso em: 20 out. 2020.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Militarização de escolas públicas no DF: a gestão democrática sob ameaça. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação.** Porto Alegre: ANPAE, v. 35, n. 3, p. 594-611, set./dez. 2019.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Escolas cívico-militares: cidadãos ou soldadinhos de chumbo? **Retratos da Escola.** Brasília: CNTE, v. 13, n. 27, p. 621-636, set./dez. 2019a.

MENEZES, Dyelle e SÓCRATES, Tatiana. Saiba quais são as 54 escolas que receberão o modelo cívico-militar do MEC. Brasília: MEC, 26 fev. 2020. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/51651-escolas-civico-militares . Acesso em: 20 out. 2020.

RIOS, Alan. PM de escola com gestão compartilhada é acusado de assediar aluna. **Correio Braziliense.** Brasília, 4 jun. 2019. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2019/06/04/

interna_cidadesdf,760057/pm-de-escola-com-gestao-compartilhada-e-acusado-de-assedio.shtml?utm_ source=onesignal. Acesso em: 20 out. 2020.

RÔMANY, Italo. Bolsonaro quer um colégio militar em cada capital até 2020. **UOL.** São Paulo, 20 set. 2018. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/confere/ultimas-noticias/eder-content/2018/09/20/eleicoes-bolsonaro-promessa-educacao-colegio-militar-cada-capital-2020.htm . Acesso em: 20 out. 2020.

CAPÍTULO IV

PNE, NOVA GESTÃO PÚBLICA E REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA[36]

Luciana Rosa Marques[37]
Carla Cristina de Moura Cabral[38]
Iágrici Lima Maranhão[39]

O modelo da Nova Gestão Pública (NGP) tem se tornado hegemônico no Brasil. Calcado em metas, resultados e em avaliações de larga escala, tem sido adotado por vários estados no país. Este texto objetiva trabalhar as repercussões da Nova Gestão Pública na gestão e na regulação da educação, tendo como foco a qualidade educacional. Faz uma discussão sobre NGP e sua materialização no contexto educacional, identificando os elementos discursivos que compõem a qualidade. Discute as novas formas de organização educacional e sua relação com a privatização da educação. Por fim, ressalta a importância do desenvolvimento da investigação científica no campo da política educacional e da atuação política dos educadores em defesa de uma educação pública, como direito social, de qualidade e laica.

Palavras-chave: Nova Gestão Pública. Regulação. Qualidade Educacional. Privatização. Direito à Educação.

A nova gestão pública e a educação

Os sistemas públicos, no Brasil, vêm se organizando dentro do espectro da chamada Nova Gestão Pública, que é um movimento que visa à reconfiguração do Estado, no sentido da maior eficiência e eficácia do serviço público, em uma perspectiva gerencialista. Este movimento, em muitos estados

[36] Apoio Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

[37] Professora Doutora da Universidade Federal de Pernambuco, Coordenadora do GT 05 Estado e Política Educacional da Anped e membro da REPPE. Realizou estágio de Pós-Doutoramento na Universidade Federal de Goiás (2018 - 2019), sob supervisão de Luiz Fernandes Dourado.

[38] Doutoranda da UFPE, professora da rede municipal de Recife e Mestre em Educação.

[39] Doutora em educação pela UFPE, Professora da Uninassau e da Rede Municipal de Jaboatão.

brasileiros, configura-se como uma proposta de governo, a partir de programas de modernização da gestão pública, que alcançam todas as áreas governamentais.

A Nova Gestão Pública (NGP) reorganiza o relacionamento entre o Estado e a sociedade, avalia a gestão eficiente e a qualidade, e entende que o mercado é a instituição privilegiada que pode estabelecer as coordenadas e as regras da gestão pública e, assim, resolver as chamadas falhas da intervenção estatal, não havendo um formato único para sua implantação, que assume modelos e práticas diferenciadas nas diferentes localidades.

A NGP não adota a perspectiva de retirada do Estado para a ampliação da dominação capitalista, mas de sua reconstrução. Assim, passa-se da ideia de “Estado Mínimo” para a de “Estado Melhor”, que também seria uma esfera regida pelas regras da concorrência e submetida às exigências de eficácia semelhantes às da empresa privada.

Segundo o CLAD (Conselho Latino-americano para o Desenvolvimento), em documento publicado em 1998, a implantação da Nova Gestão Pública na América Latina deve atender às seguintes características:

- Profissionalização da alta burocracia.
- Transparência e responsabilização.
- Descentralização na execução de serviços públicos.
- Desconcentração organizacional nas atividades exclusivas do Estado.
- Controle dos resultados.
- Novas formas de controle.
- Duas formas de unidades administrativas autônomas: agências que realizam atividades exclusivas do Estado e agências descentralizadas, que atuam nos serviços sociais e científicos.
- Orientação da prestação de serviços para o cidadão usuário.
- Modificação do papel da burocracia com relação à democratização do poder público.

Na educação, uma série de ações neste sentido têm sido implantadas em todo o país. São programas com formatos diferentes, mas que, em última instância, buscam a reformulação da maneira de gerir a educação pública, visando suas qualificações. Nesta perspectiva, a qualidade da educação é entendida como bons resultados em avaliações de

larga escala, tal como o IDEB e o PISA, sejam as nacionais ou as realizadas através de sistemas próprios de avaliação.

Essas demandas passaram a atuar com mais força no campo educacional por volta dos anos oitenta e, mais fortemente, nos anos noventa. Com isso, outras exigências passam a compor o cenário da educação em escala planetária e, assim, as realidades locais também foram atingidas, com menor ou maior intensidade. A reforma da governança do sistema educacional, portanto, tornou-se uma realidade em dimensão mundial.

Para Verger e Normand (2015), nos últimos anos, a Nova Gestão Pública (NGP) ou *New Public Management* (NPM) tem penetrado com bastante força a agenda educativa global, por ser este um setor com destacado rendimento orçamentário. Afirmam, ainda, que, onde foi aplicada, a NGP alterou de maneira drástica a forma como se concebe a governança das instituições educativas, já que princípios como a autonomia escolar, a prestação de contas, a gestão baseada em resultados e a liberdade de escolha escolar têm impactado profundamente em como se regulam, proveem e financiam os serviços educativos.

NGP é um novo modo de gestão que traz consigo outras demandas para o setor público, com tendências gerenciais, seguindo o modelo empresarial, solidificando-se, também, no campo educacional. Não segue um modelo estanque nem uniforme, mas vem se constituindo como um novo paradigma de gestão no setor público, que se materializa em diferentes contextos, realidades políticas e territoriais.

Na educação pública, altera de forma importante sua organização, em especial a escolar, seus currículos, seu financiamento, o trabalho e a profissionalização dos docentes, consolidando um modelo de avaliação da educação pública que tem por base o controle e os resultados, buscados sob a égide da precariedade, das performances, da responsabilização, dos cortes nos investimentos, dentre outros aspectos. A adoção da “cultura dos resultados” é um dos mais expressivos efeitos da NGP nas políticas e na gestão da educação brasileira. A definição de indicadores de eficiência que visam a aferir a qualidade educacional tem sido utilizada, cada vez mais, como elementos de qualificação da educação. Oliveira (2015) ressalta que as reformas realizadas no Brasil a partir de 1990, que tiveram como orientação a NGP, sob o argumento da racionalidade técnica e de atribuição de maior eficiência ao setor público, introduziram mecanismos de gestão e de organização escolar que corroboraram com a deterioração das condições de trabalho, da carreira e da remuneração dos docentes, operando sob condições estruturais precárias das

unidades escolares. Tais reformas ampliaram, também, a contratação temporária dos professores, permitindo maior diversificação salarial, mecanismos esses que tendem a intensificar a precarização e a flexibilização do trabalho na escola. É em,

> condições adversas que os(as) diretores(as) enfrentam os desafios de mediar conflitos, improvisar situações propícias aos ambientes de aprendizagem e realizar justiça social, ao mesmo tempo que devem cumprir as metas de eficiência de seus sistemas escolares definidas pelos governos. (OLIVEIRA; DUARTE, 2017, p. 717).

A educação, nesse contexto, é vista como um produto, para o qual o mercado dita as regras. Assim, o ensino passa a ter caráter de mercadoria e os sujeitos da educação são vistos como clientela/clientes, contrapondo-se, portanto, a uma perspectiva mais igualitária e coletiva na/da educação.

A nova gestão pública e as novas formas de regulação e de privatização da educação

A introdução da Nova Gestão Pública (NGP) na educação tem seus primeiros registros na realidade britânica, a partir da reforma dos anos 1980, com repercussões diretas sobre a gestão da escola, mas sua disseminação em âmbito internacional deu-se a partir dos anos 1990 (BALL; GEWIRTZ, 2011).

Caracterizada por um híbrido de particularidades e demandas, a NGP surge como a redentora do serviço público, no qual, segundo seu discurso, a organização e o funcionamento estavam à beira do abismo e do sucateamento. Com a promessa de resgatar a dignidade e a eficácia das instituições sociais públicas, este novo modelo cresce e vai se tornando hegemônico ao redor do globo, com bastante aceitação no Brasil. Desse modo, Oliveira e Duarte (2017, p. 711), afirmam que

> a NGP surge em contraposição à Administração Pública, buscando influenciar novos modos não só de organizar e gerir a coisa pública, mas também novos modos de governo, já que ela interfere nos objetivos da ação pública.

Passou-se, contudo, a acreditar e a levar em consideração que os ditames trazidos por este modelo de gestão, com um discurso persuasivo e bastante complexo, eram de fato a resolução de todos os nossos problemas. Sendo assim, dizia-se que a maioria de nossos desafios, as disparidades, a falta de investimento e de infraestrutura nos setores públicos não eram problemas estruturais, mas que existiam por conta de uma má gestão. Desde então, era quase unanimidade defender tal discurso, tanto entre as forças progressistas democráticas como, por óbvio, entre as liberais e ultraliberais. Vivenciavam-se, então, reformas nos modelos de gestão na perspectiva gerencial em muitas organizações brasileiras, em especial as da educação e as da saúde.

Nesse cenário, as agendas globais têm se subordinado às novas exigências, baseadas nos seguintes pressupostos: supremacia do mercado, gerencialismo, relação público-privado, privatização dos bens e dos serviços, busca de eficácia e de eficiência, entre outros. A esse respeito, Marques, Mendes e Maranhão (2019) reiteram que a ação gerencial, com base na NGP, caracteriza-se a partir de particularidades tais como: profissionalização, transparência, responsabilização, descentralização, desconcentração organizacional e controle de resultados.

Assim, o neoliberalismo busca modificar drasticamente os temas e os valores compartilhados (MORAES, 2002). Através de uma lógica de mercado, transfere toda a sua organização e dinâmica para as demais esferas sociais. E com a educação não é diferente: a narrativa neoliberal, para a reforma dos serviços públicos, aponta a supremacia do mercado como mecanismo alocador de recursos (eficiência), distribuição de bens, serviços e renda e, também, como gerador de justiça, igualdade, liberdade. Dessa forma, o sistema educacional passa a se tornar reflexo dessa nova macroestrutura.

Desse modo, os temas e os termos da “boa governança” e das “boas práticas” tornaram-se o mantra da ação governamental, substituindo-se o “Estado mínimo” pelo “Estado melhor”, visando à eficiência e apresentando-se a reforma genérica do Estado, segundo os princípios do setor privado, como ideologicamente neutra (DARDOT; LAVAL, 2016).

O modelo de gestão empresarial vai sendo incorporado ao setor público, construindo a cultura da promoção de políticas eficientes e eficazes, e a competitividade, atrelada a profissionais polivalentes e performáticos, é estimulada. Com base nessas narrativas, a proposta neoliberal cada vez mais amplia sua ação de coesão social e de imposição, garantindo maior poderio e domínio em qualquer esfera da sociedade, seja na política, na economia, na saúde e na educação (CABRAL, 2016).

Diante desse cenário, Moraes (2002) afirmava que se podia notar, claramente, a atuação extravagante da esfera privada na garantia e na promoção dos direitos sociais. Em meio a essa realidade, intensificam-se as relações de parcerias entre público-privado, as terceirizações e, consequentemente, as privatizações. No campo educacional, essa lógica já faz parte do cotidiano das escolas de nível básico como também das instituições de ensino superior, em que persiste o enfoque gerencial, voltado para o cliente e para os resultados.

Não é à toa que, hoje, essas instituições vêm sofrendo com as políticas neoliberais, que buscam substituir os empregos efetivos por outros tipos de emprego, como é o caso do trabalho via contratação, pois este não gera estabilidade e nem dependência do fundo público, nem maiores garantias trabalhistas. O fato é que os agentes públicos estão funcionando como se fossem o mercado, modelado pelos padrões da empresa privada.

Sobre os efeitos da NGP na educação, percebe-se que essa relação começa a ter mais destaque a partir dos anos de 1990, derivada, sobretudo, dos processos de reforma do Estado e das mudanças no mundo do trabalho (profissionalização, contratação, privatização), disseminando a ênfase na escola como instituição provedora da competência técnica do trabalhador e visando à produção de riquezas para o país (SILVA e SOUZA, 2009). Surgem também os conceitos de responsabilidade social empresarial e do trabalho voluntário. Mas, na verdade, esses mecanismos vão ser usados para legitimar cada vez mais a referida lógica e para sua manutenção sem maiores questionamentos.

Como efeito dessas novas influências e com a adesão à lógica gerencial com ênfase nos resultados, as escolas passaram a ter as avaliações de larga escala como parâmetro de análise e isso tem sido a principal referência de qualidade nas políticas educacionais. É importante, contudo, pensar e dimensionar os impactos que tais avaliações geram na gestão e no cotidiano escolar. Essa gestão por desempenho faz parte de uma espécie de “desfuncionalização” do serviço público. Nessa perspectiva, o sentido de qualidade traduz-se em bons resultados nas avaliações quantitativas, que, no Brasil, foi um dos principais instrumentos para a adaptação do sistema educacional à nova ordem global, integrando-se ao movimento da Reforma do Estado, baseada nos preceitos da NGP.

No que concerne às novas demandas no âmbito educacional, destacamos aquelas relativas à responsabilização e à performatividade. Características essas também provenientes da NGP e que tem afetado diretamente a organização da gestão escolar. A performatividade, como afirma Ball (*apud* STOER, 2002), é uma tecnologia, uma cultura e

um modo de regulação. Nesse sentido, as mais recentes reformas da educação constituem um processo de re-regulação, isto é, um veículo para a mudança social e cultural e, mais especificamente, mecanismos para reformar os agentes educativos. Assim, constituem um meio para alterar o que significa ser professor: o professor torna-se um "sujeito empreendedor", isto é, um gestor de performatividade (STOER, 2002), e o diretor se tornou um gerente de empresa, que deve permanecer preocupado com a administração de recursos, com a eficácia e a eficiência dos resultados e com o cumprimento dos objetivos (BARROSO, 2011).

> Trata-se, ainda, de um sistema em que tudo deve funcionar e ser executado de forma eficiente, com intolerância visível ao mau desempenho. É uma compulsão para classificar, levando a escolher e a julgar as ações em termos de eficácia, ao mesmo temo em que dirige um olhar profundamente penetrante em nosso senso de autoavaliação, deixando de lado as crenças e os valores, pela produção e pelo rendimento. Assim, a performatividade encapsula a funcionalidade e a instrumentalidade da modernidade e da mercantilização e externalização do conhecimento. (BALL, 2001, 2003c, 2004 *apud* MIRANDA; ARES BARGAS, 2011).

Segundo Ball (2010, p. 38), a performatividade

> é uma tecnologia, uma cultura e um modelo de regulação, tal como define Lyotard, um sistema de "terror", sistema que implica julgamento, comparação e exposição, tomados respectivamente como forma de controle, fricção e de troca. Performances – de sujeitos individuais e organizações – servem como medidas de produtividade ou resultados, como formas de apresentação da qualidade ou momentos de promoção ou inspeção. Elas significam, encapsulando ou representando um valor, a qualidade ou valor de um indivíduo ou de uma organização dentro de um campo de julgamento.

Cóssio e Oliveira (2015), não obstante, destacam uma crescente conformação dos professores aos princípios performativos do gerencialismo, por meio do apelo à melhoria da qualidade da educação, sob a perspectiva de resultados, tanto pelos incentivos financeiros, como pelos simbólicos, os quais são adotados por diversos sistemas de ensino, dentre os quais a escolha do melhor professor, da melhor escola (*ranking)*, dos melhores alunos, tendo como referência as avaliações externas. Ou seja, surgem também essas dualidades do contexto.

Não se pode perder de vista, entretanto, que essa busca por eficiência através de bons resultados em avaliações de larga escala deixa de lado o processo histórico de construção da educação como um bem público, um direito social, que não pode ser regulado como uma mercadoria, deixando de considerar, ainda, as profundas desigualdades internas do sistema educacional brasileiro, além de despolitizar as relações entre o Estado e os cidadãos.

Em meio ao panorama exposto, a educação é encarada como um negócio, e os gestores escolares, como os principais responsáveis por sua evolução e garantia dos bons resultados. Nem que para isso tenham dupla ou tripla jornada e disponham de pouco recurso financeiro ou de pessoal. Essas mudanças na organização do trabalho da escola propiciam uma nova regulação, e os gestores têm que cumprir à risca as exigências que chegam às unidades escolares. Isso vem gerando promoção acelerada dos funcionários mobilizados e também a marginalização daqueles que tendem a moderar seu investimento ou a perder a eficiência. As direções escolares sofrem diretamente essas influências e interpretam essas políticas de maneira variada (OLIVEIRA; DUARTE, 2017).

Há um direcionamento na organização das escolas, mediante um discurso da necessidade de que a equipe seja o eixo para a promoção de uma educação de qualidade. Assim, os sujeitos da educação são mobilizados a assumir a responsabilidade do alcance das metas, independentemente de outros aspectos que estejam fora do seu “leque” de responsabilidades. Este discurso, produzido e materializado em torno da mudança ocasionada pelo novo modelo de gestão pública, os instrumentos de avaliação usados para aferir as metas e originar os índices, colaboram para uma mudança de hábitos e rotinas da escola, na construção do currículo e do trabalho docente. Muito do que é realizado, hoje, nas escolas é focado nas metas, mirando as avaliações de larga escala. As recompensas (ou sanções) adotadas em várias redes, enquanto reconhecimento por desempenho profissional, leva os sujeitos a não refletir sobre a sua prática, incorporando a política e entendendo-a como uma solução para práticas vistas como prejudiciais para a dinâmica da educação existente nas escolas públicas.

Surgem, ainda, demandas mais diretamente relacionadas à meritocracia e ao individualismo em detrimento de um olhar mais igualitário e coletivo das práticas, que se adequam aos anseios da privatização da educação, como é o caso do *homeschooling.* Conforme aborda Barbosa (2016), o termo data de décadas recentes e diz respeito ao ensino em casa, diferenciado e individualizado, em que as famílias optam por retirar seus filhos e

filhas da escola e ensiná-los no lar. Tem como destaque as realidades norte-americanas, sendo uma prática já bastante utilizada nesses territórios e com legitimação. Aqui no Brasil, ainda sem essa força e sem institucionalidade, tal movimento em prol da mudança da legislação para a normatização do ensino em casa conta com simpatizantes e vem se ampliando.

O que se deve levar em consideração, entretanto, é que tal prática só amplia as desigualdades e tende a valorizar os bens privados sobre os bens públicos, centrando-se nas questões individuais e em benefícios privados da educação, ou seja, tem implicações diretas para a expressão máxima de privatização da educação. Assim sendo, essa passa a ser mais uma nova problemática ao nosso debate e enfretamento, pois nesse caso, a educação enquanto direito e bem comum, legitimado pela via estatal, passa a ser uma decisão individual, o que consiste em um grande retrocesso, do ponto de vista das políticas públicas, da inclusão social, da socialização e da função e papel da escola no contexto de seus objetivos constitucionais para a educação. Assim como Barbosa (2016), defendemos a concentração de esforços e de recursos (por parte do Estado e da Sociedade) para uma reforma no sistema educacional, visando a uma educação de qualidade que atenda aos objetivos constitucionalmente previstos e não o contrário, como prega o *homeschooling.*

Com esse viés voltado para a privatização, observamos, assim, mais impactos do mercado nas reformas educacionais. Enfim, o que se percebe com tal prática é a exacerbada estratificação, o aumento das desigualdades e certa desvalorização das normas escolares historicamente constituídas, em que a escola perde seu espaço de ação e de formação. O *homeschooling,* portanto, constitui-se como uma segmentação, mais uma manobra dos que têm poder de compra e de escolha, uma investida muito negativa ao Estado de direitos.

A segmentação é uma ferramenta comumente utilizada pelo mercado no contexto neoliberal, que busca agrupar indivíduos com características semelhantes, visando a definir estratégias que sejam úteis para os propósitos do mercado, ajustando as características da oferta ao que cada segmento de clientes demanda.

Nesse sentido, no ideário liberal, a meritocracia tende a favorecer os que já são mais favorecidos. Uma educação meritocrática só legitima ainda mais as desigualdades sociais e, de fato, não é de mais desigualdades que precisamos. Precisamos, sim, de mais igualdade, democracia, justiça e responsabilidade para com o social. É preciso reconhecer que o advento dos mercados educacionais que beneficiou os pais e alunos mais

privilegiados, em detrimento dos pais e alunos economicamente pobres, é o mesmo contexto em que se deve analisar as consequências da expansão do *homeschooling* (APPLE, 2003 *apud* BARBOSA, 2016).

O que vemos é a incorporação de uma cultura de reprodução, que visa à manutenção dessa lógica em busca da perpetuação das desigualdades sociais. A lógica mercadológica que sustenta muitas injustiças do mercado educacional é orientada sob a ótica neoliberal, que não condiz com os princípios democráticos numa perspectiva emancipatória e social que busque a construção da justiça escolar. A escola, no entanto, pode ser um espaço propositivo e prático para a transformação social. Conforme ressalta Souza (2009), a democracia se faz menos nas definições formais, constitucionais, dos direitos dos indivíduos e mais pela ampliação real das condições de superação das desigualdades sociais.

Diferentemente das demandas mencionadas e discutidas acima, defendemos a democratização no âmbito educacional, e isso inclui o esforço da escola na formação para a cidadania, como um campo para a promoção de vivências justas e democráticas, bem como no desenvolvimento de um ambiente propício para o enfrentamento e o combate às desigualdades. Que a educação abra sempre portas, e nunca as feche. Portas essas que darão acesso a inúmeros caminhos e trajetórias.

Considerações finais

O século XXI tem sido marcado por muitos desafios e novas demandas. Dentre elas podemos citar o “fenômeno da individualização”, acentuando os interesses individuais em detrimento das normas, valores e laços de solidariedade e de democracia, principalmente no contexto da gestão escolar, marcada pela nova gestão pública. Enquanto o empresariado domina os espaços públicos com a sua lógica de mercado e mantém garantidos, a partir da liberdade de escolha e de oferta, seus exorbitantes lucros, a sociedade vem perdendo seu espaço de reivindicação, de direito básico e de ampliação do bem-estar social. Com as empresas ditando as regras, e estas, pouco ou nada se interessando pelas pessoas, grandes populações tendem a emergir neste cenário de afiliados e clientes. Essa é a ideologia base da ofensiva neoliberal, baseada na eficácia a partir do enxugamento da máquina pública.

Nesse cenário, há mudanças no perfil dos (as) gestores(as), na organização e nos objetivos e metas da educação, que transitou do técnico e burocrático para uma liderança política ou gerencial, e cuja necessidade de corresponder às expectativas tem implicado diretamente no trabalho realizado na escola. Este redesenho do funcionamento da gestão escolar vem sendo definido e marcado pela chamada Nova Gestão Pública.

Discutir e entender as questões relativas ao papel do Estado, sua reestruturação em meio ao cenário do neoliberalismo e suas principais repercussões no âmbito educacional, como a cultura da performatividade, a competitividade e a busca por eficácia e eficiência, as novas parcerias entre público-privado como, também, as terceirizações, a precarização e as privatizações nas instituições públicas é fundamental, principalmente para nós pesquisadores da área, pois além do amadurecimento intelectual, traz contribuições e fundamentos para o desenvolvimento do campo de nossa investigação científica e atuação política em defesa de uma educação pública, como direito social, de qualidade e laica.

Perceber essas reformas como uma necessidade de repensar o papel do Estado, ancorando-se no discurso de que este deveria oferecer serviços de qualidade, apresenta-se como um desafio para a área educacional. Esse desafio constitui-se mediante as transformações nos modelos organizacionais em todas as instituições públicas, levando à criação de vários programas que têm como finalidade a dinamização da gestão pública.

O nosso grande desafio é investigar os elementos de garantia do direito à educação e de construção da cidadania democrática que possam se colocar nesta perspectiva, tendo em vista que a defesa da garantia do acesso, permanência, formação plena e cidadania colocam-se como elementos constitutivos dos discursos postos pelas políticas educacionais e pelos gestores escolares.

Referências

BALL, S. J. Performatividades e fabricações na economia educacional: rumo a uma sociedade performativa. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 35, n. 2, p. 37-55, 2010.

BALL, S. J.; GEWIRTZ, S. Do modelo de gestão do “Bem-Estar Social” ao “novo gerencialismo”: mudanças discursivas sobre gestão escolar no mercado educacional. *In:* BALL, S. J.; MAINARDES, J. (org.). **Políticas educacionais:** questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011, p. 193 – 221.

BARBOSA, L. M. R. *Homeschooling* no Brasil: ampliação do direito à educação ou via de privatização. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 37, n. 134, p. 153-168, jan./mar. 2016.

CABRAL, C. C. M. **Os cenários de continuidade presentes na política de gestão escolar na rede estadual de Pernambuco.** 2015. 136f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

DARDOT, P.; LAVAL. C. **A nova razão do mundo:** ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

CÓSSIO, M. F.; OLIVEIRA, A. C. Qualidade da educação e a relação público-privada; implicações para a gestão local. *In:* XXVII SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO. 2015. Anais. Olinda, ANPAE, 2015.

MARQUES, L. R.; MENDES, J. C. B.; MARANHÃO, I. M. L. A nova gestão pública no contexto da educação pernambucana e a qualidade educacional. **RBPAE**, v. 35, n. 2, p. 351 – 367, maio/ago. 2019.

MIRANDA, E. M.; ARES BARGAS, V. **Evaluación del trabajo académico**: nuevas prácticas, nuevas subjetividades en la cultura de la performatividad. Florianópolis, Santa Catarina, nov. 2011. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/25958/2.6.pdf?sequence=1. Data do acesso: 15 mar. 2015.

MORAES, R. C. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideologia e redefinição das relações Estado – Sociedade. **Educação e Sociedade.** Campinas, v. 23, n. 80, set. 2002.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Nova Gestão Pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educação e Sociedade.** Campinas, v. 36, n. 132, p. 599 – 622, jul./set. 2015.

OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. W. B.; CLEMENTINO, A. M. A nova Gestão Pública no contexto escolar e os dilemas dos(as) diretores(as). **RBPAE** – v. 33, n. 3, p. 707-726, set./dez. 2017.

SILVA, M. V.; SOUZA, S. A. Educação e Responsabilidade Empresarial: “novas” modalidades de atuação da esfera privada na oferta educacional. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 30, n. 108, p. 779-798, out. 2009.

SOUZA, A. R. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. **Educação em Revista.** Belo Horizonte, v. 25, n. 03, p. 123-140, dez. 2009.

STOER, S. R. Educação e globalização: entre regulação e emancipação. **Revista Crítica de Ciências Sociais**. Porto, Portugal, n° 63, p. 33-45, out. 2002.

VERGER, A.; NORMAND, R. Nueva gestión pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de um modelo de reforma educativa global. **Educação e Sociedade.** Campinas, v. 36, n.132, p. 599-622, jul./set. 2015.

CAPÍTULO V

EDUCAÇÃO INFANTIL E A META DE UNIVERSALIZAÇÃO E AMPLIAÇÃO NOS MUNICÍPIOS GOIANOS

Elka Cândida de Oliveira Machado[40]

Circunscrito às preocupações quanto à universalização e ampliação da educação infantil, este artigo apresenta as perspectivas de atendimento em creches e pré-escolas nos municípios goianos. Inicia por algumas interrogações: O que dizem os planos municipais de educação do Estado de Goiás sobre a meta 1? Como estão sendo ofertadas as vagas nos municípios desta região? A partir da análise de dados, é possível comparar algumas das proposições estabelecidas para o provimento do direito à educação infantil. Frente ao desafio da expansão da educação infantil como concretização do direito, o monitoramento da execução do PNE/Meta 1, nos municípios, possibilita identificar situações de desigualdades dentro de um mesmo ente federativo e de modulações nas políticas públicas.

Palavras-chave: Educação Infantil. Plano Nacional de Educação. Planos Municipais de Educação no Estado de Goiás. Creche. Pré-escola.

Introdução

A educação infantil, que recentemente foi inserida em políticas públicas, possui distintas dimensões de preocupação quanto à sua oferta. Uma, de universalização para crianças de 4 e 5 anos, com força constitucional e assentamento na Lei nº 13.005/2014, que institui o Plano Nacional de Educação - PNE.

[40] Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás.

Outra, de ampliação para crianças de 0 a 3 anos, consubstanciada em percentual de 50%, no mínimo, a ser atingido até o ano de 2024, também prevista na referida lei.

Os planos nacionais de educação são instituídos como meio para a construção das políticas públicas, condição necessária para a concretização do direito. Não se efetivam, todavia, de maneira linear, posto que os processos de proposição e materialização são dotados de complexidade (DOURADO, GROSSI JR, FURTADO, 2016). Tais planos são definidos por Saviani (2016, p. 21) como "o ato de organizar as ações educativas indicando os objetivos, as metas a serem atingidas e prevendo os recursos humanos, materiais e financeiros, assim com as ações necessárias para que as metas sejam alcançadas".

Dourado (2010, p. 02) destaca que "a relação entre Estado, educação e políticas educacionais é marcada por processos e dinâmicas complexas, que traduzem a historicidade das relações sociais mais amplas, suas prioridades e formas ideológicas". Neste ponto, o percurso dos planos educacionais já elaborados (PNE 2001-2010[41] e atual) demonstra os desafios frente às transformações políticas e sociais que os envolvem, o que dificulta suas efetivações como políticas de Estado.

O atual Plano Nacional de Educação - PNE é um instrumento que, para sua efetividade, precisa contar com a cooperação entre os entes federados e com a colaboração entre os sistemas de ensino, de maneira a se configurar "como uma exigência para que o sistema nacional de educação mantenha, permanentemente, suas características próprias" (SAVIANI, 2016, p. 22). A condição para tal articulação está no regime federativo, estabelecido como um dos pontos nucleares da política social e econômica brasileira, que ressurge na Constituição Federal de 1.988. Subjacente ao federalismo está a ideia da descentralização do poder estatal que consiste em uma pluralidade de centros de poderes com autonomia, sob a coordenação de um poder central que exerce uma soberania. Nos termos da Carta Magna, a Federação é concebida como uma unidade indissolúvel composta de três ordens políticas - Estados, Municípios e Distrito Federal.

Como forma de viabilizar o pacto federativo, institui-se na Constituição Federal de 1988 (CF/88) o modelo de repartição de competências por meio de um quadro definido por

[41] O PNE (2001/2011) definiu para a meta 1: atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 e 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos. Assim, a tentativa de ampliação da oferta em creches para 50% remete a 2011.

competências materiais de atuação e competências legislativas[42], além de um regime de colaboração entre os sistemas de ensino previsto no artigo 211, que fixa para a União o "papel redistributivo, supletivo e equalizador com assistência técnica e financeira aos demais entes federados" (CURY, 2016, p. 27), e especificamente aos municípios, a atuação prioritária na educação infantil e fundamental.

A aprovação dos planos estaduais, do Distrito Federal e municipais de educação, destaca-se como um dos desdobramentos do Plano Nacional de Educação 2004/2014 em atendimento ao princípio federativo. "Por se tratar de uma lei e de um plano em âmbito nacional, seus dispositivos devem ser cumpridos por todas as escolas e demais instituições educativas integrantes das três instâncias federativas" (SAVIANI, 2016, p. 35).

O que se propõe com este artigo, que integra a pesquisa acadêmica de doutorado do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (UFG), é apresentar o cenário de oferta de atendimento em creche e pré-escola pelos municípios goianos. Inicialmente, discute as bases normativas da proposição do direito à educação infantil. Em seguida, analisa o alinhamento da meta 1 entre o Plano Nacional de Educação, o Plano Estadual de Educação do Estado de Goiás e os respectivos planos municipais que condicionam a materialização da educação infantil. Por fim, retrata a configuração atual da oferta por estes entes federados.

A afirmação do direito na universalização e na ampliação da educação infantil

No Brasil, à educação infantil foi dada maior evidência pela redemocratização do país, que culminou na promulgação da CF/88. O texto constitucional representa um considerável avanço na garantia dos direitos sociais, especialmente o artigo 208, inciso IV, que preconiza

[42] No que se refere à educação, o artigo 23 da CF/88 prevê a competência material comum entre os entes federados de proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência e o parágrafo único do mesmo artigo dispõe que leis complementares fixarão normas para a cooperação entre os entes federativos. A competência legislativa, por sua vez, consta no artigo 24, IX, no qual compete à União, Estados e Distrito Federal legislar sobre educação, cultura, ensino e desporto. A competência da União limita-se a estabelecer normas gerais (artigo 24,§ 1º), cabendo aos Estados legislar de forma suplementar (artigo 24, § 2º). Aos municípios cabe legislar sobre assuntos de interesse local (artigo 30, I) (BRASIL, 1988).

como dever do Estado o "atendimento em creche e pré-escola", assegurando, dessa maneira, o seu direito à educação em resposta aos movimentos sociais (BRASIL, 1988).

Na teia de regulamentação da proteção dos direitos, diferentes normas infraconstitucionais surgem. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), instituído pela Lei nº 8.069/90, na qual se explicitaram mecanismos que possibilitam a exigência legal dos direitos da criança, incluindo-se aí o atendimento em creches e pré-escolas, por meio de proteção judicial dos interesses individuais, difusos e coletivos, conforme artigos 54 e 208 (BRASIL, 1990). Em 1996, foi promulgada a Lei nº 9.394 sobre as diretrizes e bases da educação nacional (LDB), que insere, de forma efetiva, a educação infantil como a primeira parte da educação básica no sistema educacional brasileiro (BRASIL, 1996). A Lei nº 13.257/2016, por sua vez, dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância (BRASIL, 2016).

Alterações no texto constitucional pelas emendas constitucionais ampliaram as condições objetivas para a proteção da educação infantil. Uma "condição preliminar essencial, embora não suficiente" (SAVIANI, 2016, p. 34), foi regulada pela Emenda Constitucional nº 53/2006, ao instituir o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), destinando a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e Municípios, inserindo a educação infantil no fundo de recursos da educação básica.

Outro marco constitucional para a educação infantil que trouxe significativas alterações e sinalizações para a materialização das políticas públicas voltadas para esta etapa educativa no tocante a acesso, financiamento e gestão sobreveio em 2009, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 59 (EC 59/2009). Tal emenda mudou as ações do poder público quanto à: a) da obrigatoriedade do ensino fundamental para a obrigatoriedade e gratuidade da educação básica na faixa etária de 4 a 17 anos, com implementação progressiva até 2016; b) a abrangência por programas suplementares como o fornecimento de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde no atendimento ao educando desta etapa; c) a distribuição dos recursos públicos para as necessidades do ensino obrigatório, no tocante à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do PNE; d) Plano Nacional de Educação, de duração decenal, a fim de articular o Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de

ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas; e) o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB) (BRASIL, 1988).

O Plano Nacional de Educação (2014/2024) propôs-se a universalizar a pré-escola até 2016 (consoante à EC 59/2009), e a ampliar a creche em 50% até 2024, definindo estratégias para levantamento da demanda, ampliação de atendimento por professores com nível superior, qualidade no padrão de construção das instituições; redução a menos de 10% entre a taxa de frequência à educação infantil das crianças de até três anos do quinto de renda familiar mais baixo em relação ao quinto de renda familiar mais alto; estímulo ao acesso à educação infantil em tempo integral (BRASIL, 2014).

Tal ampliação protetiva do arcabouço normativo ratificou, todavia, o isolamento entre creche e pré-escola, cindindo-se assim, a educação infantil. A obrigatoriedade da pré-escola indicou a prioridade em seu atendimento pelo poder público, enquanto o mesmo não ocorreu em relação à creche, tornando-a secundária quanto ao atendimento. Siqueira (2012), ao defender a integralidade da educação infantil, adverte que persistem lógicas de atendimento prioritário das crianças maiores em relação às menores, fundamentado na percepção de que as crianças da pré-escola devem ser preparadas para a escola, enquanto às das creches, suficiente seria a função de cuidar.

O PNE (2014-2024): zona de transição entre a afirmação e a concretização do direito à universalização e ampliação da educação infantil

Dotado de valoração política e estratégica para o norteamento das políticas educacionais, o atual Plano Nacional de Educação (PNE), com vigência até 2024, foi “concebido sob a perspectiva da mobilização e da participação social” (DOURADO, GROSSI JR, FURTADO, 2016, p. 459), representando um avanço para o campo educacional e uma zona de transição entre a proposição e a materialização da educação que se condiciona pela articulação cooperativa e colaborativa entre os entes federados.

No PNE constam as 20 metas, cada uma com estratégias próprias visando à sua consecução. Especificamente, em relação à educação infantil, **a meta 1 corresponde à universalização do atendimento escolar da população de 4 e 5 anos e a ampliação, até**

2024, da oferta de educação infantil para atender, no mínimo, a 50% da população de 0 a 3 anos. Enquanto meta estruturante, todavia, está atrelada às metas 2, 4, 8, 16, 17, 18, 19, e 20 para sua implementação (BRASIL, 2014). A meta 20 refere-se ao financiamento e estabelece a viabilização das outras 19 metas, caracterizando-se por ampliação progressiva do investimento público em educação com o objetivo de atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB, no 5º ano e, no mínimo, alcançar 10% do PIB até 2024[43].

A meta 1 é audaciosa por consistir-se em um desafio para os municípios quanto à sua implementação, visto que tais entes possuem baixa capacidade fiscal, tributária e institucional para a implementação de políticas públicas (CARA, 2012). De acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Estatística – IBGE, em 2015, dentre as 10,3 milhões de crianças menores de 4 anos de idade, 74,4% (7,7 milhões), não eram matriculadas em creches ou pré-escolas, sendo que, deste grupo, 4,7 milhões (61,8%) dos responsáveis manifestaram interesse em fazê-lo. A região Centro-Oeste apresentou índice de 62% (IBGE, 2017).

Para o alcance das metas e para a implementação das estratégias do Plano Nacional, o artigo 7º da Lei nº 13.005/2014 (PNE) estabelece atuação pelo regime de colaboração, cabendo aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas em consonância ao fixado no plano nacional, ademais, o artigo 8º determina que planos estaduais e municipais de educação sejam reformulados a partir do 1º ano da publicação da referida lei. Desse modo, a formulação de Planos Estaduais e Municipais de Educação abrange a concepção de planejamento da educação, mediante a integração entre os planos e políticas dos entes federados, delimitados pela autonomia de cada um e pelo regime de colaboração.

Em atenção à repartição de competências legislativas e de sistemas de ensino colaborativos, os planos nacionais, estaduais e municipais precisam refletir uma sintonia entre os aparatos de regulação e de regulamentação próprias das políticas de Estado. Neste sentido, na (re)elaboração dos planos estaduais e municipais, desenvolveram-se diretrizes

[43] Insta ressaltar que, embora a meta 20 seja condição para a efetivação do Plano Nacional, está gravemente ameaçada pelas restrições fiscais advindas da Emenda Constitucional nº 95/2016, que aduz rigorosas limitações orçamentárias às políticas sociais impostas até o ano de 2026. Neste sentido, AMARAL, N. C. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? Revista Brasileira de Educação v. 22, n.71, 2017.

e orientações por meio da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE)[44] do Ministério da Educação (MEC) e disponibilizados documentos orientadores[45].

Sobre este período, Dourado, Grossi Jr. e Furtado (2016) comentam a importância das amplas discussões, em cada território, para as políticas educacionais e para a efetividade do Plano Nacional.

No Estado de Goiás, o Plano Estadual de Educação (PEE) foi aprovado por meio da Lei nº 18.969, de 22 de julho de 2015, e todos os 246 municípios elaboraram seus respectivos planos em atendimento ao artigo 8º do PNE[46], conforme dados apresentados pelo MEC/PNE[47].

O Plano Nacional de Educação determina que, além da aprovação dos planos subnacionais, haja o monitoramento contínuo e avaliações periódicas do cumprimento das metas a ser realizadas por diferentes instâncias, aliados a uma participação da sociedade no acompanhamento e monitoramento,

> com a verificação do cumprimento dos dispositivos legais e da implementação das políticas educacionais no âmbito de cada território, contribuindo, assim, para a efetividade do PNE, que só logrará êxito se todos os planos subnacionais cumprirem com seus objetivos. (DOURADO, GROSSI JR, FURTADO, 2016, p. 457).

Com o avanço relativo à totalidade de planos municipais sancionados surgem novos desafios quanto ao monitoramento e avaliação, como um movimento associado ao processo de estruturação do sistema nacional de educação para o cumprimento das metas e das estratégias previstas nas normas. Conforme Januzzi (2014):

> [...] monitoramento constitui um processo sistemático e contínuo de acompanhamento de uma política, programa ou projeto, baseado em um

[44] O SASE foi extinto no início de 2019 e suas competências foram alocadas na Secretaria de Educação Básica (SEB), ficando, portanto, a cargo da SEB a responsabilidade de monitorar o Plano de Nacional de Educação (PNE) e articular o Sistema Nacional de Educação (SNE).

[45] Alinhando os Planos de Educação; Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação; O Plano Municipal de Educação: Caderno de Orientações foram os documentos orientadores.

[46] De acordo com a SASE, em todos os municípios brasileiros foram sancionadas leis sobre seus correspondentes planos educação. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/36-elaboracao-e-adequacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao.

[47] Disponível em: http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/36-elaboracao-e-adequacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao.

> conjunto restrito – mas significativo e periódico – de informações, que permite uma rápida avaliação situacional e uma identificação de fragilidades na execução, com o objetivo de subsidiar a intervenção oportuna e a correção tempestiva para o atingimento de seus resultados e impactos. (JANUZZI, 2014, p. 32).

Como forma de acompanhar as políticas para identificar os avanços e os alinhamentos de processos de gestão e as fragilidades quanto à sua execução, Dourado, Grossi Jr. e Furtado (2016) propõem: a) unidade de processo do monitoramento e avaliação; b) mobilização e participação social como garantia para a transparência e acesso às informações e consequente cumprimento das metas; c) articulação entre gestores de política educacional e profissionais de educação; d) definição de cronogramas de trabalho e equipes responsáveis por cada ação; e) a fixação dos indicadores e instrumentos de gestão das informações para formação de séries históricas e banco de dados.

Há um considerável acervo de fontes estatísticas da educação infantil e instrumentos de monitoramento e avaliação da ação governamental nas áreas nacional e local. O *site* do PNE, disponibilizado pelo MEC[48], assim como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o Observatório do PNE e o Laboratório de Dados Educacionais da Universidade Federal do Paraná, o Censo Escolar da Educação Básica; o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB); o Estudo Regional Comparativo e Explicativo (TERCE/UNESCO); o Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC) divulgam dados e levantamentos de informações que favorecem o monitoramento e a avaliação dos planos. Aliada a estas informações, também é possível a obtenção de dados, especialmente sobre o estado de Goiás pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e pelo Instituto Mauro Borges – IMB.

Diante da integralização de elaboração dos planos municipais goianos, vale, então, refletir sobre a meta 1, que cuida da universalização do atendimento em pré-escolas até 2016, e da ampliação em creches até 2024, tanto pelas inserções nestes planos decenais, como pelas conformações quanto à oferta da educação infantil atuais no estado.

Dessa forma, como constou a meta 1 nos planos subnacionais publicados a partir de 2015? Seguiram os mesmos percentuais fixados para o atendimento às faixas etárias e aos

[48] No endereço http://simec.mec.gov.br/pde/graficopne.php , são apresentados cenários de cumprimentos das metas por entes federativos, consoante relatórios de monitoramento dos anos de 2016 e 2018.

prazos estipulados pela EC 59/2009 e pelo PNE, posto que seus dispositivos devem ser observados por todos os entes federativos? Por meio de pesquisa documental de fontes primárias - leis sancionadas pelo estado de Goiás e por cada ente municipal e em consulta à base dados do MEC foi possível levantar o plano estadual e os 246 planos municipais goianos formulados ou reformulados para a verificação da consonância ao plano nacional para a análise da meta 1.

O Plano Estadual de Educação de Goiás, aprovado pela Lei nº 18.969/2015 para o decênio 2015-2025, alinhou-se ao Plano Nacional de Educação quanto à meta 1 com idêntica redação em relação à pré-escola; já em relação à creche, estendeu o prazo até 2025 para a ampliação da oferta de, no mínimo, 50% das crianças até três anos[49].

Houve divergências quanto ao prazo para universalização da pré-escola fixado pela EC n. 59/2009 e PNE (2014-2024). Alguns municípios apresentaram redação em percentuais inferiores a 100% como o da meta nacional, ou estenderam o prazo para além de 2016, como é possível verificar nos indicadores dos quadros a seguir:

Quadro 1 – Comparação entre metas 1 – PNE e PME's – pré-escola - 4 e 5 anos – Goiás

PRÉ-ESCOLA – 4 e 5 anos	META 1 – PME's GOIANOS	MUNICÍPIO
META 1 – PNE 2014/2024: Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade.	100% até 2017	Água Limpa, Paraúna, Santa Fé de Goiás
	100% até 2018	Amaralina, Caldas Novas
	100% até 2020	Goianápolis, Itapirapuã
	100% até 2024	Aparecida de Goiânia
	100% até 2025	Nova Glória, Teresina de Goiás
	100% até 2016; 80% em regime integral até 2016 +	Guapó

[49] Anexo 1 da Lei nº 18.969/2018: Meta 1 - Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência **deste Plano**.

	20% em regime integral até 2018	
	Restante de 33,6% até 2025	Nova Crixás
	35% (não consta prazo)	Pontalina

Fonte: Elaboração pela autora com base em MEC (2020).

O quadro 1 apresenta os planos municipais de educação que adotaram suas próprias versões para a meta 1 concernente à pré-escola. Água Limpa, Paraúna, Santa Fé de Goiás, Amaralina, Caldas Novas, Goianápolis, Itapirapuã, Aparecida de Goiânia, Nova Glória, Teresina de Goiás, Nova Crixás fixaram prazos para universalização posteriores a 2016. Pontalina foi o município que apresentou recuo na universalização da meta para 35% para a faixa etária de 0 a 5 anos, em flagrante dissonância com a norma constitucional e o PNE 2004/2014. Por outro lado, Guapó, em simetria ao PNE vigente, agrega à Meta 1 a universalização da pré-escola, a oferta em regime integral em 80% até 2016, acrescida de 20% até o ano de 2018.

Dos municípios citados no quadro acima, Guapó, Caldas Novas e Pontalina encaminharam relatórios de monitoramento ao MEC[50] nos anos de 2016 e 2017. Na avaliação do plano encaminhado por este último município foram apontadas as divergências em relação ao Plano Nacional de Educação.

No que se refere à creche, o quadro 2 dá-nos conta de que também há municípios que redefiniram suas metas para percentuais diferentes dos estabelecidos pelo PNE (2014/2024), podendo indicar a intencionalidade dos municípios quanto à oferta de vagas, além dos desafios na formulação da política pública para a faixa etária de 0 a 3 anos.

[50] No endereço http://simec.mec.gov.br/pde/relatorioMonitoramento.php# , constam os documentos de monitoramento e avaliação dos planos municipais.

Quadro 2 – Comparação entre Metas 1 – PNE e PME's – creche – 0 a 3 anos – Goiás

CRECHE – 0 a 3 anos	META 1 – PME's GOIANOS	MUNICÍPIO
META 1 – PNE 2014/2024: ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três)anos até o final da vigência deste PNE	10% até 2025	Pirenópolis
	20% até 2025	Água Fria
	25% até 2025	Britânia, Cachoeira de Goiás, Caldazinha, São Miguel do Passa Quatro, Nerópolis
	25% até 2024	Montes Claros de Goiás
	30% até 2024	Silvânia
	30% até 2025	Aragoiânia, Gameleira, São Miguel do Araguaia
	30% para 2 e 3 anos de idade até 2025	Mambaí, Sítio D'Abadia
	35% sem prazo	Pontalina
	35% até 2025	Araguapaz
	40% até 2025	Fazenda Nova
	40% para 2 e 3 anos até 2025	Damianópolis
	50% até 2020 e 100% até 2025	Acreúna
	50% até 2020	Itaguari, Itauçu
	50% até 2020; 100% até 2025	São Francisco de Goiás
	55% até 2025	Sanclerlândia
	60% até 2025	Aragarças

	64% até 2025	Rio Verde
	70% até 2025	Cristalina, Nova Veneza, Novo Brasil
	75% até 2025, sendo 30% integral	Orizona
	75% até 2025	Aurilândia
	80% até 2025	Arenópolis, Baliza, Carmo do Rio Verde, Israelândia, Itumbiara, Palestina de Goiás, Piranhas, Vila Boa
	85% até 2025	Buritinópolis
	85% até 2020	Heitoraí
	90% sem prazo	Morrinhos
	95% até 2020	Goianápolis
	100% até 2017	Água Limpa, Paraúna
	100% até 2018	Goianésia, Inhumas
	100% em regime integral até 2018	Guapó

Fonte: Elaboração pela autora com base em MEC (2020).

Água Fria (20%), Britânia (25%), Cachoeira de Goiás (25%), Caldazinha (25%), São Miguel do Passa Quatro (25%), Nerópolis (25%) Montes Claros (25%), Silvânia (30%), Aragoiânia (30%), Gameleira (30%), São Miguel do Araguaia (30%), Pontalina (35%), Mambaí e Sítio D'Abadia (30% para 2 e 3 anos), Pontalina (35%), Araguapaz (35%), Fazenda Nova (40%), Daminópolis (40% para 2 e 3 anos) e Pirenópolis (10%) inseriram em seus respectivos planos percentuais inferiores ao Plano Nacional. Este último município fixou a ampliação de atendimento para a faixa etária de 0 a 3 em 10% até 2025, muito aquém do PNE (2014/2024). Tais percentuais traduzem o direcionamento no planejamento e da implementação de políticas públicas locais com uma enunciação expressa em discordância com a meta nacional.

Numa aproximação de análise entre a universalização da pré-escola e a ampliação da creche, vale destacar que estes municípios que fixaram percentuais inferiores a 50% para a ampliação da creche, diferente do previsto no PNE (2014-2024), mantiveram a meta de universalização da pré-escola até 2016, a reforçar uma intencionalidade pela não priorização de atendimento em relação às creches.

De outro lado, há municípios que apresentaram percentuais mais amplos que os fixados pelo PNE (2014/2024), a exemplo de Acreúna, São Francisco de Goiás, Sanclerlândia, Aragarças, Rio Verde, Cristalina, Nova Veneza, Novo Brasil, Orizona, Aurilândia, Arenópolis, Baliza, Carmo do Rio Verde, Israelândia, Itumbiara, Palestina de Goiás, Piranhas, Vila Boa, Buritinópolis, Heitoraí, Goianápolis, Morrinhos, Água Limpa, Paraúna, Goianésia, Inhumas, Guapó.

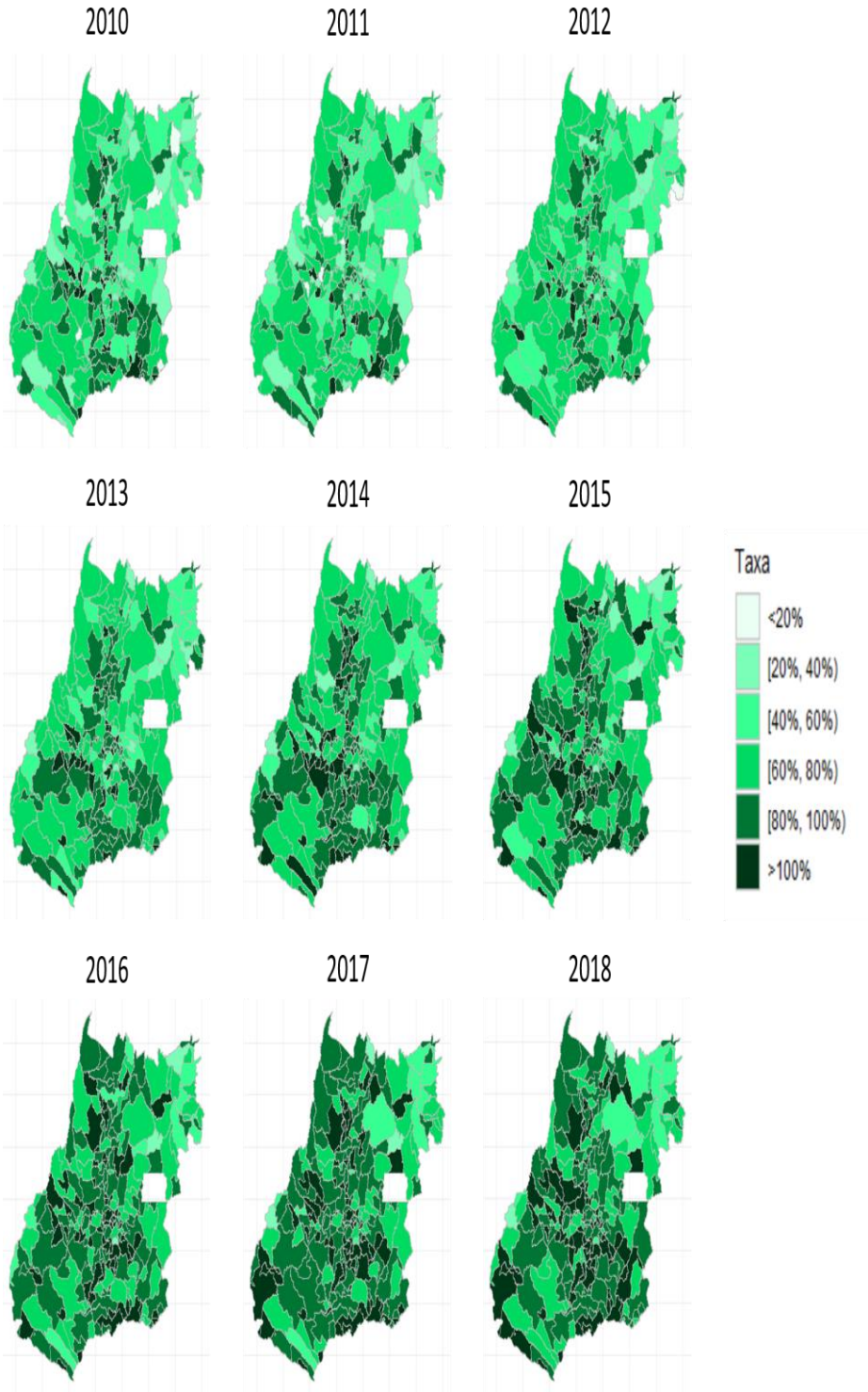
Importante ressaltar que já se consolidam ações voltadas ao monitoramento e à avaliação da execução dos planos e do cumprimento das metas estabelecidas. A partir destes processos, identificou-se que planos municipais como os dos municípios de Montes Claros, Silvânia, Cachoeira de Goiás, Caldazinha, Aragarças, Baliza, Israelândia e Água Limpa, que apresentaram divergências com o PNE (2014-2024), realinharam-se à meta 1 do Plano Nacional, por ocasião da monitoramento e/ou avaliação, o que demonstra a relevância do acompanhamento de política como sustentam Dourado, Grossi Jr. e Furtado (2016).

Outra análise direcionada a subsidiar o monitoramento da implementação da meta 1 nos municípios de Goiás refere-se ao acompanhamento de como anda a taxa de atendimento da educação infantil. Os dados coletados para a análise, a partir de 2010, foram extraídos das Sinopses Estatísticas da Educação Básica, divulgadas pelo INEP e dos dados sobre população municipal estimada por sexo e idade do Instituto Mauro Borges.

Segundo dados do INEP (BRASIL, 2020), em 2018, a taxa de cobertura de crianças atendidas em pré-escolas em Goiás foi de 87,5%, enquanto a taxa de cobertura de crianças atendidas em creches foi de 26,4%. A cobertura do estado para a pré-escola, apesar de inferior, não é discrepante com relação aos dados relativos à cobertura nacional de 93,8%. No que se refere à creche, a taxa de cobertura foi a menor da região Centro-Oeste. Ademais, a diferença de 9,3 pontos percentuais abaixo da média nacional de 35,7% é significativa.

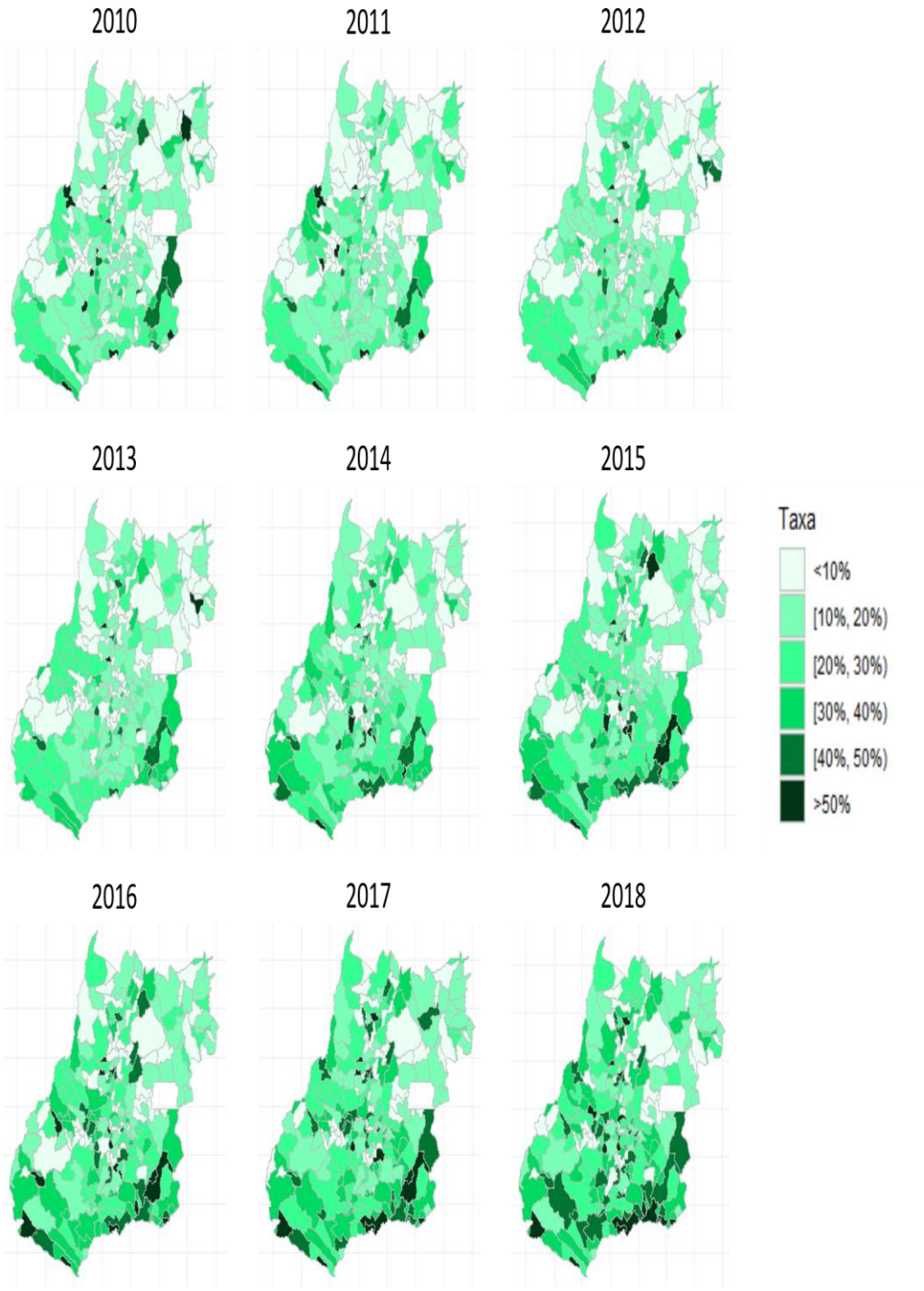
A lógica da expansão no estado de Goiás pode ser visualizada por meio das figuras 1 e 2 que mapeiam a progressão da oferta na educação infantil dos anos de 2010 a 2018:

Figura 1: Evolução da taxa de matrícula para crianças de 4 e 5 anos - Goiás – 2010 a 2018



Fonte: Elaboração pela autora com base em dados do IMB (2018) e Inep (BRASIL, 2010-2018).

Figura 2: Evolução da taxa de matrícula para crianças de 0 a 3 anos - Goiás - 2010 a 2018.



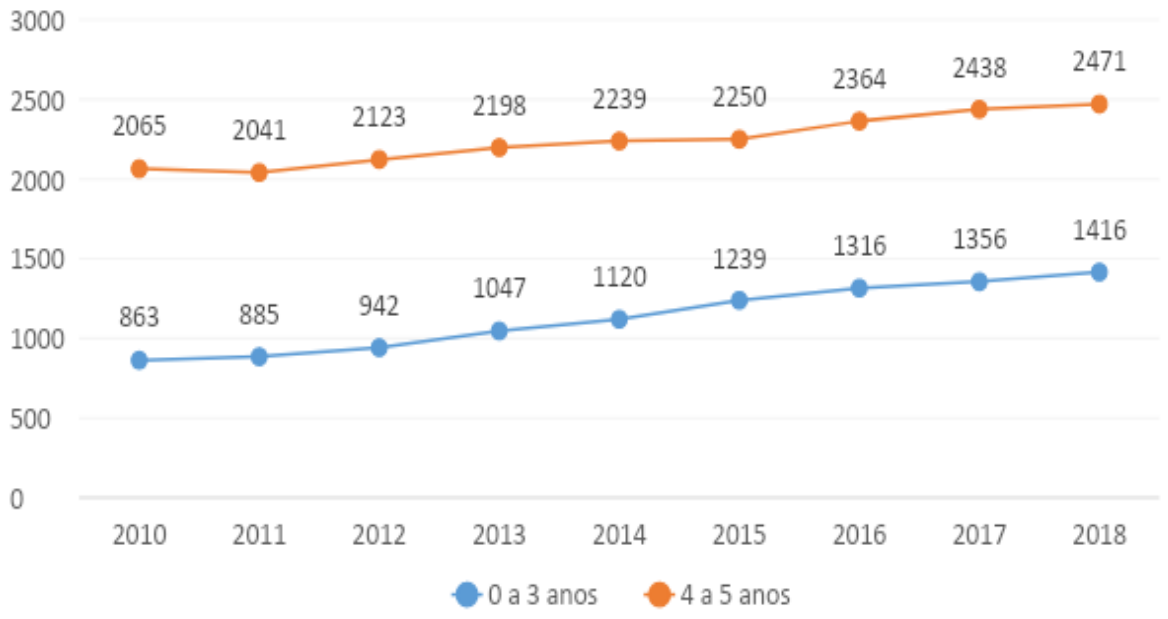
Fonte: Elaboração pela autora com base em dados do IMB (2018) e Inep (BRASIL, 2010-2018).

Em análise comparativa entre as figuras 1 e 2, verifica-se a expansão mais lenta das mesorregiões Norte e Noroeste do estado, além da cisão entre creches e pré-escolas que reforçam o atendimento prioritário das crianças de 4 a 5 anos mediante políticas focalizadas.

A desigualdade entre os municípios goianos quanto ao processo de oferta demonstra a urgência de mobilização em torno da efetiva colaboração entre os entes federados de modo a alcançar os objetivos legais estabelecidos para a educação infantil, consoante previsão do artigo 7º do PNE 2014/2024: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano” (BRASIL, 2014).

É possível considerar ainda o modo de crescimento da educação infantil, levando-se em conta o número de estabelecimentos e a jornada de atendimento. Com o objetivo de observar este cenário no estado, entre os anos de 2010 a 2018, o gráfico 1 e tabela 1 apresentam o crescimento e a proporção da quantidade de estabelecimentos, enquanto os gráficos 2 e 3, a jornada de atendimento. Embora exista um distanciamento na priorização da política entre pré-escola e creche quanto ao atendimento, há indicações de um movimento em curso de ampliação de matrículas em creche e de alteração dos regimes de atendimento com tendência pelo atendimento em jornada parcial na pré-escola.

Gráfico 1 - Número de estabelecimentos de educação infantil - Goiás - 2010 a 2018



Fonte: Elaboração pela autora com base em dados do Inep (BRASIL, 2010-2018).

Para o atingimento da meta 1, a ampliação no número de estabelecimentos de ensino, especialmente a partir de 2013, pode ser observada na série histórica do gráfico 1. As

instituições de ensino para crianças de 0 a 3 anos têm aumentado em relação às instituições para crianças de 4 a 5 anos nas proporções observadas na tabela 1:

Tabela 1: Quantidade de estabelecimentos de ensino de crianças de 0 a 3 anos para cada estabelecimento de ensino de crianças de 4 a 5 anos.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
0 a 3 anos	863	885	942	1047	1120	1239	1316	1356	1416
4 a 5 anos	2065	2041	2123	2198	2239	2250	2364	2438	2471
0 a 3 / 4 a 5*	0,41	0,43	0,44	0,47	0,50	0,55	0,56	0,56	0,57

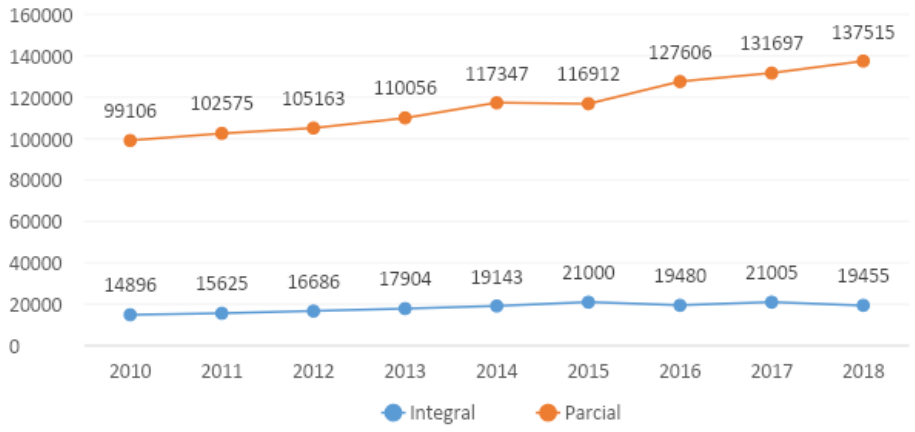
0 a 3 / 4 a 5*: Número de estabelecimentos para crianças de 0 a 3 anos / Número de estabelecimentos para crianças de 4 a 5 anos

Fonte: Elaboração pela autora com base em dados do Inep (BRASIL, 2010-2018).

Na tabela 1, verifica-se que, em 2010, o número de estabelecimentos para crianças de 0 a 3 anos era menos que a metade do número de estabelecimentos para crianças de 4 a 5. No ano de 2010, para cada estabelecimento para crianças de 4 a 5 anos existiam aproximadamente 0,41 estabelecimentos para crianças de 0 a 3. A razão entre o número de estabelecimentos para as duas faixas etárias vem se alterando ao longo dos últimos anos. Os dados mais recentes, os de 2018, apontam que, para cada estabelecimento destinado a crianças de 4 a 5 existia aproximadamente 0,57 estabelecimento para crianças de 0 a 3.

A materialização da educação infantil também pode ser aferida pelo período do atendimento ofertado, se integral ou parcial conforme Gráficos 2 e 3 à frente. O PNE (2014-2024) reconhece como uma das estratégias (1.17) para a qualidade da educação infantil, o estímulo ao tempo integral para esta etapa em consonância às Diretrizes Curriculares Nacionais (BRASIL, 2014).

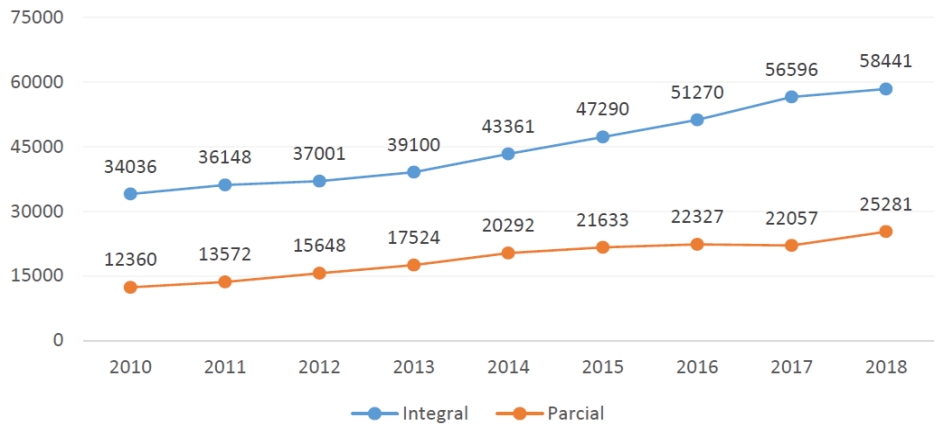
Gráfico 2 - Tipo de matrículas parcial/integral para crianças de 4 a 5 anos – Goiás - 2010-2018.



Fonte: Elaboração pela autora com base em dados do Inep (BRASIL, 2010-2018).

Os dados do Gráfico 2 apresentam o crescimento de cobertura em estabelecimentos de regime parcial, aliado a uma queda quanto ao atendimento no regime integral na pré-escola. Das 156.970 vagas ofertadas, em 2018, 87,60% eram em regime parcial, ou seja, pode-se supor que as “vagas novas” vão sendo abertas já em jornada parcial, sendo esta uma estratégia dos governos municipais para ampliar o atendimento para esta faixa etária. Neste ponto, é importante destacar o distanciamento em relação à estratégia fixada pelo PNE quanto ao estímulo à educação em tempo integral, uma discussão igualmente fundamental ao acesso à educação infantil e sobre qualidade da educação.

Gráfico 3 - Tipo de matrículas parcial/integral para crianças de 0 a 3 anos.



Fonte: Elaboração pela autora com base em dados do Inep (BRASIL, 2010-2018).

O Gráfico 3 apresenta uma inversão no período de atendimento à faixa etária de 0 a 3 em relação à mesma variável. No que se refere a creches, cresce o atendimento em regime integral, um recuo em relação ao regime parcial entre os anos 2016 e 2017 e acréscimo em 2018. Do total de 83.722 vagas ofertadas para esta faixa etária, 69,80% das vagas foram oferecidas em regime integral no ano de 2018.

Considerações finais

O caráter dinâmico do planejamento da educação mediado pelo Plano Nacional 2014/2024 abrange a aprovação dos planos estaduais e municipais, bem como o período de execução pelo monitoramento e avaliação quanto ao alcance das metas estabelecidas. A meta estadual e municipal deve apresentar-se com os percentuais de oferta e prazos para implementação reconhecidos pela meta nacional (100% para a pré-escola até 2016 e, no mínimo, 50% para a creche até 2024) ou mesmo, em patamares superiores aos fixados para a garantia do direito à educação infantil.

Embora tenham sido elaborados planos municipais goianos na totalidade das cidades goianas, não há unanimidade quanto ao conteúdo da meta 1 tanto em relação à universalização da pré-escola como na ampliação da creche. Alguns planos demonstraram tensões com o Plano Nacional de Educação (2014-2024) na implementação da meta 1, ao estenderem prazos e/ou abordarem percentuais de oferta inferiores à meta nacional para o atendimento em creches e pré-escolas, que demonstram diferentes modulações das políticas de educação infantil em nível local.

No tocante à análise por meio dos dados levantados sobre a expansão da oferta, foi possível perceber as diferenças de crescimento quanto à oferta tanto em creches como em pré-escolas em um mesmo estado, o que requer articulação federativa, em regime de colaboração, mediante ações integradas dos entes federados a fim de que a oferta da educação infantil ocorra de forma coesa.

Ao analisar a média no Estado de Goiás, estimada em 26,4% de oferta de vagas em creches em 2018, verifica-se o desafio para se alcançar 50% para esta faixa de 0 a 3 anos, mantendo-se o atendimento em regime integral. No tocante à pré-escola, há uma tendência de crescimento no atendimento em regime parcial.

A observação da expansão da oferta no estado aponta para uma efetivação não linear, diante da complexidade dos processos de proposição e materialização e para a premência dos contínuos monitoramentos e avaliações para a concretização do direito ao acesso à educação infantil.

Referências

AMARAL, N. C. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024). **Revista Brasileira de Educação,** v. 22, n. 71, 2017.

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

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de julho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2014.

BRASIL. **Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016**. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2016.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018**. – Brasília, DF: Inep, 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo da Educação Básica: Sinopse Estatística – 2010. Disponível em: http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica. Acesso em: 20 dez. 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo da Educação Básica: Sinopse Estatística – 2011. Disponível em: http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica. Acesso em: 20 dez. 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo da Educação Básica: Sinopse Estatística – 2012. Disponível em: http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica. Acesso em: 20 dez. 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo da Educação Básica: Sinopse Estatística – 2013. Disponível em: http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica. Acesso em: 20 dez. 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo da Educação Básica: Sinopse Estatística – 2014. Disponível em: http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica. Acesso em: 20 dez. 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo da Educação Básica: Sinopse Estatística – 2015. Disponível em: http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica. Acesso em: 20 dez. 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo da Educação Básica: Sinopse Estatística – 2016. Disponível em: http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica. Acesso em: 20 dez. 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo da Educação Básica: Sinopse Estatística – 2017. Disponível em: http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica. Acesso em: 20 dez. 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo da Educação Básica: Sinopse Estatística – 2018. Disponível em: http://Inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica. Acesso em: 10 out. 2019.

CARA, D. Municípios no pacto federativo: fragilidades sobrepostas. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 255-273, jan./jun. 2012.

CURY, C. R. J. Os desafios e as perspectivas do regime de colaboração e do regime de colaboração no Sistema Nacional de Educação. Políticas públicas e gestão democrática: desafios e compromissos. V. 2. Curitiba: CRV, 2016, p. 23-50.

DOURADO, L. F. A Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: Questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-405, jul./set. 2010.

DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação: o epicentro das políticas de estado para a educação brasileira**. Ed. da Imprensa Universitária, ANPAE, Goiânia, 2017.

DOURADO, L. F.; GROSSI JÚNIOR, G.; FURTADO, R. A. Monitoramento e avaliação dos planos de educação: breves contribuições. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 32, n. 2, p. 449-61, maio/ago. 2016.

FARENZENA, N. A emenda da obrigatoriedade: mudanças e permanência. **Retratos da Escola**. Brasília: v. 4, n. 7, p. 197-209, jul./dez. 2010.

GOIÁS. **Lei n. 18.969, de 22 de julho de 2015**. Aprova o Plano Estadual de Educação, para o decênio 2015/2025 e dá outras providências.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Aspectos dos cuidados das crianças de menos de 4 anos de idade: 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

IMB. INSTITUTO MAURO BORGES. **Projeção da População Goiana – 2011-2020 – Idade e Sexo.** Goiás, 2018. Disponível em: http://www.imb.go.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=225&Itemid=188. Acesso em: 10 dez. 2018.

JANNUZZI, P. M. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, maio/ago. 2014.

SAVIANI, D. O Plano Nacional de Educação e seus desdobramentos. *In:* FERREIRA, N.S.C. FONTANA, M. I.; SALOMÉ, J. S. **Políticas públicas e gestão democrática**: desafios e compromissos. V.1. Curitiba: CRV, 2016, p.21-42.

SIQUEIRA, R. M. Federalização da educação infantil: direito público e social das crianças. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 241-254, jan./jun. 2012.

CAPÍTULO VI

RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADO E SEUS DESDOBRAMENTOS NO CAMPO EDUCACIONAL: UM ESTUDO SOBRE A PRIVATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL

Roselane Fatima Campos[51]

O objetivo deste artigo é refletir sobre a emergência de novas formas de privatização da Educação Infantil e seus impactos no cumprimento das metas do PNE e na democratização desta etapa educativa. Para compreender as diferentes estratégias de privatização utilizei os conceitos de governança e redes de políticas globalizadas, notadamente o referencial analítico proposto por S. Ball. As parcerias público-privado são apresentadas como "modelos inovadores" para colocar um "fim das filas de espera" nas unidades de Educação Infantil. De fato, ocultam relações de poder, soberania e justiça social. A ascensão da privatização ocorre com a mediação do Estado que atua fortemente no sentido de criar as condições jurídico-legais tornando possíveis esses processos. E, à despeito dos velhos discursos ancorados na ideia de criança como "futuro", nega-se-lhe o presente.

Palavras-chave Educação Infantil. Políticas educacionais para a Educação Infantil. Privatização da Educação Infantil. Redes de filantropia empresariais e Educação Infantil.

[51] Professora Associada da Universidade Federal de Santa Catarina, Doutora em Educação. Membro da Rede de Estudos e Pesquisas sobre Políticas Públicas e Educação (REPPE), realizou estágio de Pós-Doutoramento na Universidade Federal de Goiás, sob supervisão de Luiz Fernandes Dourado.

Introdução

> "A questão é", disse Alice, "se *pode* fazer as palavras significarem tantas coisas diferentes".

Há consenso entre diferentes autores de que os processos de globalização e a expansão do neoliberalismo como forma de governo produziram impactos profundos na educação pública, resultando em reformas educacionais realizadas em diferentes países, tanto nos centrais como nos periféricos. Estas reformas incorporaram dispositivos de gestão vinculados à lógica do mercado e consensuados no que veio a ser denominado de Nova Gestão Pública‖ (NGP)[52], paradigma que orientou também as reformas dos aparelhos de estados em vários países do mundo. Termos como "gestão por objetivos e metas", *"accountability"*, "descentralização da gestão" não apenas forjaram um novo imaginário social em que o Estado passou a ser ressignificado como "inoperante", "ineficaz", "burocrático" e "pouco produtivo", mas também mudaram drasticamente as formas do Estado operar, criando novas formas de regulação, dentre as quais se destaca o que vem sendo nominado como governança. Nesse sentido, é que é possível observar-se que, guardando-se as particularidades históricas de cada país, há uma ―zona de similaridade entre as reformas educacionais levadas a cabo nos anos de 1990 e 2000. Em síntese,

> O novo mandato para a educação – o que é desejável que o sistema educacional deveria fazer – cada vez mais privilegia a competitividade econômica global, a aprendizagem pela vida toda, a educação para a economia embasada no conhecimento e na educação como uma indústria de exportação. Os recursos (humanos e fiscais) para a educação enfatizam a eficiência, a efetividade, a responsabilização e a auditabilidade. Finalmente, novas estruturas de governança (financiamento, regulação e assim por diante) reconfiguraram as relações entre o estado e a sociedade civil, o

[52] Nova Gestão Pública (NGP): "Designa um movimento de larga escala voltado à reorganização profunda dos sistemas administrativos, transferindo métodos de gestão tradicionalmente reservados para empresas privadas, adotando instrumentos gerenciais, como cultura de resultados, medição de desempenho". (DEMAZIÈRE et al., 2013, p. 6, trad. minha). No Brasil, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, com a criação do MARE – Ministério de Administração e da Reforma do Estado, dirigido então por Bresser Pereira, foi iniciado também um processo de reforma do aparelho estatal. Para saber mais cf. PEREIRA, L. C. B Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público,* Brasília, 50(4), out.-dez. 1999, p. 5-30; PEREIRA, L. C. B. *A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. [Cadernos Mare 1]

> público e o privado, os cidadãos e as comunidades (Newman, 2001). (ROBERTSON; DALE, 2011, p. 348, sem grifos no original).

Pesquisadores como Dale (2004; 2010), Robertson e Dale (2011), Juneman, Ball e Santori (2018), Dourado (2019), Ball (2012) destacam o caráter supranacional destas reformas que, a despeito de particularidades locais, assemelham-se estruturalmente. Nessa perspectiva, autores como Verger, Novelli, Altinyelken (2018) e Ball (2012) têm utilizado a expressão **políticas globais de educação (GEP)** para se referir a estes processos de globalização da agenda de reformas educacionais, chamando a atenção para um aspecto importante: não se trata de mera "difusão" ou "transferência" de políticas, e, para os autores, uma questão fundamental é compreender como as políticas educacionais são globalizadas. Ou seja, não se trata apenas de considerar a globalização das agendas educacionais, tratando, por exemplo "global" e "local" de forma dicotômicas e desarticuladas de governança: "Ao fazer isso, a pesquisa falha em capturar a complexidade da política global e o fato de que diferentes escalas políticas são constituídas mutuamente" (ROBERTSON *et al.* 2002, apud VERGER, NOVELLI, ALTINYELKEN, 2018, p. 2). À expressão "políticas globais de educação" é associada a noção de "governança global":

> A noção de "governança global" visa capturar, cada vez mais, cenários políticos complexos em que atores estatais e não estatais, que operam em uma variedade de escalas, ganham autoridade política e presença em campos políticos como a educação. A governança global se refere à intensificação das interações e à integração entre diferentes escalas nos processos de política. (VERGER, NOVELLI, ALTINYELKEN, 2018, p. 8, tradução minha).

Saltman e Means (2019, p. 2), ancorando-se no estudo de Sahlberg (2011), apontam algumas tendências presentes nas políticas globais de educação (GEP):

a) padronização dos sistemas de ensino, enfatizando-se o "estabelecimento de parâmetros de referência prescritivos", a partir dos quais podem ser medidos tanto o sucesso e/ou os resultados educacionais, como também compará-los e/ou ranqueá-los em nível nacional, regional e internacional;

b) a adequação dos currículos nacionais a testes de larga escala, como o Pisa, com priorização de habilidades e conhecimentos básicos como matemática, ciências e

alfabetização, secundarizando outros campos de conhecimentos como as ciências sociais e humanas e as artes;

c) como efeito correlato do item (b), emergem “maneiras simplificadas de alcançar objetivos de aprendizagem padronizados”, sendo abandonadas formas dialógicas, criativas e colaborativas nos processos de ensino e aprendizagem: “o ensino é cada vez mais imaginado como um serviço com *script* e entrega para produzir fins padronizados e predeterminados” (idem);

d) transformação nos modelos de gestão da educação (escolas e sistemas) pela aplicação de modelos de gestão corporativa, próprios do setor empresarial: “esses modelos são parte de projetos mais amplos de privatização educacional” (idem);

e) adoção de políticas de responsabilidade baseada em testes “intimamente associada a um esforço para monitorar, recompensar e punir professores e escolas, com base nos resultados dos alunos, medidos por parâmetros de desempenho padronizados e prescritivos” (SALTMAN; MEANS, 2019, p. 3, tradução minha).

Governança e redes de políticas globalizadas

Como apresentado acima, a compreensão e a análise das políticas globais de educação e seus desdobramentos em termos de privatização repercutem também nas pesquisas e nas metodologias utilizadas para apreender esses novos contextos. Retomamos o alerta feito por Dale (2010): se houve uma mudança na natureza do Estado, houve uma mudança no que deve ser entendido por políticas educacionais. Para o autor, o conceito de Estado utilizado para explicar a educação nos anos anteriores ao chamado “período “neoliberal” já não é mais suficiente para se compreender as mudanças atuais. Exemplifica com a associação ainda feita entre Estado e o “nacional”, numa época em que as políticas sociais são providas, desenvolvidas não mais exclusivamente pelo Estado, mas por um conjunto articulado de atores e de ações, em escalas variadas, que podem representar, também, aspectos de uma divisão funcional de tarefas (DALE, 2010).

O Estado nacional não é mais o único ator na área da educação, nem necessariamente o mais importante ou evidente. [...] (DALE, 2010, p. 1111). Para explicar esse “descentramento” do Estado na produção das políticas, o autor recorre ao **conceito de governança**, compreendido como governança educacional, ou seja, “as combinações e a

coordenação de atividades, atores/agentes, e escalas através das quais a 'educação' é construída e ministrada nas sociedades nacionais". As mudanças afetaram o modo do estado operar, transformando também sua função e estrutura: passa-se de um estado do tipo burocrático, centralizado e hierárquico para um estado "heterárquico"[53] (BALL, 2012; JUNEMAN, BALL; SANTORI, 2018), com o poder pulverizado e formas de controle à distância, ou seja, descentralizado com várias camadas de articulação e regulação. Isto é, **passou-se de governo para a governança.**

Ball (2012) destaca a **formação de redes políticas** com a interseção de atores privados e públicos, o que produz um esmaecimento das fronteiras entre ambos e a transferência da autoridade pública para os atores privados. A "importação" desta lógica e modo de governo para a esfera da educação pública, mais especificamente para a formulação e execução de políticas educacionais, vem articulada a um movimento sem precedentes de privatização da educação. As Parcerias Público-Privadas (PPP's) ocupam o lugar do Estado e passam a ser centros de autoridade. Para o autor, a complexidade atual das políticas educacionais requer também novos conceitos e metodologias de pesquisas que possibilitem a apreensão de suas dinâmicas, similaridades e diferenças: ou seja, trata-se de compreender **como** as políticas educacionais são globalizadas:

> [...] a análise de políticas deve se preocupar não apenas com os "quem" e "o que", mas também com os "onde" da política, os lugares e eventos em que coexistem o "futuro passado, presente e potencial da educação" (McCann e Ward 2012, p. 48). Precisamos perguntar, então: por quais espaços as políticas viajam no caminho de um lugar para outro? Quem é que atua nesses espaços e quem se move entre eles? Como é que o espaço é reconfigurado à medida que as políticas se movem por ele e como as políticas são alteradas à medida que se movem? (JUNEMAN; BALL, SANTORI, 2017, p. 455, tradução minha).

Nessa perspectiva, os autores apresentam como possibilidade metodológica o que denominam de **etnografia em rede** para o estudo do funcionamento das redes globais que podem associar diferentes atores sociais, alguns já bastante estudados, como os organismos multilaterais, outros nem tanto, como as de *edu-bussines,* ou redes empresariais. Destaco alguns aspectos mencionados pelos autores:

---

[53] Cf. Jessop (2003, p. 21), "Heterarquia" é um neologismo recente, introduzido para formas de coordenação que não envolvem anarquia nem hierarquia".

a) A etnografia em rede envolve muita atenção às organizações e atores no campo da política educacional global, às cadeias, caminhos e conexões que unem esses atores às “situações” e eventos nos quais as ideias e métodos de políticas são mobilizados e reunidos. Assim, envolve uma combinação de técnicas: mapeamento, visita e questionamento e “seguimento”, como Marcus (1995) coloca. Ou seja, **requer atenção aos "quem", "o que é" e "onde" da política**. (JUNEMAN, BALL, SANTORI, 2017).

b) Envolve pesquisas profundas e extensas na Internet. Existe um grande corpo de material disponível (boletins, boletins de imprensa, vídeos, podcasts, entrevistas, discursos, páginas da Web, bem como mídias sociais como Facebook e Twitter e blogs), que podem ser analisados como dados em pesquisas de políticas. Implementamos esses tipos de materiais e afirmamos que eles têm o potencial de iluminar a extensão da influência de novos tipos de atores, incluindo doadores, empresários de políticas e vários intermediários, nos processos de políticas; e a identificação de novos espaços de políticas e condutas (virtuais e presenciais) para ideias e discursos de políticas e, crucialmente, relações e interações entre atores. (JUNEMAN, BALL, SANTORI, 2017).

Como mostramos nessa seção, a privatização da educação, em nível mundial e local, intensifica-se nas últimas décadas, com a presença crescente de redes de políticas que atuam transnacionalmente. Compostas por empresários da educação, organizações empresariais que direcionam suas ações para um “novo tipo” de filantropia baseada em resultados, agências de *think tanks,* organismos multilaterais, estas redes “exportam”, recontextualizam e negociam suas agendas, por dentro dos aparelhos de Estados. Isso é possível, dentre outros fatores, pelos processos de reforma dos Estados que passaram a adotar o “paradigma” da “nova gestão pública”, com foco na descentralização e privatização de suas atividades, instituindo o modelo de governança, com a pulverização de responsabilidades, num tipo de governo “a distância”. O próprio Estado atua fortemente para criar “mercados” no âmbito dos serviços públicos, logo, não há “ausência” do Estado, tampouco desregulamentação: a privatização dos serviços públicos é impulsionada e regulada pelo próprio aparelho de Estado – este torna-se “cliente” dos empresários da educação.

A privatização da educação pública

A privatização da educação tem sido objeto de muitos estudos e pesquisas também aqui no Brasil, com crescimentos nos últimos anos[54], quando estes processos foram intensificados. Pode-se dizer que práticas antigas de privatização tais como aquelas mantidas entre o Estado e escolas confessionais, foram sendo ampliadas pelas reformas gerenciais da administração pública, primeiro, abrangendo as chamadas "atividades-meios", "parcerias" para construção e reforma de instalações e, mais recentemente, a produção de materiais didáticos (livros, apostilas) e insumos vinculados ao uso de tecnologias de informação e comunicação. No entanto, a privatização vem avançando também sobre a "atividade-fim", ou seja, o provimento do ensino pelo setor privado mediante transferência de recursos públicos. Em outras palavras, é o **Estado que passa a ser "cliente" de empresas privadas que fornecem serviços educacionais à população**.[55]

Em pesquisa realizada em 2007 para a Internacional da Educação,[56] S. Ball e Youdel (2007) apontaram a emergência de novas formas de privatização da educação, em desenvolvimento na maioria dos países. Para bem compreender esse movimento, os autores tomam como referência dois conceitos: "privatização endógena (NA educação) e exógena (DA educação):

> [A **privatização endógena**] Envolve a importação de ideias, de técnicas e de práticas vindas do setor privado, com o objetivo de tornar o setor público mais receptivo ao espírito de empresa e mais alinhado ao estilo de funcionamento de uma empresa. (Idem, p. 7, grifo dos autores, tradução minha).
>
> [A **privatização exógena]** Envolve a abertura de serviços educacionais públicos à participação do setor privado com fins lucrativos e o uso do setor

[54] Sobre a privatização da educação pública no Brasil, suas novas formas e dinâmicas, cf. ADRIÃO, T. (2017); ADRIÃO *et al.* (2013); ADRIÃO, T., GARCIA, T. (2014); ADRIÃO *et al.* (2015), ARELARO, L. (2008). CAMPOS; DURLI (2019); FRANCO, D., DOMICIANO, C. A.; ADRIÃO, T. (2019);

[55] Muitos fatores têm contribuído para isso e um destaque dado pela literatura da área é a liberalização da educação nos acordos internacionais, como é o caso do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GAT's), no âmbito da OMC (Organização Mundial do Comércio). Papel destacado também tem a OCDE - Organização para o Desenvolvimento Econômico e Cooperação, com a promoção de reuniões denominadas de Cúpula Global da Indústria da Educação (GEI), que promove a mercantilização e a financeirização da educação.

[56] Muitos fatores têm contribuído para isso e um destaque dado pela literatura da área é a liberalização da educação nos acordos internacionais, como é o caso do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GAT's), no âmbito da OMC (Organização Mundial do Comércio). Papel destacado também tem a OCDE - Organização para o Desenvolvimento Econômico e Cooperação, com a promoção de reuniões denominadas de Cúpula Global da Indústria da Educação (GEI), que promove a mercantilização e a financeirização da educação.

> privado para projetar, gerenciar ou disponibilizar certos aspectos da educação pública. (idem, 2007, p. 8, tradução minha).

Ball e Youdell (2007) além da proposição dos conceitos de privatização endógena e exógena, explicitando também as várias estratégias que as constituem, discutem também o que denominaram de **privatização das políticas educacionais.** Da minha perspectiva, essa é a principal forma emergente dos processos atuais de privatização e implica a construção de uma "autoridade privada", pela presença crescente de vários tipos de redes políticas compostas por atores privados que atuam na composição das agendas e na formulação das políticas de educação:

> [...] não apenas as redes políticas obscurecem as fronteiras entre Estado e sociedade, mas também expõem o processo de formulação de políticas a jogos de poder particularistas. O 'território de influência' (Mackenzie & Lucio, 2005) sobre a política é ampliado e, ao mesmo tempo, os espaços da política são diversificados e dissociados. Como resultado, à medida que esses novos locais nos contextos de influência e produção de texto (Ball, 1994) proliferam, há um aumento concomitante na opacidade da formulação de políticas. No seu funcionamento, não está claro o que pode ter sido dito a quem, onde, com que efeito e em troca de quê (ver Cohen, 2004). A política está sendo privatizada em vários sentidos [..]. (BALL, 2012, p. 7, tradução minha).

A privatização das políticas educacionais mantém relação direta com as novas formas de governança na educação adotadas por um número crescente de países. Estes atores privados que se organizam de diversas maneiras – em redes de *advocay*, consultores, organismos internacionais, redes empresariais, instituições de filantropia empresarial ("nova filantropia")[57], grandes corporações internacionais, atuam vigorosamente no âmbito do aparelho estatal, procurando dar direção política às agendas governamentais. Em outras palavras, a privatização da educação faz emergir também um **mercado globalizado de**

[57] Sobre a "nova filantropia" ou "filantrocapitalismo", cf. MCGOEY, L. Philanthrocapitalism and its critics. Poetics, 40 (2012) 185–199. www.elsevier.com/locate/poetic.EDWARDS, Michael. *Just Another Emperor? The Myths and Realities of Philanthrocapitalism.* A Network for Ideas & Action andThe Young Foundation, 2008. BISHOP, M., GREEN, M. *Philanthrocapitalism: how the rich can save the world*. Bloomsbury Press, London, 2008. AVELAR, M. ‗New philanthropy' and education policy: what is ‗new' about it? 14th *Annual School of Education Research* Conference University of Birmingham, School of Education 28th November 2015. PLANK, K. Philanthrocapitalism and the Hidden Power of Big U.S. Foundations*. Momentum Quarterly,* Vol. 6, No 3, p. 203-209, 2017. TARLAU, R.; MOELLER, K. (2019): ‗Philanthropizing' consent: how a private foundation pushed through national learning standards in Brazil, *Journal of Education Policy*, DOI: 10.1080/02680939.2018.1560504

educação. Grandes corporações empresariais como a *Pearsons* PLC, *Omidyar Network*[58]; fundações filantrópicas como a Fundação Bill e Melina Gates; a Fundação Lemann; organizações multilaterais como a OCDE, Banco Mundial e Unesco; estados nacionais por meio de reuniões de cúpulas e agendas vinculantes como o Objetivos do Milênio, Educação para Todos; redes de *advocacy* e/ou consultorias, além de acordos como o GAT's (commodificação da educação), atuam nesse mercado.

Um estudo desenvolvido pela Campanha Latino-Americana pelo Direito à Educação (CLADE, 2014) mostra que, nas últimas décadas, ocorreu, também na América Latina, uma ascensão de políticas que visam à privatização da educação pública, mais fortemente na educação infantil[59] e no ensino superior. Utilizando as categorias de privatização endógena e exógena (BALL e YOUDEL, 2007), são identificadas as formas de privatizações na região, observando-se particularidades dos diversos países que a compõe. Também aqui são observadas novas formas de privatização, como a instalação de escolas "de baixo custo" dirigidas aos segmentos mais pobres da população, além de processos mais "antigos", como a venda de materiais didáticos (mercado editorial), soluções de aprendizagem (usando as novas tecnologias, como aplicativos dirigidos à aprendizagem), procedimentos relacionados às avaliações em larga escala, enfim, um leque de serviços. Também são identificadas redes empresariais que, além de vender seus produtos, procuram interferir, fazer incidir e mesmo mudar as políticas educacionais, de modo que seus interesses particularistas sejam atendidos. Outro fenômeno observado é a formação de conglomerados privados de escolas, inclusive com abertura de capitais nas bolsas de valores.

Como dito anteriormente, para compreender os processos de privatização na América Latina, é preciso atentar para as particularidades locais. Como mostra o Relatório da Clade, há países com sistemas educacionais mais ou menos consolidados; aqueles em que a universalização da escolarização obrigatória ainda não foi atingida apresentam também sistemas educacionais menos consolidados, tornando-os mais vulneráveis à agenda da privatização exógena, em suas distintas modalidades. Nesses contextos, o discurso que

[58] BALL (2012; 2018); HEYNEMAN; STERN (2013); MCLOUGHLIN (2013).

[59] Pesquisas por mim desenvolvidas em países da América Latina mostraram também a presença crescente de privatização da Educação Infantil, em particular na forma de transferência de recursos públicos para instituições privadas, do tipo filantrópico. Observamos uma forte presença de organismos multilaterais que articulavam os diferentes países em uma agenda regional, com forte ênfase nas "parcerias" com as chamadas organizações não governamentais (CAMPOS, 2012).

legitima a presença do setor privado na oferta educativa é a incapacidade ou a impossibilidade de o setor público fazê-lo.[60]

No Brasil, os estudos e pesquisas realizados por Thereza Adrião (2013; 2014; 2015) também evidenciam os processos de privatização em curso e sua ascensão, bem como o surgimento de novas modalidades de privatização, distintas daquelas já existentes – a privatização da oferta de vagas. Tomando também as categorias de "privatização endógena e exógena", três modalidades ou estratégias de privatização são então apontadas pela autora: a) PPP; b) contratos de gestão; c) adoção de "sistemas privados de ensino". Também são destacados três contextos em que incidem essas estratégias de privatização: privatização da oferta educacional e privatização do currículo e privatização da gestão da educação. No que concerne a esta última estratégia, a autora diferencia entre privatização da "gestão educacional" e privatização da "gestão escolar" (ADRIÃO, 2017a). Conforme Adrião, as estratégias de privatização

> são incorporadas em programas de governos de estados e municípios com a finalidade de [...] transferência da gestão da educação pública para o setor privado, seja por meio de parecerias público-privado, como anunciado para Belo Horizonte4, seja por meio do estabelecimento de contratos de gestão ou outras formas de conveniamento como as propostas pelo governo do Estado de Goiás, seja ainda por meio da adoção, por redes públicas, dos "sistemas privados de ensino", estes incidindo também sobre os currículos escolares. (ADRIÃO, 2014; ADRIÃO 2015; ADRIÃO *et al.* 2016). (ADRIÃO, 2017a, p. 2).

A autora mostra-nos, ainda, como o "mercado" da educação básica no Brasil passou a ser monopolizado por grandes grupos empresariais que atuam desde a oferta direta de vagas em instituições próprias, como também na produção e difusão de "insumos": tecnologias educacionais e sistemas privados de ensino (apostilamento). Trata-se do que na pesquisa da CLADE foi denominado de "governança corporativa" dos sistemas educacionais.

Finalizo essa seção relembrando as discussões promovidas aqui no Brasil pelo "Movimento pela Base", cujo foco era a formulação e a adoção de uma base nacional

[60] De acordo com a Unesco (2017, p. 123), há um aumento na privatização da educação em todos os continentes, o que pode ser constatado pelos recursos destinados pelo IFC (*International Financial Corporation*), subsidiária do Banco Mundial e maior investidor multilateral na educação privada em países de baixa renda: entre 2009 2014, os investimentos cresceram, passando de 133 milhões para 609 milhões de dólares.

curricular comum para as etapas da educação básica. Liderado pela Fundação Leman, o Movimento é uma rede composta basicamente por fundações filantrópicas ("nova filantropia") e tem ações conectadas entre e com as fundações que o compõem, além de entidades de representação de poderes governamentais como Consed e Undime. Foram disponibilizados no site do Movimento (http://movimentopelabase.org.br) diversos materiais – desde pesquisas até guias para implementação da BNCC; seminários também foram patrocinados pelo Movimento com a presença de especialistas de vários países, cujas reformas curriculares orientaram-se por modelos padronizados (Chile, Canadá, Estados Unidos, Austrália, Coréia do Sul).

A construção e a implementação da BNCC evidenciam de forma exemplar como atuam as redes de políticas, as *think tanks*, assessores, personalidades do campo empresarial da educação, a nova filantropia, a grande mídia, os agentes governamentais e os diversos tipos de organizações sociais. Nas palavras de Peck (2011, p. 773, *apud* JUNEMAN, BALL; SANTORI, 2018, p. 456, tradução minha) "os processos de elaboração de políticas transbordaram promiscuamente sobre as fronteiras jurisdicionais, tanto 'horizontalmente'(entre entidades políticas nacionais e locais), quanto 'verticalmente' (entre instituições e domínios hierarquicamente dimensionados".

Na próxima seção, abordarei as novas formas de privatização da Educação Infantil no Brasil, tomando como "caso" exemplar a rede municipal de Florianópolis. Procuro identificar as relações entre o cumprimento da Meta 1 do PNE, associado ao crescimento da demanda educativa para crianças de 0 a 3 anos de idade, a ascensão da privatização e o retorno de espaços não educativos, como as creches domiciliares, a alternativa para as famílias pobres e que habitam as periferias dos grandes centros urbanos.

PNE, direito à educação e novas formas de privatização da Educação Infantil

Tal como identificada pela Campanha Latino-americana pelo Direito à Educação (CLADE, 2014) em vários países da América Latina, também aqui no Brasil, a privatização da Educação Infantil cresce de forma acelerada. Governos municipais articulam o atendimento público com uma miríade de estratégias privatizantes que vão desde as "parcerias" com organizações sociais privadas (do tipo filantrópico), com creches domiciliares e comunitárias, até a compra de vagas em escolas "particulares" *(vouchers*),

passando também por “apostilamento”, propaganda de empresas privadas nos espaços escolares mediante ajuda destas, por exemplo, para manutenção dos prédios e equipamentos, presença de fundações empresariais (“nova filantropia”) na elaboração dos projetos pedagógicos e formação continuada de professores, subcontratações para oferta de vagas e transferência de gestão de creches públicas para o setor privado.

Se, por um lado, a privatização da Educação Infantil no Brasil não é recente e pode-se mesmo dizer que faz parte de sua história[61] - as primeiras creches nascem dentro de empresas, sendo a maioria destas mantidas por instituições filantrópicas. No entanto, desde o processo de redemocratização do país, notadamente com a Constituição Federal de 1988 e a legislação subsequente, que reconhece o direito das crianças pequenas à educação, as lutas em prol da educação infantil pública, gratuita, laica e inclusiva, se intensificaram e resultaram em avanços no cumprimento deste direito. Cito aqui a Emenda Constitucional 59/2009, que tornou obrigatória a pré-escola, ainda que seus efeitos tenham sido paradoxais.

O desenvolvimento da Educação Infantil ocorre de forma desigual e excludente: as taxas médias de matrículas divulgadas a cada ano pelo Inep, apuradas a partir do Censo Escolar, ocultam déficits significativos quer se considerem as regiões e, nestas, os estados e as cidades. De acordo com o IBGE (2018, s/p),[62]

> em 2017, o percentual de crianças de 4 e 5 anos que frequentava escola ou creche no Brasil era de 91,7%, sem nenhuma Grande Região ou Unidade da Federação ter concluído a meta da universalização e com importantes desigualdades regionais observadas. [...] enquanto Estados como do Ceará e do Piauí atingiram 97,8% e 97,6%, respectivamente, os Estados do Amapá, do Amazonas e do Acre encontravam-se abaixo de 80%. Em outras palavras, mais de 1/5 das crianças de 4 a 5 anos nessas três Unidades da Federação estavam fora da escola ou creche em 2017, distanciando a Região Norte (85,0%), mais do que as demais regiões do País, do alcance da meta 1 do PNE.
>
> [...] Vale ressaltar que, como será demonstrado no tópico sobre a oferta de escolas e vagas, a Região Norte – junto à Região Centro-Oeste – apresentou a maior proporção de respondentes que indicaram a ausência de

[61] Sobre a história das instituições de Educação Infantil no Brasil, cf. Kuhlmann (1998; 2000).

[62] Dados da PNADC referentes ao ano de 2019 indicavam que, entre as crianças de 4 a 5 anos, a taxa de matrícula foi de 92,9% em 2019, frente aos 92,4% em 2018, totalizando pouco mais de 5 milhões de crianças. No ensino fundamental a taxa é 99,7% em 2019.

> estabelecimentos e a indisponibilidade de vagas como principal motivo para a não frequência escolar das crianças de 0 a 5 anos.

A mesma situação observa-se com relação à faixa etária de 0 a 3 anos: a meta de 50% até 2024, parece estar cada mais distante para a maioria das crianças brasileiras. Em 2017, a média nacional era 32,7%, no entanto, na Região Norte, que apresenta as menores taxas, o estado do Amapá não chega nem a 10%; em Brasília apenas 21,5%. Os maiores percentuais foram apresentados por Santa Catarina (46,1%) e por São Paulo (46,0%).

As desigualdades de acesso diferenciam-se também de acordo com outros fatores, como classe social, raça, níveis de escolaridade dos adultos da família e localização de moradia. Os dados mostram que a democratização da educação infantil segue a desigualdade da "pirâmide" social. Considerando a faixa etária de 0 a 5 anos, em 2017, a taxa de matrícula das crianças pertencentes ao quinto mais baixo de renda familiar per *capita* era de 46,0%; já entre as que se encontravam no quinto mais elevado era de 66,9% (IBGE, 2018). Diferença substancial também se observa quando se trata do nível de escolaridade: crianças de 0 a 5 anos residentes em residências cujo morador mais escolarizado tinha apenas o ensino fundamental incompleto totalizavam 46,9%; já a taxa daquelas que habitavam em domicílios em que pelo menos um morador apresentava nível superior completo era de 62,2% (idem).

Convivemos, portanto, com uma situação em que se articulam aspectos avançados – por exemplo, o reconhecimento da educação das crianças pequenas como direito constitucionalmente definido e toda a legislação que se desenvolveu a partir daí, com situações arcaicas, como as creches domiciliares e outras formas "alternativas" de atendimento, destinadas às crianças pobres, em locais, muitas vezes, sem autorização dos conselhos municipais de educação para funcionamento. Na direção da análise feita por Cury sobre o direito à educação (2008, p. 210), podemos dizer que a Educação Infantil

> [...] coexiste nessa contradição de ser inclusiva e seletiva nos modos e meios dessa inclusão e estar, ao mesmo tempo, sob o signo universal do direito. Ela [educação] não teve e ainda não tem sua distribuição efetivamente posta à disposição do conjunto dos cidadãos sob a égide da igualdade de oportunidades e de condições.

O atendimento é mais precário quando se trata da creche – aqui compreendida em termos da legislação vigente, como a faixa etária de 0 a 3 anos, uma vez que a pré-escola,

tornada obrigatória pela Emenda Constitucional 59/2009, ratificada posteriormente pela Lei 12.796/2013, passou a ser priorizada pelos governos municipais, responsáveis pela oferta da Educação Infantil. Paradoxalmente, a ampliação do direito à educação mediada pela ampliação da obrigatoriedade impulsionou o que chamamos de "parcialização de vagas" na Educação Infantil: uma vaga em tempo integral torna-se duas vagas em jornada parcial, com cidades em SC onde praticamente inexistem mais vagas públicas em jornada integral para a pré-escola. Esse movimento espraia-se também para a creche – crianças de 0 a 3 anos. De acordo com dados do INEP (2018, p. 20), "O percentual de matrículas em tempo integral da creche foi de 56,6%, apresentando uma redução de 2,1 p.p. em relação a 2014. Já na pré-escola, o percentual passou de 11,5%, em 2017, para 11,1%, em 2018, e, avaliando-se a série histórica, percebe-se certa estabilidade nos últimos anos".

É nesse contexto de precarização do atendimento ao direito das crianças pequenas à educação, associado à pressão social pela abertura de mais vagas, em especial para a faixa etária de 0 a 3 anos, que a privatização dessa etapa educativa cresce, adotando novas modalidades de parcerias público-privado. Destaco aqui a **transferência de instalações e equipamentos de unidades públicas para a gestão privada**, mais especificamente para as chamadas "organizações da sociedade civil", antes, denominadas genericamente como ONG. Este tipo de privatização, diferente de outras modalidades de "convênios" tradicionais, onde o poder público transfere recursos para instituições "sem fins lucrativos", mas que dispõe de instalações próprias, cabe às empresas privadas prover quadros de pessoal, materiais pedagógicos, alimentação, dentre outros aspectos necessários ao funcionamento de uma unidade de educação infantil. Isso cria uma "nova rede" que não é pública, nem privada, no sentido da natureza jurídica do negócio, mas um tipo híbrido de instituição.

Um exemplo do uso em larga escala dessa modalidade de privatização ocorre na cidade de São Paulo. A oferta de vagas para a faixa etária de 0 a 3 anos tem sido feito basicamente por meio do setor privado, usando duas modalidades de parcerias/convênios: a) com instituições privadas qualificadas como filantrópicas que dispõem de instalações e equipamentos próprios; b) com entidades privadas contratadas para gerenciar "edifício e bens móveis da Prefeitura, para desenvolverem atividades correspondentes ao plano de trabalho específico, inclusive quando o imóvel é locado pela Secretaria Municipal de Educação".[63] As instituições contratadas nessa segunda modalidade passam a compor o

[63] http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Page/PortalSMESP/Unidades-Educacionais-1. Acesso em 04/11/2020.

que foi designado pela administração municipal como “rede pública indireta”. Os dados disponibilizados pelo Censo Escolar de 2019, evidenciam: foram totalizadas 386.591 matrículas de crianças de 0 a 3 anos em creches urbanas, destas, apenas 55.441 eram matrículas em estabelecimentos públicos; já 330.973 crianças estavam em instituições da rede privada que atuam em substituição à rede municipal. Na pré-escola, os dados invertem-se: das 302.105 crianças de 4 e 5 anos matriculadas, 215.404 estão em estabelecimentos públicos; já 86.545 estão em instituições privadas (INEP, 2019). Note-se que a privatização da educação infantil por meio do estabelecimento de “parcerias” com o setor privada não responde a demandas emergenciais, mas, ao contrário, é a opção privilegiada pela gestão pública municipal para expandir a oferta de vagas em creches.

Recentemente, a grande mídia reportou o que foi denominado de “máfia das creches”: “a pressão pela abertura de vagas de educação infantil na cidade São Paulo estimulou uma **indústria de creches”** (sem grifo no original) [...][64], resultando em desvios de mais de 10 milhões de reais, conforme reportado. A ruptura de contratos com as empresas denunciadas foi a providência tomada pela prefeitura, além de enviar e obter a aprovação pela Câmara Municipal, em 05/12/2019, da Lei 17.244 que criou os Programas Mais Creche e Bolsa Primeira Infância, com funcionamento similar aqueles dos *vouchers* implantados em outros países.

Recuperei o “modelo” da cidade de São Paulo com o intuito de evidenciar as similaridades com as estratégias privatizantes do governo municipal de Florianópolis. Em 06 de abril de 2018, o Prefeito Jean Loureiro encaminhou o PL 7.484/2018 para apreciação pela Câmara Municipal de Vereadores de Florianópolis. Tratava da criação do **PROGRAMA CRECHE E SAÚDE JÁ,** cuja base era a contratação de Organizações Sociais – OS para administrar unidades de educação infantil e de saúde. O processo de aprovação foi marcado por greve dos profissionais da saúde e da educação por mais de 30 dias, liderados pelo Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal de Florianópolis (SINTRASEM). O processo de contratação de uma OS para atuar na Educação Infantil, contudo, não logrou êxito, por falta de interessados. Em 2019, no entanto, valendo-se da Lei 13.019/2014, a Secretaria Municipal de Educação (SME) lançou Edital de chamamento público, contratando uma organização da sociedade civil para assumir a gestão de cinco unidades de educação

[64] https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/04/sp-tem-industria-da-creche-com-influencia-de-politicos-e-aluguel-inflado.shtml. Acesso 08/11/2020.

infantil recém construídas. Também, aqui, a exemplo do que ocorreu na cidade de São Paulo, a organização contratada estava envolvida em gestões fraudulentas na área da saúde, levando à interrupção de seu contrato.

Estas duas experiências – cidades de São Paulo e de Florianópolis, evidenciam que a contratação de empresas/organizações privadas para assumir a gestão e o funcionamento de unidades públicas de educação infantil é uma opção e projeto político deliberado pelas respectivas administrações. Destaco alguns aspectos extraídos destas experiências: a) a contratação de empresa/associação sem qualquer experiência na área da educação infantil para a gestão de unidades públicas ou mantidas com recursos públicos; b) a presença de empresas criadas especialmente para responder a editais e assumirem a responsabilidade pública pelo provimento de vagas para crianças pequenas; c) o envolvimento destas empresas com desvio de recursos públicos; d) a fragilidade ou omissão do poder público na fiscalização e no exame detalhado destas empresas no momento da seleção e contratação.

É possível inferir que as metas previstas no PNE (2014-2024), no que concerne ao atendimento de 50% de crianças de 0 a 3 anos em instituições educativas, dificilmente serão atingidas. A crescente demanda por vagas para este segmento etário e a improvisação e precarização que historicamente marca o atendimento educativo das crianças pequenas e pobres encontram terreno fértil nas “parcerias” do setor público e privado. Notemos que a própria legislação vigente, ao não estabelecer condicionalidades nem “travas” temporais, cria incentivos para que isso ocorra. Cito aqui as modificações que foram sendo feitas na Lei 11.494/2007, em especial a produzida pela Lei 13.348/2016, que possibilita esse tipo de atendimento na pré-escola “até a sua universalização”. Lembro que, em relação à creche, nunca houve “trava”. Também vale lembrar que a estratégia 1.7 “articular a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação com a expansão da oferta na rede escolar pública”, da Meta 1, favorece e estimula as parecerias com o setor privado, como meio para o seu atendimento. Nas palavras de Dourado (2016, p. 29):

> Várias estratégias traduzem o escopo do embate entre oferta pública e privada, atendimento especializado e educação inclusiva, bem como o delineamento de parcerias entre instituições públicas e instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas, resultante dos grandes embates na tramitação do PNE. Como se efetivarão essas políticas? Não resta dúvida de que o financiamento e, por decorrência, o fundo público são um campo em disputa no cenário de materialização do Plano.

Em 2002, Fitz e Beers publicaram artigo sobre as organizações de gerenciamento educacional, atuantes nos Estados Unidos: Diziam os autores:

> As Organizações de Gerenciamento Educacional (EMOs), empresas de gerenciamento com fins lucrativos e sem fins lucrativos envolvidas na aquisição e operação da educação pública, estão se tornando grandes empresas nos EUA e no Reino Unido. Estima-se que, nos EUA, as EMOs foram projetadas para gerar receita de até US $ 123 bilhões em 2000. No sistema menor de IU, estima-se que cerca de 5 bilhões de serviços em educação pública possam ser contratados por organizações privadas por ano. [...] em meados da década de 90, as EMOs foram convidadas a assumir distritos escolares e escolas específicas. No entanto, essa prática foi seguida por um novo foco em assumir a gestão das escolas *charter.* Um grande mercado de capitais capaz de financiar empresas envolvidas em serviços educacionais apoia o desenvolvimento de EMOs nos EUA.

Considerações finais

Como procurei mostrar, a privatização da educação ocorre em nível mundial e de forma ascendente, a ponto da OCDE se referir a uma “indústria global de educação”. O exame da literatura nacional e internacional mostra que as reformas educacionais, adotadas por governos de diferentes partes do mundo apresentam convergências significativas, a ponto de se falar da “globalização da política educacional”; no entanto, embora muitos estudos reconheçam esse fenômeno, poucos se dedicam a examinar como e por quais mecanismos essa globalização vem ocorrendo.

Para compreender esses novos processos é preciso um novo “arsenal” conceitual e metodológico: o conceito de governança é fundamental para a compreensão da privatização da educação. Mais do que “boas práticas de gestão” (como difundia o Banco Mundial), trata-se de uma nova forma de organização do estado, em que os atores privados detêm cada vez mais poder de decisão tanto sobre a formulação como sobre a execução de políticas. Os referenciais analíticos “tradicionais” para a abordagem destes novos fenômenos que abarcamos sob o termo genérico de “privatizações” mostram-se inadequados e insuficientes; uma contribuição decisiva tem sido dada por S. Ball com a sua proposição de análise de redes, associando a metodologia já conhecida no campo da sociologia (análise de redes), com técnicas e ferramentas derivadas da etnografia – “etnografia de redes”.

Os estudos mostraram também que não é possível falar em “privatização” no singular: o exame das diferentes modalidades e estratégias de privatização mostra a emergência de novas formas, agora diretamente relacionadas ao desenvolvimento da atividade-fim, substituindo o Estado em sua função pública de garantia dos direitos sociais, dentre estes, o direito à educação. Novos atores políticos que atuam em nível mundial apresentam-se nas arenas políticas locais: empresas transnacionais de educação (exemplo, a Pearson, a rede Ômega), fundações filantrópicas de *Edu-bussines* (Fundação Melinda e Bill Gates, Fundação Leman); redes empresariais de educação (Movimento Todos pela Educação no Brasil); agências de *think-tank* e redes de *advocacy* – com intensa atuação, na maioria das vezes em parceria com organismos multilaterais, na construção dos interesses privados na educação.

Sigo, em minhas análises, posicionamento semelhante ao apresentado por Ball (2012), entendendo que o neoliberalismo, a forma de governo do capitalismo tardio, assenta-se na expansão dos dispositivos de mercado para todas as esferas da vida cotidiana. A privatização da esfera pública, e a ressignificação dos direitos sociais como serviços, e do Estado, como empresa, impactam também na produção de subjetividades – o sujeito empreendedor talvez seja a personificação mais acabada da dialética perversa engendrada pela moralidade que informa os dispositivos disciplinares dos mercados.

Em outras palavras, embora se refira à educação como direito social, passa ao largo da contradição entre essa perspectiva e sua transformação em mercadoria, condição necessária à lógica do capital. Essas mudanças de perfil que as empresas estão operando – construindo no imaginário social sua identidade vinculada ao comportamento de responsabilidade social, são a chave para a sustentabilidade econômica‖ e concorrência em mercados cada vez mais competitivos. Trata-se também da criação de ―novas oportunidades de negócios‖. A esse novo modo de operar, Shamir (2008) se refere como próprio da “epistemologia neoliberal”, implicando em uma ―moralização dos mercados:

> As empresas comerciais realizam cada vez mais tarefas que antes eram consideradas como pertencentes ao domínio cívico do empreendedorismo moral e do domínio político do Estado de bem-estar social, distribuindo bens sociais distintos daqueles dispensados a seus acionistas. Rotineiramente engajados na prevenção de danos que haviam sido tratados anteriormente como "externalidades", os atores de mercado desenvolvem programas comunitários, criam quadros de direção (executivos) para tratar com os direitos humanos e colocam em ação sistemas internos de conformidade,

> afim de reforçar uma cultura 'orientada para o valor' tanto dentro da empresa quanto em relação aos seus múltiplos parceiros (Vogel, 2005). [...] Em um nível mais amplo, a maior tendência dos atores do mercado a assumir obrigações sócio-morais é tipicamente explicada em termos de lutas sociais pelas quais as pressões de grupos cívicos, ativistas, consumidores e ONGs (e até certo ponto legisladores) forçam os atores do mercado a mostrar comportamento _em termos de resposta sistêmica do mercado às 'lacunas' que haviam sido deixadas para trás pela retirada do Estado neoliberal de assumir seus deveres "sócio-morais" (Winston, 2002; Howitt, 2002; Shamir, 2004, 2005; Sklair, 2002; Rowe, 2002). 2005; Wright, & Rwabizambuga, 2006). [...] O processo de moralização não é uma força "externa" que se relaciona e "corrige" o processo de economização (Hirsch, 1976), mas antes, um produto do que pode ser chamado de epistemologia neoliberal. (SHAMIR, 2008, p. 3).

A Educação Infantil segue também sendo transformada em mercadoria. Se antes, nas décadas de 1970 e 1980, foi objeto de programas não-formais, ditos "alternativos", vinculados, em sua maioria, à assistência social, agora torna-se objeto de transações comerciais entre as esferas governamentais e o setor privado. Ainda que importantes avanços tenham ocorrido desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, com o reconhecimento do direito das crianças pequenas à educação, reafirmados também como direito das famílias, na atualidade, observamos recuos e, mesmo, a secundarização desta etapa educativa. Aliás, depois do ensino superior, é a etapa educativa mais privatizada, cujos repasses de recursos públicos alimentam um "mercado" de instituições improvisadas, na maioria das vezes, sem condições de oferecer uma educação de qualidade. Nesse processo, os bebês (crianças de 0 a 3 anos), são os mais vulneráveis, no entanto, a creche é ainda vista, predominantemente, apenas como um lugar de "guarda", em especial por agentes governamentais, que buscam soluções apressadas sem observar os princípios da ética que o cuidado exige. E a exclusão social atinge, sobretudo, crianças negras e pobres que habitam as periferias das grandes cidades, além das crianças indígenas, quilombolas, ribeirinhas e do campo.

Apresentadas como "soluções" para mitigar o déficit educacional e a eficácia da gestão educacional, as parcerias público-privado aparecem como "modelos inovadores", o "fim das filas de espera" nas unidades de Educação Infantil; de fato, ocultam relações de poder, soberania e justiça social. Vale lembrar que a ascensão da privatização não se faz pela ausência do Estado, ao contrário: é necessária a presença de um Estado para criar as regulações que tornem possíveis esses processos. E, à despeito dos velhos discursos

ancorados na ideia de criança como “futuro”, nega-se-lhe o presente. A captura e a produção de novas subjetividades começam desde criança e, como dizem Dardot e Laval (2016, p. 342), retomando a expressão de Lacan de “gerentes da alma”, introduz-se uma nova forma de governo (no sentido da norma neoliberal), que “consiste em guiar os sujeitos fazendo-os assumir plenamente a expectativa de certo comportamento e certa subjetividade no trabalho”.

Referências

ADRIÃO, T. A privatização da educação básica no Brasil: considerações sobre a incidência de corporações na gestão da educação pública. *In:* Araújo, L. e Pinto, J. M. R. (org.). **Público X privado em tempos e crise.** São Paulo: Fundação Lauro Campos e Fineduca. 2017. p.16-37

ADRIÃO *et al*. Sistemas de ensino privados na educação pública brasileira: consequências da mercantilização para o direito à educação. **Open Society**, 2015, 110p. Disponível em http://www.campanaderechoeducacion.org/privatizacion/wp-apyus/wp-content/uploads/2016/01/Peri-Sistemas-de-Ensino-Privado-na-Educa%C3%A7%C3%A3o-P%C3%BAblica-Brasileira-ok.pdf

ADRIÃO, T., GARCIA, T. Subsídio público ao setor privado: reflexões sobre a gestão da escola pública no Brasil. **Políticas Educativas**, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 110-122, 2014.

ADRIÃO et al. A adoção de sistemas privados de ensino em escolas públicas de educação infantil: reflexões a partir do perfil dos professores. **Revista *e*- Curriculum,** São Paulo, v. 11, n. 2, p. 434-460, ago. 2013.

ARELARO, L. A não-transparência nas relações público-privadas: o caso das creches conveniadas. *In:* ADRIÃO, T.; PERONI, V. (org.). **Público e privado na educação: novos elementos para o debate.** São Paulo: Xamã, 2008, p. 51-66.

BALL, S. J. Política Educacional Global: reforma e lucro. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 3, p. 1-15, 2018. Disponible en: https://revistas2.uepg.br/index.php/retepe/issue/view/581.

BALL, S. J. **Global Education Inc.:** new policy networks and the neo-liberal imaginary. London: Routledge; New York: Taylor & Francis Group, 2012.

BALL. S.; YOUDELL, D. La privatisation déguisée dans le secteur éducatif public. **INTERNATIONALE DE L'ÉDUCATION**, *5ème CONGRÈS MONDIAL*. Juillet 2007.

[Rapport préliminaire établi par Stephen J. Ball et Deborah Youdell Institute of Education, University of London].

BRASIL. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasil, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm Acesso em: 03 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.796/2013**, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm. Acesso 03/11/2020.

BRASIL. Planalto. Casa Civil. **Emenda Constitucional nº 59**, de 11 de novembro de 2009. Brasília, 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao **caput** do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.html. Acesso em 03/11/2020

BRASIL. IBGE. Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro, IBGE, 2018.

BRASIL. IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua** – *PNAD-C*, Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

CAMPANHA LATINO-AMERICANA PELO DIREITO À EDUCAÇÃO (CLADE). **Mapeo sobre Tendencias de la Privatización de la Educación en América Latina y el Caribe.** São Paulo: CLADE, 2014.

CAMPOS, R. F.; DURLI, Z. BNCC e privatização da Educação Infantil: impactos na formação de professores. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 13, n. 25, p. 169-185, jan./maio 2019.

CAMPOS, R. F. "Política pequena" para as crianças pequenas? Experiências e desafios no atendimento das crianças de 0 a 3 anos na América Latina. **Revista Brasileira de Educação***,* Rio de Janeiro, v. 17, n. 49, p. 81-105, abr. 2012. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.

DALE, R. A. sociologia da educação e o Estado após a globalização. **Educação & Sociedade,** Campinas, v. 31, n. 113, p. 1099-1120, out./dez. 2010.

DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma "Cultura Educacional Mundial Comum" ou localizando uma "Agenda Globalmente Estruturada para a Educação"? **Educação & Sociedade,** Campinas, v. 25, n. 87, p. 423-460, 2004.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal.** São Paulo: Boitempo, 2016.

DEMAZIÈRE, D. *et al.* Introduction. Les effets de la Nouvelle Gestion Publique sur le travail des professionnels: transpositions, variations, ambivalences. *Education et sociétés,* 2013/2 (n° 32), p. 5-20.

DOURADO, L. F. Estado, educação e democracia no Brasil: retrocessos e resistências. **Educação & Sociedade,** Campinas, v.40, e0224639, 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302019000100203&lng=pt&nrm=is. Acesso em: 03 nov. 2020.

DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação:** política de estado para a educação brasileira. Brasília, DF: INEP, 2016.

FITZ, John; BEERS Bryan. Education Management Organisations and the Privatisation of Public Education: ACross-National Comparison of the USA and Britain. *Comparative Education*, v. 38, No. 2. (May, 2002), pp. 137-154.

FRANCO, D., DOMICIANO, C. A., & ADRIÃO, T. (2019). Privatização das creches em São Paulo e seus efeitos sobre a qualidade da oferta. **Teoria e Prática da Educação**, *22*(3), 80-96. https://doi.org/10.4025/tpe.v22i3.50491

HEYNEMAN, S. P., STERN, J. M. B., Low cost private schools for the poor: What public policy is appropriate? **International Journal of Educacional Development.** v. 35, p. 3-15, 2013. DOI: http://dx.doi.org/10.1016/j.ijedudev.2013.01.002

JESSOP, B. Governance, Governance Failure, and Meta-Governance. Paper presented at *International Seminar Polices, Governance and Innovation for Rural Areas*, Universitá della Calabria, 21-23 November. 2003. http://www.ceses.cuni.cz/CESES-136-version1-3B_Governance_requisite_variety_Jessop_2002.pdf

JUNEMANN, C.; BALL, S. J.; SANTORI, D. On Network(Ed) Ethnography in the Global Education Policyscape. In: BEACH, Dennis; BAGLEY, Carl; SILVA, Sofia M. (Ed.) *The Wiley Handbook of Ethnography of Education*. N.J., USA, Wiley-Blackwell, 2018, 592p.

KUHLMANN JR, M. História da educação infantil brasileira. **Revista Brasileira de Educação**, n. 14, maio/ago. 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n14/n14a02.pdf. Acesso em: 3 nov. 2020.

KUHLMANN JR, M. **Infância e educação infantil:** Uma abordagem histórica. Porto Alegre: Mediação, 1998.

MCLOUGHLIN, C. Low-cost private schools: Evidence, approaches and emerging issue. **Economic and Private Sector PEAKS**, London, 2013. Disponível em: https://www.academia.edu/4495717/Low_Cost_Private_Schools_Evidence_Approaches_and_Emerging_Issues. Acesso em: 3 nov. 2020.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. UNESCO. **Rendir cuentas en el ambito de la educacion:** cumplir nuestros compromissos. Informe de seguimiento de la educación em el mundo. UNESCO: Paris, 2017.

PEREIRA, L. C. B. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, Brasília, 50(4), p. 5-30, out./dez. 1999.

PEREIRA, L. C. B. **A Reforma do estado dos anos 90:** lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. [Cadernos Mare 1]

ROBERTSON, S.; DALE, R. Pesquisar a educação em uma era globalizante. **Educação e Realidade,** Porto Alegre, v. 36, n. 2, p. 347-363, maio/ago. 2011. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/educacaoerealidade/article/view/20647/12919. Acesso em: 3 nov. 2020.

SALTMAN, K. J.; MEANS, A. J. Toward a Transformational Agenda for Global Education Reform [Introduction]. In: SALTMAN; Kenneth J.; MEANS Alexander J. (org.) **The Wiley handbook of Global Educational Reform**. Hoboken, NJ Wiley Blackwell 2019.

SHAMIR, R. The age of responsibilization: on market-embedded morality', **Economy and Society,** v. 37, n. 1, p. 1-19, feb. 2008.

VERGER, A.; NOVELLI, M.; ALTINYELKEN, H. K. Global Education Policy and International Development: A Revisited Introduction. *In:* VERGER, A.; NOVELLI, M.; ALTINYELKEN, H. K. (org.). **Global Education Policy and International Development:** New Agendas, Issues and Policies.2. ed. London: Bloomsbury Publishing Plc, 2018.

CAPÍTULO VII

PNE (2014-2024) E A EDUCAÇÃO INFANTIL: EMBATES NA PROPOSIÇÃO DAS POLÍTICAS DE ESTADO PARA A CRIANÇA

Adriane Guimarães de Siqueira Lemos[65]

O objetivo do texto é investigar os embates na proposição do Plano Nacional de Educação (2014-2024), que se traduzem em concepções de infância e de educação infantil. Assim, emerge a seguinte questão: quais são os embates na proposição do atual PNE pelo direcionamento do campo da educação infantil? Serão analisados textos que versam sobre a temática e dados disponibilizados pelo Inep. O texto está organizado em três seções: na primeira, os antecedentes e o processo de tramitação do PNE atual. Logo em seguida, a discussão em torno dos embates na expansão da oferta da Educação Infantil. Por fim, examina-se a questão da qualidade da oferta a partir de indicadores que sinalizam a forma de materialização do PNE 2014-2024.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação (2014-2024). Educação Infantil. Política Educacional.

A situação do atendimento ofertado às crianças menores de 6 anos passou por importantes mudanças no Brasil ao longo da história. Inicialmente circunscrita ao campo da assistência e atravessada por perspectivas sanitarista, higienista e de controle da família pobre, o atendimento à criança pequena progressivamente tem se deslocado para o campo educativo, em consonância com a Constituição Federal de 1988. O reconhecimento dessa etapa da Educação Básica também é evidenciado nas legislações educacionais, nas pesquisas voltadas para o campo e no aumento da demanda pelo acesso à educação infantil.

[65] Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás.

Esses avanços, no entanto, não minimizam os embates e disputas presentes na área e não garantiram a todas as crianças o direito à educação infantil. Também não se sobrepõem aos limites e retrocessos que marcam tanto a proposição quanto a materialização das legislações para a educação infantil. É nesse contexto de avanços, embates, limites e desafios que se compreende o movimento em torno da elaboração de um Plano Nacional de Educação.

O objetivo deste texto é apreender os embates existentes na proposição do Plano Nacional de Educação (2014-2024) e que permanecem em disputa no processo de sua materialização. O pressuposto é a compreensão de que tanto o processo de elaboração do PNE quanto a forma de sua concretização traduzem, conforme Faria e Aquino (2012, p. 1), uma “dinâmica marcada por disputas de projetos, não só educacionais, mas econômicos e ideológicos, que, em última instância, são disputas de projetos de sociedade”. A lei promulgada revela a conciliação ou o pacto possível entre as forças que estão em disputa.

É necessário reconhecer a impossibilidade de abarcar todos os determinantes envolvidos na tramitação e na implementação de um plano nos limites deste texto. Diante disso, a análise centrar-se-á naquelas determinações que se manifestaram mais fortemente e que revelam, por isso, a direção que se pretendeu dar tanto à elaboração como à implementação das políticas educacionais e, no caso específico, àquelas voltadas para a educação infantil.

PNE 2014-2024: antecedentes e processo de tramitação

O embate em torno do direcionamento das políticas para a educação brasileira manifesta-se na própria construção histórica da ideia de um planejamento nacional. A premissa emerge a partir da década de 1930, ganhando força com o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, em 1932. Desde então, diferentes projetos, perspectivas e racionalidades entram em disputam, marcando uma lógica de descontinuidades na política educacional brasileira.

O movimento histórico evidencia os diferentes projetos e as lutas da sociedade pelo direito à educação. O processo de elaboração e materialização do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001), que vigorou até 9 de janeiro de 2011, evidenciou bem o embate em torno do direcionamento que se pretendeu dar à educação brasileira. A existência de dois projetos em tramitação que “expressavam concepções e prioridades educacionais

distintas" (DOURADO, 2017); os vetos presidenciais; o descaso do PNE, visto que "não foi considerado a base e a diretriz política central, no planejamento e na implementação das ações educacionais" (DOURADO, 2010, p. 687); entre outras questões[66], revelam disputas em torno do PNE.

Especificamente em relação à educação infantil, o PNE 2001-2010 apresentou metas que propunham: expandir o atendimento dessa etapa da educação básica[67], assegurar padrões de qualidade para a infraestrutura, estender do nível médio para o nível superior a formação dos professores, garantir a alimentação escolar e ampliar a jornada do atendimento. Tais proposições para a educação infantil resultaram da mobilização da sociedade civil após a promulgação da LDB por meio de congressos, fóruns, seminários, debates e embates no âmbito de sua tramitação (AGUIAR, 2001).

Contudo, proposição e materialização não se efetivam concomitantemente. Dentre as muitas questões que obstaculizaram a concretização das metas propostas para a educação infantil no PNE 2001-2010, destacam-se: a falta de dados para o acompanhamento e para a avaliação, a inviabilidade de execução de algumas metas[68], o descompasso entre municípios e as propostas do PNE, o hiato da lei na regulamentação para a aplicação das metas, a dificuldade na efetivação do regime de colaboração entre os entes federados e a insuficiência de recursos financeiros (CLÍMACO, 2017). Sobre esse último, faz-se necessário destacar que o financiamento pela via do Fundef, focalizando apenas o ensino fundamental, era incompatível com metas de expansão da educação infantil (VIEIRA, 2010).

Apesar disso, o PNE 2001-2010, ainda que:

> propusesse metas até certo ponto tímidas para a Educação Infantil, teve grande importância pelo fato de oferecer um marco para o desenvolvimento de ações nessa etapa educacional que se encontrava em plena fase de construção, visto que só no final da década de 1990 as instituições destinadas aos cuidados com a infância, que estavam na assistência social, começaram a ser transferidas para a educação. (GOMES *et al.*, 2011, p. 75-76).

---

[66] O objetivo aqui não é pormenorizar a análise e a implementação das metas e estratégias da Lei n. 10.172 de 2001. Nesse sentido, muito contribui os trabalhos de Aguiar (2001), Dourado (2010) e Dourado (2011).

[67] A meta propunha a ampliação escalonada do atendimento: 30% das crianças de até 3 anos de idade em cinco anos e 50% desse mesmo grupo em 10 anos. Para as crianças de 4 a 6 anos, a meta estipulada era 60% de cobertura em 5 anos e a universalização do atendimento em 10 anos.

[68] A meta de número 10 exemplifica essa questão. Ao prever a articulação de todos os municípios com instituições de ensino superior, desconsiderou-se que "a maioria dos municípios não tinha acesso a instituições dessa natureza" (CLÍMACO, 2017, p. 29).

O PNE atual, lei 13.005/2014, desde sua concepção, ainda no processo de debate com o envolvimento da sociedade civil nas conferências municipais, estaduais e nacionais, passando pela tramitação e o momento atual de materialização da lei, tem sido objeto de disputa. O processo em torno da construção do projeto de lei foi precedido pelas discussões nas conferências, nas quais já se evidenciavam tensões que se acirrariam na tramitação no Congresso Nacional.

Destaca-se, nesse processo, a Conferência Nacional de Educação (CONAE, 2010), em defesa do regime de colaboração para a ampliação da oferta com qualidade social para o atendimento da educação infantil (BRASIL/MEC, 2010). Trata-se não somente da defesa de metas quantitativas, mas também "enfoque abrangente em relação ao provimento de padrões mínimos de qualidade, sendo pautada pelos requisitos de uma gestão democrática dos serviços, adequados aos usuários e ao corpo dos profissionais da educação" (VIEIRA, 2010, p. 812).

Também foi reafirmada nessa conferência a não cisão da educação infantil em função da obrigatoriedade da pré-escola, e a necessidade, provisória e a ser superada, da parceria do poder público com instituições conveniadas (BRASIL/MEC, 2010).

Em dezembro de 2010, o Ministério da Educação - MEC enviou ao Congresso Nacional o projeto de lei visando a instituir o novo PNE para a década de 2014 – 2024; projeto que estava estruturado em 20 metas e 171 estratégias. Na Câmara, o projeto tramitou na forma do PL 8035/2010, recebendo 3.365 emendas. No Senado, com a denominação PLC nº 103/2012, também passou por alterações. A quantidade de emendas evidencia os embates e revela o forte engajamento em torno do projeto.

Destaca-se, nesse processo de tramitação na Câmara Federal e no Senado Federal, a imprescindível atuação da sociedade civil, representada principalmente pelas entidades e órgãos educacionais, mediante "emendas, mobilizações, manifestações, elaboração de documentos e notas públicas" (DOURADO, 2017, p. 47). Mas também se destaca a atuação intensa dos *lobbies*, usando de variados mecanismos de cooptação (SAVIANI, 2016).

Com alterações do Senado, "que resultaram num retrocesso em relação ao que havia sido aprovado na Câmara dos Deputados" (SAVIANI, 2016, p. 28), o projeto retorna à Câmara Federal onde é aprovado como a lei 13.005/2014. Em 25 de junho de 2014, foi promulgado, depois de sancionado sem vetos pela presidenta Dilma Rousseff.

O PNE aprovado traduz, portanto, diversas disputas, interesses de diferentes grupos, concepções divergentes e embates históricos do campo da educação. Especificamente no que se refere à educação infantil, o processo tem sido marcado por avanços e retrocessos

que refletem diferentes concepções de sociedade, de infância e de educação da criança menor de 6 anos. São esses aspectos que se pretende margear aqui.

PNE 2014-2024 e os embates na expansão da oferta da Educação Infantil

A meta 1 do PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014) estabelece a expansão da oferta da educação infantil, diferenciando a pré-escola – para a qual o objetivo é universalizar –, da oferta em creches, cuja meta é atender até 2024 o mínimo de 50% das crianças de até 3 anos.

Historicamente, o atendimento da criança de 0 a 6 anos de idade foi fortemente marcado pelo campo da assistência[69]. A compreensão da criança como vulnerável, a ideia de proteção da natureza infantil e políticas de mitigação da pobreza orientavam as ações sociais voltadas para esse público (CAMPOS, 2012; KUHLMANN JÚNIOR, 2015; ROSEMBERG, 1999; SAVIANI, 2013). O movimento em direção ao campo da educação tem se firmado principalmente a partir da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996), segundo a qual a educação infantil é designada como primeira etapa da educação básica, o que demanda legislação, recursos, currículo e políticas específicas para essa etapa.

Esses avanços na legislação da educação infantil não significam necessariamente a superação da relação histórica do campo com o assistencialismo. Os debates ocorridos durante a tramitação do PNE sobre as creches noturnas revelam a confusão que se faz entre a educação infantil, primeira etapa da educação básica, e outras formas de acolhimento às crianças pequenas no campo da assistência social (SILVA; DRUMOND, 2012). Políticas educacionais e políticas de assistência social são distintas em suas funções, ações e serviços.

O dualismo educação *versus* assistência tem se configurado como uma característica da oferta da educação infantil, mas também como a luta por superá-lo. Nesse embate, mudanças estruturais e conjunturais atravessam as políticas educacionais, impactando tanto

[69] Kuhlmann Júnior (2015, p. 167), olhando para a história da educação infantil no Brasil, explica a natureza dessa forma de atendimento: trata-se de "uma educação que parte de uma concepção preconceituosa da pobreza e que, por meio de um atendimento de baixa qualidade, pretende preparar os atendidos para permanecer no lugar social a que estariam destinados". Ligada à filantropia, as ações realizadas nas instituições assistenciais eram marcadas pelo caráter disciplinar, fundamentada por uma "interpretação naturalizada e cristalizada das relações e estruturas sociais" (KUHLMANN JÚNIOR, 2015, p. 62).

a proposição quanto a materialização dessas políticas. Tais mudanças resultam de variados nexos que as constituem, dentre as quais se destaca a primazia da racionalidade economicista nas propostas para o campo:

> Essa concepção parte da premissa de que estamos atravessando uma crise que envolve três aspectos: o fiscal, com a crescente demanda por benefícios sociais e de seus custos; o modelo de intervenção, com o esgotamento do modelo de Estado protetor, intervencionista e estatizante; e o modelo de organização e gestão, considerada burocrática, de alto custo e de baixa qualidade, aspectos que poriam em risco a governabilidade do país. (HOLANDA, 2005, p. 65).

Reverberando em diversos tensionamentos para a educação[70], a lógica economicista afeta a educação infantil especialmente na descentralização da execução que se traduz na "responsabilidade quase que exclusiva dos municípios, eximindo a União e os estados de contribuírem para o seu desenvolvimento e a sua manutenção" (HOLANDA, 2005, p. 68); na diminuição dos investimentos para a educação colocando para os municípios o desafio de "mantê-la com seus próprios recursos, ou com aquilo que sobra do investimento obrigatório no ensino fundamental, o que confere um caráter não-prioritário" (HOLANDA, 2005, p. 68); na focalização do atendimento para as idades mais próximas do Ensino Fundamental[71]; e na tendência de privatização, seja pela subvenção pública aos estabelecimentos privados de ensino ou mediante a transferência da gestão da educação para instituições privadas (ADRIÃO *et al*., 2010).

É importante destacar que muito desse direcionamento para o atendimento da criança menor de 6 anos está em consonância com projetos e políticas das organizações multilaterais[72] para a educação infantil (CAMPOS, 2008; ROSEMBERG, 2002). A premissa que sustenta o interesse dessas organizações é a correlação do atendimento à criança pequena ao combate à pobreza. Nesse atendimento estaria a possibilidade de compensar

---

[70]Ver Dourado (2010) e Holanda (2005).

[71]Nesse sentido, vale destacar estudos que analisam os impactos da Emenda Constitucional n. 59/2009 (CAMPOS, 2008; CAMPOS; CAMPOS, 2012; SILVA; DRUMOND, 2012).

[72] Tratam-se de "instâncias mundiais de concentração do poder econômico, político e militar, como a Organização das Nações Unidas (ONU), o grupo dos sete países mais ricos ou poderosos (G-7), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), O Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (Bird), o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Gatt), a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização Mundial do Comércio (OMC). Além dessas instâncias, é preciso considerar, ainda, o papel socioideológico desempenhado por outras organizações mundiais, como a Organização da ONU para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco), a Organização Mundial de Saúde (OMS), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), bem como as organizações não-governamentais (ONGs)" Libâneo *et al.* (2003).

as carências da população pobre e, concomitantemente, melhorar o desempenho dessa criança no ensino fundamental.

O modelo de atendimento propagado pelas organizações multilaterais, seja por meio de assessoria, financiamento de pesquisas, orientação de técnicos, empréstimos condicionados a reformas ou implantação de políticas, desenvolvimento de projetos locais, entre outras formas de influenciar governos nacionais; é decorrente da racionalidade economicista: “modelos ‘não formais’ a baixo investimento público” (ROSEMBERG, 2002, p. 29). Trata-se da expansão pela via da redução de custos, por meio de rearranjos no provimento do atendimento, dentre os quais se destacam: creche domiciliar, programas “alternativos”, professores leigos, espaços improvisados, material pedagógico improvisado e recursos da própria comunidade. Segundo Rosemberg (2002) e Campos (2008), tratam-se de programas incompletos, instáveis, emergenciais e de baixa qualidade, orientados pela lógica da compensação-prevenção e de baixo-custo, o que aproxima a racionalidade financeira das políticas compensatórias na educação infantil.

> O que implica circunscrever a educação infantil ao âmbito das políticas compensatórias? Implica que, tomar a educação infantil em seu caráter educativo é compreendê-la na esfera do direito, como um bem público, não como um serviço ou estratégia. [...] Ao contrário, compreender a educação infantil na lógica compensatória é retirá-la da esfera do direito, uma vez que seu caráter compensatório se realiza duplamente – como prevenção e como compensação. (CAMPOS, 2008, p. 3-4).

A tensão assistência *versus* educação se manifesta latente no PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014). De forma subjacente, esse embate pode ser percebido nas estratégias: 1.7, que dispõem sobre a oferta em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação; 1.12, que focaliza o desenvolvimento das crianças de até 3 anos por meio de programa intersetorial entre educação, saúde e assistência social; 1.14, que incentiva o acompanhamento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda. Analisando o texto do PNE no período ainda de tramitação, Aquino e Vasconcellos (2012, p. 74) já denunciavam a força do viés assistencialista nessas estratégias, acrescentando que não se trata de ser contrário às políticas de assistência à criança e às famílias, mas que essas “devem ser desenvolvidas por órgãos e recursos específicos dessa área, portanto, não cabe à esfera da educação”.

O movimento em torno da assistência vincula-se especialmente aos interesses privados, historicamente ligados à filantropia (KUHLMANN JÚNIOR, 2015), tendo em vista a expansão dessa rede e o acesso ao financiamento público. Dessa forma, o tensionamento educação *versus* assistência envolve diretamente o embate público *versus* privado no atendimento da educação infantil. Como emblema dessa questão, é possível analisar a expansão de instituições conveniadas com o poder público.

Quadro 1 – Atendimento da Educação Infantil por meio de convênios – Creche Categoria da escola privada/Conveniada com o poder público

	PARTICULAR	COMUNITÁRIA	CONFESSIONAL	FILANTRÓPICA	TOTAL
2012	1213	1673	83	3725	6694
2017	943	1287	380	4214	6824

Fonte: Microdados do Censo da Educação Básica 2012/2017
Elaboração: Adriane Guimarães de Siqueira Lemos

O que chama a atenção nos dados é a mudança na categoria das instituições que possuem algum tipo de convênio com o poder público, havendo um crescimento significativo nas instituições qualificadas como confessionais, o que evidencia o tensionamento público-privado e suas novas configurações. O forte discurso moral parece sustentar esse movimento de ampliação, mas o que de fato se revela é o acesso ao financiamento público e o caráter disciplinar, característica histórica das instituições assistenciais (KUHLMANN JÚNIOR, 2015). Esse movimento pode ser cotejado com a realidade americana. Segundo Apple (2003, p. 58) “muitíssimas escolas com regulamentos próprios transformaram-se em meios, por meio dos quais os ativistas religiosos conservadores e outros conseguem fundos públicos para escolas”.

Ainda ligado à questão do atendimento, decorre também o acirramento da expansão da oferta pela via da exclusão de parcela da população, focalizando o atendimento na pré-escola em detrimento da oferta para os menores de 3 anos (CAMPOS, 2008; CAMPOS; CAMPOS, 2012; FARIA; AQUINO, 2012; REIS *et al.*, 2015). Trata-se do tensionamento focalização *versus* direito e que envolve a questão da assistência, dos privatistas, de

financiamento, entre outros. A focalização do atendimento, acirrada com a Emenda Constitucional n. 59/2009, favorece a fragmentação da educação infantil e distancia a percepção da oferta dessa etapa como um todo na esfera do direito. Trata-se:

> da combinação de duas estratégias: obrigatoriedade e focalização, como meio para se universalizar o atendimento educativo às crianças de 4 e 5 anos, contrastando com a crescente adoção de políticas que tendem a revitalizar práticas já duramente criticadas de atendimento não formal, de baixo custo para as crianças de 0 a 3 anos. (CAMPOS; CAMPOS, 2012, p. 10).

A cisão da educação infantil na legislação e a hierarquização etária na garantia do atendimento ecoam nas formas de organização dos sistemas educacionais. Para os menores de 3 anos, o movimento é de secundarização e tendente privatização por meio de convênios e outras parcerias público-privado, “afinando-se o entendimento da educação como “serviço”, e não como direito social básico” (CAMPOS; CAMPOS, 2012, p. 23).O PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014) evidencia essa realidade, estabelecendo a meta “muito aquém das necessidades das crianças e suas famílias” e reafirmando a política de convênios (CAMPOS; CAMPOS, 2012, p. 14). A mobilização em torno da oferta é fomentada pela “trágica dialética em que o ‘alargamento’ do direito de alguns é obtido a partir do ‘encolhimento’ do direito de outros” (CAMPOS; CAMPOS, 2012, p. 28). Incluem-se as crianças de 2 e 5 anos mediante a exclusão das crianças de 0 a 3 anos.

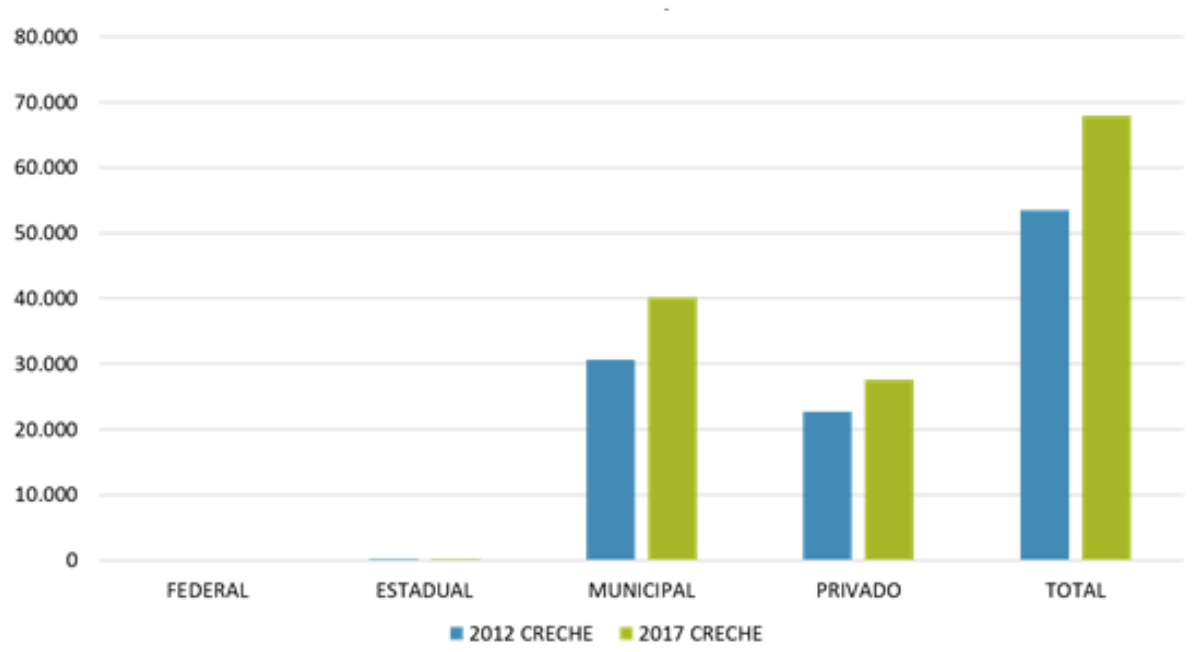
PNE 2014-2024 e a qualidade na oferta da Educação Infantil

Entendida aqui como elemento indissociável da oferta da educação infantil, a qualidade do atendimento está diretamente relacionada aos tensionamentos do campo: educação *versus* assistência, público *versus* privado, focalização *versus* direito, inclusão *versus* exclusão. Vale ainda destacar que as questões da oferta “ocultam profundas disparidades regionais e intrarregionais” (CAMPOS; CAMPOS, 2012, p. 16), evidenciando que “qualidade da educação é um conceito polissêmico e multifatorial, pois a definição e a compreensão teórico-conceitual e a análise da situação escolar não podem deixar de considerar as dimensões extraescolares que permeiam tal temática” (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 207).

A expansão da oferta da educação infantil não pode vir na contramão da qualidade socialmente referenciada. O PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014), na primeira estratégia, apresenta para a forma de expansão o “padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais”, em regime de colaboração entre Municípios, Estados, Distrito Federal e União. As demais estratégias pormenorizam questões ligadas à oferta com qualidade tratando da melhoria da rede física, da avaliação do atendimento, da formação dos profissionais, do currículo, da diversidade e da inclusão, das ações intersetoriais, entre outras questões.

Nesse sentido, os indicadores revelam os avanços, os desafios e os embates no atendimento da criança menor de seis anos. Para dar conta dessa questão, buscaram-se os dados dos estabelecimentos que atendem a educação infantil no Brasil, realizando o cruzamento entre a etapa de ensino e o tipo de dependência administrativa, e dados das turmas de educação infantil, também relacionando a etapa de ensino e o tipo de dependência administrativa, tomando por referência os anos de 2012 e 2017.

Gráfico 1 – Expansão de estabelecimentos de Educação Infantil no Brasil - Creche



Fonte: Microdados do Censo da Educação Básica 2012/2017
Elaboração: Adriane Guimarães de Siqueira Lemos

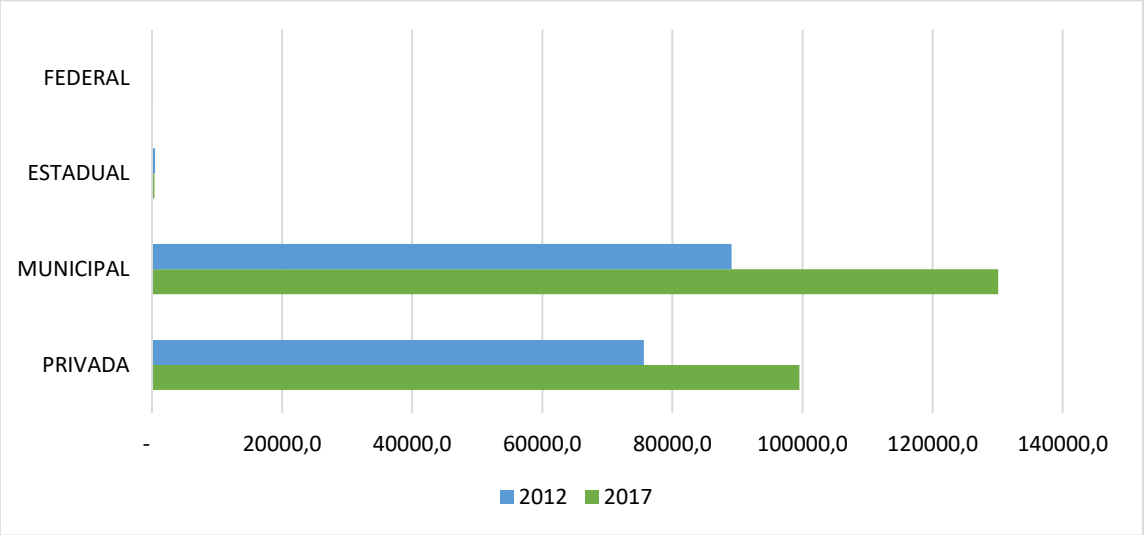
O gráfico mostra a ampliação do atendimento em creches por meio do aumento dos estabelecimentos. O crescimento do atendimento de creches em estabelecimentos públicos

municipais é significativo no período elencado: de 30.673 creches municipais em 2012, para 40.138 estabelecimentos com atendimento público para as crianças de 0 a 3 anos em 2017, registrando um acréscimo de mais de 30% de estabelecimentos públicos municipais que ofertam o atendimento à creche. O que os dados não revelam são as condições em que essa ampliação tem se realizado: expansão via pequenas adequações como a oferta compartilhada com o ensino fundamental, rearranjos institucionais[73], condições dos estabelecimentos, parcerias público-privada (REIS *et al.,* 2015).

Por outro lado, também foi significativo o crescimento do setor privado para esse atendimento: de 22.684 estabelecimentos em 2012, para 27.600 instituições em 2017, um acréscimo de mais de 21% de creches privadas.

Outro dado interessante para entender a forma como tem sido materializada a meta 1 do PNE diz respeito ao número de turmas. A ampliação do número de turmas para atendimento das crianças de 0 a 3 anos nas instituições públicas municipais foi em torno de 46%. Mas o aumento de turmas também foi significativo na rede privada, girando em torno de 32% de acréscimo na criação de novas turmas.

Gráfico 2 – Número de turmas para atendimento da Educação Infantil - Creche



Fonte: Sinopse Estatística da Educação Básica 2012/2017
Elaboração: Adriane Guimarães de Siqueira Lemos

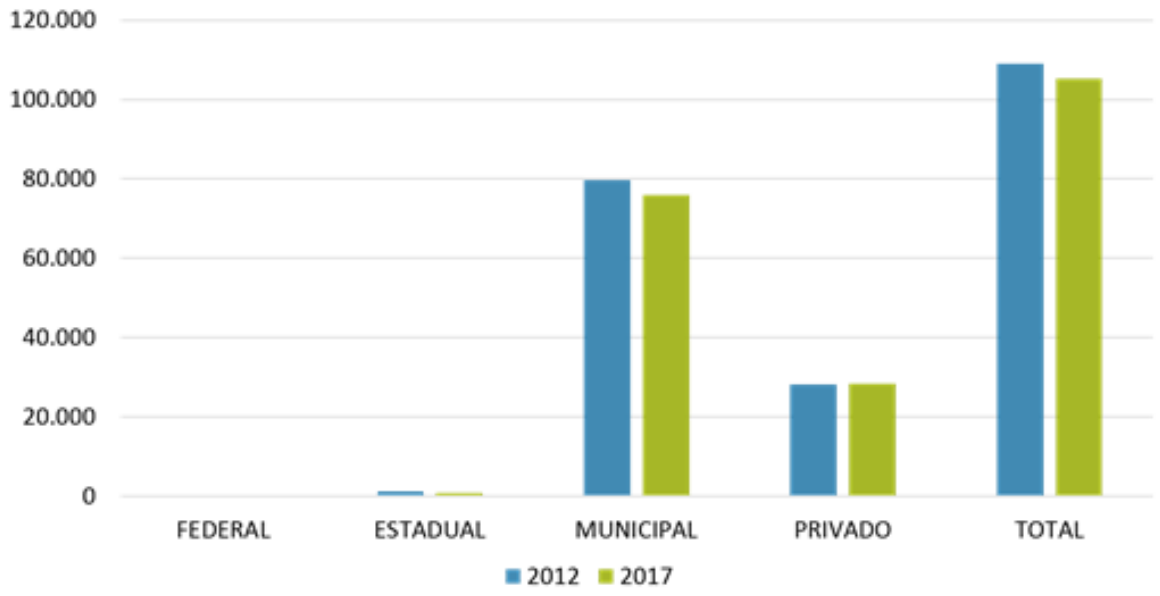
[73] Diretores, professores e as próprias famílias relatam a precarização das condições de oferta da educação infantil: escolas que atendiam somente o ensino fundamental e que passam a atender a educação infantil sem qualquer ampliação ou alteração do espaço físico. Também a existência de "puxadinhos", depósitos que são transformados em classe, duas turmas ocupando a mesma sala de aula, turmas lotadas, prédios alugados sem estrutura adequada, entre outros rearranjos que os dados estatísticos não revelam. Faz-se necessário o estudo e a denúncia dessas diversas situações.

Esta pequena amostragem de dados sinaliza que a forma de expansão do atendimento da criança de 0 a 3 anos tem se dado com o crescimento da oferta no setor público municipal, mas também pela ampliação do setor privado, seja pelo aumento do número de estabelecimentos, pelo aumento de turmas, seja por mudanças na forma de convênio com o poder público, com destaque para instituições confessionais. Esse movimento corrobora estudos que indicam o movimento de aproximação da pré-escola da lógica pedagógica da escola e da oferta pública, enquanto que "pode levar a uma ampliação na transferência da "prestação do serviço" educativo das crianças de 0 a 3 anos para instituições privadas conveniadas" (CAMPOS, 2012).

Diferentemente do atendimento da creche, houve no período elencado, 2012-2017, uma redução na quantidade de estabelecimentos que atendem a pré-escola, com exceção do setor privado, que teve um acréscimo de 1% em seus estabelecimentos. A redução se deu no âmbito estadual, em torno de 26%, e no âmbito dos municípios, em torno de 5%.

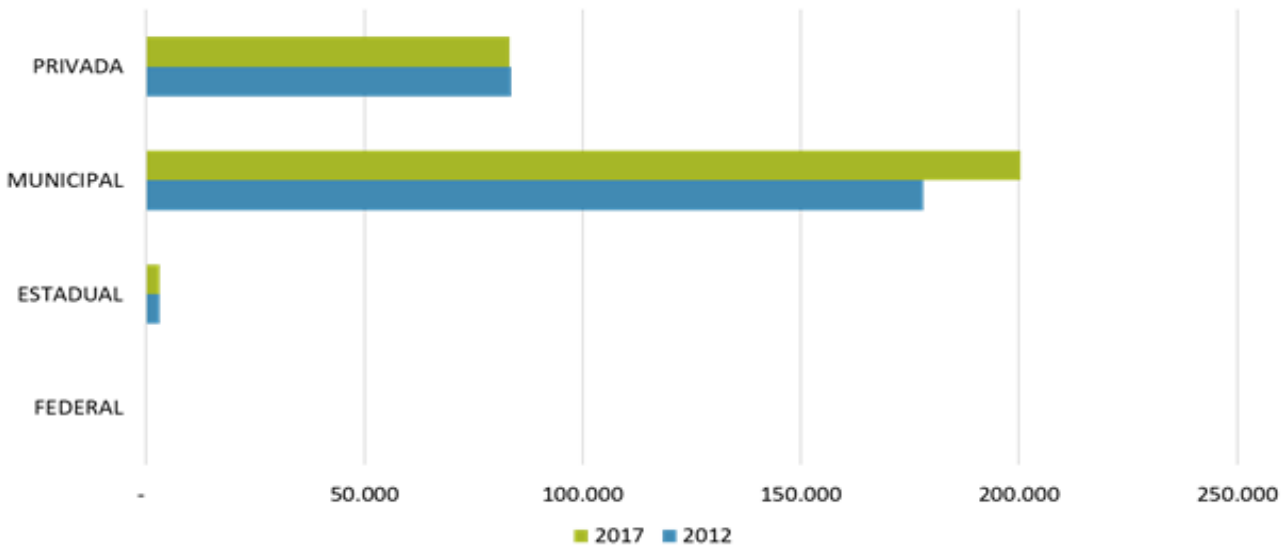
Por outro lado, houve um expressivo acréscimo de turmas na pré-escola. A mudança mais significativa se deu no âmbito municipal, que de 177.998 turmas de pré-escola, saltou para 200.375 turmas voltadas para o atendimento das crianças de 4 e 5 anos, uma taxa de crescimento em torno de 12,5%.

Gráfico 3 – Expansão de estabelecimentos de Educação Infantil no Brasil – Pré-Escola



Fonte: Sinopse Estatística da Educação Básica 2012/2017
Elaboração: Adriane Guimarães de Siqueira Lemos

Gráfico 4 – Número de turmas para atendimento da Educação Infantil – Pré-Escola.



Fonte: Sinopse Estatística da Educação Básica 2012/2017
Elaboração: Adriane Guimarães de Siqueira Lemos

Esses dados dão a entender que a ampliação do atendimento e, consequentemente, o cumprimento da meta 1, tem se dado por meio da estratégia de criação de novas turmas. Houve, no período de 2012-2017, o declínio no número de turmas tanto dos anos iniciais quanto dos anos finais do ensino fundamental nas escolas municipais, totalizando uma redução em torno de 10,84% no atendimento pela rede pública municipal. Os dados parecem indicar, portanto, que essas novas turmas da pré-escola estão nas escolas de ensino fundamental, isto é, ampliação mediante a oferta compartilhada com o ensino fundamental (REIS *et al.,* 2015).

Gráfico 5 – Número de turmas para atendimento do Ensino Fundamental

Fonte: Sinopse Estatística da Educação Básica 2012/2017
Elaboração: Adriane Guimarães de Siqueira Lemos

Estudos apontam outros elementos da relação da expansão *versus* qualidade como o número elevado de crianças por sala, a adoção da jornada parcial, formação dos professores e a utilização de programas não formais, de caráter socioeducativo (CAMPOS; CAMPOS, 2012). As metas e estratégias do PNE 2014-2024 e os indicadores do atendimento da educação evidenciam, assim, os embates pelo direcionamento da educação infantil no Brasil e sinalizam para determinado projeto que tem se consubstanciado nas políticas educacionais.

Algumas considerações

A meta 1 do PNE 2014-2024 revela o acordo possível nos embates existentes pelo direcionamento da educação infantil e que se traduzem nos tensionamentos educação *versus* assistência, público *versus* privado, focalização *versus* direito, inclusão *versus* exclusão e expansão *versus* qualidade.

A oferta da educação infantil, em cumprimento à meta 1, tem se ampliado, ainda que marcada pela lógica economicista e em dissonância com defesas do campo, como a unicidade da educação infantil, a expansão com qualidade socialmente referenciada, a oferta na rede pública e entendida enquanto campo da educação.

Assim, faz-se necessário entender e aprofundar o debate e as intencionalidades no discurso da educação infantil no campo da assistência e da rede privada, bem como na compreensão do direito à educação e no significado de qualidade nessa etapa da educação básica. Nesse sentido, os dados informam tendências para a oferta e para a qualidade do atendimento que necessitam ser problematizadas na perspectiva da forma de expansão.

Por fim, há outras questões apenas anunciadas neste texto, mas que precisam de maior aprofundamento: a oferta parcial/integral, a formação de professores, a avaliação da educação infantil, a escolarização da pré-escola, o avanço do setor confessional, a expansão pela via do aumento da quantidade de crianças por sala, entre outros aspectos que dizem da forma de efetivação da meta 1.

Referências

ADRIÃO, T.; BORGHI, R.; DOMICIANO, C. A. Educação infantil, ensino fundamental: inúmeras tendencias de privatização. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 7, p. 285–298, 2010. Disponível em: http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/87. Acesso em: 6 dez. 2018.

AGUIAR, M. A. da S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educ. Soc**, v. 112, p. 707–727, 2001. Campinas. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/04.pdf>. Acesso em: 6/12/2018.

APPLE, M. W. **Educando à direita:** mercados, padrões, Deus e desigualdade. São Paulo: Cortez, 2003.

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

BRASIL. **Lei n. 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Brasília, Congresso Nacional, 1996.

BRASIL. **Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Institui o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.**Brasília, 2001.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências**. Brasília, 2014.

BRASIL. INEP/MEC. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Microdados do Censo da Educação Básica 2012**. Brasília: MEC/INEP, 2012.

BRASIL. INEP/MEC. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2012**. Brasília: MEC/INEP, 2012.

BRASIL. INEP/MEC. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Microdados do Censo da Educação Básica 2017.** Brasília: MEC/INEP, 2017.

BRASIL. INEP/MEC. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2017.** Brasília: MEC/INEP, 2017.

CAMPOS, R. Educação Infantil e os organismos internacionais: quando focalizar não é priorizar. Trabalho apresentado no GT 07. **Anais da 31ª Reunião Anual da Anped**, p. 1–15, out. 2008. Caxambu.

CAMPOS, R. F. “Política pequena” para as crianças pequenas? Experiências e desafios no atendimento das crianças de 0 a 3 anos na América Latina. **Revista Brasileira de Educação,** v. 17 n. 49, p. 81–236, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v17n49/a04v17n49.pdf>. Acesso em: 8/1/2019.

CAMPOS, R. F.; CAMPOS, R. Políticas para a educação infantil e os desafios do novo Plano Nacional de Educação: similitudes e divergência entre as experiências brasileira e de outros países latino-americanos. *In:* FARIA, A. L. G. ; AQUINO, L. M. L. (org.). **Educação Infantil e PNE:** questões e tensões para o século XXI. Campinas, SP: Autores

Associados, 2012. p. 9-30.

CLÍMACO, A. C. de A. A Educação Infantil e o PNE: balanço e perspectivas. In: DOURADO, L. F. (org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020):** avaliação e perspectivas. Campinas, SP: Mercado de Letras. 2017. p. 25-46.

DOURADO, L. F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educ. Soc**, v. 31, n. 1, p. 677–705, 2010. Campinas. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/03. Acesso em: 29/1/2019.

DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação:** o epicentro das políticas de estado para a educação Brasileira. Goiânia: Editora Imprensa Universitária/Anpae, 2017.

DOURADO, L. F. (org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020):** avaliação e perspectivas. 2. ed. Goiânia: Editora UFG, Editora Autêntica, 2011.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. DE. A qualidade da educação : perspectivas e desafios. **Cad. Cedes,** Campinas, v. 29, n. 78, p. 201–215, 2009. Campinas. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v29n78/v29n78a04.pdf. Acesso em: 15 mar. 2019.

FARIA, A. L. G. de; AQUINO, L. M. L. de (org.). **Educação Infantil e PNE:** questões e tensões para o século XXI. Campinas, SP: Autores Associados, 2012.

GOMES, A. M.; CLÍMACO, A. C. DE A.; LOUREIRO, M. C. DA S.; LOUREIRO, W. N. A Educação Básica e o novo Plano Nacional de Educação. In: DOURADO, L. F. (org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020):** avaliação e perspectivas. 2. ed. Goiânia; Belo Horizonte: Editora UFG; Autêntica Editora, 2011. p. 69-103.

HOLANDA, L. J. A. de. O PNE e as políticas educacionais no debate atual. **Revista Inter Ação**, v. 30, n. 1, p. 57–74, 13. ago. 2005. Goiânia: Editora da UFG. Disponível em: https://www.revistas.ufg.br/interacao/article/view/1288/1340. Acesso em: 15 jan. 2019.

KUHLMANN JÚNIOR, M. **Infância e Educação Infantil:** uma abordagem histórica. 7. ed. Porto Alegre: Mediação, 2015.

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F. de; TOSCHI, M. S. **Educação escolar:** políticas, estrutura e organização. São Paulo: Cortez, 2003.

REIS, M. L. L.; VIEIRA, M. N. DE A.; LOVATTI, R. R. G.; ZUCOLOTTO, V. M.; CÔCO, V. O Plano Nacional de Educação: desafios no campo da Educação Infantil. **EccoS Revista Científica**, São Paulo: Centro Universitário Nove de Julho, n. 37, p. 77–92, 2015. Disponível em: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=71543111005. Acesso em: 8 set 2018.

ROSEMBERG, F. Expansão da educação infantil e processos de exclusão. **Cadernos de Pesquisa**, v. 107, p. 7–40, jul. 1999. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/cp/n107/n107a01.pdf. Acesso em: 30/1/2019.

ROSEMBERG, F. Organizações multilatereis, estado e políticas de educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 115, p. 25–63, mar. 2002. [online]. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/n115/a02n115.pdf>. Acesso em: 8/1/2019.

SAVIANI, D. Infância e Pedagogia Histórico-Crítica. *In:* A. C. G. Marsíglia (org.). **Infância e Pedagogia Histórico-Crítica**. Campinas, SP: Autores Associados, 2013. p. 247–280.

SAVIANI, D. O Plano Nacional de Educação e seus desdobramentos. In: N. S. C. Ferreira; M. I. Fontana; J. S. Salomé (org.). **Políticas públicas e gestão da educação:** desafios e compromissos - Volume 1. Curitiba: CRV, 2016. p. 21-41.

SILVA, P. R. da; DRUMOND, V. A educação infantil no contexto do PNE: a unidade na educação das crianças de 0 a 6 anos. In: A. L. G. de Faria; L. M. L. de Aquino (org.); **Educação Infantil e PNE:** questões e tensões para o século XXI. Campinas, SP: Autores Associados, 2012. p. 51-68.

VIEIRA, L. M. F. A Educação infantil e o Plano Nacional de Educação: as propostas da CONAE 2010. **Educação & Sociedade**, v. 31, n. 112, p. 809–831, 2010. CEDES. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302010000300009&lng=pt&tlng=pt Acesso em: 8 set. 2018.

SEÇÃO II

PNE, POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: DIREITO, CONCEPÇÕES, ORGANIZAÇÃO E GESTÃO

CAPÍTULO VIII

PNE, POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA NO BRASIL: EXPANSÃO, FLEXIBILIZAÇÃO E PRIVATIZAÇÃO

Luiz Fernandes Dourado[74]

Karine Nunes de Moraes[75]

Rosselini Diniz Barbosa Ribeiro[76]

Este artigo tem o objetivo de analisar a dinâmica da materialização da EaD na educação superior, envolvendo os marcos regulatórios e o movimento do campo, com especial destaque para o complexo processo de flexibilização regulatória demandado pelo setor privado. O processo expansionista da educação superior privada, desde seus primórdios, se expressa nos indicadores e dinâmicas de flexibilização da regulação, engendrados, sobretudo, após o ano de 2016 e consubstanciados no cenário atual de grave crise sanitária e social reforçada, dentre outras coisas, pela não materialização do Plano Nacional de Educação (PNE). A análise dos indicadores de expansão da educação superior a distância nos setores público e privado, bem como da dinâmica político-pedagógica incluindo a flexibilização da regulação, a estagnação da expansão da educação superior pública a distância no Brasil e, paradoxalmente, a expansão exponencial do setor privado coadunam-se e expressam-se nas assimetrias regionais e num processo de crescente privatização da oferta de cursos e de modalidades educativas na educação superior. Esse processo vai se complexificar, ainda mais, com a flexibilização normativa naturalizada pelo MEC e CNE, no cenário de crise sanitária da Covid-19. Discutir e problematizar esse cenário é a proposta basilar deste artigo.

Palavras-chave: Educação a Distância. Flexibilização. Regulação. Qualidade. Educação Superior.

[74] Professor Titular Emérito da UFG, Membro da Rede de Estudos e Pesquisas sobre Políticas Públicas e Educação (REPPE), Diretor da Anpae e membro do FNPE.

[75] Professora Adjunta da FE/UFG, participante da Rede de Estudos e Pesquisas sobre Políticas Públicas e Educação (REPPE).

[76] Doutoranda em Educação da FE/UFG, Técnica em Assuntos Educacionais da Diretoria de Educação a Distância do Instituto Federal de Goiás.

Introdução

A instituição da Educação a Distância (EaD) como modalidade educativa na educação superior é processo recente no Brasil, tendo como marco o final da década de 1980 e as dinâmicas expansionistas nas décadas de 1990, sobretudo nas duas primeiras décadas de 2000. O período foi demarcado por intensas disputas envolvendo temáticas como a relação público e privado, a democratização da educação básica e a expansão da educação superior decorrentes do processo de reabertura política e de transição democrática e de reformas de Estado. Assim, a EaD desenvolveu-se no bojo das reformas do Estado e do sistema educativo, em articulação com os processos transnacionais e com as lutas desencadeadas pelos movimentos pela garantia dos direitos sociais assegurados na Constituição Federal de 1988 (DOURADO, 2020).

No centro do debate para a implementação da modalidade emergiram questões acerca da concepção de EaD com qualidade, do papel das tecnologias digitais da informação e da comunicação e de seus profissionais, da produção de materiais didáticos e do discurso da modalidade como estratégia para a democratização do acesso ao ensino. Para além da discussão sobre as especificidades da EaD, outras questões como as relações entre Estado, sociedade e educação, a interpenetração da esfera pública e privada, em detrimento da esfera pública, e os processos de privatização e financeirização da educação ganharam centralidade, revelando os interesses em disputa, decorrentes dos processos de diversificação e de diferenciação das instituições de educação superior no país, possibilitados pela LDB nº 9.394/1996 (DOURADO, 2020).

Na esteira de toda a discussão sobre essa modalidade, a implementação da educação superior a distância contou com iniciativas para sua institucionalização, regulação[77] e avaliação, sinalizando a presença da EaD, a partir de balizamentos legais, na agenda educacional. Várias ações governamentais foram empreendidas para o desenvolvimento de estruturas e de programas, como por exemplo, com a criação da Secretaria de Educação a Distância do MEC (SEED), por meio do Decreto nº 1.917, de 27 de maio de 1996; de grupos de estudo e de assessoramento, do consórcio CEDERJ, do

[77] A respeito ver Dourado (2008).

Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), pelo Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006[78], dentre outras.

No que diz respeito ao movimento para sua regulação, alguns instrumentos legais e normativos marcaram a trajetória da modalidade. No momento atual, contudo, é possível distingui-los em dois períodos: antes e após os meados do ano de 2016. Essa distinção se deve ao fato de que os instrumentos do primeiro período visavam, em sua maioria, à estruturação, regulação, regulamentação e institucionalização da modalidade em uma perspectiva de oferta da educação superior a distância com qualidade. Já os documentos do segundo período evidenciam um movimento direcionado para a redefinição da regulação, atendendo demandas, de parte das Instituições de Ensino Superior (IES) privadas, no sentido da flexibilização, incluindo a defesa da autorregulação do setor. O intenso processo de flexibilização, em curso, favorece as estratégias para a manutenção da expansão da educação superior e a distância na perspectiva da lógica privado-mercantil, articulada ao movimento de fusões e de aquisições institucionais, além da formação de grandes conglomerados educacionais com a participação do capital internacional e nacional.

Este estudo parte do pressuposto de que a expansão da modalidade a distância não foi efetivada enquanto política pública estruturante, todavia materializou-se, sobremaneira, enquanto lógica de mercado, influenciando os processos de regulação e de regulamentação, contando, ainda, no caso do setor público, com programas e fomentos por meio da instituição do Sistema Universidade Aberta do Brasil e de editais. Ao longo do processo histórico, o esforço de regulação, de institucionalização e de estabelecimento de padrões de qualidade para a oferta de cursos superiores na modalidade EaD vai perdendo centralidade face a demandas efetivas do setor privado por processos de flexibilização regulatória e, em alguns casos, pela defesa da autorregulação da EaD pelas IES. Neste sentido, considera-se que a política de flexibilização regulatória se intensificou, e vem sendo naturalizada pelo governo federal e pelo CNE, no complexo cenário de pandemia decorrente da Covid-19.

[78] A respeito do histórico da EaD no país, incluindo consórcios e outros processos e dinâmicas pedagógicas, ver a dissertação "As políticas de formação de professores na modalidade a distância no Brasil – Uma orientação mundializada" (SANTOS, 2002).

Educação Superior a Distância no Brasil: estruturação enquanto modalidade

O crescimento da EaD na educação superior no país pode ser caracterizado a partir de vários recortes e delimitações[79]. Optou-se, neste artigo, pela periodização em três momentos. O primeiro, de movimentos pela estruturação da EaD como modalidade da educação, compreendendo o período de 1996 a 2006, com a aprovação da LDB e o processo sistemático de credenciamento de IES para a sua oferta em cursos de graduação[80]. O segundo, compreendido entre 2007-2015, foi o período de busca pela institucionalização da EaD e pela expansão da oferta pública e privada do ensino nesta modalidade. O terceiro período, a partir de 2016, é marcado por intensa flexibilização da regulação da modalidade, pela privatização acelerada e pelo aceno à indistinção das modalidades presencial e a distância.

No campo da educação superior, temos como marco o ano de 1996, com a aprovação da LDB e a definição da educação a distância como modalidade da educação. Em que pesem as disputas pela sua flexibilização por parte do setor privado, a legislação subsequente, até o período de 2016, teve o objetivo de regular os processos de gestão e de avaliação da modalidade, visando a assegurar a qualidade da educação ofertada, como será demonstrado nos parágrafos a seguir.

O Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010)[81] faz referência à EaD como modalidade que possibilita a ampliação de atendimento nos cursos presenciais, regulares

---

[79] A expansão da EaD na educação superior tem sido tratada sob diversos olhares e delimitações. A esse respeito ver, entre outros: Alonso (2018), Giolo (2018); Dourado (2017); Dourado, Santos e Moraes (2017), Lima (2013), Medeiros (2012).

[80] O pioneirismo da UFMT merece ser ressaltado. “No Estado de Mato Grosso, a Universidade Federal de Mato Grosso, por meio do seu Núcleo de Educação Aberta e a Distância (NEAD-IE), em parceria com a Universidade de Estado de Mato Grosso (UNEMAT), a Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso (SEDUC) e mais de setenta prefeituras, a partir de 1994, passou a implementar e desenvolver o primeiro curso de graduação a distância no País, visando à formação dos professores da rede pública que atuavam nas primeiras quatro séries do Ensino Fundamental. Foi também o primeiro curso de graduação a distância a ser reconhecido pelo MEC (Portaria nº 3.220, de 22/11/2002). A oferta desse curso fazia parte do “Programa Interinstitucional de Qualificação Docente em Mato Grosso", que tinha como meta profissionalizar todos os professores dos sistemas estadual e municipal de Educação, no Estado de Mato Grosso, até o ano de 2011”. Disponível em https://antigo.ufmt.br/ufmt/site/perfil/aluno/Cuiaba/ead/2065). Acesso em novembro de 2020. Importante, ainda, mencionar o credenciamento institucional pioneiro da UFMT para EaD. O MEC designou uma Comissão para avaliar a Universidade Federal do Mato Grosso, para fins de credenciamento - Portaria Sesu nº 2.385, de 10 de novembro de 1999. Merece realce o credenciamento, em 1999, de duas universidades públicas para a oferta de cursos nessa modalidade, a saber: Universidade Federal do Paraná e Universidade Estadual de Santa Catarina. A primeira IES privada foi credenciada em 2001 (SANTOS, 2008).

[81] A esse respeito ver Dourado (2012).

ou de educação continuada, articulando-a à meta de expansão do acesso à educação superior, tendo em vista que apenas 12% da população de 18 a 24 anos estava matriculada neste nível de ensino. A meta estabelecida era alcançar 30% desse corte até o ano de 2010, sendo 40% na esfera pública. A meta que previa a criação de novos estabelecimentos de ensino, contudo, foi vetada[82].

No ano seguinte, efetivou-se um processo de credenciamento de instituições de educação superior para a oferta de cursos na modalidade a distância (DOURADO, 2008, p. 900). Soma-se a isso a Portaria nº 2.253, de 18 de outubro de 2001, que regulamentou a possibilidade de que 20% da carga horária dos cursos presenciais fossem ofertadas a distância. No ano de 2001, registravam-se apenas16 cursos em EaD, sendo oferecidas 6.856 vagas, 6.618 ingressos e 5.359 matrículas. No ano de 2002, o número de cursos saltou para 46, e o número de vagas, para 24.389, representando um crescimento de 256%, enquanto o número de ingressos foi de 20.685, totalizando um crescimento de 213%. O número de matrículas, correspondente a 40.714, teve um crescimento de 659 % (BRASIL, 2001; 2002). No final do governo FHC (1995-2002), o país contava com apenas 12 IES públicas e 3 IES privadas credenciadas, num total de 15 IES. Ao fim do primeiro mandato do governo Lula (2003-2010), foram credenciadas 30 novas IES públicas e 53 IES privadas (Tabela 1).

Tabela 1: Número de cursos, vagas, ingressos e matrículas em EaD nos anos de 2001 e 2002

Ano	Cursos	Vagas	Ingressos	Matrículas
2001	16	6.856	6.618	5.359
2002	46	24.389	20.685	40.714

Fonte: Censo da Educação Superior (BRASIL, 2001; 2002).

No ano de 2003 (Tabela 2), registravam-se 16 IES públicas credenciadas para oferta de cursos de graduação EaD. Em 2006, alcançaram o total de 42, enquanto as IES privadas, que somavam apenas três, em 2003, passaram para 56, em 2006 (BRASIL, 2003; 2006a).

[82] A esse respeito ver Dourado, Santos e Moraes (2017).

Tabela 2: Número de instituições de ensino superior públicas e privadas credenciadas para a oferta de cursos de graduação na modalidade EaD nos anos de 2003 e 2006

Ano	Pública	Privada
2003	16	03
2006	42	56

Fonte: Censo da Educação Superior (BRASIL, 2003; 2006).

A promulgação do Decreto nº 5.622[83], de 19 de dezembro de 2005, regulamentou o art. 80 da LDB nº 9.394/1996, caracterizando a EaD como uma modalidade educativa que utiliza meios e tecnologias nos processos de mediação didático-pedagógica em tempos e espaços diversos, sinalizando a possibilidade da oferta da EaD nos diferentes níveis e modalidades de ensino, especialmente, na educação superior.

Os Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância[84], de agosto de 2007, sinalizaram que a EaD, antes de qualquer especificidade, deve ser compreendida como Educação. Também definiu que os referenciais de qualidade para projetos de cursos a distância deveriam contemplar as dimensões atinentes à concepção de educação e de currículo no processo de ensino e aprendizagem, os sistemas de comunicação, o material didático, a avaliação, a equipe multidisciplinar, a infraestrutura de apoio, a gestão acadêmico-administrativa e a sustentabilidade financeira, como elementos para a perspectiva de oferta de EaD com qualidade (BRASIL, 2007).

É necessário destacar que, a partir de 2006, muitas instituições federais passaram a ofertar cursos de graduação a distância sem credenciamento, por força da Portaria nº 873/2006, uma vez que o MEC havia autorizado as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) a ofertar cursos de graduação a distância sem o credenciamento anterior, em caráter experimental, por um período de até dois anos. Importante situar que esse processo visava à instituição da modalidade nestas IES públicas. Neste contexto, os atos formais de credenciamento dos programas Universidade Aberta do Brasil e Pró-Licenciatura, ambos coordenados pela Secretaria de Educação Básica, Secretaria de Educação Superior e

[83] Revogou o anterior, Decreto Federal n° 2.494/98, de 10 de fevereiro de 1998.
[84] A primeira versão dos Referenciais de Qualidade para Cursos a Distância é de 2003.

Secretaria de Educação Profissional, Técnica e Tecnológica, não foram substituídos[85] (BRASIL, 2006b).

A Universidade Aberta do Brasil, criada pelo Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006, insere-se no conjunto dos programas de indução da oferta pública de cursos superiores a distância fomentados pelo MEC, no âmbito do Fórum das Estatais pela Educação e Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Educação Superior (Andifes), para a articulação e a integração de um sistema nacional de educação superior a distância, voltada para a ampliação e interiorização da oferta de ensino superior gratuito e de qualidade no Brasil (BRASIL, 2006c). O processo de interiorização da educação superior, graduação e pós-graduação, dar-se-ia em sistema de consórcios e de parcerias, envolvendo as Ifes para a oferta dos cursos, e os municípios, estados e Distrito Federal e as IES, para a oferta de polos de apoio presencial[86]. Também, em parceria com instituições de ensino superior e com as secretarias estaduais e municipais de educação, seria impulsionada a oferta de cursos, vagas e matrículas na modalidade EaD. Tudo isso sendo desenvolvido no âmbito do Sistema UAB, certamente impactou a geopolítica e a capilaridade institucional da oferta da EaD nas instituições públicas a partir do binômio expansão e interiorização, ainda que fomentado por meio de editais, em detrimento à adoção de políticas educacionais e de Estado efetivas para o setor.

A despeito de seu incipiente nível de institucionalização, a UAB impeliu a interiorização e a oferta de cursos, criando vagas e matrículas na modalidade a distância no setor público, por meio da indução governamental atrelada ao fomento por meio de editais. Esse processo, marcado, como já dissemos acima, por incipiente nível de institucionalização[87] e realizado, em muitos casos, em estruturas e dinâmicas pedagógicas-

[85] A esse respeito ver: Dourado (2008). O artigo situa, ainda, a estruturação na Capes de diretorias e CTC direcionados à educação básica.

[86] A meta do Sistema UAB era de implantar aproximadamente 850 polos de apoio até o ano de 2010. Atualmente são 555 polos distribuídos entre os 26 estados e Distrito Federal, sendo que 288 são da primeira etapa (todos em atividade) e 267 da segunda fase (em implantação), sendo 85 polos na Região Norte, 176 polos na Região Nordeste, 45 polos na Região Centro-Oeste, 97 polos na Região Sul e 152 polos na Região Sudeste (BRASIL, 2020). Como veremos, a UAB impulsionará a interiorização e a oferta de cursos, vagas e matrículas na modalidade a distância no setor público, por meio do fomento governamental à adoção da EaD. Esse processo, marcado por incipiente nível de institucionalização e efetivando, em muitos casos, em estruturas e dinâmicas pedagógicas-administrativas vinculadas as Reitorias ou Pró-reitoras dessas IFES, significou um incremento, sem precedentes, da oferta desta modalidade no setor público federal.

[87] Ao analisar o Decreto nº 5.800/2006 Lima (2014, p. 25) infere que ele pode ter prejudicado "[...] o processo de institucionalização da EaD nas IES públicas, porque favorece a execução de projetos isolados, em detrimento de um arranjo institucional para a oferta da modalidade EaD".

administrativas vinculadas às Reitorias ou às Pró-reitoras dessas IFES, significou um incremento sem precedentes da oferta desta modalidade no setor público federal.

Educação Superior a Distância no Brasil: expansão e privatização

As políticas e as ações gestadas ao longo dos anos 2005 e 2006, como a criação do Sistema UAB e o programa Pró-Licenciatura, tiveram impacto consistente na oferta pública de cursos de graduação a distância, particularmente, na área de formação de professores, nos anos seguintes do segundo mandato do governo Lula (MEDEIROS, 2012), mesmo a oferta privada tendo se tornando predominante neste período.

Quando comparado ao ano de 2006, o ano de 2007 registra um crescimento de 26% no número de IES credenciadas para a oferta de cursos de graduação EaD. Os números correspondem a 19 IES a mais do que em 2006, alcançando um total de 97 instituições, sendo 48 públicas e 49 privadas; 59 novos cursos a distância, representando um crescimento de 16,9%; um aumento de 89,4% no número de vagas, com 727.520 vagas a mais, e de 1.387 cursos. O número de matrículas a distância cresceu 78,5%, representando 7% do total de matrículas em cursos de graduação, enquanto que, no ano anterior, o total dessas matrículas havia sido aproximadamente 4,2%. O número de concluintes cresceu 15%, e o número de ingressos, 42,2%, percentual bem inferior ao de novas vagas criadas (BRASIL, 2009).

Em 2007, quando o número de IES privadas torna-se maior do que o das públicas, delimita-se uma nova etapa no crescimento da modalidade EaD no país, entrando em sua fase de institucionalização e de franca expansão privada em sua oferta. Neste ano, das 369.766 matrículas em cursos de graduação EaD, 275.557 delas (74,5%) concentraram-se na esfera privada, enquanto a pública respondeu por apenas 94.209 matrículas (25,5%). Das 1.541.070 vagas ofertadas, a esfera privada ofertou 1.432.508 (92,96%) e a pública 108.562 (7,04%). No fim desse período, em 2015, os dados da EaD no setor privado avançam efetivamente, de modo que o número de matrículas em cursos de graduação a distância alcançou o total de 1.393.752, em 1.473 cursos, sendo 90,8% no setor privado, correspondente a 1.265.359 matrículas, e 9,2% no setor público, equivalente a 128.393 matrículas (BRASIL, 2015) (Tabela 3).

Tabela 3: Número de matrículas e vagas total e por esfera administrativa no ano de 2007 e 2015

Ano	Matrículas			Vagas		
	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada
2007	369.766	94.209	275.557	1.541.070	108.562	1.432.508
2015	1.393.752	128.393	1.265.359	2.731.556	245.841	2.485.715

Fonte: Censo da Educação Superior (BRASIL, 2007; 2015).

A despeito deste cenário, no PNE 2014-2024[88], a modalidade a distância ficou subsumida entre as 254 estratégias, sendo mencionada em algumas delas, como por exemplo, nas estratégias 10.3. (educação de jovens e adultos integrada à educação profissional); 11.3. (expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio); 12.2. (ampliação de vagas, expansão e interiorização de educação superior, por meio da UAB); 12.20 (oferta de graduação e pós-graduação) e 14.4. (expansão da pós-graduação stricto sensu). Em todas elas, a EaD apresenta-se como eixo de democratização e, portanto, de acesso à EJA, ao ensino médio profissional e, sobretudo, à educação superior - graduação e pós-graduação.

As vagas criadas com as dinâmicas de expansão e de interiorização para a democratização do acesso à educação superior pública no Brasil não atingiram o mesmo patamar do setor privado (OLIVEIRA; DOURADO, 2017). Consoante a este contexto, situa-se a meta 12 do PNE 2014-2024, cujo objetivo era elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e da expansão em, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público, uma vez que esses dados, em 2012, correspondiam a 28,7% de taxa bruta de matrícula, 15,1% de taxa líquida de matrícula, sendo 27% no setor público (BRASIL, 2013).

No ano de 2015, o número de matrículas cresce em ritmo menor do que no ano anterior, registrando-se queda no número de ingressos de -4,6% nos cursos de graduação a distância e -6,6% no presencial, em que pese o número de vagas disponíveis e não

[88] A respeito do monitoramento e da avaliação do PNE ver Dourado (2017a; 2017b).

preenchidas atingir o número de 504.358. Em 2015, foram registradas 8.531.655 matrículas, sendo 2.782.480 (32,1%) em cursos a distância. Do total de matrículas em EaD, 2.731.556 (91%) concentraram-se na esfera privada, tendência que se manteve no ano de 2016 (BRASIL, 2016a).

Na esteira dos esforços e dos movimentos para a implementação da modalidade a distância, foi aprovada a Resolução CNE/CES nº 1, de 11 de março de 2016, que estabeleceu, nas “Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância”, a definição da Ead como modalidade educativa a ser efetivamente institucionalizada, tendo por eixo a articulação entre o Plano de Desenvolvimento Institucional, o Projeto Pedagógico Institucional e o Projetos Pedagógicos dos Cursos das IES. A referida resolução também abordou aspectos intrínsecos à EaD, considerando a infraestrutura física e tecnológica, os recursos humanos necessários ao apoio pedagógico, tecnológico e administrativo, o acompanhamento da aprendizagem, a configuração dos polos de EaD, os profissionais da educação e a avaliação e a regulação da modalidade. Dispôs, ainda, sobre a indissociabilidade da EaD do desenvolvimento institucional, devendo ser, portanto, uma modalidade de educação prevista, planejada e integrada ao projeto da respectiva IES.

A Resolução nº 1/2016 foi resultado de ampla discussão, estudos, reuniões, audiências públicas por parte de uma Comissão ampliada composta por conselheiros, atores do campo, defensores da educação pública e privada, representações de classes, governamentais e associações (BRASIL, 2020), evidenciando interesses em disputa. As defesas desses grupos traduziram os embates do campo e delimitaram duas posições:

> de um lado, movimentos em defesa de dinâmicas, normas e padrões de qualidade que contribuíssem para a melhoria da qualidade, a partir de defesa do processo de regulação e, de outro, sinalizações no sentido de flexibilização dos marcos regulatórios e de ampla defesa da EaD como caminho inexorável para a democratização da educação superior. (DOURADO, 2020, p. 34).

Diante do exposto, a Resolução CNE/CES nº 1/2016 é considerada, neste artigo, como referência em termos de concepção e base para as políticas e para os processos de avaliação e de regulação dos cursos oferecidos pelas IES na modalidade a distância, tendo em vista a abordagem dos aspectos relacionados à estrutura institucional e à organização

curricular, à metodologia das atividades acadêmicas, aos processos educacionais, administrativos, avaliativos e regulatórios para a EaD e a sua construção por meio de ampla participação da sociedade civil e política, além da forte representação da Câmara de Educação Superior em sua composição.

Nesta direção, a Resolução CNE/CES nº 1/2016 define que

> [...] a educação a distância é caracterizada como modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica, nos processos de ensino e aprendizagem, ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, políticas de acesso, acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, de modo que se propicie, ainda, maior articulação e efetiva interação e complementariedade entre a presencialidade e a virtualidade "real", o local e o global, a subjetividade e a participação democrática nos processos de ensino e aprendizagem em rede, envolvendo estudantes e profissionais da educação (professores, tutores e gestores), que desenvolvem atividades educativas em lugares e/ou tempos diversos. (BRASIL, 2016b, p. 1).

Define, ainda, que essa modalidade educacional

> [...] deve compor a política institucional das IES, constando do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), do Projeto Pedagógico Institucional (PPI) e dos Projetos Pedagógicos dos Cursos (PPC), ofertados nessa modalidade, respeitando, para esse fim, o atendimento às políticas educacionais vigentes, às Diretrizes Curriculares Nacionais, ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e aos padrões e referenciais de qualidade, estabelecidos pelo Ministério da Educação (MEC), em articulação com os comitês de especialistas e com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). (BRASIL, 2016b, p. 1).

A despeito da aprovação da Resolução nº 01/2016, que representou um avanço na busca da efetivação de padrão de qualidade para a modalidade EaD, o ano de 2016 é marcado por vários retrocessos no campo das políticas públicas, a partir do *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, e pelo estabelecimento de políticas de ajuste fiscal que vão impactar as políticas públicas. Teve especial realce nesse processo, a promulgação da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. E, ainda, pela sanção da Lei nº 13.365, de 29 de novembro de 2016, que alterou as regras do pré-sal, o Regime de Partilha, drenando, portanto, os recursos novos previstos para a educação.

Nas políticas educacionais, um conjunto de medidas regressivas são adotadas e consubstanciadas em 2018 e 2019, resultando na secundarização das diretrizes, metas e estratégias do PNE 2014-2024, especialmente, nos contornos da projetada expansão e democratização da educação superior pública no país. Merecem ser ressaltados, ainda, os cortes de recursos para as universidades, sobretudo, em relação ao seu custeio e investimento.

Com o golpe de 2016, consolida-se uma agenda política de desmontes, tendo por eixo a minimização das políticas sociais e a maximização das políticas de expansão do capital, de modo que o cenário brasileiro para a expansão da educação superior e a distância não é somente de mercantilização e de privatização. É também

> [...] um cenário de financeirização que é mundial, mas que conta com as especificidades do País, encontrando eco e espaço efetivo nas políticas e ações desencadeadas, sobretudo no pós-golpe de 2016, e nos ajustes e minimização do papel do Estado no tocante às políticas sociais. (DOURADO, 2020, p. 40).

A trajetória da modalidade a distância no Brasil revela que, assim como acontece com as demais políticas educacionais brasileiras, o movimento para a sua efetiva materialização é marcado por uma lógica de “descontinuidade como o marco da continuidade” (DOURADO, 2020, p. 25), de modo que muitos programas e ações federais são afetados. O Sistema Universidade Aberta do Brasil, direcionado prioritariamente à formação de professores, é um exemplo da redução do fomento, via editais de concessão de bolsas. O sistema é precariamente mantido e tem sua continuidade reduzida e sob risco. Segundo Lima (2013, p. 136), esse modelo de fomento “[...] limita a capacidade do Estado, pois pode ficar à mercê das políticas de governo, não se tornando estável ao longo do tempo”. Ou seja, as políticas para a EaD, reduzidas a programas, configuram-se como políticas de governo, as quais, num contexto de ajustes fiscais, são secundarizadas, comprometendo a garantia de condições objetivas para um maior grau de institucionalização e maior participação na sua proposição e materialização (DOURADO, 2020).

A despeito das condições objetivas e dos resultados negativos de certas experiências institucionais, a materialização do Sistema UAB revelou, paradoxalmente, contornos e capilaridade sinalizadores de que a sua consolidação deveria se dar por meio de política de Estado (DOURADO, 2020). Todos os esforços governamentais desse período para a

construção de marcos regulatórios e para a implementação da modalidade a distância reiteram uma perspectiva de defesa da institucionalização da EaD e "[...] gradativamente agregam valor ao sistema, contribuindo com a discussão das questões e demandas político-pedagógicas e de infraestrutura" (DOURADO, 2020, p. 40).

Educação Superior a Distância no Brasil: regulação e flexibilização em disputa

Na esteira do intenso movimento de expansão da educação superior e a distância no Brasil, um processo acelerado de flexibilização da regulamentação da modalidade favorece a ampliação exponencial das IES privadas, reiterando a perspectiva de mercantilização em curso. A possibilidade de expansão decorre de movimento do setor privado em prol de maior autonomia para as IES se autorregularem, podendo criar vagas e cursos em modalidade diferente da já ofertada, favorecendo as fusões e as aquisições institucionais na formação de conglomerados educacionais. Observa-se, assim,

> [...] uma contrarreforma, bastante conservadora e privatista, no campo da educação, por meio de amplo processo de (des)regulação que favorece a expansão privada mercantil. A orientação e lógica mercantil se fazem presentes e predominantes nos instrumentos legais e nas ações e programas produzidos, da creche à pós-graduação. (DOURADO; OLIVEIRA, 2018, p. 40).

Dentre esses instrumentos flexibilizatórios, destacam-se o Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, que revogou o Decreto nº 5.622/2005 e, dentre outras providências, permitiu o credenciamento "[...] exclusivamente para a oferta de cursos de graduação e de pós-graduação *lato sensu* na modalidade a distância" (BRASIL, 2017a, p. 2). Na esteira deste, o Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, ampliou as flexibilizações e permitiu o credenciamento de IES para a oferta de cursos na modalidade presencial, a distância, ou em ambas as modalidades; concedeu às faculdades a atribuição de registrarem seus diplomas de graduação, de acordo com determinados critérios; possibilitou às IES credenciadas a oferta de cursos de pós-graduação *lato sensu* e a simplificação do processo para reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos das IFES. O horizonte das flexibilizações, considerando as prerrogativas de autonomia num sistema marcado pela

diferenciação e diversificação institucional, abre possibilidades para que parcelas das IES possam ampliar seu número de vagas, criar novos cursos e polos, inclusive em município diverso daquele do ato do credenciamento e em modalidade diferente do curso já ofertado.

Na mesma direção, a Portaria MEC nº 1.428, de 28 de dezembro de 2018, possibilitou a oferta de 20% da carga horária de cursos presenciais na modalidade a distância, estendendo a possibilidade de ampliação deste percentual para até 40% nas IES que possuam pelo menos um curso de graduação com Conceito Institucional - 4, excetuando-se os cursos de graduação presenciais das áreas da saúde e das engenharias. Já a Portaria nº 2.117, de 6 de dezembro de 2019, revogou a Portaria nº 1.428/2018 e avançou sobre o processo de flexibilização com a ampliação da previsão de uso de 40% da carga horária a distância em cursos de graduação presenciais para as IES que obtivessem o Conceito Institucional - 3, com exceção apenas para o curso de Medicina. Este movimento carece de estudo pormenorizado, uma vez que a demanda para a ampliação da carga horária foi tensionada desde o período de construção da Resolução CNE/CES nº 1/2016, todavia não sendo acatada no documento. Isso pode ter demonstrado que o debate ampliado por diferentes setores da sociedade impediu retrocessos no campo (DOURADO, 2020) num dado período histórico. A nova conjuntura e a persistência dos embates, num cenário de políticas de ajustes, constitui-se, entretanto, em cenário fértil para a efetiva flexibilização da legislação, mesmo que atropelando a Resolução CNE/CES nº 1/2016, ainda em vigor[89].

O ano de 2020 é ainda mais emblemático para considerar natural a flexibilização da modalidade a distância, com especial relevo no contexto emergencial da crise sanitária da Covid-19, que aprofunda, ainda mais, a crise social e política vivenciada no país. Neste contexto, a opção foi por secundarizar a EaD como modalidade educativa e naturalizar a adoção de “atividades não presenciais” que, no caso da educação superior, efetivam-se, sobretudo, a partir da adoção de ensino remoto majoritariamente por meio de plataformas privadas e sem as condições mínimas no tocante à acessibilidade de estudantes, bem como em relação à formação dos profissionais da educação, dentre outros limites, pedagógicos e técnicos.

Na contramão de definição de políticas públicas para garantir condições político-pedagógicas e técnicas no contexto do necessário isolamento social, opta-se por flexibilizar

[89] Importante situar que, em 2020, a Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação aprovou a criação e a instalação de uma comissão dessa câmara, com a finalidade explícita de revogar a Resolução CNE/CP nº 1/2016, assumindo a flexibilização regulatória como eixo dos trabalhos daquele colegiado.

as exigências e o padrão de qualidade adotando “[...] propostas e formatos pedagógicos, cuja grande ênfase é de abordagem meramente conteudista, em detrimento de uma concepção de educação mais ampla” (DOURADO, 2020, p. 43).

Pela via da (des)regulamentação e da flexibilização, as normativas desse período naturalizam as “atividades não presenciais” e abrem a possibilidade para que as instituições de ensino superior redirecionem as atividades pedagógicas presenciais para atividades pelo formato online, sem a garantia de efetivo acesso às plataformas, os conteúdos e as dinâmicas pedagógicas assumindo um tom burocrático que manteve, em muitas instituições, a realização das avaliações sem efetivo acompanhamento das atividades pedagógicas oferecidas. Os pareceres do CNE e as normativas do MEC, num cenário de não efetivação de políticas nacionais para a educação, no contexto da crise sanitária, flexibilizam ainda mais o ensino. Ao secundarizar as exigências para sua oferta na modalidade a distância, estes dispositivos legais naturalizaram as “atividades não presenciais” e direcionaram a definição de estratégias de oferta educacional para as instâncias estaduais e municipais, sobretudo em relação à educação básica. Assim, os documentos que deveriam nortear a educação brasileira desconsideraram a Resolução CNE/CES nº 1/2016, em vigor, e estabeleceram orientações e sugestões que não se constituíram em diretrizes nacionais para a garantia da educação com qualidade para todos.

Merece destaque, neste contexto, considerar que a ação do MEC, efetivada, sobretudo, a partir de edição de Portarias, foi no sentido da flexibilização da modalidade EaD. A Portaria MEC nº 343, de 17 de março de 2020, por exemplo, dispôs sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais para as IES integrantes do sistema federal de ensino, enquanto durar a situação da pandemia do novo Coronavírus, sendo ajustada pelas portarias nº 345, de 19 de março de 2020, e nº 356, de 20 de março de 2020. A Portaria MEC nº 345/2020 vedou a aplicação da substituição das práticas profissionais de estágios e de laboratórios, mas autorizou a substituição das disciplinas teóricas-cognitivas do primeiro ao quarto ano, devendo tal iniciativa ser comunicada ao MEC, por meio de ofício. A Portaria MEC nº 356/2020 flexibilizou a formação de professores por meio da utilização da plataforma AVAMEC e da oferta de cursos online do Programa Tempo de Aprender, que ofertam cursos de curta duração, dissonantes com o Decreto nº 8.752, de 9 de maio de 2016, em vigor, que dispõe sobre a política nacional de formação para os profissionais da educação básica em atendimento à meta 15 do PNE.

Os Pareceres do CNE seguem na esteira da flexibilização da modalidade EaD. O Parecer CNE/CP nº 5, de 28 de abril de 2020, que trata da reorganização do calendário escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da Covid-19, considerava, sem indicadores de avaliação da EaD nas IES, que existia "expertise e maturidade da Educação a Distância em cursos superiores" (BRASIL, 2020, p. 16) e propõe:

> [...] reinterpretar os limites das aulas e outras atividades acadêmicas que podem ser ofertadas a distância. [...] Aqui se trata de ampliar a oferta de cursos presenciais em EaD e de criar condições para realização de atividades pedagógicas não presenciais de forma mais abrangente a cursos que ainda não se organizaram na modalidade a distância, com a experiência já admitida de oferta de 40% de atividades a distância para cursos presenciais, sistemas AVA e outras plataformas tecnológicas de EaD. (BRASIL, 2020, p. 16).

O Parecer CNE/CP nº 11/2020, que apresentou "Orientações Educacionais para a Realização de Aulas e Atividades Pedagógicas Presenciais e Não Presenciais no contexto da Pandemia", seguiu na mesma direção e, ainda que tenha apresentado um "breve diagnóstico da educação superior no contexto da pandemia", não aportou contribuições efetivas a esse nível de ensino e seguiu naturalizando as atividades não presenciais. Ao invés de estabelecer diretrizes e parâmetros pedagógicos explícitos, o CNE opta por sinalizações gerais que justificam a flexibilização da EaD como modalidade educativa. A esse respeito é singular a afirmação do referido parecer de que

> O relevante é que haja a adequada metodologia pedagógica aplicada às atividades práticas, de forma a propiciar o aprendizado de conteúdos concernentes e integradores de competências esperadas nas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) dos cursos. A proximidade entre objetos de aprendizagem elegidos pelas práticas com as teóricas devem corresponder à construção das competências e facilitar a aplicação interdisciplinar do currículo. **As formas não presenciais de aprendizado por meio de práticas e estágios podem ainda conter flexibilidades disponíveis pelos sistemas de tecnologias digitais aplicados, de forma a ampliar o processo de interação com diversos ambientes de trabalho e a troca em diversos níveis, de experiências teórico-práticas compartilhadas**. (BRASIL, 2020, p. 9, grifos nossos).

A esse respeito, o CNE, por meio do Parecer CNE/CP nº 11/2020, capitula diante dos embates, sobretudo, das demandas advindas do setor privado, num contexto de grave crise sanitária, e renuncia de suas prerrogativas ao decidir por sinalizar sugestões nos pareceres

exarados sobre a temática ao invés de estabelecer diretrizes nacionais aos sistemas, instituições e profissionais da educação. Essa opção é fortemente consubstanciada nas considerações finais do Parecer CNE/CP nº 11/2020, ao afirmar que

> As orientações para realização de atividades presenciais e não presenciais no processo de reorganização dos calendários escolares e replanejamento curricular, no contexto atual de pandemia, devem ser consideradas como sugestões aos sistemas de ensino, redes, escolas, professores e gestores em complementação ao Parecer CNE/CP nº 5/2020. Recomenda-se que as soluções encontradas, no âmbito das autonomias dos estados e municípios, considerem o desenvolvimento das competências e habilidades da BNCC a serem alcançados no replanejamento curricular de 2020-2021, com atenção especial às ações de recuperação das aprendizagens e processos avaliativos que resgatem a confiança dos estudantes no sucesso dos seus percursos escolares futuros". (BRASIL, 2020, p. 27).

A Portaria nº 433, de 22 de outubro de 2020, instituiu um Comitê de Orientação Estratégica (COE), para a elaboração de iniciativas de promoção à expansão das universidades federais por meio digital. De caráter consultivo, este comitê deverá orientar e construir estratégias para a elaboração de um "projeto de expansão da educação superior por meio digital", estimulando estudos e ações que viabilizem a EaD e o mapeamento das tecnologias para este fim e validade, visando a aprovar o referido projeto (BRASIL, 2020). Esta portaria sinaliza, como proposição governamental, a adoção do ensino remoto emergencial em detrimento da EaD, como modalidade educativa, o que poderá contribuir, ainda mais, para a não expansão presencial da educação superior pública federal e para a maior precarização destas instituições de ensino, durante e após a pandemia.

Considerações inconclusivas e a intensificação da flexibilização e da privatização no cenário da pandemia

Ao longo do texto, situamos o complexo cenário da EaD no país, apontando, entre outras questões, a ausência de uma política de Estado para a educação, especialmente, para a EaD; a significativa expansão da EaD na educação superior, especialmente no setor privado, e, paradoxalmente, o baixo nível de institucionalização dessa modalidade nas IES, além dos limites que se interpõem entre a regulação e as condições efetivas de oferta, incluindo a garantia de acessibilidade, dinâmicas formativas pedagógicas e tecnológicas, questões, enfim, que impactam a qualidade dos cursos oferecidos.

Esse cenário é intensificado, no atual momento da crise sanitária decorrente da Covid-19, pela ausência de políticas nacionais articuladas, bem como pela falta de Diretrizes Nacionais. O que temos são sinalizações vagas, que caminham em direção da flexibilização da regulação para a EaD, ou seja, temos um processo de apropriação naturalizada do fundo público a partir da adoção de plataformas e de outras proposições tecnológicas privadas, ainda que esforços variados, sobretudo de gestores, de profissionais da educação e de estudantes, tenham se efetivado, visando a garantir a oferta de “atividades não presenciais” com qualidade.

Diante da flexibilização da regulamentação da educação a distância e das recentes medidas governamentais, os educadores e educadoras, estudantes, brasileiros e brasileiras, aprovam o Manifesto do Fórum Nacional Popular de Educação (2020), em defesa da democracia, da vida, dos direitos sociais e da educação, sinalizando que

> os dois últimos Governos oscilam, assim, entre o estabelecimento de “Teto” para investimentos sociais, propostas de desvinculação dos recursos financeiros para políticas públicas, ou investem na instalação de uma perversa disputa de recursos entre áreas igualmente importantes, como no caso da saúde e da educação. Avançam, ainda, na orientação de aplicação de recursos públicos no setor privado, no apoio a projetos que secundarizam a rede pública, além de promoverem a diferenciação das redes por meio da militarização, da gestão por organizações sociais e por diversas modalidades de parcerias público-privadas em detrimento do setor público. Apresentam proposições unilaterais que fazem retroceder as políticas e a gestão da educação e secundarizam o Plano Nacional de Educação, além de inviabilizarem o diálogo democrático sério com as entidades acadêmicas, estudantis e sindicais da educação básica e superior. (FNPE, 2020, p. 6-7).

Neste complexo cenário, repensar as políticas e a gestão da Educação Superior a Distância no Brasil constitui-se em significativo desafio que envolve várias proposições e nos remetem ao estabelecimento do efetivo monitoramento e avaliação das ações em curso, objetivando avançar no estabelecimento de marcos políticos e pedagógicos e em padrões de qualidade e de acessibilidade que contribuam para a melhoria da qualidade da educação superior no país. A dinâmica de flexibilização da regulação em curso e da projetada vai na contramão desse processo e poderá, se plenamente efetivada, contribuir ainda mais para o processo de interpenetração esfera pública e privada, em detrimento da esfera pública,

naturalizando os processos de privatização e de financeirização em curso na educação superior no país.

A defesa de políticas nacionais estruturantes e intersetoriais, construídas com ampla participação dos entes federados e articuladas ao Plano Nacional de Educação, apresenta-se como um importante desafio a ser enfrentado. Nesta direção, consubstanciamos a proposição do Manifesto do FNPE de construção de plataforma pública, garantia de padrão de qualidade, potencialização de comunidades de aprendizagem em rede multimídia, sólida formação dos profissionais da educação e por garantia de efetivas políticas de acesso, acompanhamento e avaliação compatíveis a tais novas demanda. A esse respeito, o Manifesto advoga:

> Um outro caminho que precisa ser fortemente considerado e apoiado por nossas instituições é a construção de uma Plataforma Pública, que pode ser viabilizada por consórcio de Universidades e Instituições de Educação Básica públicas, entidades acadêmicas, sindicais e estudantis, para apoiar e mobilizar projetos pedagógicos e formativos, no sentido de dar concretude à ação docente e às práticas pedagógicas mediadas por tecnologias educacionais de acesso livre, públicas e gratuitas.
>
> Essa Plataforma Pública, a partir da expansão da Rede Nacional de Pesquisa (RNP), utilizando banda larga, como direito público e gratuito (Marco Civil da Internet - Lei nº 12965 de 23 de abril de 2014) deve ser viabilizada por políticas públicas consistentes, integradoras e intersetoriais entre Comunicação, Ciência, Educação e Tecnologia, e pela destinação de recursos públicos, como por exemplo do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST- Lei nº9.998 de 17 de agosto de 2000), de destinação específica. Estas políticas, articuladas ao fortalecimento do pacto federativo, devem propiciar as condições e o investimento massivo para o desenvolvimento de ambientes de natureza educativa interativa. Aliado a isso, devem ser oferecidos processos pedagógicos e formativos na perspectiva conceitual de potencialização de comunidades de Aprendizagem em rede multimídia, suportadas por sólida formação dos profissionais da educação e por políticas de acesso, acompanhamento e avaliação compatíveis a tais novas demanda. (FNPE, 2020, p. 14-15).

O Manifesto sinaliza, ainda, que

> É preciso se estar atento, portanto, às movimentações de empresários da educação e, assim, assumir posição contrária à privatização e à

> desqualificação da educação pública, ratificando que as atividades formativas a serem efetivadas na pandemia, e depois dela, devem envolver a participação direta e permanente das comunidades e dos profissionais da educação, das instituições educativas de educação básica e superior em consonância com os projetos pedagógicos institucionais das escolas e dos sistemas. Some-se a isso a garantia de padrão de qualidade articulada à formação humana, à promoção da justiça social e da cidadania para toda a sociedade brasileira.
>
> Importante demarcar, ainda, que devem ser adotadas políticas de Estado (o que implica garantia de condições objetivas e reforço ao financiamento) que venham a resguardar os direitos à vida e à educação e, por conseguinte, promover e resguardar processos formativos de qualidade na educação básica e na educação superior. Tais políticas de Estado, construídas democraticamente, em diálogo com a sociedade e em articulação com os sistemas e órgãos normativos, com as instituições educativas de educação básica e superior, devem ser harmônicas às necessárias medidas para a reorganização do calendário educacional pelo país em decorrência da situação de emergência em saúde pública (incluindo financiamento estável). O eixo deste esforço de coordenação e cooperação deve ser a segurança de estudantes e dos profissionais da educação, em todo o território nacional, sempre orientada para a garantia da vida e da manutenção de vínculos educativos, pautados pelo necessário diálogo social. (FNPE, 2020, p. 15-16).

Em consonância com essas proposições, sinalizamos que a pandemia da Covid-19 evidenciou a importância e a centralidade do Estado no que diz respeito à garantia de políticas públicas sociais de saúde, assistência social e educação, reiterando a priorização de agenda e políticas educacionais consistentes, sintonizadas ao PNE, direcionadas à garantia de educação pública, gratuita, laica, democrática e de qualidade social para todos. Considerando a complexidade do cenário atual e, sobretudo, as consequências do processo de flexibilização da modalidade a distância, em curso no país, ressaltamos que “é preciso não renunciar à exigência de padrão de qualidade e de efetiva institucionalização da modalidade, como definido pela Resolução[90], importante aliada para aqueles que defendem uma educação superior de qualidade” (DOURADO, 2020, p. 42).

Referências

ALONSO, K. M.; SILVA, D. G. A educação a distância e a formação on-line: o cenário das pesquisas, metodologias e tendências. **Educação & Sociedade,** Campinas, v. 39, n. 143, p. 499-514, jun. 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/es/v39n143/1678-

[90] O artigo ratifica a importância da Resolução CNE/CES nº 1/2016. Ressalta, contudo, que uma comissão foi criada, no CNE, neste contexto de flexibilização, com o intuito de revogar o referido instrumento normativo.

4626-es-39-143-499.pdf. Acesso em: 03 dez. 2020. DOI: https://doi.org/10.1590/es0101-73302018200082

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). **Painel dos cortes:** atualizado em 24 setembro de 2019. Disponível em: http://www.andifes.org.br/painel-dos-cortes/. Acesso em: 27.11.2020.

BRASIL. **Lei nº 9.394,** de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394_ldbn1.pdf. Acesso em: 30 out. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 5.800**, de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB, 2006c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm. Acesso em: 8 de jul. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 5.622,** de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/dec_5622.pdf. Acesso em: 30 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância.** Brasil: MEC, 2007. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/refead1.pdf. Acesso em: 30 out. 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resumo técnico Censo da Educação Superior – 2007.** Brasília, DF: MEC, 2009. Disponível em: http://download.inep.gov.br/download/superior/censo/2007/Resumo_tecnico_2007.pdf. Acesso em: 07 dez. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Resolução CNE/CES nº 1,** de 11 de março de 2016. Estabelece as Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância. Brasília: CNE, 2016b. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/docman/marco-2016-pdf/35541-res-cne-ces-001-14032016-pdf/file. Acesso em: 27 out. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 8.752,** de 9 de maio de 2016. Dispõe sobre a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica. Brasília, DF: Presidência da República, 2016c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8752.htm. Acesso em: 03 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.057,** de 25 de maio de 2017. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2017a. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9057.htm. Acesso em: 30 out. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.235,** de 15 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. Brasília, DF: Presidência da República, 2017b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9235.htm. Acesso em: 30 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 873**, de 7 de abril de 2006. DOU de 11/4/06, seção 1, p. 15. Brasília, 2006b.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa de formação inicial para professores em exercício no ensino fundamental e no ensino médio**- Pró-Licenciatura. Propostas conceituais e metodológicas. Brasília: MEC, 2005.

BRASIL. Ministério da Educação. **Sistema Universidade Aberta do Brasil.** Distribuição nacional dos 555 pólos da Universidade Aberta do Brasil. Disponível em http://portal.mec.gov.br/politica-de-educacao-inclusiva?id=12265. Acesso em: 27/11/2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 2.117,** de 6 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a oferta de carga horária na modalidade de Ensino a Distância – EaD em cursos de graduação presenciais ofertados por instituições de Educação Superior – IES pertencentes ao Sistema Federal de Ensino. Brasília, DF: MEC, 2019. Disponível em: https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Portaria-mec-2117-2019-12-06.pdf. Acesso em: 28 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 343,** de 17 de março de 2020. Dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais enquanto durar a situação de pandemia do Novo Coronavírus - COVID-19. Brasília, DF: MEC, 2020a. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=18/03/2020&jornal=515&pagina=39. Acesso em: 30 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 345,** de 19 de março de 2020. Altera a Portaria MEC nº 343, de 17 de março de 2020. Brasília, DF: MEC, 2020b. Disponível em: https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Portaria-mec-345-2020-03-19.pdf. Acesso em: 30 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 356,** de 20 de março de 2020. Dispõe sobre a atuação dos alunos dos cursos da área de saúde no combate à pandemia da COVID-19

(coronavírus). Brasília, DF: MEC, 2020c. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-356-de-20-de-marco-de-2020-249090908. Acesso em: 30 out. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP nº 5,** de 28 de abril de 2020. Reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual em razão da Pandemia da Covid-19. Brasília, DF: CNE, 2020d. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=14511-pcp005-20&category_slud=marco-2020-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 03 nov. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP nº 9,** de 8 de junho de 2020. Reexame do Parecer CNE/CP nº 5/2020, que tratou da reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da COVID-19. Brasília, DF: CNE, 2020e. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=147041-pcp009-20&category_slug=junho-2020-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 03 nov. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP nº 11,** de 7 de julho de 2020. Orientações Educacionais para a Realização de Aulas e Atividades Pedagógicas Presenciais e Não Presenciais no contexto da Pandemia. Brasília, DF: CNE, 2020f. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=148391-pcp011-20&category_slug=julho-2020-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 03 nov. 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Superior.** Brasília: Inep, 2001.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Superior.** Brasília: Inep, 2002.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Superior.** Brasília: Inep, 2003.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Superior.** Brasília: Inep, 2006a.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Superior.** Brasília: Inep, 2013.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Superior.** Brasília: Inep, 2015.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Superior.** Brasília: Inep, 2016a.

DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação (2011-2020):** avaliação e perspectivas. 2. ed. Goiânia, Belo Horizonte: UFG, Autêntica, 2012. v. 01.

DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação:** o epicentro das políticas de estado para educação brasileira. Goiânia: Editora Imprensa Universitária, ANPAE, 2017a.

DOURADO, L. F. (org.). **Plano Nacional de Educação – PNE 2014/2014:** Avaliação e Perspectivas. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2017b.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação superior a distância: novos marcos regulatórios? **Educação & Sociedade,** Campinas, v. 29, n. 104, p. 891-917, out. 2008. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/es/v29n104/a1229104.pdf. Acesso em: 08 dez. 2020. DOI: https://doi.org/10.1590/S0101-73302008000300012.

DOURADO, L. F.; SANTOS, C. A.; MORAES, K. N. A modalidade Educação a Distância no Plano Nacional de Educação (2014-2024): ausências e suas consequências. *In*: DOURADO, L. F. (org.). **Plano Nacional de Educação – PNE 2014/2014:** avaliação e perspectivas. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2017. p. 173-197.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. Base Nacional Comum curricular (BNCC) e os impactos nas políticas de regulação e avaliação da educação superior. *In:* AGUIAR, M. A.; DOURADO, L. F. (org.). **A BNCC na contramão do PNE 2014-2024:** avaliação e perspectivas. Recife: Anpae, 2018. p. 38-43.

FÓRUM NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO. **Manifesto dos educadores e educadoras, estudantes, brasileiros e brasileiras:** em defesa da democracia, da vida, dos direitos sociais e da educação, 2020. Disponível em: https://fnpe.com.br/acesse-o-manifesto-dos-educadores-e-educadoras-estudantes-brasileiros-e-brasileiras/. Acesso em: 02 dez. 2020.

GIOLO, J. Educação a Distância no Brasil: a expansão vertiginosa. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE**, [S.l.], v. 34, n. 1, p. 73 - 97, abr. 2018. ISSN 2447-4193. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/82465. Acesso em: 08 dez. 2020. DOI: https://doi.org/10.21573/vol34n12018.82465.

LIMA, D. C. B. P. **Políticas públicas de EaD no ensino superior**: uma análise a partir das capacidades do Estado. 2013. 285 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

LIMA, D. C. B. P. **Projeto CNE/UNESCO 914BRZ1142.3 Desenvolvimento, aprimoramento e consolidação de uma educação nacional de qualidade - EaD na educação superior**. Produto 2 - Documento técnico contendo estudo analítico do processo de expansão de EaD ocorrido no período 2002-2012, particularmente no que se refere aos cursos de formação de professores nas IES públicas e privadas Contrato nº SA-4021/2013. Brasília: MEC, CNE, 2014. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16511-produto-02-estudo-processo&Itemid=30192. Acesso em 28 nov. 2020.

LIMA, D. C. B. P.; OLIVEIRA, J. F. Institucionalização da EaD pública no Brasil: limites e potencialidades do processo. VALDEZ, D.; ASSIS, L. M. **Políticas e História da Educação:** saberes, tempos e lugares. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2016. p. 111-134.

MEDEIROS, S. **Políticas de Educação a Distância na formação de professores da educação básica no Governo Lula da Silva (2003-2010):** embates teóricos e políticos de um campo em disputa. 2012. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2012.

OLIVEIRA, J. F.; DOURADO, L. F. A educação superior no Plano Nacional de Educação (2014-2024): expansão e qualidade em perspectiva. *In:* DOURADO, L. F. (org.). **Plano Nacional de Educação – PNE 2014/2014:** avaliação e perspectivas. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2017. p. 105-137.

SANTOS, C. A. **As políticas de formação de professores na modalidade a distância no Brasil:** uma orientação mundializada. 2002. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2002.

SANTOS, C. A. **A expansão da educação superior rumo à expansão do capital: interfaces com a educação a distância**. 2008. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

CAPÍTULO IX

A META 12 DO PNE (2014-2024) E A PRIVATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA: CONCEPÇÕES DE SOCIEDADE EM DISPUTA

Frederico Dourado Rodrigues Morais[91]

Este trabalho, a partir dos dados do Censo do Ensino Superior, analisou a expansão do setor privado na Educação Superior Brasileiro entre 2012 e 2017, tendo em vista o Plano Nacional de Educação (2014-2024), especificamente a Meta 12 e seus respectivos indicadores, a fim de compreender as mediações envolvidas nesse processo de privatização pautado por uma lógica Neoliberal. Nesse sentido, optou-se por um estudo teórico que desvelasse os projetos societários em disputa, expondo que a educação superior no Brasil tem sua expansão direcionada por instituições privadas e, por conseguinte, vinculada a seus interesses.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação. Educação Superior. Privatização. Neoliberalismo.

Introdução

Em 25 de junho de 2014, a então presidenta Dilma Rousseff sancionou, sem vetos, a lei n. 13.005/2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação (2014-2024). O texto aprovado, após tramitar por quatro anos no Congresso e de receber inúmeras mudanças relativas ao projeto original, foi bem recebido pela comunidade acadêmica e por diversos movimentos sociais, sem, no entanto, significar

[91] Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás.

consenso ou que tenha sido alvo de muitos debates no meio educacional. O Plano Nacional de Educação – PNE estabeleceu 20 metas e 254 estratégias para o período de 2014 a 2024, de forma a atender todos os níveis e modalidades da Educação Escolar no Brasil.

Para a Associação Nacional de Pós Graduação em Educação (ANPED), o PNE foi "uma vitória da sociedade civil e dos que defendem a educação pública de qualidade[92]", acrescentando que esta seria "mais um instrumento de luta em defesa da educação de qualidade para todos".

A Educação Superior, que nas últimas décadas foi marcada por sua expansão e por políticas de democratização no acesso, é tratada diretamente no PNE (2014-2024) em três metas, sendo que duas dessas são direcionadas à ampliação do acesso (meta 12 e 14) e uma terceira foca na melhoria da oferta (meta 13), por meio da ampliação dos quadros docentes com titulação de mestre ou doutor.

Outra característica, contudo, tem sido marcante na Educação Superior brasileira, ou seja, a crescente participação do setor privado. Dados apontam que, desde a década de 1970, o número de matrículas nas instituições privadas supera em muito as matrículas públicas.

Tabela 01 - Percentual de matriculados na graduação presencial, por categoria administrativa, Brasil, 1933-2010

Ano	% Pública	% Privadas	Nº Total
1933[b]	56,3%	43,7%	33.723
1960[a]	57,4%	42,6%	98.691
1965[b]	56,2%	43,8%	325.082
1970[a]	49,5%	50,5%	425.478
1980[a]	35,7%	64,3%	1.377.286
1990[a]	37,6%	62,4%	1.540.080
2000[a]	32,9%	67,1%	2.694.245
2010[a]	26,8%	73,2%	5.449.120

Fontes: **a** (CORBUCCI; KUBOTA; MEIRE, 2016), **b** (DURHAM, 2003).
Elaboração do autor.

Desde as reformas promovidas a partir de 1968 (CORBUCCI; KUBOTA; MEIRE, 2016), uma nova lógica tem organizado a educação superior no Brasil, quando o setor privado

[92] PNE é sancionado pela Presidenta Dilma. **Portal da ANPED**, 26/06/2014. Disponível em: http://www.anped.org.br/news/pne-e-sancionado-pela-presidenta-dilma. Acesso em: 10 mar. 2019.

passou a ter protagonismo, diferente do que era nos anos anteriores, como mostra a tabela 1. Não por acaso, a ampliação da oferta por parte do segmento público é alvo da Meta 12 do PNE (2014-2024). Esta meta se organiza em três objetivos: a elevação da taxa bruta de matrícula na graduação; a elevação da taxa líquida, assegurando que, pelo menos, 40% das novas matrículas ocorram no segmento público.

Por isso, estudar o ensino superior no Brasil passa, necessariamente, por compreender a dinâmica histórica e social que se materializa nas disputas de interesses entre os setores públicos e os privados. E, como indica DURHAM (2003), existe uma especificidade brasileira na expansão do setor privado, diferente do que aconteceu em outros países da América Latina e ocorrido também na Europa, onde o sistema de ensino superior era concentrado em Universidades públicas estatais laicas e nas instituições católicas. No Brasil, explica DURHAM (2003), além das instituições confessionais e de escolas superiores sem fins lucrativos, proliferaram, a partir da década de 1960, outro tipo de instituição, não confessional e não universitária que se organizaram segunda a lógica empresarial, objetivando, principalmente a obtenção de lucros.

Assim, a despeito de sua importância, o Plano Nacional de Educação (2014-2024) foi, em seu processo de aprovação, e é, na sua efetivação, um campo de disputas de concepções de sociedade, de educação e de escola. Contrapontos e projetos societários divergentes, portanto, estão presentes no PNE (2014-2024). Um jogo estabelece-se entre formas de ver e de agir em face das diversas questões que se colocam diante do espaço social e das relações entre os sujeitos.

> A análise do PNE, na seara das políticas educacionais, explicita, portanto, processo e concepções em disputa, suscitando, ainda, particularidades, que nos permitem indicar o duplo papel ideológico desse movimento – a negação e, paradoxalmente, a participação da sociedade nas questões educacionais –, mediatizado por uma concepção política, cuja égide consiste, no campo dos direitos sociais, na prevalência de uma cidadania regulada e, consequentemente, restrita. Compreender os nexos interinstitucionais de implementação de políticas educacionais, por meio de uma política pública, no caso o PNE, implica destacar que as imbricações entre a realidade social dinâmica e os atores sociais são permeadas por categorias analíticas (teórico-conceituais) e procedimentos políticos (fins visados), cuja materialização se efetiva na intersecção entre regulamentação, regulação e ação política, marcados por disputas que traduzem os embates históricos entre as classes sociais e, ao mesmo tempo, os limites estruturais que demarcam as relações sociais capitalistas. (DOURADO, 2010, p. 679).

É necessário, então, que se tenha clareza das disputas envolvidas, principalmente quando se pretende dialogar com as Políticas Públicas, “campo marcado pela polissemia e por interesses diversos, por vezes, contraditórios” como afirma DOURADO (2016, p. 12), para assim, desvelarmos os conflitos existentes entre o Público e o Privado no Plano Nacional de Educação (2014-2024), especificamente no Ensino Superior, considerando as concepções presentes neste embate, suas consequenciais e seus desdobramentos para o país.

Nesse sentido, com base nos dados do Censo do Ensino Superior[93], organizados pelo MEC/INEP, e na sintese teórica realizada a partir dos autores estudados, é que este trabalho pretende compreender as mediações envolvidas no embate entre o Público e o Privado na educação superior brasileira, tendo em vista o estudo da Meta 12 e de seus respectivos indicadores, apreendendo, desta forma, as contradições que se materializam no Plano Nacional de Educação (2014-2024) e suas consequências para a Educação Superior do país. Para tanto, optou-se pelos dados do Censo dos anos de 2012, primeiro ano após o PNE anterior, e não pelos dados de 2017, último censo divulgado.

O panorama da educação superior e a meta 12 do PNE (2014-2024)

Até a década de 1960, o Brasil contava com 98.691 matrículas, sendo que, entre 1933 e 1960, o número de matrículas tem um aumento de 192%, o que poderia ser considerado grande, se não tivesse havido um aumento ainda maior entre 1960 e 1965. Esse aumento foi de 229%, um índice significativo em apenas 5 anos[94]. Para Durham (2003), esse crescimento representou uma adequação à demanda dos setores econômicos emergentes, fruto do desenvolvimento urbano-industrial, mas que, em termos percentuais, demonstrou uma incapacidade de absorver o aumento da demanda por ensino superior do final dos anos de 1960, ~~o~~ alimentando a pressão por reformas e mudanças no ensino superior no país.

Por esse motivo, a partir da metade da década de 1960 até o final dos anos de 1970, houve uma ampliação significativa do ensino superior universitário, ou não-universitário, e o aumento da participação da iniciativa privada. “Para atender à demanda massiva que se

[93] Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior. Acesso em: 10 mar. 2019.
[94] Ver dados na Tabela 01 apresentada no início do texto.

instaurava, o setor público precisava criar não apenas outros tipos de cursos, mas outros tipos de instituições" (DURHAM, 2003, p. 209).

Assim, além de ser marcada por um início tardio, com as primeiras instituições criadas apenas em 1808, e tendo a primeira universidade somente na década de 1930, a Educação Superior no Brasil também carrega outra marca, que é o estabelecimento precoce de um pujante setor privado paralelo ao setor público (DURHAM, 2003).

> Não se trata mais, de fato, da coexistência de sistemas públicos e privados com missões e objetivos semelhantes como antes. Trata-se de um outro sistema que subverte a concepção dominante de ensino superior centrada na associação entre ensino e pesquisa, na liberdade acadêmica e no interesse público. (DURHAM, 2003, p. 191).

O setor privado na educação superior passa, mais robustamente a partir da década de 1980, a adquirir um protagonismo no número de matrículas bastante emblemático, comportando mais de 60% das matrículas de graduação (Tabela 01). Também é a partir desta década que as políticas educacionais são convergidas ao que Harvey (2008) chama de consentimento neoliberal, institucionalizadas nas ações de organismos internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, que passam a exercer grande influência nos sistemas educacionais de países como o Brasil.

> Os organismos internacionais, a partir dessa realidade, passaram a determinar as metas que os países devem atingir, também em matéria de educação. Assim é que alguns organismos assumiram de forma velada o papel dos ministérios de educação. (MAUÉS, 2003, p. 93).

Especificamente na educação superior, o modelo neoliberal de educação manifesta-se por meio da redução dos recursos nas instituições públicas, pela omissão do Estado diante do crescimento indiscriminado de instituições de ensino superior privadas e pelas estratégias de expansão do ensino superior baseadas em sua diversificação e fragmentação.

Dentre as indicações oferecidas por estas instituições, porém, sem dúvida alguma, foi o Banco Mundial que teve o maior poder de "convencimento", visto que, enquanto organismo financiador, vincula a execução ou não das políticas por ele recomendadas à concessão ou não de empréstimos ao país em questão.

Os empréstimos concedidos pelo Banco Mundial não se limitam, entretanto, às obrigações monetárias do empréstimo, mas agregam condicionalidades. No campo da educação, essas condições estão relacionadas à flexibilidade dos países para implementar reformas profundas, capazes de atrair financiamentos de investidores privados, especialmente para o ensino técnico e superior. Dessa maneira, cabe a afirmativa de que a política educacional sofre as influências do “pensamento do banco” (NETO, 2008, p. 190).

Neste sentido, o Banco Mundial institui, à medida que concede seus empréstimos, suas orientações quanto às reformas educacionais nos países em desenvolvimento. Entre as quais:

> [...] fomentar a maior diferenciação das instituições, incluindo o desenvolvimento de instituições privadas; proporcionar incentivos para que as instituições diversifiquem as fontes de financiamento, por exemplo, a participação dos estudantes nos gastos e a estreita vinculação entre o financiamento fiscal e os resultados; redefinir a função do governo no ensino superior; adotar políticas que destinadas a outorgar prioridade aos objetivos da qualidade e da equidade. (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 29).

Assim, com a redução dos investimentos realizados pela União na educação superior na década de 1990, demandadas pelos acordos junto aos organizamos internacionais, aumentou a discrepância entre a demanda (crescente) por educação superior e a oferta de vagas por instituições públicas, consolidando dessa forma a expansão do setor privado (DURHAM, 2003). No início do século XXI, o Brasil apresentava quase 70% dos seus alunos matriculados da Graduação em instituições privadas (Tabela 1), proporção essa que se manteve, com pequenas variações, até 2014, ano de início do atual PNE (2014-2024), e durante os primeiros anos de vigência do referido Plano. Essa relação entre matrículas no setor público e no setor privado colocam o Brasil como o segundo país com a maior proporção de alunos matriculados no setor privado, conforme relatório feito com os países da América Latina e do Caribe, perdendo apenas para o Chile (FERREYRA, 2017).

Tabela 02 - Proporção do número de matrículas em cursos de Graduação Presenciais e a Distância, por categoria administrativa, Brasil, 2012-2017

Ano	Total	Pública	% do Total	Privada	% do Total
2012	7.037.688	1.897.376	27,0%	5.140.312	73,0%
2013	7.305.977	1.932.527	26,5%	5.373.450	73,5%
2014	7.828.013	1.961.002	25,1%	5.867.011	74,9%
2015	8.027.297	1.952.145	24,3%	6.075.152	75,7%
2016	8.048.701	1.990.078	24,7%	6.058.623	75,3%
2017	8.286.663	2.045.356	24,7%	6.241.307	75,3%

Fonte: Censo do Ensino Superior/INEP.

De fato, esse cenário apresentado tem se consolidado nos últimos anos e, desde a vigência desse PNE, o setor privado tem mantido o número de matrículas, a quantidade de instituições e número de concluintes no ensino superior no Brasil. Em relação ao número de instituições, por exemplo, mais de 80% delas são privadas.

Tabela 03 - Percentual de Instituições de Educação Superior, por categoria administrativa, Brasil, 2012-2017.

Ano	Total	Pública	%	Privada	%
2012	2.416	304	12,6%	2.112	87,4%
2013	2.391	301	12,6%	2.090	87,4%
2014	2.368	298	12,6%	2.070	87,4%
2015	2.364	295	12,5%	2.069	87,5%
2016	2.407	296	12,3%	2.111	87,7%
2017	2.448	296	12,1%	2.152	87,9%

Fonte: Censo do Ensino Superior/INEP.

Quanto à oferta de vagas, a diferença se torna ainda maior, uma vez que 90% delas são ofertadas pelo setor privado. Cabe, contudo, um destaque especial em relação ao

aumento das vagas ocorrido no período de 2014 a 2017, quando o setor público cresceu apenas 3,8%, e o setor privado cresceu 36,6%.

Tabela 04 - Porcentagem do número de vagas, em cursos de Graduação presencial e a distância, por categoria administrativa, Brasil, 2012-2017

Ano	Total	Pública	%	Privada	%
2012	4.653.814	610.718	13,1%	4.043.096	86,9%
2013	5.068.142	577.974	11,4%	4.490.168	88,6%
2014	8.081.369	793.948	9,8%	7.287.421	90,2%
2015	8.531.655	764.616	9,0%	7.767.039	91,0%
2016	10.662.501	750.850	7,0%	9.911.651	93,0%
2017	10.779.086	823.843	7,6%	9.955.243	92,4%

Fonte: Censo do Ensino Superior/INEP[95].

Outro destaque importante são as matrículas realizadas, considerando as modalidades de ensino. Os dados, que já sinalizam a predominância destes estudantes no setor privado, indicam um número ainda maior quando se consideram apenas as matrículas na educação à distância. O setor privado tem respondido, desde 2015, por 90% das matrículas nessa modalidade. Enquanto o setor público reduziu suas matrículas, de 2014 a 2017, em 23,3%, o setor privado cresceu 29% no mesmo período.

Tabela 05 - Porcentagem do número de matrículas em Cursos de Graduação à distância, por categoria administrativa, Brasil, 2012-2017

Ano	Total	Pública	%	Privada	%
2012	1.113.850	181.624	16,3%	932.226	83,7%
2013	1.153.572	154.553	13,4%	999.019	86,6%
2014	1.341.842	139.373	10,4%	1.202.469	89,6%
2015	1.393.752	128.393	9,2%	1.265.359	90,8%
2016	1.494.418	122.601	8,2%	1.371.817	91,8%
2017	1.756.982	165.572	9,4%	1.591.410	90,6%

Fonte: Censo do Ensino Superior/INEP.

[95] Nos dados dos Censos de 2014 a 2017 é feita a soma das vagas novas, vagas de programas especiais e das vagas remanescentes. Nos anos de 2012 e 2013, os dados do censo apresentam apenas o indicador de vagas oferecidas.

Os dados acerca da educação superior brasileira nos primeiros anos de vigência do PNE (2014-2024) reforçam ainda mais uma hipótese – que a educação superior no Brasil tem sua expansão direcionada pelas instituições privadas e, por conseguinte, em função de seus interesses. Um bom indicativo para reforçar esta premissa é a análise pormenorizada da Meta 12 da Lei 13.005/2014[96] que diz:

> Meta 12: **elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior** para 50% (cinquenta por cento) **e a taxa líquida** para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, **assegurada a qualidade da oferta e expansão** para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) **das novas matrículas, no segmento público**. (BRASIL, 2014, p. 73, grifos nossos).

Esta meta sinaliza três indicadores[97]: a Taxa Bruta de Matrícula na graduação, que considera o total de matriculados em relação à população de 18 a 24 anos; a Taxa Líquida de Escolarização na educação superior, em que é considerado o número de matriculados e de concluintes da graduação entre 18 a 24 anos; e a participação do segmento público na expansão de matrículas de graduação, quando se pretende quantificar a contribuição das Instituições de Ensino Superior Públicas na expansão das matrículas de graduação.

As matrículas da população de 18 a 24 anos refletem a tendência já apontada no quadro geral das matrículas (tabela 02), indicando a predominância do setor privado. O destaque é que o crescimento acumulado no período do atual PNE no setor privado (9,7%) é mais que duas vezes maior que o do setor público (4,4%), na medida que o acumulado total foi de 8,1%.

---

[96] BRASIL, **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em 17mar. 2019

[97] BRASIL, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório Do 2o Ciclo De Monitoramento Das Metas Do Plano Nacional de Educação**. Brasília: INEP, 2018.

Tabela 06 - Porcentagem do número de matrículas na faixa etária de 18 a 24 anos, em Cursos de Graduação presencial e a distância, por categoria administrativa, Brasil, 2012-2017

Ano	Total	Pública	%	Privada	%
2012	3.559.010	1.132.875	31,8%	2.426.135	68,2%
2013	3.708.133	1.162.152	31,3%	2.545.981	68,7%
2014	3.945.329	1.178.793	29,9%	2.766.536	70,1%
2015	4.074.044	1.175.059	28,8%	2.898.985	71,2%
2016	4.127.755	1.198.667	29,0%	2.929.088	71,0%
2017	4.264.647	1.230.886	28,9%	3.033.761	71,1%

Fonte: Censo do Ensino Superior/INEP.

Importante reforçar que as matrículas desta população será parte da composição da Taxa Bruta de Matrícula, a qual o PNE (2014-2024) quantificou como meta chegar a 50%, e da Taxa Líquida de Escolarização, cuja meta é 33%.

Se considerarmos os dados de 2017, o país já alcançou 34,6% da taxa bruta, contudo alguns dados merecem ser sinalizados. Primeiro, que esta taxa, em 2012, era de 31,2%, o que nos aponta um crescimento bastante discreto no período. E por último, novamente, o setor privado apresenta-se com números expressivos no cenário geral, sendo responsável por 75% da taxa bruta alcançada naquele ano.

Tabela 07 - Taxa Bruta de Matrícula na graduação, por Categoria Administrativa, Brasil, 2012-2017

Ano	Total	Pública	Privada
2012	31,2%	6,9%	21,8%
2013	32,0%	7,3%	23,0%
2014	33,6%	7,5%	24,7%
2015	35,2%	7,7%	24,8%
2016	36,0%	9,3%	26,8%
2017	34,6%	8,9%	25,7%

Fonte: INEP. Painel de Indicadores para Monitoramento das Metas do PNE. Disponível em: http://inep.gov.br/web/guest/dados/monitoramento-do-pne/painel-de-indicadores. Acesso em: 09 mar. 2019.

Outro indicador da meta 12, a taxa líquida de escolarização, também utiliza os números das matrículas na faixa etária de 18 a 24 anos, o que sinaliza mais uma vez, a influência do setor privado nesta meta, já que ele detém o predomínio das matrículas, do número de vagas, do número de concluintes e do número de IES.

Por fim, nesse estudo dos dados da educação superior no Brasil, permeados pela análise da Meta 12 do PNE (2014-2024), chegamos ao indicador que sinaliza o crescimento do ensino público, ou pelo menos, a necessidade de sua expansão. Até aqui, fica clara uma presença quase que maciça do setor privado nesse crescimento, mas não podemos deixar de apontar a participação que o setor público tem na expansão das matrículas de Graduação, ao se considerar, inclusive, que a Meta 12 estabelece que o setor represente 40% desta expansão até 2024.

Tabela 08 - Participação do setor público na expansão das matrículas em cursos de Graduação Presenciais e a Distância em relação a 2012, Brasil, 2012-2017

Ano	Total	Crescimento Absoluto em relação a 2012	Privada	Pública	Crescimento Absoluto em relação a 2012	Participação do Setor Público
2012	7.037.688	-	5.140.312	1.897.376	-	-
2013	7.305.977	268.289	5.373.450	1.932.527	35.151	13,1%
2014	7.828.013	790.325	5.867.011	1.961.002	63.626	8,1%
2015	8.027.297	989.609	6.075.152	1.952.145	54.769	5,5%
2016	8.048.701	1.011.013	6.058.623	1.990.078	92.702	9,2%
2017	8.286.663	1.248.975	6.241.307	2.045.356	147.980	11,8%

Fonte: Censo do Ensino Superior/INEP.

Percebemos que, já quase na metade do período previsto para o PNE, o ensino público ainda não conseguiu alcançar metade da meta prevista para este indicador. Mais do que isso, de certa forma, fica indicado aqui, ou pelo menos consolidado, o papel protagonista do setor privado na Meta 12.

Torna-se cada vez mais evidente a proeminência de um modelo de expansão privatizante na educação superior do país, como apontado pelos números, e que tende a

impor cada vez mais uma hegemonia do setor privado na quantidade de matrículas, de IES e de vagas.

> Sob essa lógica econômica, ocorre a defesa da expansão da oferta de educação superior como substrato para criação de um forte capital humano e para a elevação do capital social do país, ou melhor, para criação das condições de investimento do capital produtivo nacional e internacional. A contraposição a esse movimento, ao rediscutir os marcos atuais, visa retomar a educação superior e seu papel social a partir de concepção ampla de educação e formação. (DOURADO; OLIVEIRA, 2017, p. 113).

Cabe, então, entender as consequências desse panorama para a educação superior brasileira e quais as implicações desse modelo de expansão pautado e alicerçado pelo setor privado, o qual, a cada ano, impõe sua hegemonia de forma quantitativa, consolidando seu modelo societário, sua concepção de educação e de escola.

> Como corolário da tendência de tudo ser transformado em mercadoria pela sociedade capitalista, é que se pode entender que os serviços educacionais, como um direito e um bem público, possam ser considerados como uma mercadoria, a educação-mercadoria, objeto de exploração de mais-valia ou de valorização. Isto não somente entre os empresários da educação, mas até certo ponto também para os interesses privado/mercantis no aparelho do Estado. (SGUISSARDI, 2009, p. 1013).

As universidades, espaços de intensos conflitos e de tensões, graças a seu caráter preeminentemente democrático e, da mesma forma, contraditório, passa a ser cooptada pelo projeto neoliberal no Brasil como forma de ampliar “os modos de pensamento que se incorporou às maneiras cotidianas de muitas pessoas interpretarem, viverem e compreenderem o mundo” (HARVEY, 2008, p. 13). E esse projeto implica em valores que se norteiam pela mercantilização do conhecimento e da vida.

A neoliberalização da educação superior brasileira

A iniciativa privada conquista um grande mercado consumidor, na medida em que, protegida pelo discurso da “democratização do ensino superior”, amplia suas possibilidades de gerar lucro. Neste contexto, é apresentada, com bastante astúcia e de forma eloquente,

a perspectiva de atendimento às demandas sociais por educação superior. Afinal, quem seria contrário ao aumento do número de matrículas no ensino superior, ao acesso do ensino superior por grupos populacionais tradicionalmente excluídos, à popularização da formação superior, ao desenvolvimento econômico, entre outros argumentos arrolados.

A proeminente presença do setor privado na educação superior não pode ser tratada como um mera ameaça circunstancial. Ela deve ser encarada como a consolidação de um projeto de sociedade. O que está em jogo são lógicas distintas, formas constitutivas dos sujeitos e das relações humanas. A privatização da educação superior evidencia um modelo dedicado à obtenção de lucro, à transformação de alunos em clientes e ao atendimento de demandas mercadológicas. Esta lógica compreenda a educação como uma conquista individual, e a educação superior, por consequência, passa a ser um local para aqueles que a podem alcançar e pagar por ela.

A lógica da educação pública é outra. Ela passa pelo atendimento da demanda dos estudantes enquanto sujeitos de direitos. É uma lógica que entende a educação como um bem público, como um direito social. Nesse sentido, o desenvolvimento de uma educação pública se sobrepõe ao ideário capitalista e mercantil.

> O desenvolvimento da educação e, especificamente, da escola pública entra em contradição com as exigências inerentes à sociedade de classes de tipo capitalista. Esta, ao mesmo tempo em que exige a universalização da forma escolar de educação, não pode realizá-la plenamente, porque isso implicaria a sua própria superação. Com efeito, o acesso de todos, em igualdade de condições, a escolas públicas organizadas com o mesmo padrão de qualidade viabilizaria a apropriação do saber por parte dos trabalhadores. Mas a sociedade capitalista funda-se exatamente na apropriação privada dos meios de produção. Assim, o saber, como força produtiva independente do trabalhador, define-se como propriedade privada do capitalismo. [...] Assim, a escola pública, concebida como instituição de instrução popular destinada, portanto, a garantir a todos os acessos ao saber, entra em contradição com a sociedade capitalista. (SAVIANI, 2007, p. 20).

Historicamente, faz parte das lutas dos trabalhadores a ampliação do acesso à educação, até como forma de inserção social e política. Porém, para o capital, esta expansão educacional se traduz em atender suas necessidades de qualificação da mão de obra necessária à modernização do processo produtivo.

Fica claro que, ao caminhar em direção à privatização da educação superior, descontruímos também a lógica da educação pública, garantidora de direitos e, mais do que isso, a educação pública tem seu alcance limitado, tornando-se cada vez mais distante sua efetivação na sociedade. A privatização da educação superior implica em sujeitar os interesses públicos e coletivos às motivações privadas, aos interesses particulares e ao viés mercantil.

Desta forma, quando nos deparamos com um avanço substancioso do setor privado, torna- se primário que seja dado a este avanço o tratamento adequado – como a expansão de um modelo de sociedade – o modelo Neoliberal.

Considerações finais

A expansão da educação superior foi e é vinculada a um projeto de universalização da educação. Esse projeto tornou- se pauta constante das reformas educacionais a partir dos anos de 1990 e se institui como bandeira social no Brasil. Por este projeto, facilitar o acesso aos diversos níveis de ensino para classes outrora excluídas, possibilitaria desenvolvimento social. Neste sentido, Mészáros (2006) é bastante esclarecedor, já que, para o autor, a universalização da educação só acontece conjuntamente com a universalização do trabalho. Portanto, pensar em universalização da educação fundamentada apenas numa realidade de expansão do ensino superior e no aumento ao acesso dos diferentes níveis de ensino, diante de uma realidade de concentração de renda e de uma clara precarização do trabalho revela-se uma estratégia fracassada.

> [...] As mudanças sob tais limitações, apriorísticas e pré-julgadas, são admissíveis apenas com o único e legítimo objetivo de corrigir algum detalhe defeituoso da ordem estabelecida, de forma que sejam mantidas intactas as determinações estruturais fundamentais da sociedade como um todo, em conformidade com as exigências inalteráveis da lógica global de um determinado sistema de reprodução. (MÉSZÁROS, 2006, p. 25).

Se, por um lado, a escolarização efetivamente age como um mecanismo de internalização do capitalismo, será um instrumento indutor do conformismo e subordinador dos indivíduos à ordem estabelecida. Por outro lado, o acesso ao ensino superior por parte

da classe trabalhadora constitui-se numa estratégia capaz de promover mudança nas estruturas sociais e tem servido, portanto, como espaço de disputas e de lutas sociais.

Quando o capitalista percebe, na ânsia de acesso ao ensino superior, um propenso e promissor mercado a ser explorado, transforma-o em mais um novo nicho comercial e um novo produto a ser comercializado. À medida que este promissor mercado se torna altamente concorrido, com o expressivo aumento de instituições privadas de ensino, o capitalista busca, então, diversificar seu produto, ampliar seu portfólio ao consumidor.

Ao fim, o que prevalece são os elementos que irão legitimar o aumento da produtividade, sob as mínimas condições de desperdício, ou seja, a amplificação da extrema precarização do trabalho e da completa perda da autonomia do trabalhador sobre o processo produtivo. Neste sentido, a escolarização não fará a menor diferença diante do complexo problema no qual o sujeito vive na sociedade, cujo capital intelectual deverá ser subjugado diante dos anseios capitalistas pelo lucro. Para Mészáros (2006, p. 25), uma reforma educacional não é concebida sem uma correspondente transformação social.

> No mesmo espírito, não só o controle do trabalho estruturalmente subordinado como também a dimensão do controle da educação tinha de ser mantida num compartimento separado, sob o domínio das personificações do capital na nossa época. É impossível mudar a relação de subordinação e de dominação estrutural sem a percepção da verdadeira – substantiva e não apenas igualdade formal (que é sempre profundamente afetada, se não completamente anulada pela dimensão substantiva real) – igualdade. É por isto que apenas dentro da perspectiva de ir para além do capital que o desafio de universalizar o trabalho e a educação, na sua indissolubilidade, pode surgir na agenda histórica. (MÉSZÁROS, 2006, p. 68).

É preciso lutar por políticas públicas de acesso e de permanência no ensino superior. É importante, sim, acompanhar, monitorar e cobrar as metas do Plano Nacional de Educação, ainda mais considerando que este foi fruto de muitas lutas e de debates. É, contudo, imprescindível ter a necessária compreensão da forma como os resultados estão sendo alcançados e a que projeto de sociedade eles atendem. Este é o grande alerta que os dados acerca da Meta 12 do PNE (2014-2024) nos oferecem. É preciso enfrentar os problemas decorrentes da privatização da educação superior e encará-los como um desafio crucial para aqueles que defendem a educação pública.

Referências

BANCO MUNDIAL. (1995). **La Enseñanza Superior: las lecciones derivadas de la experiencia**. Banco Mundial. Primeira Edição em Espanhol, junho de 1995. Washington-DC.

CORBUCCI, Paulo Roberto; KUBOTA, Luis Claudio; MEIRA Ana Paula Barbosa. **Reconfiguração Estrutural da Educação Superior Privada no Brasil: Nova Fase da Mercantilização do Ensino**. Brasília, IPEA: 2016. (Textos para Discussão - 2256). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2256.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2019.

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade**, v. 31, n. 112, p. 677–705, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302010000300003&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 16 mar. 2019.

DOURADO, Luiz Fernandes. **PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: Política de Estado para a educação brasileira**. Brasília: INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2016. (Série PNE em Movimento - Vol. 01).

DOURADO, Luiz Fernandez; OLIVEIRA, João Ferreira de. A Educação Superior no Plano Nacional de Educação (2014-2024): Expansão e Qualidade em Perspectiva. *In:* DOURADO, Luiz Fernandes (org.). **Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024):** Avaliação e Perspectiva. Campinas/SP: Mercado de Letras. 2017. p. 105-137.

DURHAM, Eunice R. Educação superior, pública e privada. *In:* BROCK, Colin; SCHWARTZMAN, Simon. (org.). **Os desafios da educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2003. p. 191–233.

FERREYRA, María Marta *et al.* **Em uma Encruzilhada Ensino Superior na América Latina e Caribe**. Directions in Development - Human Development. Washington: World Bank, 2017. Disponível em: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26489. Acesso em: 17 mar. 2019.

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

MAUÉS, Olgaíses Cabral. Reformas internacionais da educação e formação de professores. **Cadernos de Pesquisa**, n. 118, p. 89-118, mar. 2003.

MÉSZÁROS, Istvan. **A Educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo Editora, 2006.

NETO, Enéas Arrais; et al (org.). **Trabalho capital mundial e formação de trabalhadores.** Fortaleza, Editora Senac Ceará, 2008.

SAVIANI, Dermeval. Os desafios da educação pública na sociedade de classes. *In:* ORSO, Paulino José (org.). **Educação, Sociedade de Classes e Reformas Universitárias**. Campinas, SP: Autores Associados, 2007. p. 09-26.

SGUISSARDI, Valdemar. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. **Educação & Sociedade**, v. 29, n. 105, p. 991–1022, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302008000400004&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 6 mar. 2019

CAPÍTULO X

A EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E O PNE 2014-2024: UM ESTUDO DA META 12 E SEUS INDICADORES

Rosselini Diniz Barbosa Ribeiro[98]

Este artigo tem o objetivo de problematizar os resultados de evolução da meta 12 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, divulgados pela Diretoria de Estudos Educacionais (Dired/Inep) nos relatórios dos 1º e 2º ciclos de monitoramento das metas, tendo em vista o uso da base de dados Pnad-c (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua) e da taxa líquida de escolarização. Para isso, pretende-se apresentar as especificidades das bases de dados e os indicadores de monitoramento da meta, bem como analisar os resultados decorrentes de sua utilização, de modo a evitar a superestimativa dos resultados em relação à expansão da educação superior.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação. Meta 12. Indicadores de monitoramento.

Introdução

O monitoramento das metas de um Plano Nacional de Educação (PNE) provoca certas reflexões quanto ao processo não linear de proposição e materialização de políticas, programas e ações. No caso brasileiro, esse processo revela a polissemia de interesses dos atores envolvidos na efetivação ou secundarização das ações governamentais, reiterando a "lógica da descontinuidade/continuidade, por carência de planejamento de longo prazo e por políticas

[98] Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás.

de governo, em detrimento da construção coletiva, pela sociedade brasileira, de políticas de Estado" (DOURADO, 2010, p. 681). De igual modo, evidencia o que se compreende por direito à educação pública, gratuita e de qualidade social para todos e os esforços para sua garantia.

A aprovação do PNE 2014-2024, por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, demarca sua importância como política de Estado para a educação nacional no tocante à abrangência de metas, estratégias para os níveis, etapas e modalidades de ensino e como condição constitucional de articulação do Sistema Nacional de Educação (SNE) entre União, estados, Distrito Federal e municípios. Assim, é considerado eixo norteador e "epicentro" das políticas para a educação brasileira, tendo em vista que expressa

> [...] uma tessitura sócio-política que demarca questões mais abrangentes e complexas, envolvendo as agendas transnacionais, o Estado Nacional, a relação entre os entes federados, as especificidades do sistema educacional brasileiro. (DOURADO, 2017a, p. 26).

Fruto de ação democrática em três anos e meio de tramitação, o PNE 2014-2024 foi consolidado após dezenove audiências públicas, dois seminários nacionais, catorze seminários estaduais na Câmara e oito audiências públicas no Senado, sendo, portanto, resultado de amplo debate entre diversos atores – poder público, movimentos sociais, sociedade civil, setor privado da área educacional e formuladores de políticas públicas (BRASIL, 2014). E, para fins de participação no acompanhamento contínuo de evolução das metas, o art. 5º da Lei nº 13.005/2014 prevê a avaliação periódica e o monitoramento pelas seguintes instâncias: Ministério da Educação (MEC), Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; Conselho Nacional de Educação (CNE) e Fórum Nacional de Educação (FNE), as quais terão, dentre suas atribuições, a responsabilidade pela divulgação dos resultados do monitoramento, a proposição de políticas públicas para o cumprimento das metas e a análise e revisão do investimento público em Educação (BRASIL, 2014).

O mesmo artigo atribuiu ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep) a consolidação e a divulgação da evolução das metas, a cada dois anos, ao longo do período de vigência do Plano, assim como no art. 4º define a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), o censo demográfico e os censos nacionais da educação básica e superior como referência para o cálculo do desenvolvimento das metas.

Este estudo pretende analisar bases de dados e indicadores utilizados no cálculo para monitorar a expansão da educação superior prevista na meta 12, considerando as alterações nos Relatórios dos 1º e 2º Ciclos de Monitoramento das Metas do PNE 2014-2024, divulgados pela Diretoria de Estudos Educacionais do Inep (Dired/Inep), e suas implicações na análise dos dados, de modo a evitar uma superestimativa dos resultados. Para isso, o texto se estrutura, além desta introdução e das considerações finais, na abordagem de três aspectos basilares para a construção da temática: Os indicadores de monitoramento da meta 12 e seus desafios; Em movimento: PNE ou indicadores e base de dados da meta 12?; O que os dados sobre a expansão da educação superior indicam?

Os indicadores de monitoramento da meta 12 e seus desafios

No contexto de um PNE, os indicadores sinalizam os aspectos que necessitam de maior ou menor atenção por parte das políticas, bem como sua avaliação reafirma o compromisso e a responsabilidade para a ampliação do acesso e para a melhoria educacional em termos quantitativos e qualitativos. Em função dessa importância, o surgimento e a utilização de indicadores sociais no campo das políticas consolidam- se nas atividades de planejamento do setor público ao longo do século XX (BUSTELO, 1982).

No Brasil, a abertura política, a promulgação do Estado democrático de direitos, a partir da Constituição Federal de 1988, e a ampliação das políticas públicas sociais imputam aos diferentes setores da sociedade civil e do poder público a responsabilidade pelo monitoramento e pela avaliação das ações governamentais, de modo a garantir a materialização efetiva de seus diversos programas (JANNUZZI, 2001).

Nas últimas décadas, em função de maior acesso às fontes de informação, do surgimento das organizações sociais, da pressão popular pela transparência e da persistência de graves problemas, os indicadores passaram a fazer parte do vocabulário político na definição de prioridades e no acompanhamento da utilização dos recursos públicos para a verificação de sua efetividade (JANNUZZI, 2001). Desse modo, um indicador social é um instrumento para o diagnóstico da realidade, para o monitoramento e para a avaliação de políticas públicas,

> é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático

> (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma. (JANNUZZI, 2001, p. 15).

Em relação à educação, os indicadores são esforços metodológicos para traduzir uma realidade educacional em construção, reunindo várias dimensões, aspectos ou variáveis que permitam compreender os desafios educacionais, evidenciem os problemas a serem enfrentados, mas, sobretudo, viabilizem o que se pretende alcançar por meio do monitoramento (BRASIL, 2016a). Comumente são classificados de acordo com a área temática: indicadores de saúde, educacionais, habitacionais, demográficos, ou ainda, dicotomicamente em objetivos e subjetivos em função da natureza quantificável ou não quantificável, sugerindo "[...] o compromisso com a expressão mais analítica ou de síntese do indicador" (JANNUZZI, 2005, p. 145).

No tocante à meta 12 de expansão da educação superior com qualidade, Oliveira e Dourado (2017) sinalizam que a meta é ambiciosa diante dos desafios educacionais a serem alcançados, pois visa à transformação de um sistema de elite em um sistema de massa, criando condições para a universalização, favorecendo a igualdade de oportunidades, a inclusão social e a produção de conhecimento e desenvolvimento do País. O desafio se torna ainda maior, em função do ciclo de crescimento acelerado via setor privado, durante o período de 1995 a 2000, no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), sobretudo, após a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, 20 de dezembro de 1996, que, em seu art. 80, permitiu o funcionamento de IES privadas com fins lucrativos. Segundo Ferreira (2012), as diretrizes políticas norteadoras daquele governo descaracterizaram a educação superior como serviço público, a partir

> [...] da diminuição significativa do financiamento estatal na manutenção das universidades federais; da mudança do papel do Estado, de financiador para regulador; da privatização; do incentivo de fontes alternativas de financiamento; das parcerias público-privadas; da diferenciação e competitividade entre instituições; da expansão de baixo custo; do ensino a distância; dos sistemas de avaliação; da formação para atender ao mercado de trabalho. Nessa perspectiva, as universidades passaram a ser vistas a partir de uma visão mais pragmática e utilitária dos seus serviços, seja na formação profissional, seja na produção da ciência e da tecnologia, modificando expressivamente os referenciais da sua finalidade e relevância social. (FERREIRA, 2012, p. 461).

O estabelecimento da Educação a Distância (EaD) como modalidade educativa no bojo do processo de democratização do acesso à educação superior contribuiu para a

acelerada expansão por parte do setor privado no governo FHC. Todavia, as regulamentações do governo de Lula da Silva (2003-2010), como por exemplo, a Portaria nº 872, de 7 de abril de 2006, que autorizou a oferta de cursos de graduação a distância nas Instituições Federais de Ensino Superior sem o credenciamento anterior, em caráter experimental, por um período de até dois anos, alavancaram o processo expansionista das instituições privadas, apontando "mais para a continuidade do que para a ruptura com as políticas para a educação superior estabelecidas no governo FHC" (FERREIRA, 2012, p. 461).

Os dados analisados por Chaves e Amaral (2016) evidenciam que, no governo FHC, houve um crescimento de 110,8% para as IES privadas; no governo Lula, o número de IES públicas foi ampliado em 34,3% e o número de IES privadas em 27,1% e no governo Dilma ocorreu um aumento de 7,2% de IES públicas e a redução de instituições privadas em -1,4%. A expansão de IES públicas e privadas é traduzida no número de matrículas que resultaram em um aumento em 55% no setor público e 129,8% no setor privado no governo FHC e um crescimento de 39,7% no número de matrículas em IES públicas e 71,5% no setor privado ao longo do governo Lula da Silva. Nos quatro primeiros anos do governo Dilma (2011-2014), o aumento foi de 19,3% de matrículas no setor público e 23,9% no setor privado. Os dados indicam que, mesmo com todo esforço governamental para expandir a rede federal[99], o setor público não foi capaz de acompanhar o aumento de vagas do setor privado. Assim, Dourado (2017b) conclui que

> as políticas e gestão da educação superior no Brasil, marcadas pela diversificação e diferenciação institucional, sofreram alterações, nas últimas décadas, por meio de processos de gestão, financiamento, expansão, avaliação e regulação complexos e, por vezes contraditórios, fruto de orientações, compromissos e perspectivas em escala local, nacional, regional e mundial. Mais recentemente, esse nível de ensino, predominantemente privado, passa por um processo de crescente mercantilização e financeirização. (DOURADO, 2017b, p. 123).

A proposição da meta 12 representa um esforço para ampliar a oferta da educação superior, sobretudo no segmento público, tendo por medida três indicadores referentes ao percentual numérico a ser atingido ao longo do período de vigência do Plano, "[...]

[99] Durante o período de 1909 a 2002 foram criadas 140 escolas técnicas, enquanto de 2003 a 2010 foram construídas 240 escolas. Até o final de 2014, a expansão da rede federal de educação profissional contabilizava 562 unidades (TEIXEIRA, 2016).

ocorrências concretas ou entes empíricos da realidade social, construídos a partir das estatísticas públicas disponíveis" (JANNUZZI, 2001, p. 20-21). A meta prevê a elevação da taxa bruta de matrícula na educação superior em 50% (indicador 12A) e a taxa líquida de matrícula em 33% da população de 18 a 24 anos (indicador 12B), assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas no segmento público (indicador 12C).

Outras metas do PNE também apresentam estratégias que se alinham à expansão da educação superior, uma vez que são destinadas à formação inicial e continuada, respectivamente, em nível superior e de pós-graduação *stricto sensu* para os profissionais da educação, para os professores dos diferentes níveis e especificidades educacionais, tais como educação do campo, populações itinerantes, comunidades indígenas, quilombolas e privadas de liberdade, conforme descritas no Quadro 1:

Quadro 1 – Estratégias para a formação dos profissionais da educação no PNE 2014-2024

Estratégia	Conteúdo
1.8	Formação inicial e continuada dos profissionais da educação infantil.
1.9	Pós-graduação e pesquisas ligadas às teorias de aprendizagem.
5.6	Formação inicial e continuada e pós-graduação para professores da alfabetização.
7.26	Formação inicial e continuada para a educação do campo, populações itinerantes, comunidades indígenas e quilombolas.
9.8	Formação específica para professores que trabalham com pessoas privadas de liberdade.
12.4	Educação superior para formação de professores.
13.9	Formação inicial e continuada dos profissionais técnico-administrativos da educação superior.
14.4	Pós-graduação com metodologias, recursos e tecnologias da educação a distância.
15.1	Diagnóstico das necessidades de formação e definição de obrigações.

15.4	Formação inicial e continuada de profissionais da educação para as escolas de campo e de comunidades indígenas e quilombolas e para a educação especial.
15.9	Formação específica em nível superior para docentes com nível médio ou não licenciado na área de atuação.
15.11	Política nacional de formação para profissionais não docentes.
16.2	Política nacional de formação de professores.

Fonte: Elaboração própria, com base no PNE 2014-2024 (2014).

A meta 15, em especial, delineia-se em treze estratégias e prevê a garantia de uma política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da LDB, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, no prazo de um ano de vigência do PNE, 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 (BRASIL, 2014).

No tocante à avaliação da evolução da meta 15, os Relatórios dos 1º e 2º Ciclos de Monitoramento das Metas do PNE para os biênios 2014-2016 e 2016-2018, respectivamente, apresentam o acompanhamento da formação destinada aos profissionais da educação docentes, não havendo qualquer referência à materialização da política de formação em nível superior para os profissionais não docentes (BRASIL, 2016b; BRASIL, 2018). Assim, a falta de menção à determinadas metas e estratégias nos relatórios de monitoramento e a total ausência de qualquer indicação sobre sua evolução inviabilizam o debate sobre formas e articulações necessárias à sua materialização e ao alcance de avanços em seus resultados.

Em movimento: PNE ou indicadores e base de dados da meta 12?

Monitorar a evolução das metas de um PNE requer olhar crítico e criterioso para dados e resultados alcançados[100]. A utilização de indicadores e bases de dados no processo de diagnóstico, monitoramento e avaliação das políticas materializadas deve se manter

[100] Alguns grupos no País têm se dedicado ao monitoramento das metas do PNE 2014-2024. Destacamos, neste caso, a Rede de Estudos e Pesquisas sobre Políticas Públicas em Educação (REPPE), que tem por eixo o monitoramento e avaliação do PNE, das políticas e gestão e o Projeto Integrado de Pesquisa "Expansão e qualidade da educação superior no contexto do PNE (2014-2024): tensões, limites e perspectivas", financiado pelo CNPq – UFG/UFRN que utiliza como base de dados o Censo da Educação Superior (Censup).

estável ao longo do processo. Se alterados esses elementos, estes não devem exercer influência sobre os resultados.

O próprio PNE ratifica que a capacidade de estabilidade ao longo da vigência do plano é uma das propriedades desejáveis[101] aos indicadores, de modo que não haja a perda de comparabilidade nas informações, bem como as alterações nos valores sejam decorrentes da mudança na realidade e não no método de cálculo do indicador (BRASIL, 2016a).

Neste sentido, faz-se necessário conhecer as bases de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua (PNAD-c), utilizadas como referência para o cálculo da evolução das metas do PNE 2014-2024, bem como os indicadores Taxa Líquida de Matrícula (TLM) e Taxa Líquida de Escolarização (TLE) empregados nos Relatórios de 1º e 2º Ciclos de Monitoramento, particularmente no que diz respeito à meta 12, visando à discussão sobre os resultados apresentados em função de sua utilização.

Antes de qualquer consideração acerca dos dados, resultados e análises apresentados pela Dired/Inep nos dois relatórios de monitoramento, é importante destacar todo o esforço institucional empreendido por aquela diretoria no sentido de promover o debate sobre indicadores, analisar os desafios das metas do PNE e divulgar a evolução das metas, respectivamente, com a publicação do documento *Linha de Base,* com a criação da série PNE em Movimento e com os relatórios de monitoramento. No Quadro 2 estão sistematizadas as suas ações:

Quadro 2 – Ações da Dired/Inep de monitoramento das metas do PNE 2014-2024

Período	Ações da Dired/Inep
30/09/2015	Publicação do Documento Linha de Base.
2015	Reuniões com entidades integrantes do Fórum Nacional de Educação (FNE).
13/10 a 11/12/2015	Submissão do Documento Linha de Base à Consulta Pública, conforme portaria Inep nº 424/2015.

[101] Sobre propriedades desejáveis dos indicadores ver Jannuzzi (2001, p. 26-31).

2016	Inauguração da Série PNE em Movimento, com o objetivo de divulgar estudos e pesquisas sobre as metas, as estratégias, os programas e as políticas públicas relacionadas ao PNE. Primeiro número da série, intitulado "Plano Nacional de Educação – Política de Estado para a Educação Brasileira", de Luiz Fernandes Dourado. Segundo número: "Os desafios da meta 8 do PNE: juventude, raça cor, renda e territorialidade", de Robson dos Santos. Terceiro número: "Desigualdade de acesso à Educação Superior no Brasil e o Plano Nacional de Educação", de Luis Carlos Zalaf Caseiro. Quarto número: "As metas de universalização da educação básica no Plano Nacional de Educação – o desafio do acesso dos jovens de família de baixa renda", de Armando Amorim Simões. Quinto número: "A aprendizagem dos alunos e os desafios do PNE", de Alvana Maria Bof.
2016	Publicação do Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE 2014-2024.
2017	Publicação do sexto número da série PNE em Movimento, intitulado "A Educação Especial no Contexto do Plano Nacional de Educação", de Louise Moraes.
28 e 29/11/2017	Realização do Seminário "Indicadores Educacionais e o monitoramento do PNE", com o objetivo de promover o debate e incorporar estudos, conhecimentos, perspectivas e as críticas qualificadas de pesquisadores, gestores, educadores, técnicos e representantes de entidades governamentais e não governamentais que atuam na área educacional.
2018	Realização de reuniões técnicas com as instâncias de monitoramento previstas no PNE 2014-2024 para discussão e validação de indicadores a serem utilizados no relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas.
2018	Publicação do Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE 2014-2024.

Fonte: Elaboração própria, com base em informações do Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (BRASIL, 2018, p. 9-10) e no site do Inep.

No que tange ao documento *Linha de Base,* apresentado em caráter preliminar, seu objetivo foi "desencadear o debate sobre indicadores mais adequados para o acompanhamento das metas estabelecidas no Plano" (BRASIL, 2015, p. 01). O documento apresenta os avanços do atual PNE em relação ao PNE 2001-2010, tendo em vista que o

vigente expõe um conjunto de objetivos e prazos para aferição e monitoramento das metas a serem alcançadas. O documento *Linha de Base* também demonstra os desafios impostos a cada uma delas e notas técnicas acerca dos indicadores adotados.

No que diz respeito à meta 12, a publicação *Linha de Base* mantém os indicadores 12A (taxa bruta de matrícula – TBM) e 12C (expansão da educação superior no segmento público), no entanto altera o indicador 12B, taxa líquida de matrícula (TLM) que corresponde aos matriculados na idade-referência de 18 a 24 anos para taxa líquida de escolarização ajustada (TLEA) ou taxa líquida de escolarização (TLE), considerando não apenas a população de 18 a 24 anos matriculada, mas também os que já concluíram a graduação e se encontram nessa faixa etária (BRASIL, 2015). Tanto o documento *Linha de Base* quanto os Relatórios dos 1º e 2º Ciclos de Monitoramento apresentam o indicador TLE como um aperfeiçoamento do indicador, evitando "que seja penalizado por um fato virtuoso da escolarização dos jovens: a titulação na idade adequada" (BRASIL, 2018, p. 210). Tais documentos, contudo, não evidenciam as implicações decorrentes da substituição de um indicador por outro.

O documento *Linha de Base* ainda justifica a utilização da PNAD em função de sua periodicidade anual e abrangência temática. No entanto, em função do Projeto de Reformulação das Pesquisas Domiciliares Amostrais, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Pnad-c foi implantada em outubro de 2011, em caráter experimental e, em janeiro de 2012, substituiu a Pnad, em todo o território nacional, unindo dados da Pnad e da Pesquisa Mensal de Emprego – PME, que era realizada paralelamente. A união das duas pesquisas – Pnad e PME – tem o "objetivo de produzir indicadores para acompanhar as flutuações de curto prazo e a evolução, a médio e longo prazos, da força de trabalho e outras informações necessárias para o estudo e desenvolvimento socioeconômico do País" (BRASIL, 2015b). A base de dados Pnad teve sua última edição em 2015 e, em 2016, foi substituída de forma definitiva pela Pnad-c.

Algumas diferenças metodológicas entre Pnad e Pnad-c devem ser destacadas, uma vez que esta última possui maior abrangência. A Pnad é uma base de dados de natureza amostral que abrange 1.100 municípios brasileiros, correspondendo a cerca de 20% do total de 5.570 municípios. Envolve a população investigada de pessoas com 10 ou mais anos de idade das grandes regiões, unidades da federação e nove regiões metropolitanas, com periodicidade anual e ocorrência no mês de setembro. No entanto, a Pnad-c possui maior abrangência amostral, pois coleta dados da população com 14 ou mais anos de idade de

3.500 municípios, correspondente a 62,8% dos municípios brasileiros. Geograficamente, envolve as grandes regiões, unidades da federação e 20 regiões metropolitanas (municípios das capitais), com periodicidade trimestral e mensal, com esquema de rotação, acontecendo nos 3º e 4º trimestres com variação entre julho a setembro e outubro a dezembro.

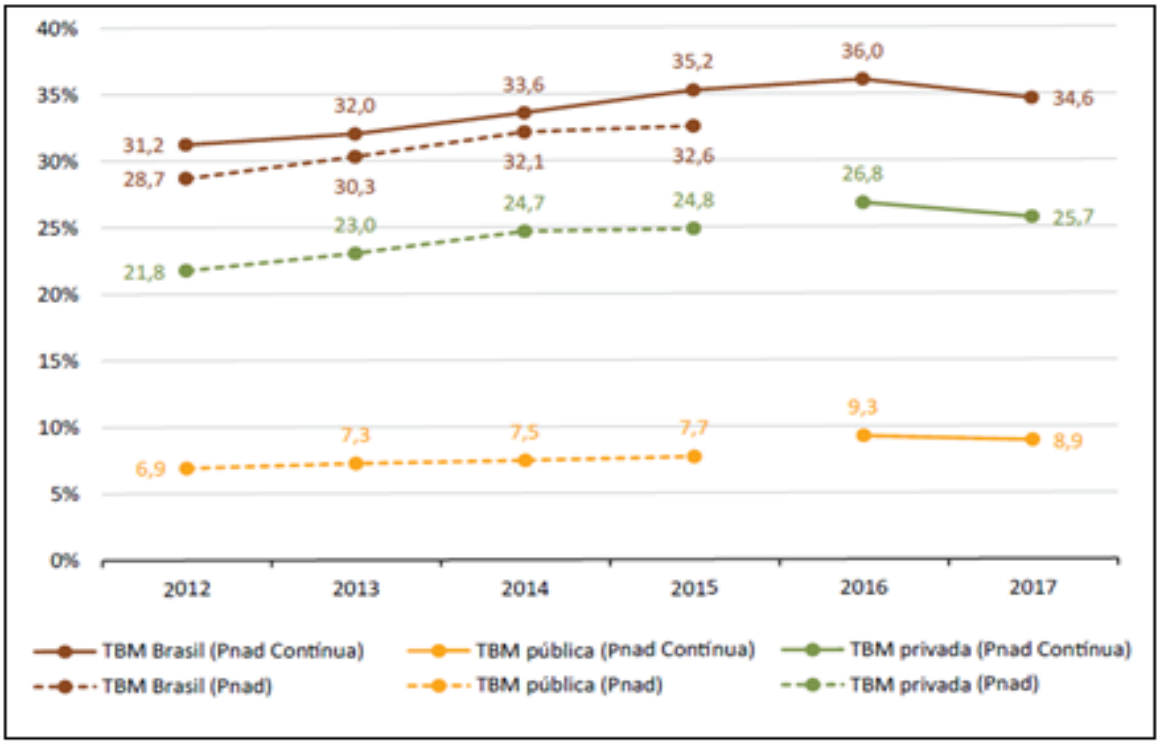
Essa maior abrangência da base de dados Pnad-c em relação à Pnad pode influenciar os resultados da meta 12, promovendo uma superestimativa na evolução da meta, assim como com a utilização do indicador TLE ao invés de TLM estabelecida no PNE 2014-2024. O indicador TLE pode ser um dado complementar a ser verificado, no entanto a substituição do indicador TLM, previsto na Lei do PNE 2014-2024, para TLE, sugerida pela Dired/Inep, pode indicar níveis mais elevados de atendimento, sugerindo uma melhora além do real. Assim, é necessário analisar com cautela os indicadores utilizados nos dados divulgados sobre a expansão da educação superior.

O que os dados sobre a expansão da educação superior indicam?

Neste tópico serão analisados dados dos Relatórios dos Ciclos de Monitoramento, divulgados pela Dired/Inep, bem como outros, com a projeção de alcance das metas, construídos para este estudo, com o objetivo de sinalizar as implicações da utilização de diferentes bases de dados e indicadores no processo de acompanhamento de evolução dos indicadores da meta de expansão da educação superior.

A mudança na base de dados utilizada para os cálculos e para a atualização de indicadores da meta altera os resultados quanto ao seu cumprimento. O Gráfico 1, apresentado no Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (BRASIL, 2018) mostra que, no período de 2012 a 2015, com a utilização da base de dados Pnad-c os índices alcançados pelo indicador 12A (TBM) são maiores e atingem o percentual de 35,2%, enquanto, com a utilização da base de dados Pnad, essa taxa seria corresponde a 32,6%. Todavia, em função da descontinuidade da Pnad, não há a possibilidade de se comparar os resultados no período entre 2015-2017, de modo que os resultados da expansão de 2017 são relativos apenas à utilização da Pnad-c com o alcance de 34,6% na taxa bruta de matrícula, sendo 25,7% no setor privado e 8,9% no setor público.

Gráfico 1 – Taxa bruta de matrícula na educação superior, por rede de ensino – Brasil 2012-2017

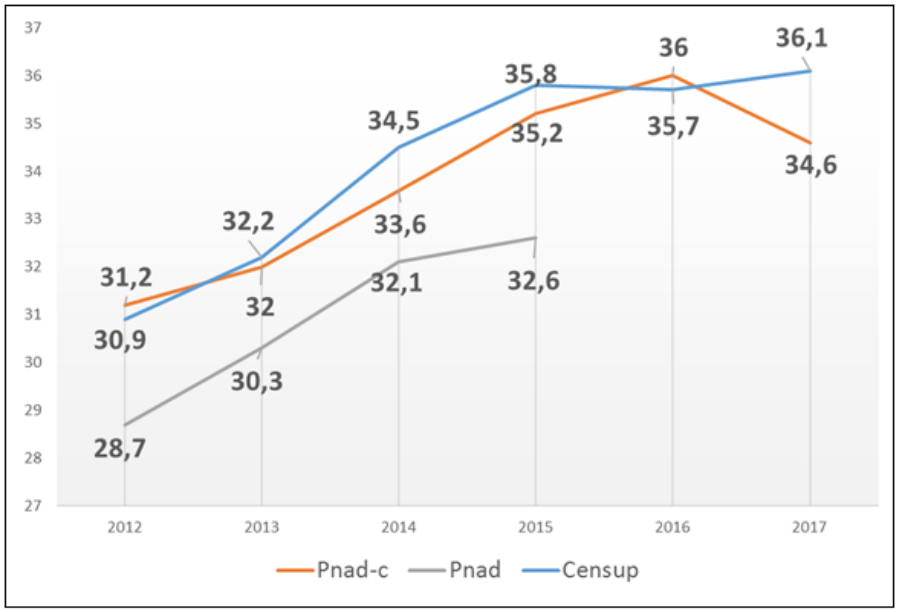


Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base em dados da Pnad anual/IBGE (2012-2015) e da Pnad contínua/IBGE (2012-2017).

A comparação dos dados entre três bases de dados distintas – Pnad, Pnad-c e Censup – demonstra a diferença de resultados em função da utilização de uma ou outra base de dados. Essa mudança pode ocultar a real evolução da expansão da educação superior, a inércia de movimentos para a ampliação da expansão ou, ainda, ampliar os dados de um resultado para outro, favorecendo a ideia de uma expansão maior do que a realmente alcançada.

Utilizando-se ainda a base de dados Censup, os resultados são bem mais expressivos. A TBM é mais alta, atingindo-se, no período de 2017, o percentual de 36,1%. Neste sentido, o Censup demonstra ser uma base de dados mais otimista. No Gráfico 2 estão apresentados os dados alcançados pelas três bases de dados Pnad, Pnad-c e Censup:

Gráfico 2 – Indicador 12A – Taxa Bruta de Matrícula - Brasil - 2012-2017



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento (BRASIL, 2018) e no Projeto Integrado de Pesquisa "Expansão e qualidade da educação superior no contexto do PNE (2014-2024): tensões, limites e perspectivas", financiado pelo CNPq – UFG/UFRN.

Os dados expostos na Tabela 1 demostram a projeção da taxa bruta de matrículas alcançada com a utilização da base de dados Pnad-c, evidenciando que a meta de 50% não será atingida em 2024 como prevista no PNE 2014-2024:

Tabela 1 – Projeção de alcance da taxa bruta de matrícula na graduação

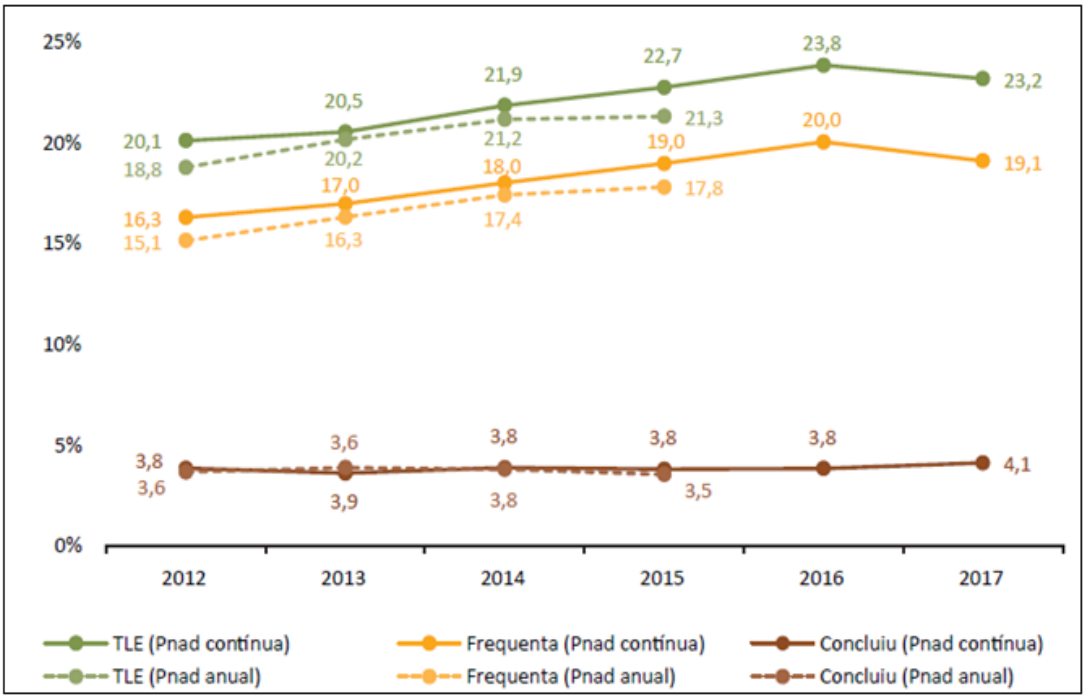
Indicador 12A – TBM alcançar 50% em 2024		Taxa de atendimento anual	% em 2024	Ano de atendimento
Intervalo entre 2012 a 2017	Pnad-c	2,1	40	2035
Intervalo entre 2014 a 2017	Pnad-c	1,04	37,4	2050

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento (BRASIL, 2018).

No Gráfico 3, o indicador 12 B (TLM) é consideravelmente mais alto quando produzido com a metodologia do Inep, isto é, com a substituição da TLM (alunos matriculados na idade-referência entre 18 e 24 anos) para TLE (matriculados e os que já concluíram na idade-referência entre 18 e 24 anos). Em 2015, a TLM com a Pnad teve correspondência de 17,8%

e com a Pnad-c 19,0%. De igual modo, a TLE avança para 21,3% com a Pnad e 22,7% com a Pnad-c em função da inclusão dos graduados:

Gráfico 3 – Indicador 12B – Taxa Líquida de Escolarização – Brasil - 2012-2017



Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base em dados da Pnad anual/IBGE (2012-2015) e da Pnad contínua/IBGE (2012-2017).

A Tabela 2 demonstra a projeção da TLM com a utilização da base de dados Pnad-c, sinalizando que o indicador 12B da meta não será alcançado em 2024, como proposto no PNE 2014-2024:

Tabela 2 – Projeção de alcance da taxa líquida de matrícula em cursos de graduação

Indicador 12B – TLM alcançar 33% em 2024		Taxa de atendimento anual	% em 2024	Ano de atendimento
Intervalo entre 2012 a 2017	Pnad-c	2,97	24,4	2030
Intervalo entre 2014 a 2017	Pnad-c	2	26,7	2035

Fonte: Elaborado com base na perspectiva da taxa de atendimento anual.

Considerações finais

A proposição de um Plano Nacional de Educação e a materialização de suas metas e estratégias traduzem o que se compreende por direito à educação pública, gratuita e de qualidade social para todos, evidenciando tensionamentos, interesses e disputas entre os atores no que diz respeito à sua garantia ou à sua negação. O cumprimento das metas insere-se no contexto dos compromissos e responsabilidades compartilhados pelos entes federados com a democratização, a permanência e o êxito dos estudantes aos níveis mais elevados do ensino.

Desse modo, o estudo sinaliza a importância da manutenção das bases de dados e indicadores ao longo do processo de monitoramento das metas do PNE, bem como o critério ao utilizar base de dados diferentes, tendo em vista que estas influenciam no comportamento do indicador, pressupondo uma evolução maior da meta do que a de fato ocorrida e gerando conclusões que indicam uma melhora mais acelerada no desenvolvimento da educação no Brasil, como destacado neste estudo em relação à expansão da educação superior.

Os dados apresentados demonstram que os resultados das séries históricas decorrentes do emprego das bases de dados Pnad, Pnad-c e Censup não podem ser comparados em função da falta de compatibilidade entre elas. As projeções produzidas com base na Pnad-c indicam níveis e evoluções melhores para os indicadores 12A e 12B, sobretudo, quando aplicado o indicador TLE, pois resultam em uma expansão maior do que a realmente alcançada.

No tocante ao acompanhamento de evolução das metas do PNE 2014-2024, ainda que modificados alguns indicadores, há que se considerar a importância dos Relatórios de 1º e 2º Ciclos de Monitoramento divulgados, tendo em vista que o Inep tem sido a única instituição a se responsabilizar pelo acompanhamento do PNE 2014-2024. Para essa mesma tarefa, o Fórum Nacional de Educação (FNE), constituído em 2010, foi criado com o objetivo de ser também um espaço de interlocução entre o Estado e a sociedade civil e responsável pelo acompanhamento e monitoramento do PNE. No entanto, a composição e as atribuições do Fórum, modificadas pelo Governo Michel Temer, são questionadas por grande parte das entidades da sociedade civil. Essa nova configuração destaca o prejuízo à participação democrática no monitoramento da evolução das metas para a educação brasileira, mas reforça o permanente compromisso da sociedade civil pela democratização

do Estado brasileiro e pela ampliação de políticas públicas para a educação de qualidade social para todos.

Referências

BOF, A. M. **A aprendizagem dos alunos e os desafios do PNE.** Brasília, DF: Inep, 2016. (PNE em movimento; ISSN 2448-4288; 5).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Documentação, 2018. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoconstituicao/anexo/cf.pdf. Acesso em: 20 dez. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.394,** de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394_ldbn1.pdf. Acesso em: 30 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024:** Linha de Base. Brasília, DF: Inep, 2015a. Disponível em: file:///C:/Users/Cliente/Downloads/Plano%20Nacional%20de%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20PNE%202014-2024%20%20Linha%20de%20Base%20(1).pdf. Acesso em: 20 dez. 2018.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Principais diferenças metodológicas entre as pesquisas PME, PNAD e PNAD Contínua.** [Nota Técnica]. Diretoria de Pesquisas, IBGE: Rio de Janeiro, 2015b.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **PNE em Movimento:** construindo indicadores educacionais nos municípios. Brasília/DF, 2016a.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 873**, de 7 de abril de 2006. DOU de 11/4/06, seção 1, p. 15. Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 424**, de 9 de outubro de 2015. Propõe consulta pública para coletar contribuições para o aprimoramento dos indicadores selecionados para o monitoramento e avaliação do Plano Nacional de Educação (2014-2024). **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 28 abr. 2015c. Seção 1, p. 15. Edição 195.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE:** biênio 2014- 2016. Brasília-DF, Inep, 2016b. Disponível em: file:///C:/Users/Cliente/Downloads/RELAT%C3%93RIO%20DO%20PRIMEIRO%20CICLO%20DE%20MONITORAMENTO%20DAS%20METAS%20DO%20PNE%20-%20BI%C3%8ANIO%202014-2016.pdf. Acesso em 15 nov. 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Diretoria de Estudos Educacionais. **Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação -** 2018. Brasília-DF, Inep, 2018. Disponível em: file:///C:/Users/Cliente/Downloads/pne_relatorio_ciclo_2_monitoramento_metas_pne_bienio_2018.pdf. Acesso em: 15 nov. 2018.

BUSTELO, E.S. Planejamento e Política Social. In: BROMLEY, R. & BUSTELO, E.S. **Política X Técnica no Planejamento.** São Paulo: Brasiliense/UNICEF, 1982. p. 132-152.

CASEIRO, L. C. Z. **Desigualdade de acesso à educação superior no Brasil e o PNE.** Brasília, DF: Inep, 2016. (PNE em movimento; ISSN 2448-4288; 3).

CHAVES, V. L. J.; AMARAL, N. C. Política de expansão da educação superior no Brasil – o PROUNI e o FIES como financiadores do setor privado. **Educação em Revista,** Belo Horizonte, v. 32, n. 04, p. 49-72, out./dez. 2016.

DOURADO, L. F. **PNE:** política de Estado para a educação brasileira. Brasília, DF: Inep, 2016. (PNE em movimento; ISSN 2448-4288; 1).

DOURADO, L. F. PNE 2014-2024: avaliação e perspectivas de um plano de Estado. *In:* DOURADO, L. F. (org.). **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024:** avaliação e perspectivas. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2017a. p. 9-24.

DOURADO, L. F. **PNE:** o epicentro das políticas de estado para a educação nacional. Goiânia: Imprensa Universitária, ANPAE, 2017b.

FERREIRA, S. Reformas na educação Superior: de FHC a Dilma Rousseff (1995-2011). **Linhas Críticas**, v. 18, n. 36, 2012. Disponível em: http://www.redalyc.org/pdf/1935/193523808013.pdf. Acesso em: 18 dez. 2015.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil:** conceitos, fontes de dados e aplicações para formulação e avaliação de políticas públicas e elaboração de estudos socioeconômico. 3. ed. Campinas, SP: Alínea, 2001.

JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Ensino Público,** Brasília, p. 137-160, abr./jun. 2005.

MORAES, L. **A educação especial no contexto do plano nacional de educação.** Brasília, DF: Inep, 2017. (PNE em movimento; ISSN 2448-4288; 6).

OLIVEIRA, J. F.; DOURADO, L. F. A educação superior no PNE (2024-2024): expansão e qualidade em perspectiva. *In*: DOURADO, L. F. (org.). **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024:** avaliação e perspectivas. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2017. p. 105-137.

SANTOS, R. **Os desafios da meta 8 do PNE:** juventude, raça, cor, renda e territorialidade. Brasília, DF: Inep, 2016. (PNE em movimento; ISSN 2448-4288; 2).

SIMÕES, A. A. **As metas de universalização da educação básica no PNE:** o desafio do acesso e a evasão dos jovens de famílias de baixa renda no Brasil. Brasília, DF: Inep, 2016. (PNE em movimento; ISSN 2448-4288; 4).

TEIXEIRA, R. A. G.; SILVA, T. C. M. S. **Pesquisa quantitativa em educação e seus caminhos**: o caso da pesquisa sobre Expansão e qualidade da educação superior no contexto do Plano Nacional de Educação (2014-2024) (no prelo).

CAPÍTULO XI

QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA E O PNE 2014-2024: INTERESSES E PROCESSOS EM DISPUTAS

Maria Aparecida Rodrigues da Fonseca[102]

O presente artigo analisa as propostas para a educação a distância (EaD), no documento da Conferência Nacional da Educação 2010 (CONAE), no Projeto de Lei nº 8.035/2010 e na Lei nº 13.005/2014, visando identificar a concepção de qualidade presente no PNE 2014-2024. Observou-se que o documento da CONAE dispõe que a EaD deve ser de qualidade socialmente referenciada. Já no que concerne ao Projeto de Lei nº 8.035/2010, verificou-se perspectiva polissêmica de qualidade e que não apresenta metas para a EaD, enquanto a Lei nº 13.005/2014, altera as estratégias do PL de 2010, não estabelece metas explícitas para a modalidade a distância e apresenta concepção polissêmica de qualidade. Ressalta-se a importância do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, como epicentro das políticas públicas e a necessária constituição de políticas de Estado para a EaD.

Palavras-chave: Qualidade. Educação Superior. Educação Superior a Distância. Plano Nacional de Educação.

Introdução

Este artigo analisa os interesses e os processos em disputa na formulação do PNE 2014-2024, centrando a discussão nas concepções de qualidade para a educação superior a distância no Brasil, que estão presentes no documento final da CONAE 2010, no Projeto de Lei nº 8.035/2010 e na Lei nº 13.005/2014. Nesta perspectiva, realiza-se uma análise documental e bibliográfica a fim de investigar possíveis interesses e intenções explícitas e implícitas.

[102] Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás.

No primeiro tópico, com o intuito de identificar as concepções de qualidade que norteiam os documentos selecionados para análise, realizam-se reflexões sobre o conceito de qualidade, a partir de estudo bibliográfico, analisando a multiplicidade de significados e de consensos que o termo pode assumir. No segundo tópico, centra-se a discussão na educação superior a distância, situando o movimento e os elementos que motivaram a expansão da modalidade, tecendo-se considerações a respeito da perspectiva de qualidade e o processo de continuidade e de descontinuidade das desigualdades sociais. No terceiro tópico, situa-se a educação superior a distância no quadro da educação contemporânea, estabelecendo um paralelo entre o proposto no documento final da CONAE 2010, o apresentado no Projeto de Lei nº 8.035/2010 e o que foi instituído por meio da Lei nº 13.005/2014.

Dialogando com Lima (2013), Dourado, Santos e Moraes (2017), destacamos a importância deste estudo, não apenas pelos movimentos de continuidade, descontinuidade e disputa de interesses imbricados, mas, particularmente, por desvelar as concepções de qualidade da educação superior a distância presentes no PNE 2014-2024, desafios de cuja discussão não se pode furtar.

Qualidade: multiplicidade de significados e de consensos

> Investigar a qualidade implica em questionar seus desdobramentos. (RIOS, 2000)

Discutir qualidade, conforme afirma a autora citada na epígrafe, é um processo que sugere investigar as dimensões e as facetas que a compõem, ou seja, remete a pensar em aspectos abrangentes e dicotômicos. O que significa, então, qualidade e educação de qualidade? Qualidade para quem e sob qual perspectiva? Possivelmente, serão encontradas diferentes respostas a essas indagações, a depender dos significantes e dos significados que podem ser atribuídos a essa palavra diante do capital social, intelectual, cultural e econômico, bem assim, os divergentes interesses dos sujeitos constituintes e constitutivos de e por tais perspectivas.

Gentili (1995) afirma que, a partir de 1980, o discurso sobre a qualidade na educação conquistou espaços e se desenvolveu no meio científico, mas ressalta que o marco formal do binômio educação e qualidade se deu na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada na cidade de Jomtien, na Tailândia, em 1990. Conforme o autor, foi durante

esse evento que foram aprovadas as estratégias e as diretrizes de qualidade para a educação, que deveriam ser implementadas por todos os países participantes.

De acordo com Dourado, Oliveira e Santos (2007), a qualidade da educação é um conceito polissêmico, devendo-se considerar na sua análise os elementos apontados como indispensáveis a esse processo. Para os autores, há uma diversidade de subsídios que implicam o estabelecimento de concepções para uma educação de qualidade. Ademais, em sua primeira essência deveriam corroborar para o desenvolvimento integral do ser humano, proporcionando a construção de uma sociedade democrática e cidadã. É nessa abordagem que Dourado, Oliveira e Santos (2007) desenvolvem os conceitos de qualidade intra e extraescolar.

Faz-se importante ressaltar que a problematização da qualidade, principalmente a qualidade da educação, requer apreciações de um contexto de múltiplas análises, por sua abundância significativa. Nas palavras de Dourado, Oliveira e Santos (2007, p. 29), “[...] qualidade da educação implica o mapeamento dos diversos elementos para qualificar, avaliar e precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis ao processo educativo”.

Silva (2009, p. 225) defende a qualidade social da educação e critica a transposição da qualidade econômica para a educacional, por entender que “[...] a qualidade social da educação escolar não se ajusta [...] aos limites, tabelas, estatísticas e fórmulas [...] como advogam alguns setores empresariais, que esperam da escola a mera formação de trabalhadores e de consumidores”. Justifica, ainda, que conceitos de qualidade pautados em critérios econômicos se sujeitam às incertezas e às imperfeições do mercado e se contrapõem às questões sociais, porque “[...] o conceito de qualidade construído na relação entre negociantes e consumidores modifica-se de acordo com as circunstâncias econômicas e sociais” (SILVA, 2010, p. 219).

No intento de desvelar a complexidade da qualidade da educação, observa-se que é preciso ter clareza de que ambas as categorias (qualidade e educação) carregam consigo elementos de continuidade e descontinuidade das relações sociais e político-econômicas. Resta claro dizer que este texto adota, como referencial, Dourado e Oliveira (2009) e Silva (2009), uma vez que defende a análise da qualidade da educação a partir da polissemia que envolve o termo, sob uma perspectiva socialmente referenciada, refutando principalmente a efetividade da qualidade total.

Expansão da EaD: descontinuidade na continuidade – a desigualdade em questão

Como campo universitário, o panorama da educação a distância (EaD) apresenta cenários de alguns desafios e tensionamentos que "[...] constituem espaços de luta" (OLIVEIRA, 2000, p. 56). O desenho da educação superior a distância no Brasil compõe-se de jogos de interesses e de embates, de tal forma que, discuti-la, de acordo com Santana (2007) requer alguns esclarecimentos, dentre eles, o uso do termo educação.

Nesse sentido, cabe destacar que o Parecer CNE/CES nº 564/2015, ao tratar da educação superior, indica que a EaD se insere como nível educacional nos mesmos marcos legais vigentes, ou seja, "[...] como modalidade educativa, deve-se instituir e consolidar, a partir das políticas para a educação superior" (BRASIL, 2015, p. 3). Por esta razão, considera-se a educação superior a distância como educação em sentido abrangente, constituinte e constitutiva das relações mais amplas da sociedade (DOURADO; OLIVEIRA, 2009). Para Lima (2013, p. 75), a educação a distância é uma modalidade de ensino, "que deve ser pautada de forma não massiva, fundamentada em processos interativos, midiáticos e dialógicos que permitam não só a relação recíproca professor-aluno, mas também, aluno-aluno e aluno-contexto, além de uma aprendizagem pautada por um processo de ação-reflexão-ação". A autora aponta que a educação a distância, para além da formação em massa, deve ter significado social e intencionalidade pedagógica. Santana (2007), entretanto, afirma que, no Brasil, a educação sempre foi influenciada pelos interesses do mercado, situação aprofundada na expansão da modalidade a distância, no contexto da educação superior. Tal mercantilização fica clara nos dados do Censo da Educação Superior de 2017, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), pois revelam que "[...] com mais de 6 milhões de alunos, a rede privada tem três em cada quatro alunos de graduação", além de apontar que, do total de instituições que ofertam esse nível de ensino, 87,9% são privadas (BRASIL, 2017, online).

Ao classificar esse movimento como de mercantilização do conhecimento, Silva Junior (2017, p. 250) afirma que "[...] nesse paradigma, tem centralidade o novo tipo de conhecimento requerido. Isto é, conhecimento matéria-prima que, de pronto, possa ser transformado em produtos, processos, serviços e alcance no mercado mundial". A educação, sob essa perspectiva, torna-se, portanto, uma mercadoria, uma propriedade, ainda que intelectual, mas que pode ser comprada, vendida ou consumida no mercado

educacional. Sendo assim, sua apreensão, de acordo com Preti (2002) sugere criticidade e reflexões pautadas pela dialética, pois, a educação é uma política pública social e, como tal, o processo de sua formulação e de sua implementação implica um campo em disputas permeado por conflitos e interesses diversos.

Lima (2014, p. 13) grifa a importância da apropriação histórica da EaD, justificando que "situar historicamente os principais planos, ações e programas no âmbito da educação a distância no Brasil explicita a sua trajetória, demarcada ora pelo setor público, ora pelo privado". A autora traça uma linha histórica da modalidade no país, principiando pelos cursos por correspondência em 1904, vinculados a organizações norte-americanas. A utilização do rádio em cursos de educação a distância a partir de 1923, seguindo-se o uso da TV, em 1967. Em 1974, aponta a primeira proposta de criação de uma universidade aberta para cursos superiores a distância, que só se efetivou em 2006, com a Universidade Aberta do Brasil (UAB).

Nos anos de 1990, ainda conforme Lima (2014), a EaD começou a galgar novos espaços, com a difusão do [103]E-proinfo, [104]Teleduc, Moodle[105] e outros. A autora informa que o marco legal da EaD no país foi definido cronologicamente em 1996, quando a Lei nº 9.394 reconheceu a educação a distância como modalidade válida para todos os níveis de ensino. Relembra que, em 1999, foi criada a Universidade Virtual Pública do Brasil (UniRede), um consórcio interuniversitário que tinha como objetivo a democratização do acesso ao ensino superior público, o qual deu suporte ao surgimento de programas hoje implantados em todo o país, como o Pró-licenciatura 1 e 2, e o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB).

Desde então, a EaD, no contexto da educação superior, principia um processo expansionista no qual, segundo Alonso (2010), dois temas são recorrentes: a democratização do acesso ao ensino superior e a necessidade de formação dos

---

[103] O Ambiente Colaborativo de Aprendizagem (e-Proinfo) é um ambiente "que permite a concepção, administração e desenvolvimento de diversos tipos de ações, como cursos a distância, complemento a cursos presenciais, projetos de pesquisa, projetos colaborativos e diversas outras formas de apoio a distância e ao processo ensino-aprendizagem". Disponível em: http://portal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal/114-conhecaomec-1447013193/sistemas-do-mec-88168494/138-e-proinfo . Acesso em: 29 nov. 2020.

[104] "O **TelEduc** é um ambiente para realização de cursos a distância através da Internet. Está sendo desenvolvido no Nied (Núcleo de Informática Aplicada a Educação) sob a orientação da Profa. Dra. Heloísa Vieira da Rocha do Instituto de Computação da Unicamp (Universidade Estadual de Campinas)". Disponível em http://teleduc4.multimeios.ufc.br/pagina_inicial/teleduc.php. Acesso em: 29 nov. 2020.

[105] "O Moodle é uma plataforma de aprendizagem a distância baseada em software livre". Disponível em: https://www.sabbatini.com/renato/papers/PlataformaMoodle.pdf. Acesso em: 29 nov. 2020.

profissionais da educação. Na intenção de intervir sobre as duas situações, foi criado o Sistema UAB em 8 de junho de 2006.

A dinâmica da EaD foi se constituindo velozmente, evidenciando a necessidade de elementos reguladores para a modalidade. De tal modo, foram desenvolvidos em 2003, os Referenciais de Qualidade para a Educação a Distância e, em 2005, instituiu-se o Decreto nº 5.622, que representava o marco de regulamentação sobre a EaD no país. Em 2007, foi desenvolvida a segunda versão dos Referenciais de Qualidade do MEC que, mesmo sem força de lei, constituiu-se em importante elemento para a organização da modalidade. Atualmente, esses referenciais passam por revisão. Cabe destacar, ainda, o ano de 2016, em que foi estabelecida a Resolução CNE/CES nº 1 de 11 de março, implementando diretrizes e normas para a oferta de cursos na modalidade a distância, sinalizando importantes avanços no que diz respeito à possibilidade da oferta de EaD com qualidade social.

No ano de 2017, implementaram-se novas legislações que alteraram todo o processo vivenciado anteriormente. Instituiu-se o Decreto nº 9.057/217, revogando o Decreto nº. 5.622/2005. Essa nova legislação (Decreto nº. 9.057/2017) enfatiza o credenciamento e a oferta de cursos a distância, em detrimento da regulação, supervisão e avaliação. Esse (des)caminho promove um movimento de expansão da EaD, com destaque para o setor privado, conforme a Tabela 1 a seguir.

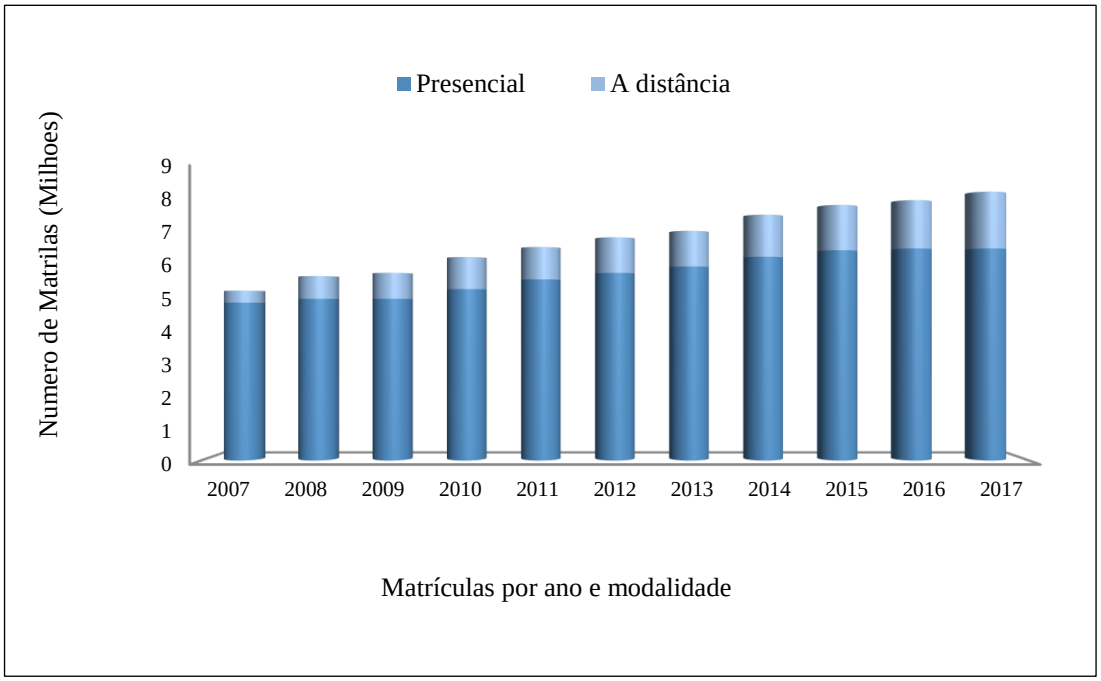
Tabela 1 - Número de matrículas na modalidade EaD em cursos de graduação por categoria administrativa (2012-2017)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Pública	181.624	154.553	139.373	128.393	122.601	165.572
Federal	102.211	92.344	96.482	81.463	73.674	101.395
Estadual	64.778	46.929	39.181	43.988	45.479	62.250
Municipal	14.635	15.280	3.710	2.942	3.448	1.927
Privada	932.226	999.019	1.202.469	1.265.359	1.371.817	1.591.410

Fonte: Sinopses Estatísticas da Educação Superior 2012-2017. Elaborado pela autora.

Brasil (2017) aponta que, no final do período de 2012 a 2017, as matrículas em cursos de graduação a distância aumentaram consideravelmente, perfazendo o total 1.591.410, enquanto na modalidade presencial houve diminuição do ritmo de crescimento. A figura 1 apresenta o número das matrículas em cursos de graduação, por modalidade de ensino, nos anos de 2007 a 2017.

Figura 1– Número de Matrículas em Cursos de Graduação no Brasil, por modalidade de Ensino no período 2007-2017



Fonte: Elaborado pela autora com base em Brasil (2017).

A respeito do número de matrículas em cursos de graduação no país, por modalidade educacional, o Inep (2017) destaca que, “Entre 2007 e 2017, o número de ingressos variou positivamente 19,0% nos cursos de graduação presencial e mais de três vezes (226,0%) nos cursos a distância” (BRASIL, 2017, p. 11).

Esses dados revelam que o movimento expansionista da educação superior a distância, pautado no discurso da democratização do acesso e da qualidade, tem encontrado na diferenciação das instituições e na diversificação das modalidades educacionais, mecanismos de articulação do setor mercantil educacional em prol do seu crescimento. Giolo (2018, p. 87), ao analisar essa expansão com base no perfil dos alunos, acrescenta que “[...] a concentração das matrículas nos cursos de licenciatura, tecnológicos, administração e serviço social mostram a intenção que sempre regeu a expansão da EaD: atingir as classes

populares". Segundo o autor, a EaD, na forma com que vem sendo desenvolvida, efetiva-se em um movimento de continuidade da perpetuação das diferenças.

Nesse quadro, constata-se que a expansão da educação a distância no Brasil tem contribuído para o acesso da população menos favorecida ao ensino superior, contudo, esse acesso configura-se em simulacros inclusivos, sobretudo a respeito da oferta da modalidade com qualidade social para todos. Assim, a parte menos privilegiada da população brasileira pode ter conquistado o direito à igualdade de acesso, todavia, não é o acesso que faz a diferença, mas, a permanência, a conclusão, o tipo de curso e o tipo de instituição em que o curso é ofertado. Temáticas que em sistemas erigidos em bases capitalistas neoliberais influem diretamente sobre a questão, ampliando-se as condições de desigualdade.

Todavia, com uma perspectiva na contramão do aspecto mercadológico e economicista, ratifica-se a educação superior a distância, como um bem público, direito social, dever do Estado e, que deve ser ofertada com qualidade crítico-socialmente-referenciada (FONSECA, 2020). Entende-se que, sob esta perspectiva a educação superior, mesmo que por meio da EaD, pode propiciar a emancipação do sujeito, logo, contribuindo com a descontinuidade da desigualdade social.

Educação superior a distância: no documento da CONAE, no projeto de lei nº 8.035/2010 e na lei nº 13.005/2014

A questão da qualidade da educação em seus níveis, etapas e modalidades é pauta presente em documentos normativos, bem como nos processos de formulação de políticas educacionais no Brasil. É temática presente nos Planos Nacionais de Educação e que pode ser vislumbrada também no PNE 2014-2024. Nesse sentido, analisa-se o documento final da CONAE 2010, o PL nº 8.035/2010 e a Lei nº 13.005/2014, estabelecendo paralelo entre estes documentos, buscando identificar o lugar da EaD e como se constitui a concepção de qualidade da educação superior e a distância nesse processo.

O Plano Nacional de Educação vigente, materializado na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, constitui-se de 20 metas e de 254 estratégias e foi formulado a partir do PL nº 8035/2010. Até a aprovação deste PNE, muitos foram os embates e disputas entre a sociedade civil e a sociedade política. A primeira, representada por familiares, estudantes, profissionais da educação e agentes públicos, cujos interesses convergiram no documento da CONAE, e a segunda, pelo Estado e pelas forças hegemônicas que o integram.

Sobre a perspectiva da qualidade da educação a distância, a CONAE propõe que “[...] a adoção das modalidades de formação, presencial ou por meio da EaD deve ter por direção pedagógica a busca de uma formação de qualidade socialmente referenciada” (BRASIL, 2010, p. 77).

A construção do PL nº 8.035 contou com discussões e tensionamentos iniciados em dezembro de 2010, num conflituoso campo de disputas, em que foram desconsideradas algumas proposições indicadas inicialmente pela CONAE para a EaD, que culminaram na ausência de metas para a modalidade no Plano Nacional de Educação 2014-2024.

De acordo com Saviani (2014, p. 27), “[...] grande parte das 2.915 emendas apresentadas ao Projeto de Lei nº 8.035/2010 não decorreu da iniciativa parlamentar, mas de entidades da sociedade civil ligadas à educação”. Sobre esse documento, Dourado, Santos e Moraes (2017, p. 174) destacam que “[...] a principal base para a formulação do PNE que entraria em vigor no ano de 2014 [...] foi a Conferência Nacional de Educação (CONAE)”. Salienta-se que, o PL nº 8.035/2010 não é resultante integral da CONAE, mas que, se constitui como ressonância desse movimento, pois no longo do período de sua formulação e aprovação, muito de seu teor foi modificado durante os embates.

No que se refere à discussão da modalidade a distância no PNE atual, Dourado, Santos e Morais (2017) assinalam a ausência de metas para a EaD, apontando que “[...] o resultado final, em alguns pontos, ficou aquém do que os defensores da escola pública, gratuita, laica, democrática e de qualidade desejavam” (DOURADO; SANTOS; MORAIS, 2017, p. 181). Nesse movimento, os autores também destacam que o setor privado se organizou e obteve êxito, avançando em seus interesses. Na Tabela a seguir é demonstrado como foram organizadas as metas e estratégias no PNE 2014/2024, evidenciando a ausência de propostas para a EaD.

Tabela 02 – Metas Estratégias e Categorias Centrais de PNE 2014-2024 (continua)

Metas	Estratégias	Categorias Centrais
I	17	Educação Infantil
II	13	Ensino Fundamental
III	14	Ensino Médio
IV	19	Educação Especial
V	7	Alfabetização
VI	9	Educação Integral
VII	36	Aprendizado e Fluxo

	VIII	**6**	**Escolaridade Média**
	IX	**12**	**EJA - Alfabetização**
	X	**11**	**EJA - Integrada e Profissional**
	XI	**14**	**Educação Profissional**
	XII	**21**	**Educação Superior**
	XIII	**9**	**Titulação dos Professores**
	XIV	**15**	**Pós-Graduação**
	XV	**13**	**Formação dos Professores**
	XVI	**6**	**Formação Continuada e Pós-Graduação de Professores**
	XVII	**4**	**Valorização Docente**
	XVIII	**8**	**Plano de Carreira Docente**
	XIX	**7**	**Gestão Democrática**
	XX	**12**	**Financiamento e Educação**
Total	**20**	**254**	**20**

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Aranda e Lima (2014). (conclusão)

Observando a Tabela 2, percebe-se que, embora não haja metas específicas explicitadas para a EaD, bem como para a educação superior a distância, entendem-se que, implicitamente, as propostas voltadas para essa modalidade, constam de estratégias especificas[106] e perpassam explícita e implicitamente metas que se dedicam a outros temas. Possivelmente, a ausência de metas específicas para a EaD e a forma com que foram estabelecidas as estratégias relacionadas a essa modalidade educacional neste PNE estão associadas às disputas acerca do público e do privado (DOURADO, 2016). Entende-se que o mercado educacional tem encontrado na educação a distância novas e rentáveis possibilidades, sendo este o responsável por exercer influência nos votos dos parlamentares (DOURADO; SANTOS; MORAES, 2017).

Como exemplos da EaD no PNE 2014-2024 aponta-se a meta 12, que aborda a elevação da taxa de matrícula na educação superior, e a meta 14, que trata do aumento gradual do número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*. As propostas nas quais são abordadas a educação superior na modalidade a distância encontram-se explicitamente nas estratégias 12.2, 12.20 e 14.4.

No Quadro 2, a seguir, apresentam-se dados comparativos das estratégias estabelecidas no PL nº 8.035/2010 e no PNE2014-2024.

[106] Principalmente na particularidade do fundo público.

Quadro 2 – Quadro Comparativo das Estratégias sobre a EaD na Educação Superior No PL nº 8.035/2010 e no PNE Aprovado (Lei Nº 13.005/2014)

PL nº 8.035/2010	Lei nº 13.005/2014
1.2) Ampliar a oferta de vagas por meio da expansão e interiorização da rede federal de educação superior, da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e do Sistema Universidade Aberta do Brasil, considerando a densidade populacional, a oferta de vagas públicas em relação à população na idade de referência e observadas as características regionais das micro e mesorregiões definidas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, uniformizando a expansão no território nacional.	12.2) Ampliar a oferta de vagas, por meio da expansão e interiorização da rede federal de educação superior, da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e do sistema Universidade Aberta do Brasil, considerando a densidade populacional, a oferta de vagas públicas em relação à população na idade de referência e observadas as características regionais das micro e mesorregiões definidas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), uniformizando a expansão no território nacional.
	12.20) Ampliar, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, e do Programa Universidade para Todos (Prouni), de que trata a Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, os benefícios destinados à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais ou a distância, com avaliação positiva, de acordo com regulamentação própria, nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação.
14.4) Expandir a oferta de cursos de pós-graduação stricto sensu, utilizando metodologias, recursos e tecnologias de educação a distância, inclusive por meio do Sistema Universidade Aberta do Brasil.	14.4) Expandir a oferta de cursos de pós-graduação stricto sensu, utilizando inclusive metodologias, recursos e tecnologias de educação a distância.

Fonte: Elaborado pela autora. (conclusão)

A partir dos apontamentos apresentados, empreende-se comparações entre o PL nº 8.035/2010 (com base em formulações parciais da CONAE), e o PNE 2014-2024, em que, percebem-se modificações acrescidas ao texto final do Plano em vigência. A estratégia 12.2 não sofreu alterações, enquanto a 12.20 foi acrescentada ao documento final, sendo esta

última estratégia responsável por um dos maiores embates do plano. Conforme apontam Dourado, Santos e Morais (2017), tal inclusão foi uma conquista do setor privado em relação ao financiamento público, já que concebe a possibilidade do financiamento da EaD pelo Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e pelo Programa Universidade para Todos (PROUNI). Com relação à estratégia 14.4, suprimiu-se a parte referente à Universidade Aberta do Brasil, enfraquecendo-se a educação superior a distância em instituições públicas.

Ao se analisar o PL nº 8.035/2010, nota-se a ausência de metas específicas para a educação a distância, mesmo tendo sido apontada a necessidade da sua inclusão pelo documento final da CONAE. Esse cenário de ausências propositivas manteve-se na política pública do Plano Nacional de Educação.

Interesses e processos em disputa

Conforme mencionado, as reflexões a respeito da qualidade da educação superior a distância no PNE 2014-2024 elucidam a ausência explícita de metas exclusivas para a modalidade, todavia verifica-se a presença implícita da EaD, transitando não apenas na esfera da educação superior. Esse movimento é justificado pela tramitação do plano que se deu em um espaço de interesses em disputa. Dourado (2018) indica que a ausência de políticas já é por si mesma uma política, pois a omissão representa uma ideia ou um interesse materializado, tornando-se simulacro daquilo que está aparente.

Segundo Fontana (2013), a modalidade de educação a distância tem recebido várias críticas desde sua implementação formal, e também sido alvo de preconceitos. O autor, ao tecer considerações a respeito da EaD, indaga: “Por que ainda uma interrogação?” O que é possível notar através de relatos é que os estudantes da EaD, há mais de uma década, vêm enfrentando o efeito nocivo de rejeição e das interrogações por parte da sociedade e das próprias instituições de ensino.

De acordo com Alonso (2005, p. 10), “[...] aos que criticam a EaD por simples ‘preconceito’ somam-se as críticas de educadores como não sendo formativas e que acabariam por ‘desqualificar’ o professor em exercício”.

Lima, Rodrigues e Faria (2011, p. 6) evidenciam que, “[...] a rejeição, pura e simples, não é suficiente para acompanhar e aprofundar estudos e pesquisas quanto às concepções

pedagógicas, formas de gestão e políticas voltadas para EaD, bem como ao processo de sua institucionalização por meio das políticas públicas”.

Desencadeou-se, portanto, um movimento de negação à EaD, e isso vem colaborando para a rejeição da modalidade nas instituições públicas, o que contribui para a abertura de espaço e sua apropriação por parte das instituições privadas. Ademais, ocorreu um fortalecimento privatista nos processos de embates, propiciando avanços em meio às disputas, e a garantia de seus interesses, que se efetivam nas regulações e regulamentações para a modalidade.

Bielschowsky (2018) tenciona estas questões, indicando que as dificuldades enfrentadas pelas instituições públicas se relacionam à falta de financiamento. Logo, as IES públicas, desprovidas de recursos, perdem espaço para as privadas, na oferta dessa modalidade de ensino.

Dessa forma, a ausência de metas explicitamente específicas para a EaD no atual PNE, provavelmente propiciará a efetividade de mecanismos capazes de beneficiar o mercado educacional, por meio da terceirização ou da privatização, tendo como base discursos pautados na qualidade da educação superior, mas que na realidade visam atender a interesses escusos.

Para não finalizar

Sem a pretensão de exaurir o tema, considerando que a efervescência dos debates entre os atores citados nesse estudo e seus posicionamentos diante dos distintos interesses na implementação do PNE atual, somados à definição do conceito de qualidade, gerou disputas entre perspectivas e ideologias de grupos diversos tais como: entidades da sociedade civil e instituições privadas de ensino.

Após analisar os documentos apontados e identificar a concepção de qualidade inferida no texto do PNE 2014-2024, constata-se que a maioria das metas previstas nesse documento, referem-se às concepções de qualidade socialmente referenciada e polissêmica apresentadas pela sociedade civil e defendidas pela CONAE 2010. Contudo, no que diz respeito à concepção da qualidade da educação superior a distância, expressa no texto do PNE 2014-2024, não é possível considerar que há primazia pela acepção da qualidade socialmente referenciada. Ademais, as alterações efetivadas a partir do que foi apresentado

pelo PL nº 8.035/2010, que, neste caso específico, são apontadas nas estratégias 12.20 e 14.4, enquanto modificações inseridas na Lei de nº 13.005/2014 e que estão presentes no texto do PNE2014-2024, sem prévia discussão entre os pares envolvidos nessa tessitura, cooperam a favor da privatização e da mercadorização dessa modalidade. O documento, no âmbito de sua propositura, anuncia a qualidade social da educação, que, todavia, não se efetiva no âmbito da materialização das estratégias para a EaD no campo da educação superior.

Nesse cenário de incertezas e de mudanças, verifica-se a necessária compreensão e implementação do PNE 2014-2024 como epicentro das políticas educacionais, tecendo mecanismos de avaliação e de consolidação de suas metas e estratégias.

A ausência de metas permite possíveis interpretações e interpenetrações, já que se pode "[...] depreender que a qualidade na educação, por ser uma categoria dinâmica e complexa, não está imune a entendimentos dúbios, incertos, imprecisos, podendo servir a interesses vários" (ARANDA; LIMA, 2014, p. 315). De acordo com tais autoras, a educação a distância, tal como está expressa nas estratégias das metas 12 e 14 do PNE 2012-2024, serve para a manutenção do mercado educacional.

Em arremate, entende-se que, a partir da compreensão do PNE como epicentro das políticas públicas e da efetividade da EaD materializada como política de Estado, erigida em bases sociais, seria possível superar o formato no qual a educação a distância vem sendo desenvolvida. Dessa forma, vislumbra-se uma educação superior a distância de qualidade socialmente referenciada, oportunizando acesso a esse nível educacional como estratégias reais de democratização, acesso, permanência e conclusão, podendo minimizar em parte, as desigualdades sociais.

Referências

ALONSO, Katia Morosov. A EaD no Brasil: sobre (des) caminhos em sua instauração. **Educar em Revista,** Curitiba, Edição Especial n. 4, p. 37-52, 2014. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602014000800037&lng=en&nrm=iso . Acesso em 03 de dezembro de 2020. https://doi.org/10.1590/0104-4060.38643.

ALONSO, Katia Morosov. A expansão do ensino superior no Brasil e a EaD: dinâmicas e lugares. **Educação & Sociedade,** Campinas, v. 31, n. 113, p. 1319-1335, out./dez. 2010. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302010000400014&lng=en & nrm=is/. Acesso em: 6 mar. 2019.
ALONSO, Katia Morosov. Algumas considerações sobre a educação a distância, aprendizagens e a gestão de sistemas não presenciais de ensino. *In*: PRETI, Oreste (org.). **Educação a Distância**: ressignificando práticas. Brasília: Liber Livro, 2005.

ARANDA, Maria Alice de Miranda; LIMA, Franciele Ribeiro. **O Plano Nacional de Educação e a Busca pela Qualidade Socialmente Referenciada**. 2014. Disponível em http://www.seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/30281 Acesso em: 12 jan. 2019.

BIELSCHOWSKY, Carlos Eduardo. Qualidade na educação superior a distância no Brasil: onde estamos, para onde vamos?. **EaD em Foco,** v. 8(1), 2018. DOI: https://doi.org/10.18264/EaDf.v8i1.709.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Educação Superior: 2017 – Notas Estatísticas**. Brasília: Inep, 2018b. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2018/censo_da_educacao_superior_2017-notas_estatisticas2.pdf/ Acesso em: 16 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. [Brasília, DF] **Diário Oficial da União**, 26/06/2014. (Seção 1, p. 1, edição extra).

BRASIL. **Decreto nº 5.622**, de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5622.htm. Acesso em: 9 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Conferência Nacional da Educação – CONAE (2010). **Documento final**. Brasília: MEC, 2010. Disponível em: http://CONAE.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documetos/documento_final_sl.pdf/ Acesso em: 10 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.394,** de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1996. Disponível em: www.planalto.gov.br . Acesso em: 16 jun. 2014.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 8.035,** de 20 de dezembro de 2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2010.

DOURADO, Luiz Fernandes. **PNE 2014/2024**: sistema nacional de educação. 10 de setembro de 2018. Notas de Aula.
DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. **A qualidade da educação**: conceitos e definições. Brasília: INEP/MEC, 2007. (Série "Textos para discussão", n. 24).

DOURADO Luiz Fernandes; SANTOS, Catarina de Almeida; MORAES, Karine Nunes de. A Modalidade Educação a Distância No Plano Nacional (2014/2024): Ausências e Consequências. *In*: DOURADO, Luiz Fernandes (org.). **Plano Nacional de Educação PNE 2014/2024**: Avaliação e Perspectivas. Campinas: Mercado de Letras, 2017. p. 173-198. (Série As Dimensões da Formação Humana).

FRANÇA NETO, José. **Educação a distância (EaD) num IPES brasileira**: as condições de trabalho do tutor no sistema UAB. A Unimontes em questão. 2016. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

FONSECA. Maria Aparecida Rodrigues da. **Qualidade da Educação Superior e a Distância**: Entre o Revelado e o Velado. 2020. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás. Goiânia, 2020.

FONTANA. Hugo Antonio Tecendo considerações acerca da educação a distância e seus paradigmas. *In*: MACIEL, Adriana. Moreira da Rocha; FONTANA, Hugo Antonio (org.). **Educação a distância**: Por que ainda uma interrogação? Jundiaí: Paco Editorial, 2013.

GENTILI, Pablo Antonio Amadeo. O discurso da "Qualidade" como nova retórica conservadora no campo educacional. *In*: SILVA, Tomaz Tadeu da; GENTILI, Pablo Antonio Amadeo. **Neoliberalismo, qualidade total e educação** (Visões Críticas). 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

GIOLO, Jaime. Educação a Distância no Brasil: a expansão vertiginosa. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação -** Periódico científico editado pela ANPAE, [S.l.], v. 34, n. 1, p. 73 - 97, abr. 2018. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/82465/. Acesso em: 9 mar. 2019.

LIMA Daniela da Costa Britto Pereira. **Educação a Distância**: Desafios, perspectivas e qualidade em questão. 19 de novembro de 2018. Notas de Aula.

LIMA Daniela da Costa Britto Pereira. Produto 01 - **Documento técnico contendo estudo analítico das diretrizes, regulamentações, padrões de qualidade/regulação da EAD, com vistas a identificar políticas e indicadores de expansão da Educação Superior em EAD**. Projeto Conselho Nacional de Educação/UNESCO de Desenvolvimento, aprimoramento e consolidação de uma educação nacional de qualidade – Educação a distância na educação superior, 2014.

LIMA Daniela da Costa Britto Pereira. **Políticas públicas de EaD no ensino superior**: uma análise a partir das capacidades do Estado. 2013. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento). Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

LIMA Daniela da Costa Britto Pereira. RODRIGUES, Cleide Aparecida Carvalho; FARIA Juliana Guimarães. **Questões Emblemáticas da Política Pública de EaD no Contexto Atual**. Disponível em:ttp://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/IMPASSES_E_DESAFIOS_DAS_POLITICAS_DE_EDUCACAO/QUESTOES_EMBLEMATICAS_DA_POLITICA_PUBLICA_DE_EAD_NO_CONTEXTO_ATUAL.pdf Acesso em: 21 fev. 2019.

OLIVEIRA, João Ferreira. **A reestruturação da educação superior no Brasil e o processo de metamorfose das universidades federais**: o caso da Universidade Federal de Goiás. 2000. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

PIMENTA, Selma Garrido. Políticas públicas, diretrizes e necessidades da educação básica e formação de professores. *In*: LIBÂNEO, José Carlos; SUANNO, Marilza Vanessa Rosa; LIMONTA, Sandra Valéria. **Qualidade da escola pública:** políticas educacionais, didática e formação de professores. Goiânia: Kelps, 2013.

PIMENTEL, Nara. Maria. **Educação aberta e a distância:** análise das políticas públicas e da implementação da educação a distância no ensino superior no Brasil a partir das experiências da Universidade Federal de Santa Catarina e da Universidade Aberta de Portugal. 2006. Tese (Doutorado em Educação) - Centro de Ciências da Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

SANTANA, Flavia Feitosa. **A Dinâmica da Aplicação do Termo Qualidade na Educação Superior Brasileira**. São Paulo: Editora Senac, 2007.

PRETI, Oreste. **Bases epistemológicas e teorias em construção na educação a distância**. Cuiabá, Liber Livro NEAD/UFMT, 2002. Disponível em: http://arquiteturaspedagogicas.pbworks.com/f/Oreste_EaD_bases_conceituais.pdf. Acesso em: 29 jan. 2019.

SANTOS, Catarina de Almeida. Educação Superior a Distância no Brasil: democratização da oferta ou expansão do mercado. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/82470 . Acesso em: 6 fev. 2019.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis. O novo papel da Universidade Estatal Brasileira. *In*: SILVA JÚNIOR, João dos Reis. **A busca por resultados comercializáveis**: para quem? Bauru: Canal 6, 2017.

SILVA, Maria Abadia da. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Cad. CEDES**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 216-226, ago. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622009000200005&lng=en&nrm=iso/. Acesso em: 6 mar. 2019.

CAPÍTULO XII

O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024) E A PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*: UM ESTUDO SOBRE O PROEB NA UFG

Lorena Bernardes Barcelos [107]

Este estudo propõe uma discussão sobre o Programa de Mestrado Profissional para Qualificação de Professores da Rede Pública de Educação Básica – ProEB, ofertado no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil. O objetivo central é caracterizar a oferta dos cursos do ProEB na Universidade Federal de Goiás (UFG), a saber, Programa de Mestrado Profissional em Matemática em Rede Nacional (ProfMat), Programa de Mestrado Nacional Profissional em Ensino de Física (MNPEF/ProFis) e Mestrado Profissional em Educação Física (ProEF). A abordagem metodológica adotada foi a pesquisa bibliográfica e a documental, tomando como fonte os documentos da UFG e dos respectivos Programas (disponíveis no portal eletrônico da universidade), bem como a legislação correlata. O estudo permitiu a caracterização dos Mestrados Profissionais do ProEB, na UFG, e apontou novas diretrizes para a continuidade da pesquisa. Além disso, foi possível o aprofundamento na Meta 16 do PNE, em suas estratégias, indicadores e materialização.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação. Meta 16. ProEB. Pós-graduação. Mestrado Profissional.

Introdução

O Plano Nacional de Educação (PNE) foi aprovado em 2014, pela Lei 13.005, e determina 10 diretrizes, 20 metas e 254 estratégias para a política educacional brasileira no período de 2014 a 2024. Dentre as metas do PNE, três estão vinculadas aos cursos de pós-graduação: as Metas 13, 14 e 16, cujos objetivos

[107] Doutoranda em Educação, no Programa de Pós-Graduação em Educação, da Faculdade de Educação, na Universidade Federal de Goiás.

são, respectivamente, ampliar o número de mestres e de doutores; elevar gradualmente o número de matrículas neste nível de ensino; garantir a formação continuada dos professores da Educação Básica.

Para garantir o cumprimento das referidas Metas, foram implementadas políticas públicas específicas, visando a ampliar cursos e programas de pós-graduação. Uma dessas políticas é o Programa de Mestrado Profissional para Qualificação de Professores da Rede Pública de Educação Básica (ProEB), que podemos relacionar à Meta 16, objeto deste estudo.

Criado em 2011, antes da aprovação do PNE 2014-2024, o Programa de Mestrado Profissional para Qualificação de Professores da Rede Pública de Educação Básica (ProEB) contribui para viabilizar o cumprimento da Meta 16, uma vez que se destina à formação continuada de professores, em nível *stricto sensu* (no caso, o mestrado profissional).

Este estudo, pretende identificar e analisar a oferta dos cursos do ProEB na Universidade Federal de Goiás (UFG), no âmbito da Universidade Aberta do Brasil. A abordagem metodológica adotada foi a pesquisa bibliográfica e a documental, tomando como fonte os documentos disponíveis no portal eletrônico da UFG, da Capes e demais legislações. O trabalho foi organizado em três momentos. O primeiro apresenta o Plano Nacional de Educação e a Meta 16. A etapa seguinte explicita o Sistema Universidade Aberta do Brasil e o Programa de Mestrado Profissional para Qualificação de Professores da Rede Pública de Educação Básica (ProEB), no âmbito da Universidade Federal de Goiás (UFG). E, por fim, seguem-se as considerações finais sobre a temática e apontamentos para futuras pesquisas a serem elaboradas e realizadas.

Plano Nacional de Educação (2014-2024)

O Plano Nacional de Educação vigente foi proposto após a realização da Primeira Conferência Nacional de Educação (CONAE, 2010), em defesa de uma educação de qualidade social para a redução das desigualdades sociais, econômicas, políticas e culturais no Brasil. O Plano foi aprovado pela Lei nº. 13.005/2014, constando de 10 diretrizes, 20 metas e 254 estratégias de caráter decenal para a educação brasileira. A partir de então,

todos os planos dos demais entes federados deveriam se referenciar no PNE em suas normatizações (DOURADO, 2017).

Das 20 metas que constam no Plano Nacional de Educação, há três diretamente vinculadas à pós-graduação, sendo a Meta 16, especificamente, direcionada à formação continuada de professores da Educação Básica. Assim, entende-se tal meta como uma forma de impacto positivo na prática docente dos educadores desse nível de ensino, ampliando a qualidade socialmente referenciada da Educação à qual têm acesso os alunos da rede pública.

> *Meta 16* - formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino. (BRASIL, 2014, meta 16).

No texto do PNE, cada Meta é apresentada com as respectivas estratégias para sua consecução. No caso da Meta 16, as estratégias são:

> 16.1) Realizar, em regime de colaboração, o planejamento estratégico para dimensionamento da demanda por formação continuada e fomentar a respectiva oferta por parte das instituições públicas de educação superior, de forma orgânica e articulada às políticas de formação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
>
> 16.2) Consolidar política nacional de formação de professores e professoras da educação básica, definindo diretrizes nacionais, áreas prioritárias, instituições formadoras e processos de certificação das atividades formativas;
>
> 16.3) Expandir programa de composição de acervo de obras didáticas, paradidáticas e de literatura e de dicionários, e programa específico de acesso a bens culturais, incluindo obras e materiais produzidos em Libras e em Braille, sem prejuízo de outros, a serem disponibilizados para os professores e as professoras da rede pública de educação básica, favorecendo a construção do conhecimento e a valorização da cultura da investigação;
>
> 16.4) Ampliar e consolidar portal eletrônico para subsidiar a atuação dos professores e das professoras da educação básica, disponibilizando gratuitamente materiais didáticos e pedagógicos suplementares, inclusive aqueles com formato acessível;

> 16.5) Ampliar a oferta de bolsas de estudo para pós-graduação dos professores e das professoras e demais profissionais da educação básica;
>
> 16.6) Fortalecer a formação dos professores e das professoras das escolas públicas de educação básica, por meio da implementação das ações do Plano Nacional do Livro e Leitura e da instituição de programa nacional de disponibilização de recursos para acesso a bens culturais pelo magistério público. (BRASIL, 2014, meta 16).

De acordo com o Artigo 5º da Lei nº 13.005/2014, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) é responsável pelo acompanhamento das metas do PNE, aferindo a evolução no seu cumprimento. A cada dois anos, cabe ao Inep tornar públicos os resultados apurados, divulgando-os através dos Relatórios de Monitoramento bienais, estudos e pesquisas da Série PNE em Movimento e pelo Painel de Indicadores.

Diante da necessidade de monitorar o cumprimento do PNE, cada Meta conta com indicadores específicos para mensurar o seu alcance. No caso da Meta 16, os indicadores são:

> **Indicador 16A:** Percentual de professores da educação básica com pós-graduação *lato sensu* ou *stricto sensu*.
>
> **Indicador 16B:** Percentual de professores que realizaram cursos de formação continuada. (BRASIL, 2014, meta 16)[108]

Para cumprimento da Meta 16, são fundamentais tanto a ampliação das vagas anteriores ao Plano Nacional de Educação (uma vez que o ProEB antecede o PNE), quanto as políticas específicas, como é o caso do ProEB, que viabiliza o acesso à pós-graduação *stricto sensu* aos professores da rede pública de Educação Básica.

Cabe, contudo, ressaltar como desafio ao cumprimento dessa meta, o fato de as políticas neoliberais, consolidadas a partir de 1990 no Brasil, desenvolveram um forte movimento de desqualificação da educação pública, questionando a eficiência dos cursos ofertados e afirmando o descompasso de tais cursos em relação às necessidades de

[108] No presente estudo, tendo como o foco a oferta dos Mestrados Profissionais do ProEB na UFG, apenas os resultados apresentados pelo Indicador 16A serão discutidos.

formação do trabalhador para o "mercado"[109], o que era justificado (neste discurso) como sendo um entrave para o desenvolvimento econômico nacional. No cenário de mercantilização das pós-graduação, os cursos *lato sensu* tiveram sua oferta multiplicada nas instituições privadas. Entretanto, a pós-graduação *stricto sensu* manteve-se concentrada prioritariamente nas instituições públicas.

A Universidade Aberta do Brasil – UAB

O Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) foi instituído pelo Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006[110], para viabilizar o desenvolvimento da Educação a Distância, com vista à expansão e interiorização do ensino superior no país, priorizando a formação inicial e continuada de professores em exercício, reduzindo as desigualdades na oferta de ensino superior e desenvolvendo um amplo sistema nacional de educação superior à distância. Os cursos seriam oferecidos gratuitamente por instituições públicas nos níveis de licenciatura, bacharelado, tecnólogo, especialização e mestrado.

Como política educacional, a UAB não nega seu caráter de política social, haja vista que, na esteira da interiorização da universidade pública de qualidade, haveria o incentivo para o desenvolvimento de municípios com baixos Índice de Desenvolvimento Humano[111] (IDH) e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica[112] (IDEB).

Por meio da interiorização da educação superior, na modalidade a distância, a meta principal da UAB era contribuir para a efetividade do PARFOR – Política Nacional de

---

[109] Entende-se que a Educação deve, dentre outras premissas, formar para o "mundo" do trabalho (numa perspectiva crítica, reflexiva e emancipatória) e, não, para o "mercado" de trabalho.

[110] O Decreto 5800/2016 institui o Sistema UAB e dispõe sobre a implantação, o acompanhamento, a supervisão e a avaliação dos cursos por ele ofertados. O documento está disponível, na íntegra, em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm.

[111] O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um indicador do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. O índice foi desenvolvido em 1990 pelos economistas Amartya Sen e Mahbub ul Haq, e vem sendo usado desde 1993 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no seu relatório anual.

[112] O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi criado em 2007, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Foi formulado para medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino. O Ideb é calculado a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo Inep. Os índices de aprovação são obtidos a partir do Censo Escolar, realizado anualmente.

Formação de Professores do Ministério da Educação[113]. Além dos programas de graduação, com a demanda gerada via PARFOR (novos professores licenciados que careciam de formação continuada), passaram a ser ofertados, via UAB, os programas de mestrado profissional para os docentes das redes públicas de educação básica.

Embora haja um descompasso cronológico entre a aprovação do Plano Nacional de Educação (2014), e a criação da UAB (2006) e do ProEB (2011), observa-se que os antecessores são fundamentais para a efetivação do que o PNE propõe quanto à formação de professores para a educação básica, uma vez que o Sistema UAB ampliou a oferta de vagas nas licenciaturas e especializações, enquanto o ProEB ampliou as oportunidades para a formação docente em nível de mestrado.

O Programa de Mestrado Profissional para Qualificação de Professores – ProEB

O Programa de Mestrado Profissional para Qualificação de Professores (ProEB) teve início em 2011, com o objetivo de promover a formação continuada *stricto sensu* dos professores em exercício na rede pública de Educação Básica, contribuindo para a melhoria da qualidade do ensino nas escolas brasileiras. Buscou-se instituir uma rede nacional para a oferta de programas de mestrados profissionais, promovidos por instituições de ensino superior públicas partícipes do Sistema UAB ou que desejassem integrá-lo.

Embora tenha sido criado em 2011, anteriormente ao Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), o ProEB representa um caminho para o cumprimento de três metas do Plano, que estão vinculadas à pós-graduação: a Meta 14, que propõe elevar gradualmente o número de matrículas neste nível de ensino; a Meta 13, que propõe a ampliação do número de mestres e de doutores do corpo docente da Educação Superior; e a Meta 16, que propõe garantir a formação continuada dos professores da Educação Básica, com ênfase na pós-graduação.

Coordenado pela Diretoria de Educação a Distância da Capes, o ProEB conta com o fomento da referida instituição, conforme consta em sua Portaria 61/2017, que define os

[113] O PARFOR é resultado de um conjunto de ações do Ministério da Educação - MEC, em colaboração com as secretarias de educação dos estados e municípios e as instituições públicas de educação superior neles sediados, para ministrar cursos superiores gratuitos e de qualidade a professores em exercício nas escolas públicas sem a formação exigida pela Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional - LDR de dezembro de 1996. (Instituído pelo Decreto nº 6.755, de janeiro de 2009).

critérios de concessão de bolsas e pagamento de custeio a docentes regularmente matriculados e em efetiva regência nas redes públicas de ensino nacionais vinculados aos Programas de Mestrado Profissional em Rede (ProEB) custeados pela Capes.

Para viabilizar a oferta dos cursos, foi instituída uma rede nacional de programas de mestrados profissionais nas diferentes áreas das licenciaturas, promovidos por instituições de ensino superior públicas que já integravam o Sistema UAB ou que tivessem a pretensão de integrá-lo. Além de oportunizar a formação continuada dos professores, o ProEB pretende promover a reflexão e o debate sobre a realidade da educação básica, com o intuito de imprimir maior qualidade ao seu ensino.

O primeiro programa de Mestrado Profissional (MP) ofertado no âmbito da UAB foi o Mestrado Profissional em Matemática em Rede Nacional (ProfMat), iniciado em 2011, com a meta inicial de promover o aprimoramento profissional de professores de Matemática em exercício na Educação Básica. Na mesma linha do ProfMat, foi instituído, em 2015, o Programa Nacional de Mestrado Profissional em Ensino de Física (MNPEF), também chamado de ProFis, voltado para os professores de Física. Atualmente, o Sistema UAB oferece dez programas de Mestrado Profissional na área da Educação:

1. Programa de Mestrado Profissional em Matemática em Rede Nacional (ProfMat)
2. Programa de Mestrado Nacional Profissional em Ensino de Física (MNPEF/ProFis)
3. Programa de Mestrado Profissional em Letras (ProfLetras)
4. Programa de Mestrado Profissional em Artes (ProfArtes)
5. Programa de Mestrado Profissional em Ensino de História (ProfHistória)
6. Mestrado Profissional em Ensino de Biologia (ProfBio)
7. Mestrado Profissional em Química (ProfQui)
8. Mestrado Profissional em Filosofia (ProFilo)
9. Mestrado Profissional em Sociologia (ProfSocio)
10. Mestrado Profissional em Educação Física (ProEF)

Cada Programa é formado por uma rede de IES integrantes do sistema UAB/CAPES, contando com regimento próprio que normatiza o funcionamento e a oferta dos MPs pelo

país, através de diversos polos. Os mestrados profissionais do ProEB apresentam a configuração pedagógica semipresencial, contemplando atividades presenciais nos respectivos polos, bem como atividades desenvolvidas na modalidade à distância, com aporte da Plataforma Moodle.

A Pós-Graduação na UFG e a oferta do ProEB

Conforme consta no Portal da Universidade Federal de Goiás, especificamente à página da Pró-Reitoria de Pós-Graduação (PRPG)[114], a pós-graduação *stricto sensu* na UFG iniciou-se em 1972, com a criação dos cursos de mestrado em Letras e Linguística e História. Desde então, o número de cursos aumentou consideravelmente. Em 2010, a universidade contava com 36 Programas de Pós-Graduação *stricto sensu*; em 2013, havia 57 programas; em 2017, o número de programas chegou a 78, abrangendo diferentes níveis: 28 com cursos de mestrado acadêmico (MA), 32 com cursos de mestrado e doutorado acadêmicos (MA/DO), 6 com cursos de doutorado acadêmico (DO) e 12 com cursos de mestrado profissional (MP).

Antes de discutir a implementação dos mestrados profissionais do ProEB na UFG, é mister rememorar, brevemente, como esta universidade adentrou o campo da educação a distância. A primeira iniciativa da UFG na EaD deu-se com a criação da UFG Virtual em 1999, vinculada à Pró-Reitoria de Educação e Cultura (PROEC), com a oferta de um curso de aperfeiçoamento em Gestão Escolar, coordenado pelo Prof. Luiz Fernandes Dourado. Nesse momento, a UFG integrava a rede Universidade Virtual do Centro Oeste (Univir-CO), instituída em 1999. A rede consistia em um consórcio de sete universidades públicas da Região Centro-Oeste, voltada para a oferta de cursos à distância.

Posteriormente, em 2007, o Centro Integrado de Aprendizagem em Rede (CIAR) substituiu a UFG Virtual. O CIAR foi criado com a finalidade de implementar e apoiar as atividades acadêmicas de graduação, pós-graduação, extensão e pesquisa integradas pelas tecnologias da informação e comunicação e na modalidade a distância, desenvolvidas pela UFG. Dentre as atribuições do novo órgão, estava o apoio às Unidades Acadêmicas da UFG nas negociações com órgãos federais de fomento à EaD, por exemplo, a CAPES, para a

[114] Mais informações podem ser acessadas em: https://prpg.ufg.br/.

implementação de cursos pertencentes a programas do Governo Federal, como os cursos do Sistema UAB. Sobre a instituição do CIAR, Faria (2011, p. 162) afirma que

> Se considerarmos os primórdios das práticas com a EaD na UFG, entre 2000 e 2005, até poderíamos dizer que se tratava de uma mudança cíclica, sem interferências profundas, pois se concentravam apenas em algumas atividades de extensão. Mas, com a intensificação da oferta da EaD, atingindo os três tipos de processos educativos (graduação, pós-graduação e extensão), a mudança trazida está por atingir os procedimentos acadêmicos cristalizados, advindos da predominância dos cursos presenciais. (FARIA, 2011, p.162).

A autora afirma, ainda, que

> o papel do Ciar [Centro Integrado de Aprendizagem em Rede] no apoio ao desenvolvimento dessas ações e demandas advindas do Sistema UAB, merece destaque por aglutinar pessoas e fazer com que algumas atividades, como o suporte tecnológico, a produção de material didático e a formação de equipes, possam ser mais bem articuladas na UFG. Mesmo com a proposta inicial de o Ciar ser um órgão de apoio às atividades acadêmicas que envolvem as tecnologias de informação e comunicação, os dados apontaram para uma outra realidade. (FARIA, 2011, p. 182).

O excerto reforça a ideia de que a UAB provocou um movimento de reestruturação da UFG para a oferta de educação a distância. Aqui, cabe ressaltar que, em que pese o esforço para integração ao Sistema UAB, observa-se que, ainda hoje, a modalidade de Educação a Distância não se institucionalizou na UFG, uma vez que a abertura de cursos / vagas nesta universidade continua condicionada a fomento externo.

Foi nesse cenário de adequações ao Sistema UAB e após experienciar a oferta de cursos de graduação, extensão e especializações, que a Universidade Federal de Goiás passou a ofertar cursos vinculados ao ProEB, a saber: Mestrado Profissional em Ensino de Matemática (ProfMat), em Goiânia, Jataí e Catalão, a partir de 2011; Mestrado Profissional em Física (ProFis), em Catalão, em 2013; e Mestrado Profissional em Educação Física (ProEF), Goiânia, 2017[115].

[115] A UFG oferece outros Programas de Mestrado Profissional que não foram contemplados neste estudo, uma vez que, aqui, o foco são os cursos vinculados ao ProEB e ao Sistema UAB. Sobre os demais mestrados profissionais na UFG, consultar: https://prpg.ufg.br/p/34982-programas-de-mestrado-e-doutorado-da-ufg

A Tabela 1 apresenta o número de vagas ofertadas pelo ProfMat, na UFG, entre 2011 e 2018. Observa-se a regularidade na oferta das vagas deste Programa.

Tabela 1 – Número de vagas ofertadas pelo ProfMat na UFG, no período de 2011 a 2018

Polo / Ano	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Goiânia	20	30	30	30	30	30	30	30
Anápolis	30	-	-	-	-	-	-	-
Jataí	-	20	20	15	15	15	20	20
Catalão	-	20	20	20	20	30	30	30
Total de vagas	50	70	70	65	65	75	80	80

Fonte: Elaborado pela autora.

A Tabela 2 apresenta o número de vagas ofertadas pelo ProFis, na UFG, entre 2013 e 2018. No caso deste Programa, não há oferta regular de vagas.

Tabela 2 – Número de vagas ofertadas pelo ProFis na UFG, no período de 2013 a 2018

Polo / Ano	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Catalão	15	15	-	10	-	15

Fonte: Elaborado pela autora.

O ProEF ofertou 20 vagas em sua primeira turma, que ainda se encontra em andamento e, em 2018, não foi aberto novo processo seletivo.

Meta 16: uma análise do resultado nacional de 2008 a 2017

O Plano Nacional de Educação conjuga metas, estratégias e indicadores para acompanhar sua efetivação. A Meta 16 propõe

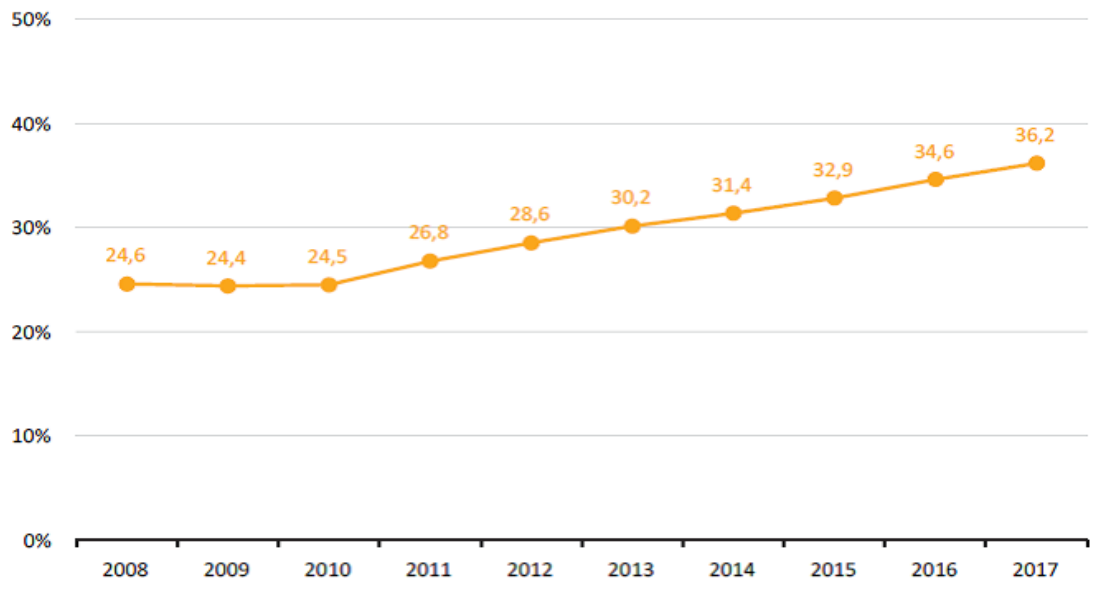
> *Meta 16* - formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino. (BRASIL, 2014, meta 16).

Para garantir o cumprimento da Meta, foram estabelecidas seis estratégias, sendo a estratégia 16.5 especificamente direcionada à formação continuada de professores em nível de pós-graduação: “16.5) ampliar a oferta de bolsas de estudo para pós-graduação dos professores e das professoras e demais profissionais da educação básica” (BRASIL, 2014, meta 16).

No intento de acompanhar a efetivação da Meta 16, os indicadores a serem considerados são: **Indicador 16A**, que corresponde ao percentual de professores da educação básica com pós-graduação *lato* ou *stricto sensu*; e o **Indicador 16B**, que consiste no percentual de professores que realizaram cursos de formação continuada. Ambos são calculados a partir das informações disponíveis no Censo da Educação Básica. Aqui, pela natureza da investigação proposta, tomaremos apenas o Indicador 16A.

Os dados encontrados no Observatório do PNE (OPNE, 2017) mostram que foi alcançada a marca de 36,2% educadores da educação básica com pós-graduação lato ou stricto sensu, em números absolutos: 813.923. De 2009 a 2017, o Indicador avançou 11,8 pontos percentuais. Trata-se de um ritmo insuficiente para o cumprimento da meta, conforme demonstra o Gráfico 1, a seguir.

Gráfico 1 – Percentual de professores da Educação Básica com pós-graduação *lato sensu* ou *stricto sensu* / Brasil 2008-2017.

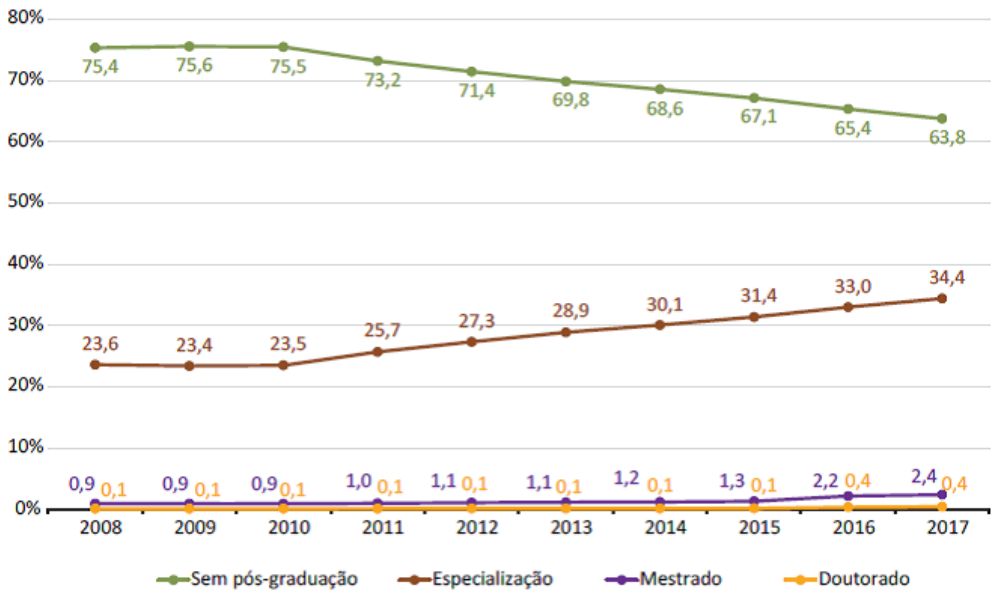


Fonte: Inep (2018, p. 270).

O Gráfico 1 mostra que, para o atingimento do Indicador 16A (percentual de professores da educação básica com pós-graduação *lato* ou *stricto sensu*) da Meta 16, seria necessário um crescimento maior que o constatado (2 pontos percentuais ao ano). Mantendo-se o padrão atual, a evolução será insuficiente para que, em 2024, 50% dos professores da educação básica tenham formação em nível de pós-graduação.

De acordo com o Relatório de Monitoramento do PNE (INEP, 2018), do total de funções docentes em 2017, eram 34,4% com especialização, 2,4% com mestrado e 0,4% com doutorado. Percebe-se, assim, que são os cursos de especialização que sustentam o indicador, conforme demonstra o Gráfico 2.

Gráfico 2 – Percentual de professores da Educação Básica com pós-graduação por nível de curso / Brasil 2008-2017.



Fonte: Inep (2018, p. 271).

Embora seja crescente o número de professores da educação básica com formação em nível de pós-graduação, observa-se que o *stricto sensu*, teve uma evolução tímida, se comparado ao *lato sensu*. Para reverter esse cenário, é fundamental implementar ações articuladas entre os sistemas de ensino e os programas de pós-graduação das universidades públicas, bem como assegurar a implantação de planos de carreira e remuneração para os professores da educação básica, de modo a garantir condições para a realização satisfatória dessa formação, objetivando alcançar a cobertura de 50% dos professores da educação básica com mestrado ou doutorado. Além disso, deve-se ampliar o fomento da Capes e do CNPq para esse nível de formação.

Um dos desafios, nesse sentido, apresenta-se na Emenda Constitucional 95[116], de 2016, que congelou, por 20 anos, o volume de recursos do governo federal destinado às áreas sociais, ao instituir um teto para os gastos públicos, o que significa, então, perda de recursos destinados à educação e, possivelmente, a redução dos recursos destinados ao ProEB, com a consequente impossibilidade de cumprimento da Meta 16 do Plano Nacional de Educação (2014-2024).

[116] Sobre o entrave da EC 95/2016 ao PNE, consultar Amaral (2016). Disponível em: https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/70262) e Amaral (2017). Disponível em: https://anped.org.br/sites/default/files/images/10_mitos_un_fed_bra_prof_nelson_ufg.pdf.).

Constatações iniciais

O presente trabalho teve por objetivo geral caracterizar a oferta dos cursos do ProEB na Universidade Federal de Goiás (UFG). Tal caracterização teve como pano de fundo o Plano Nacional de Educação, especificamente a Meta 16, que trata da formação docente em nível de pós-graduação.

Observou-se, na UFG, regularidade na oferta de vagas do ProfMat, ao contrário do ProFis. O ProEF é o programa mais recente e, na ocasião deste estudo, havia ofertado apenas as vagas da primeira turma. Em relação ao ProfMat e ao ProFis, não foram identificadas justificativas para a disparidade na oferta regular de vagas, tema que demanda investigação mais aprofundada, o que será feito junto às coordenações dos respectivos programas na UFG, haja vista que este estudo terá continuidade.

Assim, o estudo não é conclusivo, se analisado seu objetivo inicial. Por outro lado, o percurso feito foi extremamente relevante para compreender os desdobramentos da Meta 16 do Plano Nacional de Educação, em suas estratégias, indicadores e materialização. Foi possível observar que o atingimento da Meta 16 depende de investimentos, o que representa um desafio estrutural, haja vista a Emenda Constitucional 95/2016.

Referências

AMARAL, N. C. **PEC 241/55:** a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. **RBPAE**, v. 32, n. 3, p. 653-673, set./dez. 2016. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/70262. Acesso em: 29 nov. 2018.

_____. **A Hora da Verdade para as Universidades Federais brasileira**s: Metas do PNE (2014-2024) e 10 Mitos a serem debatidos e desvendados. Goiânia, 2017, mimeo. Disponível em: https://anped.org.br/sites/default/files/images/10_mitos_un_fed_bra_prof_nelson_ufg.pdf. Acesso em: 29 nov. 2018.

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

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1996.

BRASIL. **Decreto n. 6.755**, de 29 de janeiro de 2009, que instituiu a Política Nacional de

Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica. Brasília/DF: Ministério da Educação – MEC, 2009.

BRASIL. **Portaria nº 7**, de 28 de dezembro de 2009. Dispõe sobre o mestrado profissional no âmbito da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES. Diário Oficial da União. 248. ed. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 29 dez. 2009. n. 248, Seção 1, p. 20-21.Disponível em: http://capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/16112018_PortariaNormativa_n%C2%BA17.pdf. Acesso em: 29 nov. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, 26 jun. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Planejando a próxima década:** conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação. Brasília, DF: MEC, 2014b.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE:** biênio 2014-2016. – Brasília, DF: Inep, 2016.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE:** 2018. Brasília, DF: Inep, 2018.

OBSERVATÓRIO DO PNE. Disponível em: https://observatoriodopne.org.br/ . Acesso em: 29 nov. 2018.

DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação**: O Epicentro das políticas de Estado para a Educação Brasileira. Goiânia: Editora Imprensa Universitária/ANPAE, 2017.

DOURADO, L. F. (org.). **Plano Nacional de Educação.** PNE 2014/2024: Avaliação e perspectivas. Campinas/SP, Mercado das Letras, 2017 – (Série As Dimensões da Formação Humana).

DOURADO, L. F. **Valorização dos profissionais da educação:** desafios para garantir conquistas da democracia. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 10. n. 18, p. 37-56, jan./jul. 2016. Disponível em: http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/649. Acesso em: 29 nov. 2018.

FARIA, J. G. **Gestão e organização da educação a distância em universidade pública:** um estudo sobre a Universidade Federal de Goiás. 2011. 277 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2011.

OBSERVATÓRIO DO PNE. Disponível em: https://observatoriodopne.org.br/ . Acesso em: 29 nov. 2018.

OLIVEIRA, D. A. *et al.* Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 47, p. 483-492, maio/ago. 2011. ISSN 1413-2478.

OLIVEIRA, D. A. e VIEIRA, L. M. F. **Trabalho docente na educação básica no Brasil:** resultados de pesquisa. Belo Horizonte: GESTRADO/UFMG, 2010. Disponível em: www.trabalhodocente.net.br. Acesso em: 04 dez. 2017.

SEÇÃO III

PNE, BNCC e VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO

CAPÍTULO XIII

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR E A FORMAÇÃO DE PROFESSORES: A AUTONOMIA DOCENTE EM QUESTÃO

Romilson Martins Siqueira[117]

Luiz Fernandes Dourado[118]

Márcia Ângela da S. Aguiar[119]

O presente artigo discute o papel e o lugar do professor frente aos processos de implantação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e das alterações nas diretrizes nacionais para a formação de professores, no âmbito da educação básica no Brasil. Reafirma que está em curso um movimento de regulação e de gerenciamento da formação e da atuação dos professores com ênfase na perda da autonomia e em descompasso com o proposto no PNE que sinalizava para uma proposta mais abrangente na perspectiva da formação cidadã. A lógica que se instaura, pautada por atores, sobretudo interligados ao setor empresarial, está centrada em bases pragmáticas que objetivam e operacionalizam um currículo a partir de um contexto institucional ausente de criticidade, de participação e de produção de um conhecimento histórico e socialmente significativo. Este processo, se materializado, afetará, sobremaneira, o trabalho do professor e sua autonomia.

Palavras-chave: Autonomia docente. BNCC. Formação de Professores. Gerenciamento. Regulação.

[117] Pós-Doutorando pela Programa de Pós-Graduação em Educação da UFG, supervisão do professor Luiz Fernandes Dourado. Doutor e Mestre em Educação pela Faculdade de Educação da UFG. Diretor da Escola de Formação de Professores e Humanidades da PUC Goiás. Membro da Rede de Estudos e Pesquisas sobre Políticas Públicas e Educação (REPPE).

[118] Professor Titular e Emérito da UFG, Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1997), pós-doutorado em Paris/França, na École des Hautes Études en Siences Sociales (EHESS, 2010), Ex-membro da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CES/ CNE). Membro da Rede de Estudos e Pesquisas sobre Políticas Públicas e Educação (REPPE).

[119] Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo. Professora titular, atuando na graduação de Pedagogia e no Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal de Pernambuco. Ex-membro da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CES/ CNE). Membro da Rede de Estudos e Pesquisas sobre Políticas Públicas e Educação (REPPE).

Agentes e agências externas: campo e jogo de forças nas políticas do MEC e do CNE

Para compreender o cenário em que se encontram as políticas de formação de professores e sua correlação com os processos de implementação da BNCC, há que se tomar como perspectiva de análise o movimento dos atores e o jogo de força no campo da educação, pois, : "como é comum acontecer nas democracias, as concepções e as políticas educacionais são objeto de disputa entre grupos com interesses diversos e com recursos de poder que influenciam as escolhas e o desenvolvimento de ações na máquina governamental" (AGUIAR; DOURADO, 2019, p. 33).

Por um lado, encontram-se as entidades científicas[120] e sindicais na defesa da educação pública, laica e gratuita:

> no Brasil, a sociedade civil organizada, em especial, as associações científicas e as entidades sindicais de educação, desde a década de 1980, teve efetiva participação na definição de marcos legais que orientam a organização da educação brasileira, mediante a promoção das conferências nacionais de educação (CBE, Coned, Conebe 2008, Conae 2010 e Conae 2014). Desse modo, contribuiu para o capítulo de Educação na Constituição Federal de 1988, na formulação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 1996) e na definição do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014), dentre outras legislações pertinentes. (AGUIAR; DOURADO, 2019, p. 34).

Por outro lado, encontram-se os atores que expressam e representam interesses, sobretudo do setor privado, liderados por instituições financeiras e por outros setores econômicos e empresariais. Capitaneados pelo Movimento "Todos Pela Educação", entre outros atores, a agenda educacional está intimamente ligada à iniciativa de classe, supostamente autônoma em relação ao Estado e ao governo, mas "operando por meio dos governos e, por isso, vem construindo, em seus conselhos, articulações com os novos gestores da educação pública no Brasil, tanto no MEC, como nas secretarias de educação" (EVANGELISTA; LEHER, 2012, p. 10).

---

[120] No campo contra-hegemônico, a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope) e a Associação Brasileira de Currículo (ABdC) exercem importante papel na contraposição de um processo de padronização e homogeneização de um currículo nacional para a educação básica.

> a convocatória da *holding* financeira partiu da constatação de que as corporações estavam atuando em centenas de grandes projetos educacionais com objetivos educacionais pertinentes, afins aos interesses corporativos que os patrocinam, mas que a dispersão dos esforços impedia uma intervenção "de classe" na educação pública, objetivo altamente estratégico, pois envolve a socialização de mais de 50 milhões de jovens, a base da força de trabalho dos próximos anos. Os setores dominantes, após a articulação política dos grupos econômicos em prol do movimento, passaram a atuar por meio de suas fundações privadas ou de suas Organizações Sociais, como Itaú - Social, Faça Parte, Ayrton Senna, Roberto Marinho, Gerdau, Victor Civita, Abril, Bunge, DPaschoal, Bradesco, Santander, Vale, PREAL, Lemann, entre outras. (EVANGELISTA; LEHER, 2012, p. 10).

Do ponto de vista de ações estratégicas, destaca-se aqui o Movimento pela Base[121], dentre outros que têm operado de "fora pra dentro" e de "dentro para fora" junto ao MEC e ao CNE, na tentativa de assessorar políticos e de produzir proposições e políticas no campo da formação de professores e da Base Curricular com foco na retomada das competências e habilidades e numa concepção gerencial da educação. Esses atores, que expressam, em sua maioria, os interesses das entidades do setor financeiro, tiveram trânsito em diversas gestões, participaram e/ou participam, ativamente, do Ministério da Educação e/ou do CNE, sobretudo, nas gestões FHC, Temer e Bolsonaro.

O movimento retratado expressa diferentes posições de luta no campo educacional. Na perspectiva das entidades científicas e sindicais, afirma-se a construção de uma política de Estado, cujas estratégias buscam a institucionalização de uma política nacional de formação dos profissionais da educação básica. A esse respeito, merece uma análise detida o Decreto 8752/2016[122] que, a despeito de perdas sinalizadas pelas entidades do campo

---

[121] Cf. https://movimentopelabase.org.br/

[122] Segundo o Art. 2º do Decreto 8752/2016, "Para atender às especificidades do exercício de suas atividades e aos objetivos das diferentes etapas e modalidades da educação básica, a formação dos profissionais da educação terá como princípios: I - o compromisso com um projeto social, político e ético que contribua para a consolidação de uma nação soberana, democrática, justa, inclusiva e que promova a emancipação dos indivíduos e dos grupos sociais; II - o compromisso dos profissionais e das instituições com o aprendizado dos estudantes na idade certa, como forma de redução das desigualdades educacionais e sociais; III - a colaboração constante, articulada entre o Ministério da Educação, os sistemas e as redes de ensino, as instituições educativas e as instituições formadoras; IV - a garantia de padrão de qualidade nos cursos de formação inicial e continuada; V - a articulação entre teoria e prática no processo de formação, fundada no domínio de conhecimentos científicos, pedagógicos e técnicos específicos, segundo a natureza da função; VI - a articulação entre formação inicial e formação continuada, e entre os níveis, as etapas e as modalidades de ensino; VII - a formação inicial e continuada, entendidas como componentes essenciais à profissionalização, integrando-se ao cotidiano da instituição educativa e considerando os diferentes saberes e a experiência profissionais; VIII - a compreensão dos profissionais da educação como agentes fundamentais do processo

educacional, especialmente a Anfope, se comparado ao Decreto 9755/2009, ganhou em abrangência, por envolver todos os profissionais da educação e por estar consonante com a meta 15 do PNE[123]. Avançar na constituição desta política nacional vai requerer ânimo redobrado, pois não interessa ao executivo federal materializá-la. O movimento a ser consolidado envolve os atores sociais, com especial realce para o Fórum Nacional Popular de Educação, visando à efetivação de diálogo, de participação e de acolhimento às contribuições das diversas entidades que compõem o FNPE, na perspectiva de construção de agendas comuns. Por outro lado, a estratégia do segmento empresarial aposta em uma política, cuja "ação das classes sociais vai passando por mediações cada vez mais complexas [...], as lutas deixam de ser imediatas e diretas e os conflitos se deslocam do campo das contradições nítidas e explícitas para o campo das manobras hábeis e sutis" (KONDER, 1992, p. 134).

O que se pode depreender dessas análises é que há um intenso movimento no *campo*[124], no qual agentes portadores de um *habitus*[125] vão refinando estratégicas hegemônicas em favor de um dado projeto educativo. Há que se entender, portanto, as relações de força que se estabelecem nessas instâncias e como agem no campo, de modo a produzirem um determinado tipo de cultura política. No caso do tema em pauta, estamos falando do campo intelectual que produz, do ponto de vista de ações particulares, dinâmicas formativas alinhadas a uma racionalidade política. Os estudos de Bourdieu ajudam-nos a compreender as tramas de poder e de produção que se manifestam no interior de um campo.

---

educativo e, como tal, da necessidade de seu acesso permanente a processos formativos, informações, vivência e atualização profissional, visando à melhoria da qualidade da educação básica e à qualificação do ambiente escolar; IX - a valorização dos profissionais da educação, traduzida em políticas permanentes de estímulo à profissionalização, à progressão na carreira, à melhoria das condições de remuneração e à garantia de condições dignas de trabalho; X - o reconhecimento das instituições educativas e demais instituições de educação básica como espaços necessários à formação inicial e à formação continuada; XI - o aproveitamento e o reconhecimento da formação, do aprendizado anterior e da experiência laboral pertinente, em instituições educativas e em outras atividades; XII - os projetos pedagógicos das instituições formadoras que reflitam a especificidade da formação dos profissionais da educação básica, que assegurem a organicidade ao trabalho das diferentes unidades que concorram para essa formação e a sólida base teórica e interdisciplinar e que efetivem a integração entre a teoria e as práticas profissionais; XIII - a compreensão do espaço educativo na educação básica como espaço de aprendizagem, de convívio cooperativo, seguro, criativo e adequadamente equipado para o pleno aproveitamento das potencialidades de estudantes e profissionais da educação básica; e XIV - a promoção continuada da melhoria da gestão educacional e escolar e o fortalecimento do controle social."

[123] Meta 15: 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.

[124] Para estudos sobre a categoria campo ver BOURDIEU (2001).

[125] Para estudos sobre a categoria *habitus* ver BOURDIEU (2001).

Nele, a configuração teórica de uma determinada ideia remete à dinâmica da regularidade do social e seus interesses de classe.

Em relação ao alinhamento formação de professores e BNCC, as notas que se seguem são elucidativas da ação de agentes e seus interesses no campo da educação:

- *Padronização curricular* – *"*A principal inovação da BNCC é constituir-se em norma obrigatória para a adequação e/ou construção dos currículos em estados, municípios, escolas públicas e particulares" (CASTRO, 2018, p. 54). Nota-se que a BNCC deixa de se constituir como referência para os estados e municípios e se converte em currículo padronizado: "vale destacar que cerca de 20 estados já pactuaram com seus municípios a definição de um só currículo estadual que poderá ser contextualizado em âmbito local e nos projetos pedagógicos das escolas" (CASTRO, 2018, p. 62).
- *Articulação e Cooptação* - que prevê estratégias de revisão de currículos, de projetos pedagógicos e de gestão das escolas. Nesse caso, há uma clara ênfase destinada ao regime de colaboração criado entre MEC, CONSED e UNDIME (comitê de governança): "embora se observe importante esforço de articulação entre MEC, Consed e Undime no processo de implementação da BNCC, é fundamental que os próximos governantes assegurem a continuidade das ações articuladas entre os níveis de governo para a efetiva implementação da BNCC" (CASTRO, 2018, p. 62). O chamado comitê de governança da BCNN prevê o "alinhamento de políticas prioritárias como o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), a alfabetização, as avaliações nacionais e a formação de professores" (CASTRO, 2018, p. 62).
- *Pedagogia da competência e avaliação em larga escala* – novos padrões de sociabilidade, cognição e cidadania são defendidos nas matrizes de competências e habilidades. Trata-se de ajustes na forma de pensar, agir e avaliar: "as demandas de um novo perfil cognitivo e social da cidadania e da economia globalizada vêm impulsionando reformas educacionais que têm duas vertentes mais importantes: o que se deve aprender e ensinar, e como avaliar a aprendizagem, considerando uma escolarização não mais de minorias, mas de grandes massas populacionais" (MELLO, 2018, p. 69).
- *Formação de professores fora das Universidades* - uma das propostas mais defendidas por esses atores é deslocar a formação de professores para outros espaços ou institutos, uma vez que, no discurso veiculado, as universidades fazem uma formação generalista e teórica. Nesse caso, há que se empenhar na "criação de instituições de ensino superior dedicadas exclusivamente à formação de professores" (MELLO, 2018, p. 84). O

que se apregoa é um curso mais prático para a implementação da BNCC: “uma conclusão que se pode tirar de estudos desse tipo é a de que o fator mais importante para determinar a qualidade do docente é a interação ou aderência que existe entre conteúdo e pedagogia (MELLO, 2018, p. 78).

O que se quer destacar aqui é que há um jogo de forças no campo, que movimenta atores, poderes, discursos e práticas. A disputa do campo movimenta processos de rupturas e de continuidades, com temas que expressam a proposição e a materialização das políticas. Nesse sentido, é necessário avançar em uma perspectiva de disputa contra hegemônica pela crítica a um projeto de “formação dos professores que se sobressai, por ser um elemento estratégico para materializar a pretendida reforma da educação básica, atendendo aos reclamos do mercado, que pugna pela formação do sujeito produtivo e disciplinado” (AGUIAR; DOURADO, 2019, p. 35). É preciso combater os discursos e as racionalidades defendidos pelas agências e agentes que representam o projeto de formação alinhado à BNCC: “precisamos combatê-la publicamente, como vimos fazendo, deixando claro que seus pressupostos descaracterizam a formação docente cuja concepção nossas entidades representativas defendem historicamente” (BAZZO & SCHEIBE, 2019, p. 682). De igual modo, é preciso uma ação propositiva e de lutas em prol de uma concepção de educação cidadã e para todos.

Para além da epistemologia da prática: formação de professores em disputa

Há, hoje, em curso, no país, dois projetos de formação de professores. Ambos se expressam de forma explícita em normativas nacionais exaradas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE): a Resolução CNE/CP nº 2, de 2015[126], a Resolução CNE/CP nº 2, de 2019[127], e a Resolução CNE/CP nº 1/2020. Tais legislações tensionam campos de disputa, em que o debate sobre a formação tem sido objeto de múltiplos olhares, de proposições diversas e de lutas políticas permeadas por concepções distintas sobre a valorização e a

[126] Resolução CNE/CP n. 2, de 1º de julho de 2015, que define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura). A esse respeito ver Dourado (2015).

[127] Também conhecida como BNC Formação, trata-se da Resolução CNE/CP n. 2, de 20 de dezembro de 2019. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica.

identidade profissional dos professores e professoras, bem como sobre sua formação e atuação.

A primeira perspectiva assenta-se no campo dos interesses públicos e na defesa de uma formação docente que compreenda os processos sociais mais amplos, ao mesmo tempo em que consiga, nesse contexto, apreender os processos educativos escolares e não escolares. Trata da consideração da Educação e da educação escolar em seus sentidos ampliados:

> [A] educação, num sentido ampliado, refere-se aos processos formativos, que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais (LDB, art. 12). A educação escolar se consagra no processo sistemático e contínuo, permeado pelo acesso do saber historicamente produzido pela humanidade, na sua vinculação com o mundo do trabalho e da prática social. Neste contexto, a educação é mais abrangente que o ensino, mesmo que o ensino seja entendido como parte desta prática social mais ampla. A educação, aqui, é entendida como constitutiva e constituinte das relações sociais mais amplas. Nesta direção, pensar a formação implica considerar a educação e os processos de ensino como todo e parte que se articulam, ou seja, pensar esta relação de maneira contextualizada, apreendida como campo de disputas e, portanto, ato político-partidário. (DOURADO, 2019, p. 323).

Contrapondo-se ao lugar em que a BNCC recoloca o professor, a Resolução[128] nº 2, de 1º de julho de 2015, que define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada, compreende que

> Art. 5º A formação de profissionais do magistério deve assegurar a ***base comum nacional***, pautada pela concepção de educação como processo emancipatório e permanente, bem como pelo ***reconhecimento da especificidade do trabalho docente***, que conduz à práxis como expressão da articulação entre teoria e prática e à exigência de que se leve em conta a realidade dos ambientes das instituições educativas da educação básica e da profissão. (BRASIL, 2015, p. 6, grifos nossos).

[128] Chama-se atenção aqui ao cenário em que a Resolução 02/2015 encontra-se mergulhada atualmente. Trata da luta de forças pela sua manutenção e implementação (defesa das entidades como ANPAE, ANFOPE e Universidades Públicas) e sua extinção (setor privado, parte do CNE, etc.) O argumento pela sua extinção incide na lógica: menos tempo, menos investimento, mais praticidade. Neste campo, há a defesa de uma formação com curta duração, valorizando o papel praticista dos estágios, ou seja, uma formação em massa, via EAD, dentre outras estratégias.

Os destaques acima, feitos a partir da Resolução 02/2015, indicam que a concepção de formação, de docência e da especificidade do trabalho docente, assentada na articulação teoria e prática, contrapõe-se aos pressupostos que a BNCC anuncia. Primeiro, há que se destacar a defesa de uma *base nacional comum* em contraposição a uma *base nacional curricular comum*. Segundo, é justamente a especificidade do trabalho docente, pautada no "exercício do pensamento crítico, na resolução de problemas, no trabalho coletivo e interdisciplinar, na criatividade, na inovação, na liderança e na autonomia (Art. 5, Inciso IV) que a BNCC nega, ao propor uma Base que homogeneíza conteúdos e parametriza os processos avaliativos.

É nesse campo de tensão que se encontra o debate sobre a BNCC (AGUIAR, 2019; AGUIAR; TUTTMAN, 2020; AGUIAR; DOURADO, 2019). A aprovação deste documento no Conselho Nacional de Educação (CNE) também não se deu por unanimidade[129], a despeito da condução aligeirada[130] do processo por parte de integrantes daquela instância, tendo o CNE, assim, abdicado de seu papel de órgão de Estado. Subentende-se que, "tendo renunciado por vontade própria à autonomia que lhe dá a legislação, assumiu função de órgão de governo, apequenando-se, portanto" (MENDONÇA, 2018, p. 36).

Da mesma maneira, o tema da formação de professores não pode ser desconsiderado sem a compreensão ampla daquilo que constitui o trabalho e a valorização dos profissionais[131] da Educação: formação inicial e continuada, carreira, salários e condições de trabalho e de saúde (CONAPE, 2018).

As entidades em defesa do campo democrático (Anpae, Anfope, Anped, Cedes, CNTE, Forumdir, dentre outras) têm somado esforços na defesa de políticas que expressem a organicidade sistêmica entre o Plano Nacional de Educação (PNE), os pareceres e as resoluções do Conselho Nacional de Educação (CNE), que resultaram, respectivamente, nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada e uma Política

---

[129] Posicionaram-se contrárias à aprovação da BNCC as Conselheiras Márcia Angela da Silva Aguiar, Aurina Oliveira Santana e Malvina Tania Tuttman.

[130] "As buscas da celeridade na tramitação, sobretudo, das minutas de Parecer e da Resolução, sobrepuseram- se ao papel do CNE como órgão de Estado, comprometendo a discussão e eventuais ajustes e contribuições às minutas" (AGUIAR, 2018, p. 13).

[131] Uma concepção ampliada de valorização dos profissionais da Educação pode ser apreendida dos debates e documentos inerentes à Conferência Nacional de Educação (Conae/2014).

Nacional[132] de Formação dos Profissionais da Educação Básica. Todavia, esse entendimento encontra sua contraposição na defesa daqueles que representam segmentos conservadores da sociedade[133], setores que representam o interesse privado alinhados em suas ações de efetiva mercantilização e financeirização no campo da Educação. Mas o que está em jogo neste campo de disputa?

> A formação docente refere-se à definição de fundamentos, princípios e diretrizes e à sua articulação com o exercício profissional; à definição do que constitui a formação inicial e continuada; à definição sobre o *lócus* e as características da instituição formadora, à modalidade educativa, mas também à vinculação com os processos culturais mais amplos, os processos identitários, a tensão unidade e diversidade, dentre outros. Todos são indicativos da centralidade e das disputas que marcam esta discussão no campo educacional. Nesta seara, a questão curricular ganha importância, social. (DOURADO, 2013, p. 323).

Tomada como síntese do esforço coletivo e democrático para a construção de princípios, concepções e práticas que se coadunam com o campo de luta em defesa de uma educação pública com qualidade socialmente referenciada, a Resolução CNE/CP nº 02/2015 (BRASIL, 2015) expressa uma proposição de política de formação que exige compromisso institucional e articulação sistêmica entre Instituições Superiores e Redes de Ensino. Assim, apresenta fundamentos essenciais à formação inicial e continuada, pensadas articuladamente, a serem objeto de institucionalização por parte das instituições de formação, em sintonia com os sistemas de ensino, suas instituições e profissionais.

Todavia, a materialização da Resolução CNE/CP nº 02/2015 pelas IES enfrentou inúmeros adiamentos em termos da data para sua efetivação:

> [É] curioso mencionar que, apesar de a Resolução CNE/CP nº 02/2015, como um todo, ter sido muito bem recebida pela comunidade acadêmica, que a entendia como resultado do esforço coletivo dos educadores comprometidos

[132] Segundo Dourado (2016), o Decreto n. 8.752, de 9 de maio de 2016, prevê uma ação orgânica das entidades do campo e de seus profissionais, a fim de fortalecer as instâncias de deliberação previstas neste instrumento normativo, visando a garantir ampla participação no diagnóstico, planejamento, proposição e materialização de políticas para a formação inicial, sem descurar dos enormes desafios postos à garantia de diretrizes nacionais de carreira, piso salarial nacional, condições de trabalho e saúde para os profissionais da educação.

[133]. Para Hypolito (2019, p. 192), “demonstração da aliança neoliberal, neoconservadora, com grupos populistas-autoritários e setores da classe média, aliança sobre a qual Apple (1999; 2000; 2003), desde a última década do século passado, vem nos alertando, em função do crescimento do que ele chama de Modernização Conservadora, e muitos de nós ficamos surpresos que ela esteja hegemônica entre nós. Para esta aliança, os sindicatos docentes são uma ameaça à sociedade tradicional, conservadora e religiosa”.

> com o tema da formação docente nas últimas décadas, sua implantação tenha sido adiada sistematicamente. Inicialmente, as justificativas para os adiamentos referiam-se à complexidade de seu conteúdo e à sua abrangência, além da dificuldade que as modificações trariam para a organização e para o desenvolvimento dos cursos de formação de professores. Depois, em tempos agora claramente regressivos, foi ficando evidente que seus princípios e fundamentos seriam incompatíveis com as orientações advindas do Governo – golpista e conservador – de Temer e de seu sucedâneo, ainda mais reacionário. (BAZZO; SCHEIBE, 2019, p. 672).

Para Bazzo e Scheibe (2019, p. 673),

> ficava cada vez mais claro que, para o CNE/MEC, a questão central dessa resolução e, talvez, o real motivo de todos os adiamentos fora a definição de que a Base Nacional Comum Curricular da Educação Básica-BNCC passasse a ser a chave de leitura para a compreensão das novas políticas educacionais. (AGUIAR; DOURADO, 2019).

Sem ampla discussão, e atrelada à proposição da BNCC, encontra-se a Resolução CNE/CP nº 02/2019 (BRASIL, 2019) e, mais recentemente, pela aprovação da Resolução CNE/CP nº 01/2020, caracterizada pelas entidades em defesa da Educação como retrocessos e descaracterização[134] da/na formação de professores, consoante o que se pode depreender a seguir:

> todo o processo, que culminou com a aprovação intempestiva e apressada das DCN para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica – da Educação Infantil ao Ensino Médio, no CNE/MEC, precisa ser entendido a partir da compreensão das políticas educacionais de países como o nosso que defendem a manutenção das premissas neoliberais, as quais apostam, ainda, em um capitalismo que cada vez mais revela sua impossibilidade de ordenar uma nação com padrões de igualdade social e de justiça. Assim, confiam na privatização como a grande estratégia para solucionar o problema da equidade social, ao mesmo tempo em que, contraditoriamente, os fatos mundiais revelam, cada vez mais, a riqueza de poucos em confronto com a pobreza da grande maioria da população. Dessa forma, as decisões tomadas em relação à formação de docentes no país revelam uma estratégia que busca entregar à sociedade professores capazes de fornecer às empresas e ao sistema econômico indivíduos educados não para resistir à cassação dos seus direitos, mas sim para atender a uma ordem que preserve o sistema e suas desigualdades. (BAZZO; SCHEIBE, 2019, p. 681).

[134] Ver “Nota das entidades nacionais em defesa da Resolução 02/2015” (ANFOPE, 2019).

Nessa esteira, há que se pautar a defesa de uma formação que retome os princípios defendidos na Resolução CNE/CP nº 02/2015 e que seja indutora das políticas institucionais de formação de professores e de projetos pedagógicos que reafirmem a constituição da profissão e profissionalidade sem descurar da importância da autonomia institucional e da identidade do projeto formativo. Assim, a Resolução 02/2015 deve

> balizar a dinâmica formativa dos profissionais, tendo como um dos aspectos as questões curriculares e seus desdobramentos didático-pedagógicos, sem prescindir do entendimento destas questões no seio das relações sociais mais amplas, que marcam uma dada relação social por meio dos processos de naturalização e, paradoxalmente, de questionamento às bases estruturais de tais questões. (DOURADO, 2013, p. 375).

Por outro lado, a defesa do campo privado expressa um projeto formativo centrado na "epistemologia da prática" e na "pedagogia das competências". Sobre isso, Hypolito (2019, p. 189) expressa que,

> em termos de padronização, basicamente está prescrito um currículo nacional que estabeleça padrões de qualidade, a partir de avaliações nacionais com metas e padrões de aprendizagem alcançáveis. Em termos de descentralização, advoga-se a transferência de competências e de responsabilidades para os níveis locais de administração do sistema escolar, de modo que as avaliações nacionais sirvam para responsabilizar e controlar as autoridades em seus diferentes níveis de competência. Esta descentralização tem por meta responsabilizar as equipes diretivas e as escolas pelo desempenho nas avaliações e, assim, os sistemas de avaliação são utilizados como um governo a distância, por meio de uma gestão de resultados. Em termos de *accountability*, tanto no sentido de responsabilização como de prestação de contas, os atores educacionais são responsabilizados pelo desempenho/performance por intermédio de avaliações com consequências, o que pretende ser alcançado tanto por uma *accountability* administrativa, em que os resultados dos exames são vinculados a prêmios ou sanções, na forma de incentivos salariais ou de recursos financeiros ou materiais para as escolas, e/ou por uma *accountability* de mercado, em que os resultados são utilizados tanto para políticas de escolha escolar como para incentivar a competição entre escolas.

Trata-se de um modelo de formação marcado pela lógica pragmática: aprende o conteúdo, aprende fazendo, aprende praticando, aprende em serviço, aprende a aplicar o conteúdo e avalia o que aplicou. Essa lógica está ancorada em dois pressupostos: o primeiro, a emergência de uma racionalização técnica e de administração social

(POPKEWITZ, 1997) em diferentes setores sociais; o segundo, a adoção de um discurso de afirmação da incompetência do professor, portanto da necessidade de se criar modelos de formação e aprendizagem docentes[135]. Assim,

> a racionalização é uma tecnologia do poder no sentido produtivo. A racionalização é uma técnica de administração social. A preocupação é a de racionalizar o pensamento dos professores com um molde regulador. [...] Os professores individuais são monitorados através de avaliações externas e através das distinções aplicadas para a determinação das suas competências pessoais. A finalidade dos sistemas reguladores é a de orientar o indivíduo na determinação de necessidades, satisfação e maior conhecimento. Os professores são encorajados "a monitorar seu próprio pensamento". Tornando publicamente disponível o pensamento privado, a psicologia do raciocínio torna os professores individuais mais abertos à inspeção e à regulação. (POPKEWITZ, 1997, p. 198).

É nesse contexto de racionalização técnica que as políticas de formação de professores são formuladas tendo por eixo a BNCC[136]. Há nelas um discurso da incompetência, do fracasso, da individualização e, paradoxalmente, da responsabilização do professor. Portanto, o ataque continuado aos professores, parcialmente justificado pela qualidade da Formação de Professores, faz compreender que

> a individualização tem um enfoque especial. Não é o de entender o pensamento, as ações e as práticas da pessoa sozinha. Ela define as pessoas como parte de uma população agregada e atribui categorias ao pensamento como um método de monitoramento dos indivíduos. A individualização ocorre através da aplicação de modelos de raciocínio para a supervisão e avaliação do trabalho específico de um professor. (POPKEWITZ, 1997, p. 198).

Vive-se, portanto, uma era de regulação: da Educação, da escola, do conteúdo, da formação docente, do ensino e da aprendizagem, da avaliação. Tomando-se por empréstimo o termo usado por Alves (2018, p. 45), poder-se-ia nomear este momento como

> um processo a que temos chamado de "apostilagem dos processos pedagógicos". Aqui, não são as universidades que se apropriam dos

[135] Sobre esse discurso, ver as considerações de Hypolito (2019), que o relaciona com uma agenda mais ampla no âmbito dos documentos do Banco Mundial. Dentre eles, "Professores excelentes – como melhorar a aprendizagem dos estudantes na América Latina e no Caribe" (2015).

[136] A aprovação das Resoluções CNE/CP nº 02/2019 e nº 01/2020 segrega a formação inicial da formação continuada e submete a formação ao eixo das competências e habilidades e, portanto, à BNCC.

> problemas que os docentes têm, mas, indo direto não ao estudo dos problemas, mas às soluções que entendem ser as “indispensáveis”, porque “mais rápidas e mais fáceis”, esses problemas têm sido apropriados por fundações privadas, inúmeras delas ligadas a bancos.

Portanto, o campo de disputa em que se encontra o tema da formação de professores e a BNCC constrói uma imagem que recoloca a raiz dos problemas educacionais nos sujeitos e desconsidera as condições sociais, históricas e concretas em que a Educação se efetiva, ignorando a concepção de sistema nacional de educação e a necessária articulação entre os entes federados, seus órgãos, sistemas e instituições, bem como a autonomia dos profissionais da educação e dos estudantes, como sujeitos do processo. O binômio BNCC e Formação de Professores reafirma processos de exclusão, hierarquias e exacerbação da desigualdade social (SÜSSEKIND; MASKE, 2020).

É justamente a compreensão restrita da educação que tem gerado discursos e práticas tão aderentes a projetos aligeirados de professores, praticistas e descolados das Universidades como *lócus* da formação, conforme também expressa Hypolito (2019, p. 198):

> a necessidade de desregulamentar a formação docente no sentido de que qualquer pessoa graduada em qualquer área com uma rápida formação possa ser professor, nem tal iniciativa será necessária. Isso não está distante, como se pode ver pela semelhança dos programas Teach for All, Teach for America, Teach First e Ensina Brasil. Sua finalidade é retirar das universidades a formação docente e mostrar que é possível jovens recém graduados treinados poderem tornar-se docentes, por um período curto de dois ou três anos. Não há contradição com a BNCC, pois basta aplicar materiais e pacotes já orientados para a consecução do currículo previsto na base. Atualmente, com a possibilidade legal de terceirização das atividades fim e do trabalho voluntário, ficou mais flexível e possível que esses jovens recrutados sejam remunerados por prefeituras, como trabalho temporário, e com bolsas articuladas pelas entidades parceiras.

Autonomia e regulação: qual base?

A ideia de “Base Comum Nacional”, inclusive defendida por diferentes entidades, é fruto de um processo histórico. Trata-se também daquilo que o Plano Nacional de Educação, Lei n. 13.005/2014 (BRASIL, 2014), traz em suas metas e estratégias: a necessidade de se unirem esforços federativos para a institucionalização efetiva do Sistema Nacional de

Educação (SNE) que expresse nosso projeto de nação. Nas lutas travadas, historicamente, pelo movimento de educadores emerge uma concepção de base comum nacional, em que,

> no âmbito do movimento da formação, os educadores produziram e evidenciaram concepções avançadas sobre formação do educador, destacando o caráter sócio-histórico desta formação, a necessidade de um profissional de caráter amplo, com pleno domínio e compreensão da realidade de seu tempo, com desenvolvimento da consciência crítica que lhe permita interferir e transformar as condições da escola, da educação e da sociedade. Com esta concepção emancipadora de educação e formação, avançou no sentido de buscar superar as dicotomias entre professores e especialistas, pedagogia e licenciaturas, especialistas e generalistas, pois a escola avançava para a democratização das relações de poder em seu interior e para a construção de novos projetos coletivos. Como parte importante desta construção teórica, a partir das transformações concretas no campo da escola, construiu a concepção de profissional de educação, que tem na docência e no trabalho pedagógico a sua particularidade e especificidade. (FREITAS, 2007, p. 139).

A defesa por uma base comum para a formação de professores deve ser aquela que não se reduz ou se traduz em um currículo comum e um conhecimento comum, em acordo com o que expressa Dourado (2019, p. 327):

> de maneira geral, a concepção de base comum nacional, com forte incidência sobre a docência e o trabalho pedagógico como núcleo constitutivo e constituinte da formação, vai sendo formulada e, em alguns casos, incorporada nos marcos legais, nas políticas e programas direcionados à formação de professores, de maneira articulada ou não, e se constitui em importante ação do movimento de professores.

Nesse sentido, a concepção de Base deve ser vista como “ponto de partida” e não “ponto de chegada” do processo educativo. A Base Comum Nacional deve permitir o debate entre aquilo que é fundante do diálogo, da troca e da partilha de experiências na produção e na disseminação do conhecimento, nos diversos momentos que compõem o exercício da docência, considerando, em consonância com a CF88 e a LDB, a garantia do princípio da gestão democrática como eixo, bem como, o projeto político-pedagógico e o papel dos profissionais da educação e estudantes, neste processo.

Em seu sentido amplo, a defesa por uma base nacional comum para a formação de professores deve considerar aquilo que historicamente vem sendo discutido e produzido pelas Universidades e entidades em defesa da Educação e dos professores. Esse acúmulo

permite-nos defender uma formação de professores que esteja centrada nas dimensões ética, política, estética e pedagógica, com sólidas concepções e atuações no campo da gestão e da docência e, portanto, nos processos formativos e de aprendizagem. A base comum nacional não se confunde com base nacional comum curricular, uma vez que

> base comum nacional não é definição nacional de matriz curricular, ou de maneira ainda mais restrita, retomada de currículos mínimos ou dinâmicas similares. Ou seja, trata-se de estabelecimento de diretrizes nacionais para a formação de professores que garantam unidade na diversidade o que não se coaduna à padronização ou rigidez curricular. É preciso considerar, ainda, que tais processos formativos devem extrapolar o horizonte institucional stricto sensu. (DOURADO, 2019, p. 328).

Em relação à “Base Nacional Comum Curricular”, observa-se que o tema também não é novo nas políticas educacionais. Diferentes tratativas foram feitas na perspectiva de se obter um currículo comum no país, a exemplo da experiência dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), propostos como currículo único no país inteiro. Essas tentativas de se implementarem currículos engessados, frequentemente reduzidos a um conhecimento/conteúdo supostamente comum, questionam a própria noção de currículo. A adoção daquilo que se nomeia como curricular comum está centrada em uma afirmação genérica que desqualifica a instituição educativa e aliena os seus sujeitos.

Ao converter o conhecimento em conhecimento escolar, o conhecimento escolar em conteúdo e o conteúdo em habilidades e competências, a BNCC se presta à tarefa de homogeneizar o currículo, em consonância com o que se segue:

> o que se percebe nesse contexto é quase uma redefinição da função social da escola, além da crescente burocratização do trabalho docente, na medida em que tal política tem negligenciado conhecimentos não previstos, de acordo com um padrão que se coloca como sendo universalmente válido – validado previamente –, com base em instrumentos que reduzem o sentido polifônico dos conhecimentos. Conforme já denunciamos, isso torna a BNCC uma política abissal: “arrogante, indolente e malévola” (SÜSSEKIND, 2019, p. 92), uma vez que objetiva criar o sentido de qualidade com práticas curriculares de hierarquizar, homogeneizar e invisibilizar conhecimentos existentes, embora imprevistos. (SÜSSEKIND; MASKE, 2020, p. 180).

Assim,

> ao se construir tal projeto, pouco se problematiza a noção de qualidade da educação. A qualidade da educação tende a ser reduzida a uma vaga noção de qualidade de ensino, de assimilação de conteúdo, ao cumprimento de expectativas de aprendizagem. Consequentemente, a qualidade da educação passa a ser identificada com resultados positivos nos exames nacionais e internacionais e o currículo torna-se cada vez mais dirigido pelas avaliações. (LOPES, 2018, p. 26).

A mesma lógica se aplica quando se aproxima o tema da base nacional comum curricular como substrato para a formação de professores. Nesse sentido, o campo e o objeto de disputa pela formação de professores têm ganhado centralidade nas agendas dos governos, alinhando base curricular – formação de professores – avaliação. O suposto de que a homogeneização do currículo garante processos de qualidade do ensino, assimilação de conteúdos e aprendizagem só encontra terreno em uma concepção restrita, pragmática e tecnocrática de Educação e de qualidade. Assim,

> a primeira tarefa de responsabilidade direta da União será a revisão da formação inicial e continuada dos professores para alinhá-las à BNCC. A ação nacional será crucial nessa iniciativa, já que se trata da esfera que responde pela regulação do ensino superior, nível no qual se prepara grande parte desses profissionais. (BRASIL, 2017, p. 21).

Se se tomar aquilo que o Movimento “Todos pela Base” defende e explicita em seus documentos, ou seja, “a BNCC não determina como ensinar, mas **o que ensinar** [...]” (grifo nosso)[137], é possível, então, afirmar que a BNCC reconfigura o lugar do professor. Nesse contexto, o papel e o lugar do professor como um intelectual tornam-se irrelevantes, uma vez que sua autonomia é reduzida e controlada. Para Tumolo e Fontana (2008, p. 164):

> a padronização dos programas de ensino e dos currículos escolares contribuiu para uma diminuição na participação do professor no resultado do seu trabalho, já que estas regulamentações influenciam no conteúdo que o professor deve ensinar e em como ele irá ensinar.

Está se falando de processos de cerceamento da autonomia docente no que diz respeito ao processo formativo de ensino não só em relação à definição dos conteúdos curriculares, mas também, e principalmente, no tocante às dinâmicas curriculares por ele desenvolvidas. Assim,

---

[137] Fonte: http://movimentopelabase.org.br/

> considerando a parceria nefasta das políticas de testagem externa com a Base Nacional Comum Curricular e seu estreito vínculo com competências e capacidades supostamente necessárias, os modos e as tentativas incessantes de conceber a qualidade da educação têm agido de maneira sutil e perniciosa, "coisificando" os conhecimentos, ferindo a autonomia, desumanizando o trabalho docente e, ainda, descaracterizando o estudante na sua condição de diferente, de outro legítimo. (SÜSSEKIND; MASKE, 2020, p. 181).

Da mesma forma, a BNCC inverte a ordem da materialidade das políticas quando deixa de se constituir como objeto/resultado/produto da política e se converte na própria política indutora de outras demandas,

> um processo colonizador, mas tecnicamente positivo, mesmo que para isso seja necessário desqualificar e descaracterizar o trabalho dos próprios professores, caçando a autoria e a autonomia docente. (SÜSSEKIND; MASKE, 2020, p. 182).

Em contraposição a esse movimento, mais de trinta (30) entidades da área educacional (entidades acadêmicas, de gestão e sindicais) posicionaram-se contra essa Base Curricular, que desconsidera a experiência de formação e de pesquisa nas Universidades, no campo da formação de professores, e privilegia outras instituições, sobretudo as ligadas ao mercado financeiro, deixando de se constituir como uma política de caráter público e se convertendo em mercadoria. Esse entendimento é corroborado por Macedo (2019, p. 31), quando assevera que

> estamos abrindo mão do caráter público das políticas educacionais, não apenas pela parceria com instituições privadas, mas pela assimilação de seus modos de gestão (Ball, 2012). Estamos jogando fora uma experiência de formação de professores e de pesquisa das Universidades brasileiras para "comprar" parcerias internacionais contestadas em seus cenários nacionais e que pouco conhecem da nossa tradição.

Abre-se, nesse contexto, um nicho de mercado, apropriado por fundações privadas, inúmeras delas ligadas a bancos, na promoção de um tipo de formação aligeirada e marcada por "apostilamentos" do conhecimento e da formação. Sobre isso,

> diversas pesquisas vêm assinalando o crescimento da presença do setor empresarial e de organizações a este vinculadas na definição de políticas curriculares no Brasil. Dentre estes destacamos os estudos sobre a atuação do Instituto Ayrton Senna (Adrião, Peroni; 2011; Peroni; 2008) sobre o Instituto Unibanco (Cestari, 2012; Peroni, 2016) sobre o Instituto de Corresponsabilidade Educacional (Adrião, 2015), além de uma crítica mais global produzida por Freitas (2012) [...] investidores sociais ou, como prefere a Organização para o Desenvolvimento Econômico (OCDE), como filantropos de risco ou filocapitalistas, segmento que articula braços sociais de grupos empresariais e fundos de investimentos a retornos financeiros para estes mesmos grupos. (Adrião, 2017) (ADRIÃO; PERONI, 2018, p. 50).

Este movimento contra-base ou contra-reforma pela base deve retomar o sentido da concepção de base comum nacional na qual a Política de Formação de Professores é competência das instituições de ensino. Assim, não é a BNCC que deve reorientar a formação de professores e, neste contexto, é fundamental o papel das universidades a partir da efetiva articulação com os sistemas, redes e instituições de educação básica. A declaração de voto da professora Márcia Angela da Silva Aguiar, em seção de aprovação da BNCC, demarca um posicionamento e um grito das Políticas Educacionais e expressa o conteúdo, a forma e o sentido daquilo que criticamos em torno da BNCC:

> declaro meu voto contrário ao Parecer referente à Base Nacional Comum Curricular (BNCC) apresentado pelos Conselheiros Relatores da Comissão Bicameral da BNCC, José Francisco Soares e Joaquim José Soares Neto, alegando que o mesmo rompe com o princípio conceitual de Educação Básica ao excluir a etapa do Ensino Médio e minimizar a modalidade EJA, e a especificidade da educação no campo; desrespeita o princípio do pluralismo proposto pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB); fere o princípio de valorização das experiências extraescolares; afronta o princípio da gestão democrática das escolas públicas; atenta contra a organicidade da Educação Básica necessária à existência de um Sistema Nacional de Educação (SNE). Declaro, ainda, que o Conselho Nacional de Educação, ao aprovar o Anexo (documento - 3ª versão da BNCC) apresentado pelo Ministério da Educação, com lacunas e incompletudes, abdica do seu papel como órgão de Estado; fragiliza a formação integral dos estudantes, ***além de ferir a autonomia dos profissionais da Educação.*** Isto posto, reitero meu voto contrário à aprovação da Base Nacional Comum Curricular nos termos dos Parecer, Resolução e Anexos apresentados pelos Conselheiros Relatores. (AGUIAR, 2019, p. 21, grifos nossos).

No que diz respeito às Universidades, há que se ressaltar que seu papel não é o de preparar professores com base na lógica do mercado. Essas instituições não podem operar

com a lógica restrita de qualidade e de educação que se traduz no trinômio: conteúdo-habilidades-competências. O papel das Universidades na formação de professores é promover um tipo de formação em que o sentido da cultura e da produção do conhecimento se expressem na formação de profissionais para atuar na educação básica tendo por eixo a garantia do direito social à educação com qualidade para todos, a docência como eixo formativo, a articulação teoria e prática e a busca de uma formação cidadã, democrática e para uma sociedade mais humana e justa. Nesta direção é fundamental ressaltar a concepção de docência, norteadora da Resolução CNE/CP nº 2/2015, entendida

> como ação educativa e como processo pedagógico intencional e metódico, envolvendo conhecimentos específicos, interdisciplinares e pedagógicos, conceitos, princípios e objetivos da formação que se desenvolvem entre conhecimentos científicos e culturais, nos valores éticos, políticos e estéticos inerentes ao ensinar e aprender, na socialização e construção de conhecimentos, no diálogo constante entre diferentes visões de mundo. (BRASIL, 2015, p. 2).

De igual modo, há que se referendar

> os princípios que norteiam a base comum nacional para a formação inicial e continuada, tais como: a) sólida formação teórica e interdisciplinar; b) unidade teoria-prática; c) trabalho coletivo e interdisciplinar; d) compromisso social e valorização do profissional da educação; e) gestão democrática; f) avaliação e regulação dos cursos de formação. (BRASIL, 2015, p. 2).

Essas defesas não podem prescindir de uma visão ampla e cidadã da educação e propugna

> que a concepção sobre conhecimento, educação e ensino é basilar para garantir o projeto da educação nacional, superar a fragmentação das políticas públicas e a desarticulação institucional por meio da instituição do Sistema Nacional de Educação, sob relações de cooperação e colaboração entre entes federados e sistemas educacionais. (BRASIL, 2015, p. 1).

Por fim, os cenários aqui delineados mostram o aprofundamento das disputas em torno de projetos de nação e de educação que assegurem a formação, a autonomia e a valorização dos profissionais da educação tendo por norte a afirmação dos valores da cidadania e da dignidade humana numa sociedade radicalmente democrática.

Referências

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. A formação das novas gerações como campo para negócios? In: DOURADO, Luiz Fernandes; AGUIAR, Márcia Angela da Silva (org.). *A BNCC na contramão do PNE 2014-2024: avaliação e perspectivas*. [Livro Eletrônico]. – Recife: ANPAE, 2018.

AGUIAR, Márcia Angela da Silva. Relato da resistência à instituição da BNCC pelo Conselho Nacional de Educação mediante pedido de vista e declarações de voto. In: DOURADO, Luiz Fernandes; AGUIAR, Márcia Angela da Silva (org.). *A BNCC na contramão do PNE 2014-2024: avaliação e perspectivas*. [Livro Eletrônico]. – Recife: ANPAE, 2018.

AGUIAR, Márcia Angela da Silva; DOURADO, Luiz Fernandes. BNCC e formação de professores: concepções, tensões, atores e estratégias. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, CNTE, v. 13, n. 25, p. 33-37, jan./ maio 2019.

AGUIAR, Márcia Angela Silva. Reformas conservadoras e a “NOVA EDUCAÇÃO”: Orientações hegemônicas no MEC e no CNE. *Educação e Sociedade,* Campinas, v. 40, dez. 2019.

AGUIAR, Márcia Angela Silva; TUTTMAN, Malvina Tania. Políticas educacionais no Brasil e a Base Nacional Comum Curricular: disputas de projetos. *Em Aberto*, Brasília, v. 33, n. 107, p. 69-94, jan./abr. 2020.

ALVES, Nilda. PNE: Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e os cotidianos das escolas – relação possíveis. In: DOURADO, Luiz Fernandes; AGUIAR, Márcia Angela da Silva (org.). *A BNCC na contramão do PNE 2014-2024: avaliação e perspectivas.* [Livro Eletrônico]. – Recife: ANPAE, 2018.

ANFOPE *et al*. Contra a descaracterização da Formação de Professores. *Nota das entidades nacionais em defesa da Resolução 02 /2015.* 2019. Disponível em: http://costalima.ufrrj.br/index.php/FORMOV/article/view/538/836. Acesso em: 11 nov. 2020.

BAZZO, VERA; SCHEIBE, LEDA. De volta para o futuro... retrocessos na atual política de formação docente. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 13, n. 27, p. 669-684, set./dez. 2019.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico.* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

BRASIL, Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Base Nacional Comum Curricular:* educação é a base. Brasília, DF: MEC, 2017.

BRASIL. *Decreto nº 8.752*, de 9 de maio de 2016**.** Dispõe sobre a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014*.* Aprova o Plano Nacional de Educação PNE e dá outras providências*. Diário Oficial da União*, Brasília, DF: Presidência da República, 2014.

BRASIL. Resolução CNE/CP n. 2, de 1º de julho de 2015, que define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2015.

BRASIL. Resolução CNE/CP n. 2, de 20 de dezembro de 2019. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2019.

BRASIL. Resolução CNE/CP n. 1, de 27 de outubro de 2020. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Continuada de Professores para a Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Continuada de Professores da Educação Básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF: CNE, 2020.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Desafios da implementação da BNCC. In: CASTRO, Maria Helena Guimarães de; Raphael Callou (coord.). *Educação em pauta:* uma agenda para o País. Organização de Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura. 2018.

CONAPE. *Conferência Nacional de Educação Fórum Nacional Popular de Educação.* 2018. Disponível em http://fnpe.com.br/docs/documentos/docs - conferencia/proposta_documento base_plano_de_lutas final apreciacao_pleno-22-05-2018.pdf. Acesso em: 11 nov. 2020.

DOURADO, Luiz Fernandes. Diretrizes curriculares nacionais para a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério da educação básica: concepções e desafios. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 36, n. 131, p. 299-324, jun. 2015. DOI: https://doi.org/10.1590/ES0101-73302015151909. Disponível em: Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302015000200299&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 3 dez. 2020.

DOURADO, Luiz Fernandes. Valorização dos profissionais da educação: Desafios para garantir conquistas da democracia. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 10, n. 18, p. 37-56, jan./jun. 2016.

DOURADO, Luiz Fernandes. A formação de professores e a base comum nacional: questões e proposições para o debate. In: ROCHA, Damião; VEIGA, Ilma Passos; SANTANA, Jocyléia; MACHADO, Liliane Campos. *Formação de professores: currículo, saberes e práticas pedagógicas*. Curitiba: CRV, 2019. p. 319- 338.

AGUIAR, Márcia Angela Silva; DOURADO, Luiz Fernandes. BNCC e formação de professores: concepções, tensões, atores e estratégias. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 13, n. 25, p. 33-37, jan./maio 2019.

EVANGELISTA, Olinda; LEHER, Roberto. Todos pela educação e o episódio Costin no MEC: a pedagogia do capital em ação na política educacional brasileira. *Trabalho Necessário*. Rio de Janeiro, ano 10, n. 15, 2012. Disponível em: www.uff.br/trabalhonecessario. Acesso em: 11 nov. 2020.

FÓRUM NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO. Manifesto em defesa da educação como Direito Público. 2020. Disponível em: https://fnpe.com.br/manifesto-em-defesa-da-educacao-como-direito-publico/. Acesso em: 11 nov. 2020.

FREITAS, Helena Costa Lopes de. A (nova) política de formação de professores: a prioridade postergada. Educação & Sociedade, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1203-1230, 2007.

HYPOLITO, Álvaro Moreira. BNCC, Agenda Global e Formação Docente. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 13, n. 25, p. 187-201, jan./maio 2019.

KONDER, Leandro. *O futuro da filosofia da práxis*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

LOPES, Alice Casimiro. Apostando na produção contextual do currículo. In: DOURADO, Luiz Fernandes; AGUIAR, Márcia Angela da Silva (org.). *A BNCC na contramão do PNE 2014-2024: avaliação e perspectivas.* [Livro Eletrônico]. – Recife: ANPAE, 2018.

MACEDO, Elizabeth. “A base é a base”. E o currículo o que é? In: DOURADO, Luiz Fernandes; AGUIAR, Márcia Angela da Silva (org.). *A BNCC na contramão do PNE 2014-2024: avaliação e perspectivas.* [Livro Eletrônico]. – Recife: ANPAE, 2018.

MELLO, Guiomar Namo de; Formação inicial e continuada de professores. In: CASTRO, Maria Helena Guimarães de; Raphael Callou (coord.). *Educação em pauta:* uma agenda para o País. Organização de Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura. 2018.

MENDONÇA, Erasto Fortes. PNE e Base Nacional Comum Curricular (BNCC): impactos na gestão da educação e da escola. In: DOURADO, Luiz Fernandes; AGUIAR, Márcia Angela da Silva (org.). *A BNCC na contramão do PNE 2014-2024: avaliação e perspectivas*. [Livro Eletrônico]. – Recife: ANPAE, 2018.

POPKEWITZ, Thomas S. *Reforma Educacional: por uma leitura sociológica – Poder e conhecimento em Educação*. Tradução de Beatriz Affonso Neves. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

SÜSSEKIND, Maria Luiza; MASKE, Jeferson. “Pendurando roupas nos varais”: Base Nacional Comum Curricular, trabalho docente e qualidade. *Em Aberto*, Brasília, v. 33, n. 107, p. 173-187, jan./abr. 2020.

TUMOLO, Paulo Sergio; FONTANA, Klalter Bez. Trabalho docente e capitalismo: um estudo crítico da produção acadêmica da década de 1990. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 102, 159-180, jan./abr. 2008.

CAPÍTULO XIV

FORMAÇÃO DE PROFESSORES:
POLÍTICAS EM CONSTRUÇÃO, CONCEPÇÕES EM DISPUTA

Leda Scheibe[138]

O texto apresenta reflexões sobre a disputa de concepções evidenciada pelas novas definições acerca da formação docente, num momento em que nos preocupam os grandes retrocessos nas políticas públicas vinculadas ao desenvolvimento educacional no país. O contexto em que ocorrem esses retrocessos é marcado pelas políticas neoliberais adotadas após o golpe de 2016, com a edição da Emenda Constitucional nº 95 e de novas regulações no campo da educação, principalmente as curriculares. São analisados os projetos de formação docente em disputa a partir da revogação da Resolução 02/2015, com a aprovação das resoluções 02/2019 e 01/2020. Conclui-se pela necessidade de defesa intransigente da concepção de formação amplamente discutida pelas instituições de ensino superior e entidades nacionais, presente na Resolução 02/2015.

Introdução

Este texto traz reflexões sobre a disputa de concepções evidenciada pelas novas definições acerca da formação docente, num momento em que nos preocupam os grandes retrocessos nas políticas públicas vinculadas ao desenvolvimento educacional no país.

Neste contexto, a formação docente sobressai, considerando, sobretudo, o momento de aprovação e de implementação de resoluções, que estão sendo configuradas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) para instituir novas diretrizes curriculares nacionais para a formação de professores/as do ensino básico.

[138] É Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora Titular Emérita, da Universidade Federal de Santa Catarina. Atualmente é Editora da Revista Retratos da Escola (Esforce/CNTE). Membro da Rede de Estudos e Pesquisas sobre Políticas Públicas da Educação (REPPE). *E-mail:* lscheibe@uol.com.br.

Não temos dúvida de que a construção de uma sociedade justa e solidária depende, em grande medida, de uma concepção educacional que abrace a sua execução. A educação é fundamental para nos constituir como seres humanos, ao contribuir para a internalização de valores e modos de ação, o que coloca com clareza que ela é e sempre será um projeto em disputa.

O contexto

Ao analisar a situação de pandemia que estamos vivendo no mundo desde o início de 2020, Boaventura Santos (2020) a caracteriza como uma situação emblemática, que apenas acentua os problemas já existentes na nossa sociedade e que cada vez mais nos impossibilita de fazer de conta que todos/as temos as mesmas possibilidades, tais como de nos cuidar com relação à doença, de enfrentar os problemas de sobrevivência econômica, de usufruir das oportunidades educacionais remotas etc. A normalidade, considera o autor, é uma situação de crise permanente, o que nos alerta para a franca decadência de um sistema socioeconômico que, em última análise, destrói a vida no nosso planeta.

No Brasil, essa crise tem sido especialmente acentuada após o golpe de 2016, que retomou com maior intensidade os preceitos e medidas neoliberais, agora numa conjuntura mundial diferente de sua fase já vivida no país na década de 1990. Independentemente da pandemia, a crise social permanecerá no país, pois ela é estrutural.

Para entendermos a política de formação docente atualmente em (des)construção no Brasil, contudo, é importante trazer à tona os acontecimentos mais recentes que a contextualizam. E para tanto, a radiografia do significado do golpe jurídico-parlamentar-midiático de 2016, ou seja, das disputas sociais, econômicas, políticas e ideológicas que o engendraram, é fundamental.

No artigo *O neoliberalismo como ofensiva neoconservadora à educação brasileira*, Miranda (2020) indica que o golpe de 2016 vinha sendo preparado com a finalidade de retomar a agenda neoliberal no país. A autora destaca, entre outras estratégias, o documento programático denominado *Uma ponte para o futuro*, elaborado pela Fundação Ulysses Guimarães, em 2015, no qual a Constituição Federal de 1988 passava a ser um dos alvos que necessitaria modificações para a retomada de uma agenda “necessária” à reconstituição, no País, de um Estado moderno e próspero. Foi por meio de tal documento que o Governo “demarcou o que estaria por vir nos governos de direita de Michel Temer e,

exponencialmente aprofundado por Jair Bolsonaro a partir de 2019" (p. 8). Para tal, afirma o documento, o Estado, para ser funcional, "deve distribuir os incentivos corretos para a iniciativa privada e administrar de modo racional e equilibrado os conflitos distributivos que proliferam no interior de qualquer sociedade" (PMDB, 2015, p. 4).

Com efeito, esse documento apenas formalizou a perspectiva neoliberal representada nas eleições de 2014 pela candidatura de Aécio Neves, cuja derrota desencadeou, desde uma improdutiva recusa em sua aceitação (recentemente reprisada por Donald Trump nos EUA), todo um conjunto de ataques e de dificuldades impostas ao governo Dilma Rousseff pelo Congresso para a implementação de seus programas, culminando com a imposição de seu *impeachment*, mesmo sem qualquer comprovação de justificativa legal.

Com a ocupação do Governo pelo vice-presidente Temer, como "delegado" da ideologia neoliberal no país, vieram as primeiras mudanças no sentido de emplacar a agenda pretendida. Uma das ações mais contundentes deste governo, no setor das medidas econômicas, foi a Emenda Constitucional nº 95, a EC do Teto dos Gastos Públicos (BRASIL, 2016), que *alterou* a Constituição Brasileira de 1988 para instituir um *novo regime fiscal*. A limitação do crescimento das despesas do Governo brasileiro pelo período de 20 anos, trazida por esta emenda, trouxe-lhe a denominação de "PEC do Fim do Mundo", por seu significado nefasto, especialmente para as áreas que dependem de investimentos constantes, tais como a educação, que teve, assim, inviabilizada a implantação do seu Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

Ao assumir, Temer também tratou imediatamente da substituição de todos os dirigentes no Ministério da Educação (MEC) e da nomeação de novos membros para compor o CNE, alinhados com as políticas neoliberais; além disso, interferiu na composição do Fórum Nacional da Educação (FNE), entre outras medidas. A Base Nacional Comum Curricular da Educação Básica (BNCC da EB) foi aprovada e sancionada ainda em 2017, no seu governo, dado seu papel central na implementação da agenda global a ser efetivada no campo educacional. O MEC encaminhou sua proposta em abril daquele ano ao CNE, a quem, segundo a Lei nº 9.131/95 cabia, como órgão normativo do sistema nacional de educação, apreciar e elaborar o projeto de resolução a ser homologado pelo Ministro da Educação.

O CNE realizou audiências públicas regionais em Manaus (AM), Recife (PE), Florianópolis (SC), São Paulo (SP) e Brasília (DF), destinadas a colher subsídios e contribuições para a elaboração da norma instituidora da BNCC, com caráter exclusivamente consultivo. No dia 15 de dezembro, o parecer e o projeto de resolução foram votados em sessão do conselho pleno e aprovados com 20 votos a favor e 3 corajosos votos contrários. Deu-se, em seguida, a homologação pelo MEC, e sua publicação como Resolução CNE/CP nº 2/2017, em 22 de dezembro. Tal resolução institui e orienta a implantação da BNCC da EB, "a ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da educação básica" (BRASIL, 2017). Cabe salientar que a referida aprovação deu-se ainda sem a inclusão da Base Comum Curricular do Ensino Médio (BNCC do EM), instituída apenas um ano após, pela Resolução nº 4, de 17 de dezembro de 2018, complementando-se, então, a BNCC do EB.

Segundo Hipólito (2019, p. 199), a BNCC da EB, ao atender os interesses da agenda global, o fez "a partir de grupos hegemônicos, nem sempre coesos, ora mais liberais, ora mais ultraliberais, ora neoconservadores e autoritários". De qualquer forma, esta base não deixou de atender aos objetivos do mercado e interesses vinculados ao controle do conhecimento. Sua elaboração e aprovação estiveram, portanto, já de antemão comprometidas com a ideologia do neoliberalismo e programadas para ser instrumento central das demais reformas curriculares destinadas a dar conta da concepção de educação projetada pelo governo golpista. Sua construção, sem dúvida, foi indutiva, impulsionada pela "versão do capitalismo que sujeita todas as áreas sociais, sobretudo a saúde, educação e segurança social, ao modelo de negócio do capital, ou seja, às áreas de investimento privado" (SANTOS, 2020, s/p). A BNCC da EB passou, então, a ser o instrumento central para a imposição das mudanças no setor das políticas da escolarização básica e, consequentemente, para a formação dos seus professores e professoras.

A lógica empresarial privatista da agenda global, condutora agora de forma amplamente hegemônica do projeto governamental, foi e continua a ser articulada aqui no País particularmente pelos movimentos *Todos Pela Educação* e outros *lobbies* de fundações, institutos e entidades, sem ou com fins lucrativos, cujos interesses afinados à agenda global já referenciada, voltam-se também ao bilionário mercado educacional (venda de materiais pedagógicos, consultorias privadas, prestação de serviços etc.).

É importante salientar a relação entre políticas globais e as políticas curriculares nacionais. A agenda global dos organismos multilaterais prescreve, para o pretendido

processo de globalização, uma padronização educacional da educação básica, por meio de currículos aprovados nacionalmente (mas que de nacional têm muito pouco), que estabelecem padrões de qualidade a serem medidos a partir de avaliações nacionais e internacionais, com metas e padrões de aprendizagem “alcançáveis”. Consequentemente, a qualidade docente deve colocar-se voltada aos objetivos dos padrões globais.

O processo de desqualificação da educação pública, pelo movimento da forte privatização das e nas escolas – e, ainda, por sua crescente militarização –, ao lado da desqualificação da formação e do trabalho docente, representado pelo movimento do *Escola sem Partido*, são razões incompatíveis com a construção de uma educação de qualidade para todas e todos.

Formação docente em disputa: a revogação da Resolução 02/2015 e a aprovação das resoluções 02/2019 e 01/2020

Ainda durante o governo da Presidenta Dilma Rousseff, foi aprovada a Resolução CNE/CP nº 2, de 1º de julho de 2015, que define as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura), e para a formação continuada.

Esta resolução, recentemente revogada, passou a orientar os projetos de formação em número significativo de instituições de ensino superior, embora um constante adiamento na sua obrigatoriedade tenha propiciado postergações. Há instituições, portanto, que ficaram no meio do caminho no processo de sua implantação. Após o golpe de 2016, foi ficando evidente que seus princípios fundamentais eram incompatíveis com as orientações vindas do atual governo para a definição de novas políticas educacionais, que, segundo Bazzo e Scheibe (2019), Aguiar e Dourado (2019), foram consolidadas na BNCC da EB aprovada em 2017.

A Resolução 02/2015 resultou de um intenso trabalho coletivo na sua discussão e elaboração, envolvendo as diversas entidades educacionais do país, tais como Anfope, Anpae, Anped, Forumdir, Cedes e outros grupos acadêmicos e movimentos sociais. Segundo Bazzo e Scheibe:

> O conteúdo que embasa a Resolução CNE/CP nº 02/2015 fora discutido amplamente com a comunidade educacional e entendido pelos educadores mais envolvidos com as questões relativas às políticas nacionais de formação de professores como sendo uma importante e bem elaborada síntese das lutas históricas da área em torno ao tema. Assim, recebeu amplo apoio das entidades representativas dos educadores, traduzido em diversas manifestações favoráveis à sua imediata entrada em vigência. Apesar disso, o processo de sua implantação começou a sofrer injustificável demora entre as instituições formadoras. (2019, p. 671).

Os doze “considerandos” que embasam esta resolução sintetizam os fundamentos da educação brasileira construídos ao longo de pelo menos três décadas pelos educadores vinculados às instituições formadoras e às discussões que vinham sendo realizadas no país pelas entidades já citadas. Há, sobretudo, uma concepção de educação explicitada nos seus considerandos, cujos fundamentos histórico-críticos permitem às instituições superiores compor o seu projeto político pedagógico de formação de acordo com uma visão democrática e científica do trabalho docente, tais como respeito ao pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, igualdade de condições, permanência de todos numa escola de qualidade socialmente referenciada, respeito e valorização da diversidade étnico-racial, entre outros atributos que permitem um trabalho docente de qualidade, criativo e contextualizado.

Em síntese, o texto da Resolução 02/2015, em suas dezesseis densas páginas, é um convite à reflexão teórica, filosófica, política e ética sobre o que é a docência, o que a compõe, quais são suas dimensões, como se formam os/as professores/as, que papel cabe ao Estado nesse processo, que princípios norteiam uma base comum nacional para uma sólida formação para o magistério da educação básica, entre outras questões que cercam a temática. Apresenta, também, significativamente, defesa forte e urgente dos/as profissionais da escola, deixando claras as suas reivindicações por melhores condições de trabalho e de remuneração, considerada a importância do profissional do magistério e de sua valorização profissional, que deve ser assegurada pela garantia de formação inicial e continuada, plano de carreira, salário e condições dignas de trabalho.

Esta regulamentação fortalece uma concepção de formação indissociável de uma política de valorização profissional dos/as professores/as para formação, carreira e condições de trabalho e representa um consenso educacional sobre uma concepção formativa da docência, que articula indissociavelmente a teoria e a prática, dentro de uma

visão socio-histórica, emancipadora e inclusiva, defendida pelas entidades acadêmicas do campo da educação.

A aprovação da BNCC da EB, contudo, gerada no interior de uma proposta voltada ao atendimento da agenda global, com resultados “alcançáveis” e avaliações determinantes, é a razão pela qual novas normatizações passam a ser estabelecidas para a formação docente no país, com a finalidade de retirar das escolas e do professorado o controle sobre o que deve ser ensinado e como deve ser ensinado. Esta pode ser considerada uma chave de leitura da Resolução CNE/CP nº 2, de 20 de dezembro de 2019, que define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Inicial de professores da Educação Básica (BNC-Formação).

Poucos meses depois, foi também aprovada a Resolução CNE/CP nº 1, de 27 de outubro de 2020, que dispõe sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Continuada de Professores da Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Continuada de Professores da Educação Básica (BNC-Formação Continuada).

O que temos hoje, portanto, é um conjunto de regulamentações que buscam impor a implementação de uma política de formação de professores/as de caráter tecnocrático, que amplia o controle sobre o trabalho pedagógico, tendo como referência explícita a BNCC-EB, compatível com o projeto ideológico neoliberal em implantação no país. A partir destas referências, de forma bastante objetiva, podemos considerar o quadro de disputa existente entre duas concepções educacionais opostas, vinculadas a projetos sociais diferenciados, aos quais desejam servir. Tais concepções se fazem notoriamente presentes no direcionamento das legislações referidas, que normatizam os cursos de formação docente, em nível superior, por meio de resoluções do CNE.

O teor das normatizações para a formação dos/as professores/as do atual (des)Governo

As resoluções que focalizam as DCNs discutidas e aprovadas pelo CNE do (des)governo atual, a Resolução 2/2019 e a Resolução 1/2020, além de concretizarem uma separação indevida entre a formação inicial e a continuada dos/as professores/as, partem das determinações da agenda global, que pretende, na sua essência, um/a professor/a formado/a para atender à padronização informada pela BNCC da EB, de um currículo padrão

para todo o País, elaborado de acordo com uma visão tecnicista/instrumental, favorável às orientações de grupos empresariais, interessados em formar um/a trabalhador/a que lhes seja submisso/a: a partir, portanto, de um currículo próximo do que poderíamos chamar de mínimo, e muito distante de uma base curricular capaz de propiciar o desenvolvimento da autonomia e criticidade docente (EVANGELISTA; FIERA & TITTON, 2019).

As regulações recentemente aprovadas colocam um elenco de competências básicas que os/as futuros/as professores/as devem possuir ao final do seu percurso de formação, e inúmeras habilidades, explicitadas na forma de objetivos comportamentais. Essas premissas, às quais o CNE chegou através de um processo fechado, com um mínimo de participação, culminaram na promulgação tanto da Resolução 02/2019 como da Resolução 1/2020. As entidades representativas dos/as educadores/as, prontamente, reagiram com várias manifestações em contrário a estas intempestivas e indesejadas iniciativas. Logo após a apresentação da primeira, direcionada à formação inicial de professores/as, ainda em outubro de 2019, antes da sua promulgação, mas já em sua terceira e última versão, a Anfope publicizou uma nota, também assinada por várias outras entidades, com o título: *Nota das entidades nacionais em defesa da Resolução 02/2015*, *Contra a Descaracterização da Formação de Professores*.

O conteúdo desta nota explicita, sobretudo, a insatisfação de inúmeras entidades do campo educacional com a substituição das regulamentações anteriormente instituídas e que haviam sido amplamente discutidas. Revela, ainda, extrema contrariedade em relação a uma concepção que retoma uma visão restrita e instrumental de docência. Além disso, destaca também o fato de a nova resolução ignorar a diversidade nacional brasileira e a autonomia das instituições formadoras, que lhes permite valorizar sua relação com a educação básica mais próxima.

Acrescente-se que, neste ano de 2020, encontra-se em fase de discussão no CNE outra resolução, que, segundo Helena Freitas (2020), pretende alterar, de forma igualmente monocrática, as DCNs do curso de Pedagogia, hoje sob a regulamentação da Resolução CNE/CP nº 1/2006, que institui as *Diretrizes Curriculares* Nacionais para o *Curso* de Graduação em *Pedagogia*, licenciatura. Este é, segundo essa autora, o novo alvo do CNE, na contra reforma em execução, e que poderá ter o objetivo de transformar este curso em bacharelado em Pedagogia, separando-o, pois, dos cursos de formação de profissionais da educação básica. Há indícios disto já na Resolução 02/2019, que estabelece, no seu art. 10, que “todos os cursos em nível superior de licenciatura, destinados à formação de

professores para a educação básica, serão organizados em *três grupos*, com carga horária total de no mínimo 3.200 horas" (grifo meu). Já no art. 13, ao referir-se ao grupo II das licenciaturas, cita três tipos de curso de licenciatura, respectivamente destinados à: i- formação de professores/as multidisciplinares da educação infantil; ii- formação de professores/as multidisciplinares dos anos iniciais do ensino fundamental; e iii- formação de professores/as dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio.

Cabe lembrar que as diretrizes para o curso de Pedagogia foram construídas em um longo, amplo e democrático movimento de discussão com instituições de ensino superior, professores/as, entidades estudantis, Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, Anfope, Forumdir, Cedes, Anpae e Anped. A discussão que então se colocava polemizava com a definição dada para os cursos de pedagogia na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, que estabelecia, para este curso, a formação de pedagogos bacharéis, tais como especialistas em educação, compreendidos aí os/as diretores/as de escola, os/as orientadores/as educacionais, supervisores/as escolares e inspetores/as de ensino. A LDB/96 contrapôs-se ao que vinha se definindo desde os anos de 1980, no interior de amplo movimento pela reformulação dos cursos de Pedagogia e de licenciaturas: o princípio da docência como a base da identidade profissional de todos/as os/as profissionais da educação (SCHEIBE; AGUIAR, 1999). Esta lei determinou a criação dos Institutos Superiores de Educação, ao dispor no seu artigo 63, que estes deveriam manter:

> I- cursos formadores de profissionais para a educação básica, inclusive o curso normal superior, destinado à formação de docentes para a educação infantil e para as primeiras séries do ensino fundamental;
> II- programas de formação pedagógica para portadores de diplomas de educação superior que queiram se dedicar à educação básica;
> III- programas de educação continuada para os profissionais da educação dos diversos níveis. (BRASIL, 1996).

A criação desta nova figura institucional – Institutos Superiores de Educação representou uma forma clara de *des-universitarizar* os cursos de formação dos/as professores/as para a educação básica, não só em alternativa ao curso de Pedagogia, mas também às demais licenciaturas, o que correspondia ao próprio espírito da LDB aprovada. Evidenciou-se, com isto, o embate posto quanto à definição de diretrizes curriculares para o curso de Pedagogia: por um lado, a regulamentação trazida pela LDB/1996, por outro, a variedade de configurações presentes nos cursos em funcionamento no país. Só dez anos

mais tarde, em 2006, conseguiu-se chegar a um acordo com o aval do CNE, responsável pela sua regulamentação, para manter a base docente no curso, de forma a estabelecer as formações hoje estabelecidas para o Curso de Pedagogia. Destaque-se, também, que a resistência organizada dos educadores foi fundamental para não retirar a formação docente das universidades, de forma que tais institutos deixaram de ser constituídos na forma desta lei.

O atual CNE, na sua composição alinhada à ideologia neoliberal, pretende retornar à sua proposta da década de 1990, de retirar do Curso de Pedagogia a sua condição de licenciatura. Hoje, este curso forma professores/as destinados à educação infantil e aos anos iniciais do ensino fundamental de forma integrada, e, ao mesmo tempo, dá aos/às professor/as os conhecimentos básicos para a gestão escolar.

Considerações finais

É possível compreender e, acima de tudo, valorizar a disputa que estamos realizando no campo da formação de professores/as. É grande a responsabilidade que se coloca para os/as educadores/as que se sentem responsáveis por uma formação dos/as professores/as que pretendem colaborar com o desenvolvimento de uma nação democrática e esclarecida.

Os/as professores/as, entendidos/as por Gramsci (1968) como intelectuais na produção e reprodução da vida social, são profissionais para os/as quais uma formação teórica aprimorada é substancial, em oposição a concepções formativas puramente técnicas ou instrumentais. O desenvolvimento de uma compreensão das circunstâncias em que ocorre o ensino é fundamental para estes/as profissionais que não prescindem, no entanto, da compreensão das bases para a crítica e para a transformação das práticas sociais que se constituem fora da escola. Assim, segundo Giroux (1988), professores/as que atuam como intelectuais têm condições de ajudar os/as estudantes a adquirir, além de um conhecimento crítico sobre as estruturas sociais básicas, um potencial para a sua transformação, no sentido de uma progressiva humanização da ordem social. Claros referenciais desalienantes, científicos, políticos e morais, são necessários, portanto, para que os cursos que formam os/as docentes possam constituir neles/as, efetivamente, uma profissionalidade crítica. “Para que serve o sistema educacional, mais ainda quando público – se não for para lutar contra a alienação? Para ajudar a decifrar os enigmas do mundo,

sobretudo o do estranhamento de um mundo produzido pelos próprios homens?" (SADER, 2010, p. 17).

Questões curriculares estão situadas em um campo epistemológico e social, e portanto, em um território de constestação (LOPES, 2019). Razão que nos leva a ter clareza sobre qual projeto e qual caminho educacional defendemos e queremos, ao mesmo tempo em que buscamos encontrar formas de resistência à imposição de uma formação para um "fazer pelo fazer". Como nos ensina Saviani (2008, p. 7), ao defender uma perspectiva histórico-crítica para a educação:

> A Natureza humana não é dada ao homem, mas é por ele produzida [...]. Consequentemente, o trabalho educativo é o ato de produzir, direta e intencionalmente, em cada indivíduo singular, a humanidade que é produzida histórica e coletivamente pelo conjunto dos homens.

Não nos cabe, portanto, nos caminhos curriculares, privilegiar referências internacionais que buscam atender a pauta financeira em detrimento da educativa. Precisamos, sim, organizar um projeto de formação que atenda às demandas e à realidade brasileira e ao seu futuro. Na realidade, o processo de implementação de políticas curriculares é tão político quanto o processo de sua elaboração (RODRIGUES, PEREIRA & MOHR, 2020).

A atividade do/a professor/a depende muito de sua formação, mas depende também de suas condições de trabalho, salário, carreira, condições de vida. Todavia, não podemos deixar de compreender também que a aprendizagem dos/as alunos/as depende de fatores tais como condições sociais e econômicas, de vida digna e de esperança de futuro, tal como explicitado na concepção de formação amplamente discutida pelas instituições de ensino superior e entidades nacionais, presente na Resolução CNE/CP nº 02/2015.

Baita desafio!

Referências

AGUIAR, Márcia Angela da Silva; DOURADO, Luiz Fernandes. BNCC e formação de professores: concepções, tensões, atores e estratégias. *Retratos da Escola*, Brasília, v. 13, n. 25, p. 33-37, jan./mai. 2019.

ANFOPE. *A ANFOPE se posiciona em defesa da Resolução 02/215 e pede arquivamento do parecer que propõe a sua alteração*. [página *online*], 2019. Disponível em:

http://www.anfope.org.br/anfope-se-posiciona-em-defesa-da-resolucao-02-215-e-pede-arquivamento-do-parecer-que-propoe-a-sua-alteracao. Acessado em: 06 dez. 2020.

BAZZO, Vera; SCHEIBE, Leda. De volta para o Futuro... retrocessos na atual política de formação docente. *Retratos da Escola*, Brasília, v. 13, n. 27, p. 669-684, set./dez. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, seção 1, edição extra, Brasília, 1995.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1996.

BRASIL. Resolução CNE/CP nº 1, de 15 de maio de 2006. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, licenciatura. Brasília, 2006. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_06.pdf. Acessado em: 06 dez. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, seção 1, edição extra, Brasília, 2014.

BRASIL. *Resolução CNE/CP nº 2, de 1º de julho de 2015***.** Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada. Brasília, 2015. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/docman/agosto-2017-pdf/70431-res-cne-cp-002-03072015-pdf/file. Acessado em: 06 dez. 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, edição 241, seção 1, Brasília, 2016.

BRASIL. *Resolução CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro de 2017.* Institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular, a ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da Educação Básica. Brasília, 2017. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=79631-rcp002-17-pdf&category_slug=dezembro-2017-pdf&Itemid=30192. Acessado em: 06 dez. 2020.

BRASIL. Resolução nº 4, de 17 de dezembro de 2018. Institui a Base Nacional Comum Curricular na Etapa do Ensino Médio (BNCC-EM), como etapa final da Educação Básica, nos termos do artigo 35 da LDB, completando o conjunto constituído pela BNCC da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, com base na Resolução CNE/CP nº 2/2017,

fundamentada no Parecer CNE/CP nº 15/2017. *Diário Oficial da União*, edição 242, seção1, Brasília, 2018.

BRASIL. *Resolução CNE/CP n º 2, de 20 de dezembro de 2019***.** Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica (BNC-Formação). Brasília, 2019. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2019-pdf/135951-rcp002-19/file. Acessado em: 06 dez. 2020.

BRASIL. Resolução CNE/CP nº 1, de 27 de outubro de 2020. Dispõe sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Continuada de Professores da Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Continuada de Professores da Educação Básica (BNC-Formação Continuada). *Diário Oficial da União*, edição 208, seção1, Brasília, 2020.

EVANGELISTA, Olinda; FIERA, Letícia & TITTON, Mauro. *Diretrizes para formação docente é aprovada na calada do dia: mais mercado. Universidade à esquerda: jornal independente e socialista*. Universidade à esquerda: jornal socialista e independente, [online], Seção Debate, 14 de novembro de 2019. Disponível em: https://universidadeaesquerda.com.br/debate-diretrizes-para-formacao-docente-e-aprovada-na-calada-do-dia-mais-mercado/. Acessado em: 06 dez. 2020.

FREITAS, Helena Costa Lopes de. ***CNE revisa DCNs da Pedagogia sem ouvir as faculdades de educação e entidades da área.*** Formação de professores – Blog da Helena, 12 de novembro de 2020. Disponível em: https://formacaoprofessor.com/2020/11/12/cne-revisa-dcns-da-pedagogia-sem-ouvir-as-faculdades-de-educacao-e-entidades-da-area/. Acessado em: 06 dez. 2020.

GIROUX, Henry A. *Os professores como intelectuais: rumo a uma pedagogia crítica da aprendizagem*. Porto Alegre: Artmed, 1988.

GRAMSCI, Antonio. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

HYPOLITO, Álvaro Moreira. BNCC, agenda global e formação docente. *Retratos da Escola*, Brasília, v. 13, n. 25, p. 187-201, jan./maio 2019.

SCHEIBE, Leda; AGUIAR, Márcia Angela. Formação de profissionais da educação no Brasil: o curso de pedagogia em questão. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 20, n. 68, p. 220-238, 1999.

LOPES, Alice Casimiro. Itinerários formativos na BNCC do Ensino Médio: identificações docentes e projetos de vida juvenis. *Retratos da Escola*, Brasília, v. 13, n. 25, p. 59-75, jan./abr. 2019.

MIRANDA, Marília Gouvêa de. O neoliberalismo como ofensiva neoconservadora à educação brasileira. *Revista Inter Ação*, Goiânia, v. 45, n. 1, p. 1-15, jan./abr. 2020.

PMDB. *Uma ponte para o futuro*. Brasília. Fundação Ulysses Guimarães: Brasília, 2015.

RODRIGUES, Larissa Zancan; PEREIRA, Beatriz; MOHR, Adriana. O documento "Proposta para Base Nacional Comum da Formação de Professores da Educação Básica" (BNCFP): dez razões para temer e contestar a BNCFP. *Revista Brasileira de Pesquisa em Educação em Ciências*, Belo Horizonte, v. 20, p. 1-39, jan./dez. 2020.

SADER, Emir. Prefácio. In: MÉSZÁROS, István. *A Educação para além do capital*. São Paulo: Boitempo, 2005. p.15-18.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A cruel pedagogia do vírus*. Coimbra: Edições Almedina, 2020.

SAVIANI, Dermeval. *Pedagogia Histórico-Crítica: primeiras aproximações*. 10. ed. Campinas: Autores Associados, 2008.

CAPÍTULO XV

O ESTATUTO DO TRABALHO DO PROFESSOR/ESCOLA NAS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES NO BRASIL (1969-2019): BALANÇO DO CINQUENTENÁRIO DO ESTÁGIO E PERSPECTIVAS

Valdeniza Maria Lopes da Barra[139]

O trabalho se ocupa de pensar o cinquentenário do estágio a partir da perspectiva que procura desvendar e problematizar os processos de invisibilidade do trabalho realizado pelo professor da escola básica junto à formação inicial de futuros professores em parceria com a instituição formadora (universidade), durante a realização do estágio curricular. Para tal recorre a documentos de normatização do estágio na experiência brasileira com o fito de identificar alguns marcos históricos e em paralelo recorre à literatura especializada construindo um arcabouço da política de formação inicial de professores que orbita em torno do estatuto do trabalho do professor da escola. Recorre a estudos que tematizam o objeto em outros países para, ao final, tensionar o estatuto do trabalho do professor da escola básica junto ao estágio nas recentes políticas de formação de professores do país, indicando que programas associados às recentes políticas de formação de professores (Pibid, Residência Pedagógica) subtraem seus princípios da matriz fundante do estágio sem que para isso haja o devido reconhecimento, o que conduz a iniciativas paralelas que são enfraquecedoras de aspectos estruturais dos projetos de formação de professores. Ao tempo em que pleiteia uma agenda debate sobre o reconhecimento, a valorização, a certificação deste trabalho, também enxerga na necessidade de vivificar o Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, com fulcro sobre a nona diretriz o compromisso de "valorização dos (as) profissionais da educação", a possibilidade de pactuar o estatuto de trabalho para o trabalho do professor da escola básica realizado junto ao estágio na formação inicial de professores.

Palavras-chave: Formação de professores. Trabalho docente. Escola.

139 Valdeniza Maria Lopes da Barra é professora orientadora de estágio do Curso de Pedagogia da Faculdade de Educação da UFG (FE-UFG) há 14 anos, sendo que, entre 2004 e 2005, na condição de professora temporária e, a partir de 2008, como professor efetiva da cadeira. Entre os anos de 2009 e 2011, assumiu a coordenação de estágio do curso de Pedagogia (FE-UFG) e, em 2013, assumiu a coordenação do NUFOP (Núcleo de Formação de Professores) da Faculdade de Educação da UFG. À frente deste núcleo, iniciou uma série de estudos sistematizados sobre o estágio, que resultou em duas frentes: 1) ação de extensão denominada Ciclo de Estudos do Estágio (2014-2020)139; 2) projeto de pesquisa Recortes da relação entre formação e atuação docente no estágio, em vigência desde 2016, sob sua coordenação. Paralelamente, foi criado junto ao Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq, o grupo denominado Estudo da formação e atuação docente via estágio nas licenciaturas, sob sua liderança.

Introdução

O debate sobre os desafios da formação de professores no Brasil recrudesce no período marcado pelo fim da ditadura e a partir do florescimento de dispositivos como a Constituição Federal (1988), a LDB nº 9394/96 e um conjunto de medidas normativas associadas, a saber: Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica (2004), Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia (2006), dentre outros. A lista de dispositivos legais é ainda maior, mas, para os fins deste texto, é preciso incluir, neste rol a Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008, isto é, a chamada Lei Geral de Estágios, já que, para o presente projeto de pesquisa, este dispositivo jurídico pode ser considerado um marcador estrutural do campo que trata da formação profissional. Especificamente destinados à formação inicial da profissão docente, surge, em 2008, o Programa de Iniciação à Docência (Pibid) e, em 2018, o programa Residência Pedagógica, ambos constituintes da recente política de formação de professores do país. Por fim, tangencia-se a discussão sobre o estatuto do trabalho do professor da escola básica em face da nona diretriz do PNE (Lei 13.050/2014) e da Resolução nº 02/2015.

O estágio corresponde ao período da formação inicial que aproxima o futuro professor do ambiente da profissão, favorecendo sua percepção das especificidades e desafios da profissão, em situação “real”. No Brasil, verifica-se grande profusão de documentos que visavam a normatizar o estágio/prática de ensino – aspecto estruturante da formação inicial de professores – nos anos que se inscrevem entre o final dos anos 1960, quando o estágio é criado, e a primeira metade dos anos 1970. A atenção é despertada quando se verifica que conteúdos associados ao estágio e vistos em tais documentos vigorariam no país por mais de quatro décadas, e também quando se nota que alguns conteúdos seriam superados, enquanto outros seriam reiterados pela Lei Geral de Estágios n. 11.788, de 25 de setembro de 2008. Quando se adiciona a este quadro o fato de que a prática de ensino no formato de estágio foi instituída em 1969 (Resolução nº 9, de 6 de outubro de 1969), constata-se uma prática cinquentenária das políticas e práticas de formação de professores, em solo brasileiro. É no contexto do cinquentenário do estágio no país que eclodem programas paralelos de formação de professores (PIBID[140], Residência Pedagógica), os quais, inscritos

[140] Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência.

na recente política nacional de formação de professores, caracterizam-se por subtrair características genuínas do estágio, adotando-as para si, suplantando ou ignorando o estágio, embora ele seja um componente curricular obrigatório dos cursos de formação inicial docente. Por sua vez, estudos demonstram que, em países europeus, dentre os quais aqui se destaca Portugal, a qualidade do contato com o ambiente profissional (escola) durante a formação inicial, isto é, o estágio, tornou-se, desde a Declaração de Bolonha (2009), um dos aspectos vigorosos de avaliação e de controle sobre as instituições de ensino superior. O estágio ganha destaque no âmbito do Ministério do Trabalho, nos anos 1960, tendo sido incorporado às práticas de formação docente em 1967. O estágio – prática de ensino no formato de estágio – constitui ato inaugural da relação entre a instituição formadora e a escola "real" (BARRA, 2020). Frente ao exposto, este projeto de pesquisa visa a identificar e analisar, por meio da documentação legal do período histórico estabelecido, os processos que, ao implementarem o estágio na formação inicial docente, também deveriam definir o estatuto do trabalho do professor/escola, junto à formação inicial docente, no cinquentenário da criação do estágio como etapa formativa.

O debate sobre a formação de professores na perspectiva do estágio: revisão de literatura

Uma pista segura para o início desta conversa é o clássico seminário de 1982, organizado por Vera Maria Candau, na PUC/Rio, com o tema "A didática em questão", notabilizado pela reflexão sobre a discussão a respeito da disciplina Didática, ao desafiar o seu papel: "receita ou denúncia" (CANDAU, 2012), conclamando pela ruptura com a visão tecnicista da educação, ao mesmo tempo em que cravaria pistas para problematizar o hiato entre a formação de professores e a prática da profissão docente, como indicaria Zaia Brandão:

> A incapacidade dos meios acadêmicos de gerar conhecimento necessário para a formulação de alternativas didáticas que levarão a competências técnicas, e a insatisfação acumulada pela receptividade de suas "críticas" e "diagnósticos" sobre o estado da educação e ensino brasileiro, os tem pressionado, no entanto a saírem dos gabinetes das Universidades e dos centros de pesquisa, para se aproximarem da prática, anteriormente distante. [...]. Não haverá alternativas, se não houver conhecimento específico das condições concretas da prática de nossos professores e das características das populações. (BRANDÃO, 2012, p. 55-57).

Para os intentos deste trabalho, há que se ressaltar dois aspectos daqueles que estavam à mesa do seminário de 1982, que são o engajamento político da didática e a necessidade de estreitamento da relação entre a instituição formadora e a instituição de atuação profissional (escola).Paradoxalmente compreensível, a inflexão sobre a didática e o seu compromisso político não impediu que tal disciplina fosse alinhada ao reduto das questões afeitas à prática de ensino ou ao estágio supervisionado, ao mesmo tempo em que se divisavam vozes a ecoar questões como “quais os vínculos de integração entre Prática de Ensino/Didática e demais componentes curriculares do curso?” Ou ainda, “A prática de ensino/Estágio Supervisionado continua sendo tarefa exclusiva da Didática?” (PICONEZ, 2001, p. 20). Essas questões foram formuladas por Stela Piconez, coordenadora do livro *A prática de ensino e o estágio supervisionado*, e também autora do texto *A prática de ensino e o estágio supervisionado: a aproximação da realidade escolar e a prática da reflexão*, cuja primeira edição data de 1991. São questões a revelar que prevalecia a falsa e resiliente oposição entre os fundamentos e as práticas. O prefácio do livro mencionado foi escrito por Stela Piconez no ano de 1990, sendo bastante contundente ao tratar o estágio e o seu papel na formação de professores.

> Que significado tem sido atribuído à Prática de Ensino/Estágio Supervisionado na formação do professor, se a Prática de Ensino/Estágio Supervisionado na formação do professor, se a Prática de Ensino pré-serviço assume posturas artificiais em relação às condições da escola brasileira? Ela tem sido assumida em serviço, mas nem sempre com a prática da reflexão, e o Estágio Supervisionado, nem sempre supervisionado ou nem mesmo realizado. (PICONEZ, 2001, p. 09).

À explicitação de aspectos deficitários da formação docente, e a partir de reflexões sobre o modo como o estágio se constitui na formação inicial docente, a autora também vincula algumas das questões tratadas no II Encontro Nacional sobre o Estágio Curricular, realizado de 27 a 30/11 de 1989, em Recife. Em linhas gerais, as questões do evento pernambucano problematizavam a formação profissional do professor, tanto nos projetos pedagógicos das instituições formadoras como na relação entre estas e os espaços da atuação profissional docente (escolas).

> A Prática de Ensino/Estágio Supervisionado pertence ao currículo dos cursos de formação de professores e deve ser repensada neste âmbito; não é tarefa da Didática e tem de estar em interação com a realização do projeto do curso; portanto deve ser articulada com os demais componentes do curso.

> [...] A elaboração do projeto de estágio no interior de seu plano de curso [Instituição formadora] precisa contar com todos os elementos envolvidos, inclusive com os professores do campo de estágio [...].
> A Prática de Ensino/Estágio Supervisionado assim como a Didática, não pode ser, isoladamente, responsabilizada pela qualificação profissional do aluno. (PICONEZ, 2011, p. 31-31).

No mesmo livro, sob coordenação de Stela Piconez, é possível pinçar reflexões de outros autores que convergem para a compreensão de um projeto de formação docente no qual a preparação profissional para a docência reconhece a necessidade da esfera da atuação profissional, qual seja, a escola e seus sujeitos. Como se pode ler em Vani Kenski, quando se refere ao processo de elaboração do projeto de estágio e adverte: "de preferência em conjunto, inclusive com o professor da escola de estágio" (KENSKI, 2001, p. 40), ou em Ivani Fazenda, quando pergunta:

> É possível pensar em estágio sem pensar um projeto coletivo maior para a formação do educador? Melhor explicando: pensar o Estágio, desvinculado de um pensar a Didática, a Prática de Ensino, a Filosofia, a Sociologia e as outras disciplinas que compõem os cursos de formação do educador é admitir que o Estágio seja o "salvador do curso", ou que ele é tão pouco importante, que pode ter tratamento diferenciado... (FAZENDA, 2001, p. 56).

Das questões postas até aqui, fica claro que havia, no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, um alinhamento na compreensão de que a formação de professores exigia uma ação convergente entre a instituição formadora e o interior do seu projeto pedagógico, bem como os respectivos engendramentos com a escola e seus sujeitos, pela via do estágio. Esta constatação encontra ressonância com os fundamentos que originam o estágio, dentre os quais está a parceria entre instituição formadora e escola, que é, diga-se de passagem, "inaugurada pelo estágio". Esta seria uma espécie de "marca de nascença" do estágio, desde que a Resolução nº 9, de 6 de outubro 1969 (Conselho Federal de Educação), estabeleceu que "Será obrigatória a Prática de Ensino das matérias que sejam objeto de habilitação profissional, sob forma de estágio supervisionado, a desenvolver-se em situação real, de preferência em escola da comunidade" (art. 2º.), conforme Barra (2020, p.2).[141]

Havia uma questão primordial no contexto da resolução de 1969: desenvolver a prática de ensino em "escolas da comunidade", ou seja, escolas em situação "real", o que correspondia à realocação da formação prática ocorrida em escolas laboratório, escolas

[141] Comunidade corresponde à expressão empregada pela Resolução de 1969 para tratar as escolas em situação "real".

modelo ou escolas de aplicação, sinais de tempos em que havia um apelo pela massificação da formação de professores. Ao mesmo tempo, estava-se num contexto eivado pela teoria do capital humano, no qual era estreitada a relação entre escolarização e desenvolvimento econômico, portanto a formação de professores estava no raio dos interesses conjunturais e estruturais.

Não será equivocado dizer que, desde o seu nascedouro, o estágio, ao "inaugurar" a parceria entre a instituição formadora e a instituição de exercício da profissão, também é potencializador daquilo que Nóvoa, ao problematizar os desafios da formação profissional universitária de professores, pleitearia como um "lugar híbrido", "de encontro e de junção das várias realidades que configuram o campo docente", "zona de fronteira entre a universidade e as escolas", "casa comum da formação e da profissão" (2017, p. 1114-1117).

Em 2009, Menga Ludke publicaria o artigo denominado *Universidade, escola de educação básica e o problema do estágio na formação de professores*. A autora propunha-se a tratar daquilo que considera "um dos mais frágeis elos do processo de formação de professores: o estágio supervisionado" (2009, p. 95) no texto que se constituía como produto derivado de pesquisa inscrita no âmbito do GEProf (PUC-Rio), financiada pela FAPERJ. Ludke constata que, embora haja uma literatura considerável sobre a importância da relação entre os dois *loci*, o de formação (IES) e o de atuação docente (escola), também "persiste um abismo grande entre eles, o que dificulta o intercâmbio de saberes nesses espaços" (2009, p.104). A pesquisadora teria proposto uma ação envolvendo os diferentes sujeitos da referida pesquisa/envolvidos pelo estágio:

> Professores supervisores da prática de ensino de cursos de licenciatura, alunos estagiários desses cursos, professores da escola que recebem esses estagiários e a própria diretora da escola se mostraram empenhados na observação, na análise, na reflexão e na discussão em conjunto desses problemas, em que todos elaboraram relatos correspondentes às suas respectivas reflexões. (LUDKE, 2009, p. 104).

Tais relatos balizariam, em 2008, o debate coordenado pela pesquisadora, tanto no âmbito da universidade como no espaço da educação básica, avaliando e perspectivando os desafios da formação inicial de professores, no âmbito do estágio. Coetâneas de sua atuação como pesquisadora do tema, também há que registrar que Ludke realizou, nos anos 2003 a 2015, a orientação de dez dissertações de mestrado com fulcro sobre a questão do

estágio na formação inicial de professores.[142] Uma dissertação intitulada *O professor regente da educação básica e os estágios supervisionados na formação inicial de professores*, defendida em 2007, por Sabrina Barbosa G. de Albuquerque, e outra defendida em 2003, por Solange de Almeida Cardozo, chamada, *Universidade e escola: uma via de mão dupla?* As duas primeiras dissertações (CARDOZO, 2003; ALBUQUERQUE, 2007), na condição de pesquisas de pós-graduação no nível de mestrado, fazem parte de um conjunto ao qual se pode imputar certo pioneirismo na tematização dos problemas que envolvem o estágio como espaço de fronteira da formação inicial de professores[143]. Solange Cardozo constata que, "apesar de ainda ser pequena a aproximação da escola com a universidade, ela se apresenta em reflexões de seus professores e em algumas ações desenvolvidas". Além do mais, a autora notaria a existência de demanda por estágios mais duradouros e estagiários mais participativos, bases necessárias para maior interação com "professores experientes", enfim, condições melhores de desenvolverem uma "aprendizagem profissional", o que possibilitaria a que os professores experientes das escolas passassem a se reconhecer como "co-formadores" (CARDOZO, 2003, p. VI).

Já Sabrina Albuquerque elege como sujeitos da pesquisa "os professores regentes da educação básica que recebem estagiários em suas salas de aulas" (ALBUQUERQUE, 2007, p. VI). Para esta pesquisadora interessava saber "qual o lugar desses profissionais na formação de estagiários que frequentam suas aulas, que importância eles atribuem a esse trabalho com os estagiários e como se vêem diante da formação desses futuros professores" (ALBUQUERQUE, 2007, p. VI). A pesquisadora conclui que os professores das escolas com função de supervisão de estágio se reconhecem como "peça importante na formação de professores, uma espécie de elo ou ponte que colabora na integração entre o que é aprendido na universidade e o que é vivido na realidade da docência". Advertem, contudo, que não se veem com nenhum "espaço formalizado na formação de professores das universidades" e, mesmo admitindo que a literatura especializada aponte para os saberes dos professores no exercício da docência, ressentem-se de que o professor da escola básica não tem o reconhecimento do "seu papel na formação de professores" e que, portanto, em se tratando da formação inicial de professores, o "seu lugar permanece na informalidade"

[142] A temática estágio continuou sendo explorada na sequência das seguintes orientações de dissertação de mestrado: Priscila Rodrigues (2009), Francisca Pires (2011), Evelyne Guedes (2011), Érika Bicalho de Almeida (2013), Vivian Bambino (2013), Ana Paula Lourenço Ferreira (2013), Vanderleia Carneiro (2016), Antonio Ribeiro (2017).

[143] Maria da Assunção Calderano informa que não encontrou, entre 1988 e 2003, nenhuma tese que estudasse o estágio curricular na formação docente na área Educação. Já entre 2004 e 2009, localizou 08 teses. (2013, p. 05).

(ALBUQUERQUE, 2007, p. VI-VII), ou ainda, trata-se de uma atuação "obliterada"[144](FERREIRA, 2019).

A falta de formalização do trabalho do professor/da escola, ao mesmo tempo em que dele/dela se exigem o cumprimento do estágio "obrigatório", não raro resultou em observações como: "o professor, pelas suas condições adversas de trabalho, vê nas alunas/estagiárias a "mão de obra" necessária para atenuar sua carga de trabalho" (FREITAS, 1996, p. 102).

Há uma questão paradoxal emergente do conjunto de referências aqui arroladas e que se presta a tecer o papel do estágio junto ao processo de formação docente. O mesmo movimento que reconhece a responsabilidade do trabalho do professor da escola junto aos futuros professores, também revela que este não é reconhecido legalmente, que dirá remunerado.

> [...] nas atuais políticas docentes brasileiras, essas questões não são consideradas, principalmente no que diz respeito aos atores que envolvem o processo de estágio: a equipe gestora da escola e o professor-colaborador ou parceiro. Estes não são encarados como formadores pela legislação vigente [...]. (NETO & CYRINO, 2014, p. 89).

Flavia Sarti nota que há no "jogo" contemporâneo da formação de professores um deslocamento da tônica sobre o currículo para a ênfase sobre a escola como *lócus* de formação, o que se justificaria dado ao fato de que a "universitarização" da formação docente corresponderia a um "apagamento da profissionalização". Daí a emergência de denúncias revelando a ausência de qualquer contrapartida aos sujeitos da escola, ainda que, oficialmente, segundo a lei, estes assumam "um papel institucional" na formação dos futuros professores. (SARTI, 2019).

Ao estatuto de "informalidade" desse trabalho ou de "naturalização" e consequente "invisibilização", conforme indica Barra (2018, 2020), erige-se, por mais adverso que possa parecer, um conjunto de pleitos pela atuação consistente do docente da escola básica junto à formação inicial dos futuros professores. Maria Assunção Calderano cunha, na sua tese de doutoramento, a expressão denominada "docência compartilhada", esperando pela possibilidade de:

---

[144] Expressão empregada pela autora para demonstrar a falta de reconhecimento do trabalho do professor da escola no estágio.

> compreendê-lo [estágio] e atuar nele como um espaço efetivo de construções conjuntas de saberes e práticas, onde se partilha não somente o processo de formação, mas também o trabalho docente. Isso ocorre à medida que também se entende que a formação não é responsabilidade exclusiva da universidade e que, sozinha, ela não dá conta dessa demanda, pois que o fenômeno educacional está antes e além dela. Partilhar o trabalho docente pressupõe propor e realizar conjuntamente atividades docentes que redundem em qualificação tanto do trabalho quanto da formação dos que estiverem envolvidos no processo. (CALDERANO, 2013, p. 10).

A ideia de desenvolver o estágio agregando efetivamente os sujeitos abrangidos pela prática do estágio numa “docência compartilhada” possui nuanças de matiz epistemológica e, porque não reconhecer, de “bom senso” (ARENDT, 2009). Mas não se pode deixar de advertir que é necessária e brutalmente obstada por uma trava de natureza política, que mantém a força naturalizada do trabalho da escola (BARRA, 2018, 2020). Isto é, a defesa da participação dos sujeitos da escola junto ao processo formativo dos estagiários esbarra na ausência de reconhecimento pelo estatuto do trabalho do professor da escola e facilita a naturalização do trabalho na trajetória histórica dos cinquenta anos do estágio (BARRA, 2020). Ajuda, ainda, a entender como um trabalho “institucional” e “obrigatório” para a expedição de diploma dos futuros professores, não receba a devida atenção nos dispositivos legais que instruem as políticas de formação de professores.

Por sua vez, na esteira de sentidos da “docência compartilhada”, pode-se, por aproximação e convergência, associar à docência compartilhada, expressões congêneres: “co-formador” (CARDOZO, 2003), “parceiros na aprendizagem da docência” (NETO e CYRINO, 2014, p. 94), o enaltecimento de “parcerias intergeracionais [professor experiente e estagiário]” (SARTI, 2013), a importância do “papel e sua função formadora [professor da escola]” (NÓVOA, 2017),“professoras-colaboradoras” (NETO & CYRINO, 2017), “protagonistas do estágio” (LÜDKE, BORTOLOTTI, BESAN, 2019), “formador de terreno” (IZA e NETO, 2015). A Lei n. 11.788, de 25 de setembro de 2008, o chamará de “supervisor”.

Experiências inovadoras de estágio no Brasil e alguns aspectos do estágio no plano internacional

O esforço semântico de significar ou ressignificar o trabalho do professor da escola visto nas diferentes maneiras de nomeá-lo reverbera-se em práticas que correspondem a experiências inovadoras no campo do estágio no Brasil, conforme indicam Marina Cyrino e Samuel Neto (2014). Dentre as tais, destacam-se os casos da Universidade Federal de São Paulo (Residência Pedagógica), Universidade Estadual Paulista − Campus Rio Claro − UNESP/RC (Parceria Intergeracional e Formação Docente) e Universidade de São Paulo − USP/Ribeirão Preto (Educadores), curso de Licenciatura em Pedagogia.

Quadro 1 –Caracterização de experiências brasileiras inovadoras de estágio[145]

Instituição/ Projeto de estágio	Características
Universidade Federal de São Paulo– UNIFESP (Guarulhos)	Imersão dos residentes (estagiários) em vivências sistemáticas e temporárias nas práticas pedagógicas de docentes e gestores escolares profissionais" (GIGLIO, 2010, p. 376).
	Os estudantes acompanham a prática pedagógica docente e a política educativa da escola pública, podendo conhecer a gestão da escola e da sala de aula, conhecem o contexto e as relações entre famílias e escola, e entre escola e comunidade (território), preparam um pré-projeto de intervenção com o acompanhamento do professor universitário e do professor que o acompanha na escola; por fim, partem para a intervenção (GIGLIO, 2010).
Residência Pedagógica	"Imersão dos residentes nas escolas por um mês ininterrupto para a realização dos estágios de Educação Infantil e Ensino Fundamental, e quinze dias seguidos na Educação de Jovens e Adultos" (GIGLIO, 2010).
UNESP – Rio Claro	Os professores em exercício são chamados a desempenhar o papel de iniciadores de uma nova geração docente, algo que lhes possibilita vivenciar novas aprendizagens, ao mesmo tempo que experimentam sentimentos de valorização de seus saberes e práticas profissionais (SARTI, 2009, p. 134).

[145]Outras experiências inovadoras em andamento no país podem ser encontradas nos arquivos do ENDIPE (Encontro Nacional de Prática de Ensino).

Parceria Intergeracional e Formação Docente	nesse programa, os professores da escola não são considerados tutores, ou seja, não têm "[...] responsabilidades institucionais comumente associadas a esse papel [...]" (SARTI, 2009, p. 136), mas assumem a postura de parceiros na aprendizagem da docência.
	Os professores-colaboradores também têm à sua disposição um curso de extensão oferecido pelo professor-supervisor, mostrando o que é e qual a importância do estágio na formação inicial.
USP/Campus Ribeirão Preto	Os estagiários realizam sua prática na gestão, Educação Infantil e Ensino Fundamental.
Educadores – Curso de Pedagogia[146]	O diferencial desse programa é a contratação dos Educadores (técnicos em nível superior, que possuem formação em licenciatura e realizam a mediação entre escola e universidade) por meio de concurso, tendo, dentre suas tarefas a "[...] incumbência principal de acompanhar os alunos na realização de seus estágios" (CORREA, 2009, p. 9).

Fonte: Excertos extraídos de NETO & CYRINO. O estágio curricular supervisionado na experiência brasileira e internacional. *Revista Educação em questão*, Natal, v. 48, n. 34, p. 92-92, jan./abr. 2014.

Excetuando-se a experiência da USP, as duas primeiras (UNESP e UNIFESP) endossam a via de mão dupla do estágio, reconhecendo, na efetivação dos respectivos projetos de estágio, a viabilidade tanto da qualificação da formação inicial (estudante da profissão docente), como da formação continuada (professor da escola), consolidando aquilo que preconizava Moura, ao reconhecer que o estágio também viabilizava a "formação compartilhada do professor" da escola (MOURA, 1999), como afirmam Barra (2019, 2017), Calderano (2014), dentre outros. Mais do que isto, são intervenções substantivas nos processos de formação inicial de professores, reveladoras de iniciativas personalizadas ou particularizadas, embora institucionais, de contornar a trava política dada pela naturalização do trabalho da escola junto à formação inicial de professores. Tais experiências também devem ser compreendidas como reação propositiva ao arsenal disparado sobre as práticas brasileiras de estágio supervisionado, conforme indica Valdeniza Maria Lopes da Barra (2020, p.13-14), amparada em bibliografia de referência da área.

[146] Outras informações sobre o papel do "Educador" nos estágios podem ser verificadas em capítulo de livro intitulado: "O papel do Educador na supervisão de estágios em um curso de Pedagogia: relato de experiência", autoria de Bianca Correa e Débora Piotto.

> Não raro, há uma crítica contundente, alegando-se desde a inexistência de "especificação clara sobre como são realizados, supervisionados e acompanhados" até a ausência de referências quanto à "[...] validade ou passando pela observação de que "não estão claros os objetivos, as exigências, formas de validação e documentação, acompanhamento, convênios com escolas das redes etc." (GATTI, TARTUCE, UNBEHAUM, 2010, p. 106).

De igual modo, poder-se-ia ler a seguinte crítica em matéria publicada no Jornal Folha de S. Paulo, em agosto de 2013: "Os estágios são mal acompanhados pelos professores dos cursos superiores e nem sempre são realizados em escolas com bom desempenho pedagógico" (VALLE, 2013, s/p.).

Estamos diante de um cenário em que se mesclam iniciativas inovadoras de trabalho no estágio supervisionado (UNIFESP, UNESP, USP) e, ao mesmo tempo, jorram críticas à implementação do estágio. Tais críticas são carregadas pelo tom de suspeição sobre os processos de realização e de acompanhamento dos estágios (GATTI, 2010; VALLE, 2013). Exacerbando-se o contexto contemporâneo, que inscreve o estágio nos projetos de formação de professores, verifica-se um movimento híbrido, que interdita possibilidades e explicita as mazelas do estágio. É aí, também, que germinam e crescem, no período recente, os programas da política nacional de formação de professores (PIBID, Residência Pedagógica), medidas paralelas de formação.

O Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID), apresentado à sociedade por meio do Decreto nº 7.219, de 24 de junho de 2010, resulta de parceria entre o Ministério da Educação e Cultura e a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO). Seus objetivos constituem-se na promoção de parceria entre universidade e escola nos processos de formação do futuro professor, na possibilidade de que o estudante de curso de licenciatura se aproxime do cotidiano das escolas públicas desde o início do curso. O PIBID tem como pressupostos o acompanhamento dos discentes por um professor da escola e por um docente de uma das instituições de educação superior (universidades e institutos) participantes do programa, e concessão de bolsas a alunos de licenciatura participantes de projetos de iniciação à docência.

Por sua vez, o programa Residência Pedagógica emergiu em 2012. Nesse ano, o deputado Blairo Maggi, do Partido da República (PR), do Estado do Mato Grosso (MT), apresentou um projeto que determinava a obrigatoriedade da residência pedagógica para obtenção do título de professor. O governo federal lançou, em 18 de outubro de 2017, a

Política Nacional de formação de Professores, que tem a BNCC como norteadora do currículo da formação de professores e o Programa Residência Pedagógica como linha de ação na formação inicial. O programa Residência Pedagógica defende “a imersão do licenciando na escola de educação básica, a partir da segunda metade de seu curso”. Essa imersão deve abranger atividades como “regência de sala de aula e intervenção pedagógica, acompanhadas por um professor da escola com experiência na área de ensino do licenciando e orientada por um docente da sua Instituição Formadora”. Além disso, o programa Residência Pedagógica supõe a oferta de bolsas para os sujeitos envolvidos (residente, preceptor, coordenador e docente orientador). Dentre os objetivos do programa Residência Pedagógica estão a indução de reformulação da formação prática nos cursos de licenciatura, o fortalecimento, a ampliação e a consolidação da relação entre a universidade e a escola.

Como demonstrado em outro momento (BARRA, 2020), os textos oficiais que expõem os dois programas (PIBID e Residência Pedagógica) não fazem menção nominal ao estágio. Entretanto, as concepções, os objetivos e as ações previstas pelos dois programas, não se distinguem daquilo que, substancial, genuína e teoricamente, está associado ao ato fundacional do estágio. Escrutinando ainda mais a questão, em 15 de dezembro de 2018, o MEC, em coletiva técnica, apresentou proposta para a nova Base Nacional Comum (BNC) da Formação de Professores de Educação Básica, com o propósito de orientar os currículos dos cursos de licenciatura e pedagogia de todo o país. Nesse documento, o estágio aparece para ser negado. Isto é, o estágio aparece no texto da BNC (2018) para ser substituído pelo Programa de Residência Pedagógica, sob o argumento de que “[...] na formação de professores, temos estágios protocolares, pouco efetivos e com quase nenhum vínculo com a escola” (SMOLE, 2018; BARRA, 2020).

As alternativas dadas à implementação do estágio supervisionado no contexto brasileiro podem ser agrupadas em duas posições. Uma é diminuta, embora se notabilize pelo mérito de inovar e tentar dar consistência à formação inicial, qualificando a relação entre instituição formadora e instituição de atuação profissional (escola), driblando a trava política que naturaliza o trabalho do professor da escola e o relega à vala da invisibilidade legal. A outra posição é oficial e tem força indutora da política nacional de formação de professores. Caracteriza-se pela instituição paralela de programas de formação de professores que subtraem suas características daquilo que é fundante do estágio (articulações: instituição formadora e escola, teoria e prática, formação inicial e continuada, etc.), relegando-o a mero

“protocolo” impositivo e estrutural da formação inicial docente, como são o PIBId e a Residência Pedagógica.

O cinquentenário do estágio supervisionado (1969-2019) acontece quando há um forte debate quanto à implementação de programas paralelos de formação inicial de professores afetos à política nacional de formação de professores no Brasil (Pibid, Residência Pedagógica). Este evento histórico do quadro brasileiro é muito mais que curioso, caracteriza, por si, motivação substantiva para ressaltar a necessidade de diálogo com experiências afins, no plano internacional.

Quadro 2 – Experiências internacionais de estágio/formação de professores na Europa

País	**Características do estágio junto à formação inicial de professores**
Inglaterra	Formação docente se concentra em um ano de Pós-Graduação; 80% da duração da formação ocorrem dentro das escolas; Turma composta de 20 a 30 estudantes (estagiários) sob responsabilidade do docente da universidade; Tutor: denominação do professor da universidade, que deve acompanhar os estudantes na universidade e visitar as escolas; Mentor: cada escola dispõe, em geral, de dois mentores, professores da escola básica: “um deles mais ligado à disciplina à qual o estagiário está vinculado”, enquanto o outro, “cuidará da introdução do estudante às questões de organização e funcionamento do colégio, bem como de sua própria carreira”; Os mentores são selecionados pela experiência e interesse no trabalho, recebem treinamento da universidade. As escolas da rede pública que desenvolvem o estágio recebem subsídios, sendo que a “remuneração dos *mentors* parece ser uma questão resolvida nas escolas” País de Gales: (*BachelorofEducationProgram*): A principal característica do programa curricular é: 50%se vinculam a uma base escolar.
França	*Écoles Supérieures du Professorat et de l’Éducation*: “forte dimensão profissional em nível de mestrado” a prática profissional e os estágios curriculares estão no centro do currículo.

	Os estagiários passam por três momentos: preparação; exploração; análise reflexiva. Na fase reflexiva, debruçam-se sobre suas vivências no estágio e realizam um processo de confrontação entre prática e teoria. “Todo esse processo é acompanhado por um formador, professor da escola que se responsabiliza pela formação do estagiário”.
Portugal	A formação inicial se dá com três anos de licenciatura (nível de graduação) e dois anos de mestrado, com caráter profissionalizante. Currículo: Formação educacional geral (25%), Didáticas específicas (25%), Iniciação à prática profissional, incluindo a prática de ensino supervisionada (40%) e Formação na área de docência (5%).
Holanda	Universidade de Utrecht: Colaboração entre universidade e administração da escola. Os estagiários vão à escola durante quatro meses, podendo ministrar suas aulas individualmente após esse período por outros quatro meses, quando ele fica com total responsabilidade pela sala de aula.

Fontes: LÜDKE, M. Uma análise da formação de professores da educação básica em duas realidades. *Instrumento*. *R. Est. Pesq. Educ.,* Juiz de Fora, 2018. CYRINO, M. & NETO, S. O estágio supervisionado na experiência brasileira e internacional. *Educação em questão*. Natal/RN, 2014.

BORGES, C. A supervisão pedagógica na formação de docentes em Educação Física em Quebec. *Cadernos de Educação,* FaE/PPGE/UFPel, 2013.

NETO, S. & CYRINO, M. & BORGES, C. O estágio curricular supervisionado como lócus central da profissionalização do ensino. *Revista Portuguesa de Educação*. Braga/PT, 2019.

Quadro 4- Experiências internacionais de estágio/formação de professores na América do Norte

Países	Características do estágio junto à formação inicial de professores
Estados Unidos	Dois tipos de programas de formação de professores: uma linha Tradicional (Traditionalrouteprogram), sendo um curso universitário de quatro anos, centrado no ensino, e a chamada rota Alternativa (Alternativerouteprogram) com foco na maneira como os alunos aprendem e nos métodos eficazes de ensino, visando preparar professores especialistas, em geral, provenientes dos cursos de bacharelado.

	Universidade de Winsconsin: Os tutores se apresentam à universidade, mostrando sua intenção em receber estagiários. Eles são selecionados para a função e recebem um pró-labore em dinheiro para exercer o papel de formador; enquanto os supervisores contam com o auxílio de professores assistentes (TeacherAssistant), alunos de pós-graduação da universidade, que trabalham junto ao professor supervisor em um período temporário, recebem um salário e têm suas mensalidades do curso dispensadas por esse período. Os estagiários têm um contato intenso com as escolas de educação básica, desde o primeiro semestre do curso. Universidade do Estado de Michigan: parceria entre governo, setor privado e educadores, por meio do programa TeacherEducationModel for the 21st Century para preparar professores para todos os níveis de ensino em um curso com duração de cinco anos. Os estudantes realizam uma formação profissional de dois anos; depois, entram em um programa de estágio de um ano na escola, acompanhados por professores da universidade. Durante esse período, os futuros professores continuam em um curso acadêmico na universidade e são supervisionados pelos professores universitários, enquanto são lentamente introduzidos na prática junto a um professor-tutor (STUART; TATTO, 2000).
Canadá/ Quebec	Desde os anos 1990, o professor da escola é reconhecido como formador de futuros docentes, a partir da contratação de professores associados 2, os quais, além de uma formação oferecida pela universidade, recebem um auxílio financeiro para orientar estagiários na sala de aula, como parte de seu trabalho. Formação em alternância: entre o meio universitário e o meio escolar, com períodos de trabalho com a teoria em sala de aula e períodos destinados à prática vinculada às escolas. O estágio curricular acontece desde o primeiro ano de formação (primeiro ciclo, ou graduação) com inserção gradual do estudante no meio escolar Para cada estágio, há um professor-associado (formador, cooperante) que recebe o estagiário, e um supervisor universitário que é responsável pela supervisão. Os estudantes de licenciatura iniciam suas atividades práticas no primeiro dia letivo de aula da escola, e permanecem, nesse ambiente, em grupos, por um período de 14 a 16 semanas. 300 horas presenciais, na escola, e 600 horas de trabalho individual de preparação e estudos em casa. Cada universidade deveria ter uma escola associada para cada um dos programas de formação que oferece.

Fontes: NETO, S. & CYRINO, M. & BORGES, C. O estágio curricular supervisionado como lócus central da profissionalização do ensino. *Revista Portuguesa de Educação.* Braga/PT, 2019. CYRINO, M. & NETO, Samuel José. *O estágio curricular supervisionado na experiência brasileira e internacional*. Revista Educação em questão. Natal/RN, 2014. LESSARD, C. & LÉVESQUE, M. A reforma da formação de professores no Quebec: um primeiro balanço das aprendizagens em realização no meio universitário. In: TARDIF, M.; LESSARD, C.; GAUTHIER, C. *Formação dos professores e contextos sociais*. Portugal, s/d.

As sínteses acima são amostras de experiências internacionais com o estágio e, assim, também dão a ver certos aspectos que estão pautando os projetos de formação inicial de professores nos países aludidos.

Em contraponto específico entre a experiência inglesa e a brasileira, Menga Lüdke e David Scott enxergam “clara disparidade” entre ambas:

> No Brasil, essa preparação, além de ocupar uma porção bem mais modesta do curso no estágio, sofre uma série de percalços que a tornam muito pouco efetiva. Na Inglaterra, esse período representa a parte central do curso, restando uma porção bem modesta para o trabalho de formação teórica a cargo da universidade. Enquanto no Brasil há um desenvolvimento paralelo entre as disciplinas de ambos os setores, o específico e o pedagógico, ao longo do curso, naquele país, há uma clara distinção entre as duas formações. (2018, p. 122).

Para Marina Cyrino e Samuel Neto, as experiências internacionais (quadros 2 e 3) revelam dois aspectos relevantes, sendo o primeiro “a centralidade dada à escola na formação dos futuros docentes, uma vez que, em boa parte, a escola toma para si a responsabilidade formal de iniciá-los no ambiente profissional” e, em segundo lugar, “há em destaque a figura do professor da escola ocupando um espaço essencial no desenvolvimento profissional docente, sendo reconhecido, formalmente, como formador de futuras gerações docentes” (2014, p. 104-105).

A experiência internacional aqui vista também revela que, a par das particularidades e controvérsias suscitadas pelas experiências de cada país, há que se ressaltar algo que é comum aos diferentes projetos: trata-se do estatuto conferido ao trabalho do professor da escola junto ao futuro professor, nos países arrolados pelo quadro 2. Também a incidência de experiências de remuneração ao trabalho do professor da escola é evidência de que o trabalho do professor da escola é reconhecido como trabalho. Também se identificam ações sistemáticas de formação por parte da universidade ao professor da escola que cumpre a

função de supervisão do estagiário, assim como há critérios para a seleção dos professores da escola para o trabalho com o estágio.

Parece indiscutível que o estágio se constitui como campo muito propício para a reflexão sobre os rumos da formação de professores em qualquer que seja o país. Não por acaso, as mudanças introduzidas em Portugal, pelo Processo de Bolonha, intensificaram a complexidade dos desafios do ensino superior em relação à formação inicial de professores. Conforme demonstram Fátima Sousa-Pereira e Carlinda Leite, ao tratarem os decretos-lei nº 74/2006 e nº 43/2007:

> [...] o novo regime jurídico de habilitação profissional para a docência define um conjunto de condições relativas à natureza e ao processo de aquisição da qualificação profissional, que se prendem com: a adequação da formação aos perfis de desempenho docente e aos planos curriculares da educação básica e do ensino secundário; a adequação do corpo docente e dos recursos materiais; **a capacidade e qualidade das escolas e orientadores cooperantes; a análise da avaliação da unidade curricular de Prática de Ensino Supervisionada** [...]. (SOUSA-PEREIRA &LEITE, 2016, p. 453, grifo meu).

O percurso aqui realizado pretendeu inscrever o estágio no debate sobre a formação de professores no Brasil desde a sua criação em 1969 até o período recente no qual vigora a Política Nacional de Professores com os respectivos programas PIBID e Residência Pedagógica. Neste exercício, cuidou-se de destacar o modo como o trabalho da escola, junto ao estágio, comparece na proposição e na discussão sobre o estágio. Sobre esta matéria, identifica dois aspectos que se fundem e produzem um paradoxo da experiência brasileira: a informalidade do trabalho da escola junto ao estágio e, ao mesmo tempo, o reconhecimento da importância do trabalho da escola junto ao estágio. Tal paradoxo é ainda mais explicitado quando se confrontam experiências internacionais com o estágio nos nossos projetos de formação de professores.

Considerações finais

A recuperação do fio histórico dos cinquenta anos de estágio no Brasil contribui para apurar, nos diferentes documentos que tratam de sua regulamentação, os diferentes movimentos que desencadearam caminhos para a naturalização e invisibilização do trabalho da escola, registradas num amplo conjunto de documentos, dentre os quais, a LDB nº

9.394/1996. De igual modo, cabe questionar e sistematizar a constatação preliminar de que a literatura que discute a precarização do trabalho docente na escola brasileira não conceda espaço para o trabalho não oficializado, mas institucionalizado do professor da escola com o estágio. Ao mesmo tempo, confronta-se como uma literatura que revela o reconhecimento do trabalho do professor da escola junto à formação inicial em diferentes países, por mais que haja ressalvas naquelas experiências. Concorrem ainda no rol das questões do cinquentenário do estágio brasileiro, o papel da universidade (instituição formadora) e sua falha no reconhecimento, certificação e valorização do trabalho do professor da escola junto ao estágio – componente curricular obrigatório e sem o qual as IES não podem certificar seus estudantes de licenciaturas. Parece haver aí uma agenda que importa na política de formação de professores.

Como tal, o Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, reserva à nona diretriz o compromisso de "valorização dos (as) profissionais da educação", ratificado pelas metas 17 "valorizar o magistério público da educação básica a fim de aproximar o rendimento médio do profissional do magistério com mais de onze anos de escolaridade do rendimento médio dos demais profissionais com escolaridade equivalente" e pela meta 18 "assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os profissionais do magistério em todos os sistemas de ensino". A valorização prevista no PNE dá-se nas direções da valorização financeira, tendo como critério a equivalência de remuneração com a equivalência de nível formação em profissões diferentes, assim como também na garantia de planos de carreira para os docentes nos diferentes sistemas de ensino.

Neste encalço, a Secretaria Estadual de Educação do Paraná publicou no Diário Oficial nº 10.197, de 25 de maio de 2018, as resoluções números 1.716 e 1.717, de 24 de abril de 2018, documentos que tratam dos critérios de pontuação para efeitos de progressão funcional do professor da rede básica do Estado do Paraná. A grande inovação que se verifica é que, além das atividades de formação do professor, como participações em congressos, cursos, seminários, palestras, etc., passa-se também a pontuar funções, como a de coordenador pedagógico, professor-tutor, professor-conteudista, professor supervisor. A função do professor supervisor é definida como aquela que é desempenhada "por um profissional-experiente (orientador) que busca colaborar com a formação e o desenvolvimento de um profissional menos experiente (orientando)", o que inclui o

“acompanhamento de estagiários por professores experientes (Supervisor de estágio de cursos de licenciatura)” com a devida certidão emitida pela IES.

O dispositivo paranaense promove uma distinção valorosa nos processos de reconhecimento do estatuto do trabalho do professor da escola básica, visto que reconhece não apenas as ações de formação que qualificam o trabalho docente como também reconhece as funções assumidas pelo professor da escola básica como fundamentos a serem computados nos processos de valorização da carreira. Trata-se de uma iniciativa que, em alguma medida, converge com o texto da Resolução nº 2/2015, ao indicar, no artigo 11, a necessidade de “interação sistemática entre os sistemas, as instituições de educação superior e as instituições de educação básica”.

As resoluções de abril de 2018 da Secretaria de Educação do Estado do Paraná promovem um avanço na política local de valorização docente naquele estado no que diz respeito ao reconhecimento do estatuto do trabalho do professor da escola básica junto à formação inicial por meio do estágio. Trata-se de uma conquista local que deve ser universalizada e atualizada como eco da Resolução nº 2/2015, e em relação orgânica com as metas 17 e 18 do PNE (Lei 13.005/2014). Esta questão notabiliza-se no contexto recente em que se apresenta a resolução nº 02/2019, que corresponde à síntese de um movimento que contraria o processo, o conteúdo e a forma da política de educação do país no período recente. Funda-se no assalto dos sentidos historicamente construídos para os desafios da profissão docente, que passam a ser veiculados de forma pragmática e funcionalista. Exige insurgência.

Referências

ARENDT, Hanna. **Entre o passado e o futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2009.

ALBUQUERQUE, Sabrina Barbosa Garcia de. **O professor regente da educação básica e os estágios supervisionados na formação inicial de professores**. DM. PUC-Rio. Rio de Janeiro, 2007.

BARRA, Valdeniza Maria Lopes da Barra. O estatuto do trabalho do professor da escola: desafio político para os cinquenta anos do estágio. **Revista Educação em questão**, Natal, v. 58, n. 55, p. 1-20, e-18105, jan/mar. 2020.

BRANDÃO, Zaia. Abordagens alternativas para o ensino da didática. *In:* CANDAU, Vera Maria. **A didática em questão**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013. p. 55-65.

BREJON, Moysés. **Estágios**: Licenciaturas. Pedagogia. Magistério de 1º e 2º graus. Cursos Normais. São Paulo: Pioneira, 1977.

CANDAU, Vera Maria. **A didática em questão**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

CARDOSO, S. A. **Universidade e escola: uma via de mão dupla?** DM. PUC Rio: Rio de Janeiro, 2003.

CALDERANO, Maria da Assunção. **Tecendo relações entre teses e ações desenvolvidas por professores supervisores de estágio curricular**. ANPED, 2013.

CALDERANO, Maria da Assunção. O estágio supervisionado para além de uma atividade curricular: avaliação e proposições. **Estudos em avaliação educacional,** São Paulo, v. 23, n. 53, p. 250-278, set./dez. 2012.

CORREA, Bianca; PIOTTO, Débora. O papel do Educador na supervisão de estágios em um curso de Pedagogia: relato de uma experiência. *In:* PACÍFICO, Soraya Maria Romano & ARAÚJO, Elaine Sampaio (org.). **O estágio e a produção do conhecimento docente**. São Carlos/SP: Pedro & João Editores, 2013.

CYRINO, Marina & NETTO, Samuel. Parceria universidade e escola no estágio curricular: um processo em constituição. **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 17, n. 52, 2017.

FAZENDA, Ivani Catarina Arantes. O papel do estágio nos cursos de formação de professores. In: PICONEZ, Stela C. B. (coord.). **A prática de ensino e o estágio supervisionado**. 6. ed. Campinas/SP: Papirus, 2001. p. 53-62.

FERREIRA, Suzanna Neves. **O lado de cá e o lado de lá**: a atuação do professor da educação básica na formação inicial através do estágio curricular supervisionado obrigatório. DM. UEMS. 2019.

FREITAS, Helena Costa Lopes de. **O trabalho como princípio articulador na prática de ensino e nos estágios**. Campinas, SP: Papirus, 1996.

GUIMARÃES, Valter Soares. **Formação de Professores**: saberes, identidade e profissão. Campinas, SP: Papirus, 2004.

IZA, Dijnane Fernanda Vedovatto. NETO, Samuel de Souza. **Por uma revolução na prática de ensino**: o estágio curricular supervisionado*.* Curitiba/PR: CRV, 2015.

KENSKI, Vani Maria. A vivência escolar dos estagiários e a prática de pesquisa em estágios supervisionados. In: PICONEZ, Stela Conceição Bertholo (coord.). **A prática de ensino e o estágio supervisionado**. 6. ed. Campinas/SP: Papirus, 2001, p. 39-52.

LESSARD, Claude & LÉVESQUE, M. A reforma da formação de professores no Quebec: um primeiro balanço das aprendizagens em realização no meio universitário. *In:* TARDIF, Maurice; LESSARD, Claude; GAUTHIER, Clermont. **Formação dos professores e contextos sociais**. Portugal, s/d.

LÜDKE, Menga. O professor, seu saber e sua pesquisa. Campinas/SP: **Educação e Sociedade**, 2001.

LÜDKE, Menga; BOING, Luiz Alberto. Caminhos da profissão e da profissionalidade docentes. **Educação e Sociedade**, Campinas/SP, 2004.

LÜDKE, Menga. Universidade, escola de educação básica e o problema do estágio na formação de professores. **Revista Brasileira de Pesquisa sobre Formação Docente**. Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 95-108, maio 2009.

LÜDKE, Menga; BOING, Luiz Alberto. Do trabalho à formação de professores. **Cadernos de Pesquisa**, v. 42, n. 146, 2012.

LÜDKE, Menga; ALMEIDA, Érika Bicalho de; SILVA, André Luís Brugger e. Contribuciones de la Etapa Supervisada para la Formación de la Identidad Profesional de las enfermeras. **Cultura de los cuidados**. Juiz de Fora, Ano XXI, n. 48, 2017.

LÜDKE, Menga. Uma análise da formação de professores da educação básica em duas realidades. **Instrumento:** Revista de Estudo e Pesquisa em Educação. Juiz de Fora, v. 30, n. 1, jan./jun. 2018.

LÜDKE, Menga; SCOTT, David. O lugar do estágio na formação de professores em duas perspectivas: Brasil e Inglaterra. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 39, n. 142, p. 109-125, jan./mar. 2018.

LÜDKE, Menga; BORTOLOTTI & BESAN, 2019. A pesquisa ao lado dos protagonistas do estágio supervisionado em busca de caminhos para seu esperado desempenho. **Revista Inter-ação**, Goiânia, v. 44(3), p. 577-592, 2019.

GATTI, Bernardete. (coord.). **Professores do Brasil**: impasses e desafios. Brasília: Unesco, 2009.

GATTI, Bernardete. Formação de professores no Brasil: características e problemas. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 31, n. 113, p. 1355-1379, out./dez. 2010.

BRASIL. MEC. CNE. **Resolução nº 2,** de 1 de julho de 2015. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada. Brasília: CNE, 2015. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/docman/agosto-2017-pdf/70431-res-cne-cp-002-03072015-pdf/file. Acesso em: 02 nov. 2020.

BRASIL. MEC. CNE. **Resolução CNE/CP nº 2**, de 20 dezembro de 2019. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica (BNC-Formação). Disponível em: http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2019-pdf/135951-rcp002-19/file. Acesso em 02 nov. 2020.

BRASIL. MEC. Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2014. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/. Acesso em: 02 nov. 2020.

MOURA, Manoel Oriosvaldo (coord.). **O estágio na formação compartilhada do professor**: retratos de uma experiência. São Paulo: Faculdade de Educação da USP, 1999.

NETO, Samuel de Souza; CYRINO, Marina; BORGES, Cecília. O estágio curricular supervisionado como lócus central da profissionalização do ensino. **Revista Portuguesa de Educação**. Braga/PT, 2019.

NÓVOA, Antonio. Firmar a posição como professor, afirmar a profissão docente. **Cadernos de Pesquisa**, v. 47, n. 166, p. 1106-1133, out./dez. 2017.

PARANÁ. SEED. Resolução nº 1.716, 24 de abril de 2018. Dispõe sobre critérios para a progressão dos Agentes Educacionais I e II da Ed. Básica do Paraná. Disponível em: http://www.nre.seed.pr.gov.br/modules/qas/uploads/3146/qpm_resolucao17162018gsseed.pdf. Acesso em: 02 nov. 2018.

PARANÁ. SEED. Resolução nº 1.717, 24 de abril de 2018. Dispõe sobre critérios para os efeitos de progressão funcional do Professor da Rede Pública Estadual de Educação Básica do Estado do Paraná. Disponível em: http://www.nre.seed.pr.gov.br/modules/qas/uploads/3146/qpm_resolucao17172018gsseed.pdf. Acesso em: 02 nov. 2020.

PICONEZ, Stela Conceição Bertholo. A prática de ensino e o estágio supervisionado: a aproximação da realidade escolar e a prática da reflexão. In: PICONEZ, Stela Conceição Bertholo (coord.). **A prática de ensino e o estágio supervisionado**. 6. ed. Campinas/SP: Papirus, 2001, p. 15-38.

SARTI, Flávia Medeiros. O curso de pedagogia e a universitarização do magistério no Brasil: das disputas pela formação docente à sua desprofissionalização. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 45, maio 2019.

SARTI, Flávia Medeiros. Relações intergeracionais e alternância na formação docente: considerações a partir de uma proposta de estágio supervisionado. **Cadernos de Educação**. FaE/PPGE/UFPel, p. 83-99, set./dez. 2013.

SMOLE, Kátia. MEC apresenta Base Nacional Curricular da Formação de Professores. **Correio Braziliense**, 2018. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/busca?termo=mec%20apresenta%20base%20nacional%20curricular. Acesso em: 18 dez. 2018.

SOUSA-PEREIRA, Fátima & LEITE, Carlinda. Avaliação institucional e qualidade educativa na formação inicial de professores em Portugal. **Estudos em Avaliação Educacional**. São Paulo, v. 27, n. 65, maio/ago. 2016.

PIMENTA, Selma Garrido. **O estágio na formação de professores**: unidade teoria e prática? 11. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

TARDIF, Maurice; LESSARD, Claude; GAUTHIER, Clermont. **Formação dos professores e contextos sociais:** perspectivas internacionais. Presses Universitaires de France. Portugal: Editora: Rés, s/d.

TARDIF, Maurice. **Saberes docentes e formação profissional**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

VALLE, Bertha. Especialistas querem residência pedagógica para professores. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 4 ago. 2013. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2013/08/1321238-especialistas-querem-residencia-pedagogica-para- -docente.shtml. Acesso em: 3 abr. 2017.

CAPÍTULO XVI

O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024) E A PROFISSIONALIZAÇÃO DOCENTE: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Juliane Aparecida Ribeiro Diniz[147]

O tema desse estudo é a profissionalização docente frente ao Plano Nacional de Educação (2014-2024). Sendo assim, essa investigação propõe-se a estudar, no âmbito desta política educacional, as metas referentes à formação inicial e continuada dos professores (Metas 15 e 16) e às condições de atuação, carreira, salário e saúde do exercício docente (Metas 17 e 18), problematizando-as frente aos desafios e às perspectivas para o seu cumprimento diante da tendência das políticas atuais. O trabalho é de cunho teórico, com base em referencial bibliográfico e documental, em que a normatização é considerada documento. Como resultados, compreende-se que o financiamento da educação por meio de recursos públicos é fator imprescindível para a implementação das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação. Dessa forma, sugere a necessidade de lutas pela resistência às políticas públicas de ajustes dos gastos sociais e pela defesa da carreira dos educadores, abrangendo os aspectos de formação inicial e continuada, salários e planos de carreira, aliados a boas condições de trabalho, redefinindo, assim, o futuro do ofício "professor" e instituindo condições para a profissionalização docente enquanto prática social, política e ético-cultural.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação (2014-2024). Profissionalização docente. Valorização do trabalho docente.

Introdução

No campo da formulação das políticas públicas educacionais no Brasil, principalmente após os anos 1990, percebe-se uma acentuada tensão e disputa de entendimentos ideológicos de educação, de escola e de profissionalização dos docentes. De um lado, constata-se a concepção neoliberal, que

[147] Doutoranda em Educação no Programa de Pós-Graduação em Educação, da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás. Mestre em Educação pela Universidade Federal de São Carlos (2006). Participante do grupo de Pesquisa em Tecnologias e Educação a Distância (GEaD/FE/UFG/DGP-CNPq).

entende a educação como formação para o mercado de trabalho, de caráter economicista, privatista, individualista e utilitarista. De outro, a concepção que a defende enquanto prática social, formadora de sujeitos autônomos, críticos e emancipados, priorizando a cidadania e a humanização, a qual se dá em um processo construtivo e contínuo.

Assim, dentro do bojo dessa correlação de forças e lutas, o Plano Nacional de Educação - PNE (2014-2024), de periodicidade decenal, foi elaborado e proposto, estabelecendo metas, diretrizes e estratégias para o avanço da educação brasileira e buscando se constituir enquanto uma política de Estado. E, desse modo, compreendendo que a profissionalização docente (preparação, atuação, identidade e valorização profissional) contribui para a melhoria da educação no Brasil, essa investigação propõe-se a estudar, no âmbito do vigente Plano Nacional de Educação, as metas referentes à formação dos professores (Metas 15 e 16) e as que se relacionam às condições do exercício da docência (Metas 17 e 18), problematizando-as frente aos desafios e às perspectivas de seu cumprimento, diante da profissionalização do educador na tendência das políticas atuais.

Para realizar tal discussão, o trabalho foi estruturado em três seções: a primeira aborda o tema da profissionalização docente, apresentando o conceito e as discussões atuais dos teóricos; a segunda contextualiza a elaboração do Plano Nacional de Educação (2014-2024) e reflete sobre os desafios e as perspectivas de cumprimento das metas do PNE alusivas a essa temática; e, por fim, a última tece algumas considerações finais sobre o estudo.

Profissionalização docente

> A profissionalização docente “refere-se aos processos de formação inicial e continuada dos docentes, desenvolvimento profissional, construção da identidade profissional” (SHIROMA; EVANGELISTA, 2010, s/p), envolvendo indissociavelmente as dimensões da valorização profissional (CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO - CONAE, 2010).

A valorização dos docentes, segundo Piolli (2015, p. 483), “deve ocorrer a partir de três dimensões: a formação inicial e continuada; a carreira, o que compreende os salários e os planos de carreira; e as condições de trabalho”, as quais refletem diretamente na saúde desses trabalhadores. Assim, compreende-se que a profissionalização do educador

enquanto prática social, política e ético-cultural abrange, necessariamente, a valorização deste profissional (VIEIRA, 2016).

Dessa forma, pode-se afirmar que a profissionalização docente envolve questões do exercício do magistério enquanto profissão (limites, equívocos, possibilidades e constituição de identidade e estatuto de ética), da proletarização (perda de controle da totalidade do seu trabalho, questões de jornada, condições do exercício da docência e saúde do professor, divisão e precarização do trabalho docente, remuneração e planos de carreira, o aumento do controle da atuação e o isolamento profissional), e, também, no que diz respeito às relações de trabalho, *status* da profissão, autonomia, saberes profissionais, questões de gênero, dentre outras (GUIMARÃES, 2004).

Logo, concebe-se que seja necessário apreender a profissão docente como uma construção histórica, social e dinâmica, para se discutir e refletir a profissionalização dos professores e, principalmente, entender os desafios e as perspectivas de ser educador na contemporaneidade.

A partir dos anos 1990, especificamente, o Brasil vivencia de forma acentuada um conjunto de reformas sociais, econômicas e políticas introduzidas pelo paradigma político Neoliberal implantado nas economias capitalistas e fomentadas pela reestruturação produtiva do capital, indicando a necessidade de mão de obra mais competente, qualificada e eficaz no mercado de trabalho. Assim, foi dada atenção especial ao processo de formação e de atuação docente, vinculando-a à tarefa de “produzir” um trabalhador de novo tipo” e à construção de um consenso em torno da concepção de mundo burguesa (MAGALHÃES, 2014).

Dessa forma, o Estado passou a intervir e a direcionar a educação por meio de políticas educacionais globalizadoras e economicistas, promovendo o enquadramento da formação dos professores ao padrão neoliberal dentro dos Institutos Superiores de Educação, em detrimento das Universidades, com a retirada da reflexão crítica e dos aspectos científicos e acadêmicos dos cursos, dando ênfase maior ao pragmatismo. Conduz-se, portanto, a formação inicial e continuada dos docentes à categoria de treinamento e de desenvolvimento de competências técnicas, atitudes e habilidades necessárias à atuação docente (MAGALHÃES, 2014; SAVIANI, 2014).

Nessa perspectiva, Hypolito (2015) ressalta que, por conseguinte, os professores vivenciam condições perversas de degradação da profissão, com baixa qualidade da

formação, circunstâncias impróprias de trabalho, dentre as quais se podem citar: a baixa remuneração, as jornadas inadequadas, o aumento do número de alunos por sala de aula e a falta de uma política de aprimoramento profissional constante e de planos de carreiras. Isso faz com que grande parte deles se submeta à dupla ou tripla jornada, em duas ou mais escolas, e às condições de *stress* pelas demandas cotidianas no espaço de trabalho, o que gera problemas de saúde físicos, mentais e emocionais.

Compreende-se, portanto, que o profissionalismo enquanto prática social, política e ético-cultural dos docentes está "chegando ao fim", sustentado por mudanças profundas causadas pelas políticas de reforma que mudam o significado social do que é ser professor (identidade profissional). Em seu lugar, tem sido difundido um conceito de competência como obediência às regras impostas pelas "tecnologias" políticas e pelas exigências externas, pela padronização, pela avaliação quantitativa, estandardizada e ranqueada, pela operacionalidade, pela adequação às regras e pela "performatividade"[148] do desempenho técnico e prático do docente (BALL, 2012).

Assoalham-se, também, regimes de controle, de responsabilização e de bonificação do trabalho docente atreladas às metas e aos resultados, decorrentes de um discurso de qualidade e de valorização da profissão. Proposições, essas, contrárias à resolução CNE/CEB nº. 03/1997, de composição da remuneração dos profissionais do magistério com incorporações de bônus por titulação, tempo de serviço e jornada de trabalho (PIOLLI, 2015).

Desse modo, entende-se que a valorização dos profissionais da educação é um desafio. Faz-se necessário, assim, lutar por piso salarial compatível, planos de carreiras, pelo ingresso na profissão exclusivamente por concurso público, por jornadas adequadas às diversas atividades desenvolvidas pelos professores e por condições de trabalho apropriadas, como defendido pelas perspectivas do PNE (2014-2024).

Plano Nacional de Educação (2014-2024)

O Plano Nacional de Educação (2014-2024) foi elaborado a partir de uma ampla discussão realizada na Primeira Conferência Nacional de Educação (CONAE, 2010),

[148] Segundo Ball (2012, p. 37), "performatividade é uma tecnologia, uma cultura e um modo de regulação que emprega avaliações, comparações e demonstrações como meios de controle, desgaste e mudança. As performances de indivíduos ou organizações servem como medidas de produtividade ou resultado, demonstrações de 'qualidade', ou 'momentos' de promoção ou inspeção".

envolvendo vários atores sociais - educadores, intelectuais, entidades científicas, sindicalistas, estudantes, associações, representantes de comunidades - em defesa da educação de qualidade socialmente referenciada como um processo construtivo e permanente e da redução das desigualdades historicamente construídas no Brasil (DOURADO, 2017).

Proposto pelo Projeto de Lei nº. 8.035, de 2010, o PNE tramitou pelo Congresso Nacional e pela Câmara Federal por quatro anos, até se materializar na Lei Ordinária nº. 13.005 de 2014, que traçava diretrizes, metas e estratégias decenais com vistas à melhoria contínua da educação brasileira. Estabelecia, ainda, que todos os planos estaduais, distritais e municipais deveriam estar referenciados a partir das normatizações instituídas por ele (DOURADO, 2017).

Todavia, o texto deste documento, que deveria estar baseado nas discussões e nas deliberações da CONAE (2010), passou por metamorfoses desde suas primeiras versões e foi sofrendo, até sua elaboração final, significativas mudanças que pretendiam degenerar o significado original de muitas proposições. Isso aconteceu, principalmente, no dispositivo que estabelecia que os recursos governamentais devessem ser destinados apenas para a educação pública, debilitando, em parte, a luta histórica em defesa da ampliação desses recursos (FREITAS, 2014; SAVIANI, 2014).

Vale, porém, ressaltar que o PNE representa um avanço nas políticas educacionais brasileiras por contemplar demandas históricas de educadores progressistas e de sindicatos comprometidos com a educação pública de qualidade social, tais como: erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar, formação de qualidade socialmente referenciada para os docentes, melhoria das condições de trabalho dos professores e a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública (SANTOS, 2016).

Assim, de acordo com o documento “Planejando a Próxima Década: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2014, p. 9), para que essas demandas fossem atendidas, não se pôde “prescindir de incorporar os princípios do respeito aos direitos humanos, à sustentabilidade socioambiental, à valorização da diversidade e da inclusão e à valorização dos profissionais que atuam na educação[149] de

[149] O termo “profissionais da educação” (ou do ensino), adotado também pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei nº. 9.394, de 1996 -, reconhece os profissionais que atuam nas escolas com atividades de apoio e com formação técnico-pedagógica, admitindo a importante luta pela valorização desses trabalhadores escolares. Contudo, esse estudo foca especificamente os profissionais docentes.

milhares de pessoas todos os dias", como resistência e contraposição às políticas neoliberais e economicistas em curso, que dão ênfase à retirada de direitos sociais e ao contingenciamento de recursos via projetos de ajustes fiscais.

Nomeadamente com relação à profissionalização docente, o PNE (2014-2024) traz quatro metas, duas referentes à formação inicial e continuada dos professores - 15 e 16 - e duas que dizem respeito às condições de trabalho, planos de carreiras, saúde e salários do trabalhador docente -17 e 18, as quais serão discutidas em seguida. Cabe ressaltar que essas se encontram em consonância com a Constituição Federal do Brasil (1988), que, em seu artigo 206, §5º., assevera a valorização dos profissionais do ensino, garantindo "plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União".

Meta 15 – Elevar a formação de professores da Educação Básica

> *Meta 15* - 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.

Estabelecer uma política nacional de formação dos professores tem sido objeto de luta e reivindicação dos diversos segmentos acadêmicos e sindicais brasileiros há anos, de maneira especial, após a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996 que, em seu artigo 62, instituiu a necessidade de formação em nível superior para os docentes, em cursos de licenciatura e/ou graduação plena, em Universidades e Institutos Superiores de Educação.

De acordo com Dourado (2017), três políticas têm sido significativas para se efetivar este intento: o Parecer nº. 2, de 2015, do Conselho Nacional de Educação, que estabeleceu as Diretrizes Curriculares para a Formação Inicial em nível superior e para a Formação Continuada; A Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica proposta pelo Decreto nº. 8.752, de 2016, envolvendo profissionais do magistério, funcionários e

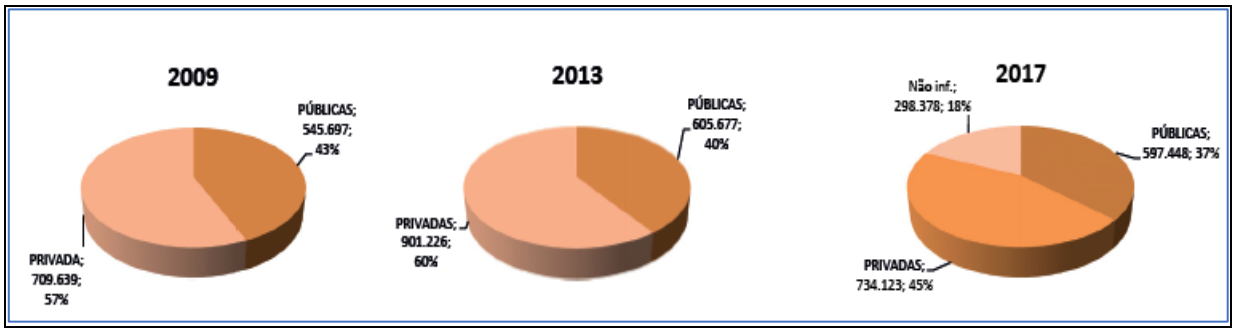
técnicos; e a aprovação do Parecer nº. 246, de 2016, propondo a formação técnico-pedagógica em nível superior e formação continuada de funcionários da educação básica.

Todavia, estas políticas não foram capazes de se materializar–na garantia de que todos os professores da educação básica possuíssem formação específica de nível superior, em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam, em um ano de vigência do PNE (2014-2024), como proposto pela Meta 15.

Percebe-se, no entanto, pelos dados atuais, que a perspectiva de crescimento da escolarização dos docentes tem acontecido, saltando de 67,6% de professores da educação básica com Ensino Superior, em 2009, para 78,4%, em 2017, conforme discutido por Carvalho (2018, p. 37). Entretanto, mesmo que os dados do Censo da Educação Básica demonstrem essa tendência, indicam, ainda, que apenas 55,7% das disciplinas do ensino fundamental são ministradas por professores com formação adequada na área em que atuam, ou seja, têm licenciatura no mesmo campo da matéria lecionada. No ensino médio, esse percentual sobe para 61% (INEP, 2017), representando, assim, um desafio a ser superado.

Saviani (2014) adverte para um aspecto importante em cumprimento a essa meta, que é a necessidade de se criar condições para a formação inicial e continuada dos docentes em universidades públicas. Isso, porque no atual contexto, a grande maioria dos professores que atua nas escolas públicas é formada em instituições particulares de ensino de “precária” qualidade socialmente referenciada, em cursos ofertados no período noturno, com baixa titulação do corpo docente, com “duvidoso” projeto acadêmico, sem ênfase em pesquisas científicas e no uso de bibliotecas. Esses dados ficam evidentes no Censo da Educação Básica (INEP, 2017), conforme demonstrado na figura abaixo.

Figura 1 – Natureza das instituições de formação dos professores de 2009 a 2017



Fonte: CARVALHO, 2018, p. 40.

Nessa perspectiva, o documento da CONAE (2010, p. 80) ressalta a necessidade de superar as soluções emergenciais de formação dos docentes que foram construídas para o cumprimento da LDB (BRASIL, 1996), as quais possuem, "como diretriz, o parâmetro operacional do mercado e visam a um novo tecnicismo, separando concepção e execução na prática educacional".

Desafio também relevante na efetivação dessa meta é a aprovação da Base Nacional Curricular Nacional (BNCC) no ano de 2017, a qual, segundo a ANFOPE (2017), vai influenciar a formação desses profissionais da educação de acordo com a adequação dos seus currículos aos conteúdos a serem trabalhados em sala de aula de acordo com a BNCC, propiciando, dessa forma, cursos tipo *fastfood*[150], em universidades micro-ondas[151], de "preparamento" do educador.

Além desse aspecto, pode-se chamar a atenção de que uma quantidade significativa desses cursos de formação de professores encontra-se atualmente na modalidade Educação a Distância (EaD), em instituições privadas, com currículos padronizados, sem compromisso com a educação de qualidade social, com preparação aligeirada, de caráter mercantilista, visando ao lucro das entidades e à distribuição de diplomas, privando, assim, os futuros profissionais da experiência acadêmico-cultural, da prática investigativa e das relações intersubjetivas que envolvem a sala de aula (GIOLO, 2008; CONAE, 2010).

Outra provocação recente é do Ministério da Educação: a Proposta para a Base Nacional Comum da Formação de Professores da Educação Básica (2018), que está colocada para avaliação, discussão e aprovação pelo Conselho Nacional de Educação. Esta resolução propõe a reformulação do curso de Pedagogia e das licenciaturas, determinando conteúdos e competências tanto para a formação inicial quanto para a formação continuada dos educadores. Baseia-se, portanto, em uma preparação para a prática, na residência pedagógica, em detrimento do estágio, e na instituição de processos de avaliação e de certificação para o ingresso e para a progressão no decorrer da carreira docente.

---

[150] Termo utilizado por Leher (2003) para indicar que, juntamente ao processo de privatização do ensino, percebe-se uma educação aligeirada, padronizada, mercadológica, utilitarista e tecnicista, como também "reduzida ao manejo adequado dos recursos e técnicas pedagógicas" (CONAE, 2010, p. 82).

[151] Termo utilizado por Tiradentes (2009, p. 95) para designar as Instituições de Ensino Superior que priorizam os cursos "aligeirados, instrumentais, inclusive na pós-graduação, vendidos por atacado em aulas padronizadas, cuja qualidade oferecida ao 'consumidor' será controlada por provas 'objetivas', elaboradas externamente ao processo pedagógico para todas as turmas uniformemente, impostas por mercadores preocupados com a ampliação de sua margem de extração de mais-valia, sem qualquer compromisso com a educação como direito humano fundamental".

Para Freitas (2018), a formação dos profissionais da educação nessa perspectiva significa um retrocesso ao “tecnicismo” (ou Neotecnicismo), desligando-se das dimensões políticas, sociais, éticas e culturais e colocando em prática a formação do professor *expert*[152], que atende às demandas do mercado e aos interesses privatistas da educação, sem estímulo à investigação, portanto refém do senso comum e da “prática pela prática”.

Meta 16 – Formação de professores da educação básica em nível de pós-graduação

> *Meta 16* - formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

Compreende-se que a formação continuada dos professores atrela-se ao seu desenvolvimento pessoal e profissional, sendo de responsabilidade do Estado, dos indivíduos e da sociedade, com vistas ao alargamento da educação brasileira de qualidade socialmente referenciada. Sendo assim, é fato de suma importância para a profissionalização docente a participação do educador em programas de pós-graduação *lato* e *stricto sensu* e em cursos de extensão e sequencial (FREITAS, 2014).

De acordo com os dados do Censo Educacional (INEP, 2017), 35,75% dos professores da educação básica são portadores de cursos de pós-graduação, sendo que, desses, pouco mais de 95% são pós-graduações *lato sensu*, conforme mostra figura abaixo. Assim, pode-se afirmar que há necessidade de grande “evolução” para que se atinja o proposto pela meta 16 do PNE, a qual estabelece que esse índice salte dos aproximadamente 36% para os 50%, com ênfase nos cursos *stricto sensu*, com destaque para a pesquisa e para a formação científica.

[152] Professor concebido como profissional competente tecnicamente, neutro, apolítico, competitivo, individualista, multitarefeiro, adaptável e flexível, que sabe resolver e dar respostas aos problemas do cotidiano (MAGALHÃES, 2014).

Figura 2 – Número e porcentagem de professores com pós-graduação no Brasil, por nível de titulação, no período de 2009 a 2017

	2009		2013		2017	
Brasil	1.857.278		2.017.071		2.078.910	
Com pós	448.923		599.751		747.249	
	N	%	N	%	N	%
Especialização	432.271	96,3	577.105	96,2	712.517	95,4
Mestrado	15.275	3,4	20.647	3,4	30.690	4,1
Doutorado	1.377	0,3	1.999	0,3	4.042	0,5

Fonte: CARVALHO, 2018, p. 46.

A análise da Figura 2 evidencia a taxa de crescimento geométrico anual do número de professores pós-graduados. Para o período de 2009 a 2013, a quantidade de pós-graduados cresceu em 7,5% a.a., ao passo que, entre 2013 a 2017, essa mesma taxa ficou em 5,7% a.a., isto é, aquém daquela encontrada no período anterior. Por isso, compreende-se que, mesmo existindo um incremento no número de cursos de pós-graduação no país entre 2013 a 2017 (INEP, 2017), há uma desaceleração no número de educadores da educação básica pós-graduados, representando, assim, um repto ainda maior para o atendimento deste propósito.

Para cumprimento da meta 16, então, ressalta-se como perspectiva importante a Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica proposta pelo Decreto nº. 8.752, de 2016, mencionado anteriormente, como também a instituição de mestrados (que já existem desde a década de 1990) e doutorados profissionais, por meio da Portaria n°. 389, de 23 de março de 2017, do Ministério da Educação.

Outra iniciativa significativa é o Programa de Mestrado Profissional para Qualificação de Professores da Rede Pública de Educação Básica - ProEB, iniciado em 2011, por meio da Portaria Capes nº. 209, oferecendo programas de mestrados profissionais a distância para professores da educação básica, pela Universidade Aberta do Brasil[153] (UAB), nas áreas de Matemática, Letras, Física, Artes, Administração Pública e História.

[153] A UAB, estabelecida em 2006, pelo Decreto 5.800, buscou "ampliar e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior, por meio da educação à distância", priorizando a formação inicial e continuada de professores em exercício, reduzindo as desigualdades na oferta de ensino superior e desenvolvendo um amplo sistema nacional de educação superior à distância. Os cursos são oferecidos gratuitamente por instituições públicas nas modalidades de

Contudo, um dos grandes desafios na atualidade para a efetivação de tal meta são as políticas de cunho privatista dos cursos de pós-graduação, que sinalizam a institucionalização da cobrança de mensalidades em instituições públicas e o aumento da oferta de cursos de pós-graduação *lato* e *stricto sensu* de curta duração, pelas instituições de ensino superior particulares, a partir da reforma "gerencial" do Estado iniciada nos anos 1990.

Meta 17 – Equiparação salarial do professor ao profissional de escolaridade equivalente

> *Meta 17* - valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.

A meta 17 do PNE (2014-2024) representa uma reivindicação histórica e um grande desafio a ser superado, pois o valor pago ao professor no Brasil é menor que o salário de outro profissional com formação e jornada de trabalho equivalentes. A diferença entre o rendimento médio do magistério comparado com o de outras categorias profissionais era de 52,5%, no ano de 2015, de acordo com os dados do observatório do PNE.

A Lei nº. 11.738, de 2008, designou piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica como vencimento basilar inicial; 1/3 da jornada de trabalho tendo que ser destinada a atividades como preparação de aulas, correção de provas e trabalho, reuniões e formação continuada; e 2/3, máximos, da carga horária a serem exercidos em atividades com os educandos, promovendo, ainda, equiparação salarial dos docentes com os demais trabalhadores com o mesmo nível de formação (OLIVEIRA, 2016; VIEIRA, 2016).

Muitas dessas medidas, entretanto, não chegaram a se consubstanciar, no âmbito dos Estados e Municípios, em melhorias salariais significativas e em realização da jornada extraclasse, pois, segundo a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Educação (CNTE), no mês de abril de 2019, a lei não foi respeitada em sete estados brasileiros, e, nos outros vinte, a lei foi cumprida em sua integralidade apenas com relação ao requisito jornada

---

extensão, sequencial, licenciatura, bacharelado, tecnólogo, especialização e mestrado (Informações retiradas do site: http://www.capes.gov.br/uab/o-que-e-uab).

extraclasse. Acerca do pagamento do piso salarial referente ao início da carreira, em nível médio, oito estados não cumpriram a lei, quinze a cumpriram, e quatro pagaram-na proporcionalmente à jornada de horas semanais, conforme figura 3 abaixo. Dessa forma, entende-se que o prazo de seis anos, estipulados pela meta 17, para equiparação do rendimento médio do professor ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente não será cumprido.

Oliveira (2016) justifica esse fato, dizendo que a desigualdade salarial e de condições de exercício do trabalho entre os professores das diferentes regiões do país ocorre devido à capacidade de financiamento e de arrecadação de cada ente federado e à sua liberdade para criar e definir seus próprios planos de carreira e de salário. Piolli (2015), por sua vez, reforça que outro fator é a redução gradativa dos financiamentos na educação, haja vista a agenda de orientação neoliberal defendida e implantada pelos governos (federal, estaduais e municipais), a qual promove, consequentemente, uma oferta de educação desigual nas diversas regiões brasileiras.

Cabe ressaltar que a Lei nº. 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que impõe limites para gastos com pessoal e estabelece normas para as finanças públicas, acaba por restringir em muitos momentos o pagamento de maiores salários para os professores da educação básica pública no Brasil, fazendo com que, não raramente, o “piso” tenha se constituído em “teto salarial”, carecendo, nesse caso, de uma legislação de responsabilidade educacional.

Atrelada ao fato da baixa remuneração do professor, se comparado a outros profissionais com escolaridade equivalente, tem-se, ainda, a pouca atratividade da carreira docente para a educação básica e seu reduzido *status* justificados pela massificação do ensino, pelas políticas de formação aligeirada, pela precarização e flexibilização do trabalho docente, pela violência no ambiente escolar e pelo desmonte social, material e simbólico da escola (GATTI *et el.*, 2009; VASCONCELLOS, 2010).

São esses fatores que influenciam diretamente no bem-estar físico e emocional do educador, causando, na atualidade, um adoecimento acentuado do professor no trabalho e apontando a necessidade de desenvolvimento de ações referentes à reorganização do trabalho docente e à promoção da saúde deste profissional (CORTEZ *et al.*, 2017).

Sendo assim, pode-se afirmar que a necessidade de uma carreira qualificada e com benefícios para os atuais profissionais, bem como a melhoria das condições de atuação

docente, atraindo, desse jeito, os jovens para a profissão de professor é urgente, como serão discutidos no item a seguir, a partir da meta 18 do PNE (2014-2024).

Figura 3 – Cumprimento da Lei do Piso nas Redes Estaduais (Referência: abril/2019)

UF	CUMPRIU O VALOR NO INÍCIO DA CARREIRA? (NÍVEL MÉDIO)			CUMPRIU A JORNADA EXTRACLASSE (33,33% POR LEI) ?	
AC	Pagou proporcionalmente à jornada de 30h semanais			SIM	
AL	SIM			SIM	
AM	SIM			SIM	
AP	SIM			NÃO	
BA	SIM			SIM	
CE	SIM			SIM	
DF	SIM			SIM	
ES	NÃO			NÃO	
GO	NÃO			NÃO (30%)	
MA	SIM			SIM	
MG	NÃO			SIM	
MS	SIM			SIM	
MT	Pagou proporcionalmente à jornada de 30h semanais			SIM	
PA	NÃO			NÃO	
PB	SIM			SIM	
PE	SIM			SIM	
PI	SIM			SIM	
PR	NÃO			SIM	
RJ	SIM			NÃO	
RN	Pagou proporcionalmente à jornada de 30h semanais			SIM	
RO	SIM			SIM	
RR	Pagou proporcionalmente à jornada de 25h semanais			SIM	
RS	NÃO			NÃO (20%)	
SC	SIM			SIM	
SE	NÃO			SIM	
SP	NÃO			NÃO (20%)	
TO	SIM			SIM	
BR	15 cumpriram	4 pagaram proporcionalmente	8 não cumpriram	20 cumpriram	7 não cumpriram

Fonte: Confederação Nacional dos trabalhadores em Educação, 2019[154].

Meta 18 – Plano de carreira para os professores da educação básica e superior pública

> *Meta 18* - assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

[154] Tabela retirada do site: https://www.cnte.org.br/index.php/menu/tabela-salarial.

Essa meta do Plano Nacional de Educação (2014-2024) estabelece que os professores da educação básica e superior pública tenham Planos de Cargos, Carreira e Salários que visem à melhoria das condições de trabalho, de saúde, de desenvolvimento profissional e de remuneração, fortalecendo, além disso, a premissa de ingresso na carreira docente mediante concurso público em regime estatutário e de superação das contratações temporárias, conforme artigo 206, da Constituição Federal do Brasil, de 1988. Isso significa um desafio bastante audacioso, segundo Oliveira (2016), em um país com diversas dimensões, disparidades e discrepâncias entre suas regiões.

Segundo dados da CNTE[155], no ano de 2016, ou seja, dois anos após a promulgação do PNE, apenas 2.822 dos 5.640 municípios brasileiros pesquisados, incluindo o distrito federal, possuíam planos de carreira. Ou seja, apenas entorno de 50% das cidades, no âmbito nacional, estavam cumprindo a meta 18 do PNE (em proposta e prazo estipulado) e propondo planos de Carreira para os profissionais da educação básica, dificultando, dessa forma, a construção da identidade do professor e da profissionalização docente enquanto prática social.

Corroborando tal afirmativa, Carvalho (2018) mostra que: mesmo que o ingresso da maioria dos professores da educação básica seja ainda por concurso, tem-se um crescente nos vínculos temporários e contratados, dos anos 2013 a 2017, conforme figura 4 abaixo, para suprir vagas. Isso demonstra uma precarização ascendente do vínculo de trabalho desses profissionais e a criação de uma "subcategoria" de educadores no interior dos sistemas de ensino, com responsabilidades idênticas às dos concursados, contudo, muitas vezes, com salários menores e sem direito a formações continuadas e outros benefícios da carreira de docentes (GATTI *et.al.*, 2009), o que representa um obstáculo à efetivação da meta 18 do PNE (2014-2024).

[155] Dados de dezembro de 2016, do quadro de pagamento do piso nos municípios, disponíveis no site: http://www.cnte.org.br/index.php/tabela-salarial.html.

Figura 4 – Vínculo dos professores por etapa de ensino de 2013 a 2017

		2013		2017	
		N	%	N	%
Educação Infantil	CONCURSADO	239.555	49,4	292.672	51,6
	CONTRATO CLT	6.408	1,3	6.653	1,2
	TEMPORÁRIO	81.060	16,7	95.008	16,8
	TERCEIRIZADO	1.509	0,3	1.467	0,3
	NÃO INFORMADO	156.562	32,3	171.158	30,2
	TOTAL	485.094		566.958	
Anos Iniciais	CONCURSADO	444.099	57,8	433.973	55,4
	CONTRATO CLT	5.748	0,7	6.322	0,8
	TEMPORÁRIO	140.770	18,3	156.087	19,9
	TERCEIRIZADO	1.410	0,2	1.162	0,1
	NÃO INFORMADO	175.880	22,9	185.964	23,7
	TOTAL	767.907		783.508	

		2013		2017	
		N	%	N	%
Anos Finais	CONCURSADO	488.687	57,8	444.073	54,9
	CONTRATO CLT	3.157	0,4	2.625	0,3
	TEMPORÁRIO	203.805	24,1	205.197	25,4
	TERCEIRIZADO	929	0,1	1.072	0,1
	NÃO INFORMADO	148.651	17,6	155.396	19,2
	TOTAL	845.229		808.363	
Ensino Médio	CONCURSADO	301.996	56,7	294.633	54,9
	CONTRATO CLT	1.470	0,3	1.686	0,3
	TEMPORÁRIO	127.258	23,9	137.104	25,5
	TERCEIRIZADO	515	0,1	526	0,1
	NÃO INFORMADO	101.764	19,1	102.912	19,2
	TOTAL	533.003		536.861	

Fonte: CARVALHO, 2018, p. 53-54.

Outro agravante desafiador para a instituição de planos de carreira dos profissionais da educação tem sido o conjunto de reformas principiadas pelas políticas governamentais dos anos 1990 aos atuais, configurando alguns retrocessos na peleja histórica de valorização e de profissionalização da atividade docente.

Primeiramente, pode-se citar a Emenda Constitucional nº. 95, de 2016, que alterou a Constituição Federal do Brasil, de 1988, congelando, por 20 anos, a proporção dos recursos direcionados pelo Orçamento Geral da União aos gastos sociais, instituindo, desse modo, um teto para os gastos públicos. Portanto, a expansão desses valores no tempo está condicionada à taxa de inflação do ano anterior, sem com isso, incorporar demandas aditivas oriundas da dinâmica social ou da taxa de crescimento vegetativa da população brasileira. Isto significa, então, medidas de corte e contingenciamento de recursos públicos destinados à educação.

Em um segundo momento, a reforma trabalhista posta pela Lei nº.13.467, de 2017, que institui a livre negociação de questões laborais (salário, banco de horas, jornada) entre empregadores e empregados; regulamenta o teletrabalho ou *home office*, os afazeres intermitentes e parciais; estabelece que o plano de carreira poderá ser negociado entre patrões e funcionários sem necessidade de homologação nem registro em contrato, podendo ser mudado constantemente; e indica o fim da contribuição sindical, enfraquecendo, assim, a atuação e a luta histórica dos sindicatos; dentre outras mudanças.

Como terceiro ponto, aponta-se a aprovação da Lei nº. 13.429, de 2017, que permite o uso de mão de obra terceirizada em todas as áreas, tanto em atividade-fim quanto em atividade-meio das empresas públicas e privadas. O que favorece, logo, que a atividade fim das instituições de ensino (*ensinar*) possa ser terceirizada, juntamente com as atividades de serviços gerais, segurança e portaria.

E, por fim, a Emenda Constitucional nº. 103, de 2019, denominada “a reforma da previdência”, a qual teve a tramitação concluída no Congresso com a última sessão de votação no dia 23 de outubro de 2019, no Senado Federal. Assim, a categoria dos professores deixa de ter direito único a uma idade diferenciada para a aposentadoria (setores públicos e privados com regras distinguidas) e passa a seguir algumas regras impostas a outros trabalhadores, desconsiderando os aspectos particulares e as especificidades do ofício, desfavorecendo, portanto, a profissionalização docente.

Observações finais

O presente estudo abordou a temática da profissionalização docente à luz das metas do Plano Nacional de Educação (2014-2024), considerando-o como importante política de valorização social dos educadores de forma direta e indireta. Entendeu-se que o

profissionalizar-se dos professores perpassa pela discussão indissociável entre a formação inicial e continuada, as condições de atuação, a atratividade da profissão, a saúde do trabalhador docente, a remuneração e os planos de progressão na carreira, aspectos esses inerentes ao enaltecimento e à valorização do ofício.

Sendo assim, teve por objetivo geral estudar as metas referentes à formação inicial e continuada dos professores (15 e 16) e às condições do exercício docente, à carreira, aos salários e à saúde do profissional educador (17 e 18), problematizando-as frente aos desafios e às perspectivas para o seu cumprimento diante das políticas governamentais atuais.

Durante o estudo, compreendeu-se, então, que o financiamento da educação por meio de recursos públicos é aspecto imprescindível para a implementação das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação. Contudo, fica perceptível que as políticas governamentais de caráter privatista e economicista, que favorecem aos interesses neoliberais do empresariado brasileiro, bem como de cortes dos gastos públicos com despesas sociais e retirada de direitos dos trabalhadores, representam presentemente um dos grandes desafios à concretização de uma educação de qualidade socialmente referenciada e à profissionalização dos professores.

Nesse cenário nada auspicioso, portanto, faz-se necessário lutar por políticas educacionais que tenham como protagonista o Plano Nacional de Educação (2014-2024), pela resistência às políticas públicas de ajustes dos gastos sociais e pelo enaltecimento da carreira dos educadores, redefinindo, assim, o futuro do ofício de ser professor e instituindo condições para a profissionalização docente enquanto prática social, política e ética-cultural.

Referências

AGUIAR, Márcia Ângela da Silva. O PNE 2014-2024 e a formação de professores: avaliação e perspectivas. *In:* DOURADO, Luiz Fernandes (org.). **Plano Nacional de Educação**. PNE 2014/2024: Avaliação e perspectivas. Campinas/SP: Mercado das Letras, 2017, p. 259-278.

ANFOPE - Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação. Posição da ANFOPE sobre a BNCC. Carta de Brasília **ANFOPEV audiência Pública**, CNE11/09/2017. Disponível em: http://gepa-avaliacaoeducacional.com.br/posicionamento-da-anfope-sobre-a-terceira-versao-da-bncc/. Acesso em: 18 maio 2018.

BALL, Stephen J. Reforma educacional como barbárie social: economismo e o fim da autenticidade. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 7, n. 1, p. 33-52, jan./jun. 2012.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95,** de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2016.

BRASIL. **Lei 13.429,** de 31 de março de 2017. Dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Brasília: Presidência da República, 2017.

BRASIL. **Lei 13.467,** de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Brasília: Presidência da República, 2017.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei nº. 9394. Brasília: MEC/SEF, 1996.

BRASIL. **Lei de responsabilidade fiscal. Lei nº. 101,** de 4 de maio de 2000. Brasília: Senado Federal, 2000.

BRASIL. **Lei nº. 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2014.

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

CARVALHO, Maria Regina Viveiros de. **Perfil do professor de educação básica**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2018.

CNE. Resolução CNE/CEB n. 03, de 08 de outubro de 1997. **Fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13205%3Aresolucao-eb-1997&catid=323%3Aorgaosvinculados&Itemid=866. Acesso em: 10 de out. 2019.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO - CONAE. Ministério da Educação. **Documento Final da CONAE**. Brasília, DF: MEC, 2010.

CORTEZ, Pedro Afonso; SOUZA, Marcus Vinícius Rodrigues de; AMARAL, Laura Oliveira; SILVA, Luiz Carlos Avelino da. A saúde docente no trabalho: apontamentos a partir da literatura recente. **Cadernos Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, n.1, p. 113-122, mar.

2017.

DOURADO, Luiz Fernandes. Diretrizes curriculares nacionais para a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério da educação básica: concepções e desafios. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 131, p. 299-324, abr./jun. 2015.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação**: O Epicentro das políticas de Estado para a Educação Brasileira. Goiânia: Editora Imprensa Universitária/ANPAE, 2017.

FREITAS, Helena Costa Lopes de. PNE e formação de professores: Contradições e desafios. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n. 15, p. 427-446, jul./dez. 2014.

FREITAS, Luiz Carlos de. A BNCC e a "salvação" dos pobres pela resiliência. **Avaliação Educacional**. Publicado em 08/03/2018. Disponível em: https://avaliacaoeducacional.com/2018/03/08/a-bncc-e-a-salvacao-dos-pobres-pela-resiliencia/. Acesso em: 18 mar. 2018.

GATTI, Bernardete Angelina *(et al.)*. **Atratividade da carreira docente no Brasil**. São Paulo: Fundação Victor Civita, 2009. Disponível em: http://www.zerohora.com.br/pdf/15141177.pdf. Acesso em: 15 fev. 2018.

GIOLO, Jaime. A educação a distância e a formação de professores. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1211-1234, set./dez. 2008.

GUIMARÃES, Valter Soares. **Formação de professores**: saberes, identidade e profissão. Campinas, SP: Papirus, 2004.

HYPÓLITO, Álvaro Luiz M. Trabalho docente e o novo plano nacional de educação: valorização, formação e condições de trabalho. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 35, n. 97, p. 517-534, set./dez. 2015.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Censo Escolar da Educação Básica**. Brasília, 2017. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/notas_estatisticas/2018/notas_estatisticas_Censo_Escolar_2017.pdf. Acesso em: 17 out. 2018.

LEHER, Roberto. Expansão privada do ensino superior e heteronomia cultural: um difícil início de século. *In:* DOURADO, Luiz Fernandes *et al.* **Políticas e gestão da educação superior**: transformações recentes e debates atuais. São Paulo: Xamã, 2003, p. 81-93.

MAGALHÃES, Solange Martins Oliveira. Profissionalização docente no contexto da universidade pública: condução do professor à expertise. In: SOUZA, Ruth Catarina Cerqueira Ribeiro de; MAGALHÃES, Solange Martins Oliveira. **Poiésis e Práxis II:** Formação, profissionalização, práticas pedagógicas. Goiânia: Kelps, 2014, p. 109-135.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Base Nacional Comum Curricular** (BNCC). Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/materiais-de-apoio/. Acesso em: 25 mar. 2018.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Planejando a Próxima Década:** Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação. Brasília: MEC/SASE, 2014. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf. Acesso em: 20 nov. 2018.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Proposta para Base Nacional Comum para Formação de Professores da Educação Básica**. Disponível em: https://formacaoprofessordotcom.files.wordpress.com/2018/12/BNC-Formac%C2%B8ao-de-Professores-V0.pdf. Acesso em: 15 dez. 2018.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Carreira e piso nacional salarial para os profissionais da educação básica. **Revista Retratos da Escola**. Brasília, v. 10, n. 18, p. 121-140, jan./jul. 2016.

PIOLLI, Evaldo. A valorização docente na perspectiva do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 35, n. 97, p. 483-491, set./dez. 2015.

SANTOS, Vinício de Macedo. PNE e condição docente: para uma ontologia do trabalho docente. **Zetetiké**, Campinas: FE/UNICAMP, v. 24, n. 45, p. 173-188, jan./abr. 2016.

SAVIANI, Dermeval. **Entrevista no Portal Anped**. Plano Nacional de Educação (PNE), 2014. En línea. Disponível em: http://www.anped.org.br/news/entrevista-com-dermevalsaviani-pne. Acesso em: 14 dez. 2018.

SHIROMA, Eneida Oto; EVANGELISTA, Olinda. Profissionalização docente. *In:* OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana Maria Cancella; VIEIRA, Lívia Maria Fraga. **DICIONÁRIO**: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM.

TIRADENTES, Aparecida. Educando trabalhadores na “universidade micro-ondas”: novos modelos produtivos, trabalho docente e qualidade da formação humana sob o efeito do “mercado educador”. *In:* MONKEN, Maurício; DANTAS, André Vianna (org.). **Estudos de politecnia e saúde,** volume 4, Rio de Janeiro: EPSJV, 2009, p. 95-119.

VASCONCELLOS, Celso dos Santos. **Currículo**: a atividade humana como princípio educativo. 2. ed. São Paulo: Libertad, 2010.

VIEIRA, Juçara Dutra. Direito à educação e valorização profissional. O papel do Estado e da sociedade. **Revista Retratos da Escola**. Brasília, v. 10, n. 18, p. 25-35, jan./jul. 2016.

CAPÍTULO XVII

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E TRABALHO DOCENTE: LACUNAS NA VALORIZAÇÃO DO TRABALHADOR?

Ana Carolina Giannini Silva[156]

O artigo é um estudo bibliográfico que analisa as metas 15, 16, 17 e 18 do Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024 e suas estratégias, buscando perceber como as condições de trabalho docente foram consideradas a fim de se alcançar, no prazo de dez anos, a valorização dos trabalhadores da educação. Compreendemos as condições de trabalho docente como um conjunto de processos que envolve as instalações físicas, os materiais e insumos disponíveis, os equipamentos e meios de realização das atividades, bem como as relações de emprego - formas de contratação, remuneração, carreira e estabilidade. Partimos do pressuposto de que as circunstâncias em que as condições de trabalho são desenvolvidas não se constituem, na maioria das vezes, em objeto de debate e permanecem invisíveis para as políticas públicas.

Palavras-chave: PNE. Valorização. Trabalho docente. Condição de trabalho.

Introdução

O Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 - Lei 13.005/2014 - representa uma conquista para a sociedade brasileira. No quinto ano em vigência, esse plano representou, no ato de sua promulgação, a condição constitucional de articulador de um pacto federativo e democrático para a educação, a fim de viabilizar um Sistema Nacional de Educação que pudesse representar o epicentro[157]das políticas educacionais.

---

[156]Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação / Universidade Federal de Goiás – UFG.

[157] O termo epicentro foi usado por Dourado (2017) em sua obra que analisa de forma crítica o PNE 2014-2024, a fim de demarcar que esse é ou deveria ser o papel do PNE nas políticas educacionais.

Após sua aprovação, houve diversas mudanças no cenário político e econômico brasileiro, como o *impeachment* da Presidente eleita, Dilma Rousseff, a aprovação, em 2017, da reforma trabalhista, a eleição, em 2018, de um novo presidente, que representa a extrema direita, e cuja pauta principal tem sido o ajuste fiscal e uma agenda moral neoconservadora.

Essa contextualização do cenário político e econômico traz uma melhor compreensão das tensões e conflitos que têm influenciado na secundarização da implementação do PNE, o que reflete, em especial, na valorização dos trabalhadores da educação[158].

O governo Bolsonaro tem como foco a privatização dos serviços e das empresas públicas e a adoção de mecanismos de mercado bastante agressivos; não há qualquer tipo de política voltada ao fomento e ao desenvolvimento da indústria nacional; o mesmo pode se dizer com relação às áreas estratégicas, dentre as quais se encontra a pesquisa, posto que o conhecimento é componente importante no desenvolvimento produtivo. Com foco no corte dos gastos públicos, há uma ameaça de retrocesso dos direitos da classe trabalhadora do país conquistados por movimentos sociais e incorporados na legislação, mas que ainda não se tornaram realidade para uma boa parcela da população.

E o campo da educação não fica alheio a essas mazelas. Historicamente, essa área sempre foi alvo de reivindicações e, apesar de ter havido avanços, em relação ao financiamento público, uma marca da política no Brasil é o tensionamento da apropriação do público pela esfera do privado. Segundo Dourado (2017, p. 29):

> A história da educação brasileira é marcada por disputas de projetos com concepções distintas do papel do Estado e do planejamento, da relação entre entes federados e, como substrato, da lógica de organização, gestão e financiamento dos sistemas, suas redes e instituições. Perpassam essas concepções distintas visões e posturas político-pedagógicas que se materializam em vários campos, sobretudo, no financiamento e nos processos de gestão. A compreensão e o uso do fundo público têm sido objeto de argumentos éticos e políticos distintos, a partir da polarização histórica entre os defensores do ensino público e os defensores do ensino privado.

[158]A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBN 9394/1996, em seu art. 61, traz o termo profissionais da educação escolar para considerar todos aqueles que estiverem em efetivo exercício nas escolas de educação básica, tendo sido formados em cursos reconhecidos. Neste artigo, optou-se por utilizar o termo trabalhadores em educação, a fim de demarcar o posicionamento político ideológico do uso do termo, que remete à divisão de classes na sociedade capitalista e engloba todos aqueles que trabalham na escola, independentemente de terem sido formados em cursos reconhecidos.

As concepções que perpassam as leis, as resoluções, os decretos e as emendas constitucionais vão ter influências na materialização ou não de ações que viabilizem o que está posto em forma de proposição. É preciso atentar para o que está para além da aparência imediata e compreender sua essência, pois é ela que irá influenciar toda a dinâmica de gestão e de organização da educação. Nosso objetivo nesse artigo é analisar as metas 15, 16, 17 e 18 do PNE 2014-2024 e suas estratégias, buscando perceber como as condições de trabalho docente foram consideradas, a fim de se alcançar, no prazo de 10 anos, a valorização dos trabalhadores da educação.

Partimos do pressuposto de que as circunstâncias em que as condições de trabalho são desenvolvidas não se constituem, na maioria das vezes, em objeto de debate e permanecem invisíveis para as políticas públicas.

Ao se discutir o tema da valorização docente, não podemos desconsiderar que as condições em que os trabalhadores exercem suas atividades influenciam diretamente o resultado do trabalho, ou seja, terá efeitos negativos ou positivos na vida dos sujeitos.

O PNE e a Valorização dos Trabalhadores da Educação

O Plano Nacional de Educação, cujo alcance desejado é a garantia do direito à educação e à escola de qualidade social, tem como pauta a valorização dos trabalhadores da educação, em específico nas metas 15 a 18:

> Meta 15 - 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.
>
> Meta 16 - **Formar**, em nível de Pós-Graduação, 50% dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos(as) os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.
>
> Meta 17 -Valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu **rendimento médio** ao dos (as)

> demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.
>
> Meta 18 -Assegurar, no prazo de dois anos, a existência de **planos de carreira** para os(as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos(as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal. (BRASIL, 2014, p. 13-16, grifos nosso).

A meta 15 tem como foco a formação dos profissionais da educação básica para que, até o findar 2015, todos os professores tivessem curso superior de licenciatura na área em que atuam. De acordo com os indicadores do Inep, apresentados no relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2018, o percentual de docências ministradas por professores com formação superior adequada à área de conhecimento que lecionam aumentou desde a promulgação do PNE, chegando, em 2016, a 46,6% para a educação infantil, 59,0% para os anos iniciais do ensino fundamental, 50,9% para os anos finais e 60,4% para o ensino médio. Os percentuais de adequação da formação docente, observados em 2016, porém, ainda estão distantes da meta de 100% das docências da educação básica em todo o País (BRASIL, 2018).

A meta 16 articula-se à meta anterior, visando a formar, em nível de pós-graduação, 50% dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e, ainda, garantir a formação continuada em sua área de atuação para todos(as) os (as) profissionais da educação básica.

Os indicadores do Inep, de 2018, propostos para monitorar a meta 16, indicam que o, percentual de professores com titulação em nível de pós-graduação aumentou no período de 2010 a 2017 (de 24,5% para 36,2%). Apesar do aumento, não será possível atingir a meta em 2024, se continuar nesse ritmo de crescimento. Outro indicador revela que, nesse período, o crescimento do percentual de professores com pós-graduação ocorreu, particularmente, com a titulação em nível de especialização. Em 2017, 34,4% dos docentes da educação básica possuíam formação em nível de especialização, 2,4% em nível de mestrado e 0,4% em nível de doutorado (BRASIL, 2018).

Em relação à formação continuada, também proposta pela meta 16, os dados do Inep concluem que o percentual de professores da educação básica que realizaram cursos de formação continuada aumentou, no período de 2012 a 2017, de 29,4% para 35,1%. Entretanto, são previstas dificuldades para o atingimento da Meta 16, uma vez que, se for

considerado apenas os docentes, seria necessário formar aproximadamente duas vezes mais professores do que os que estão atualmente formados, até o final da vigência do PNE.

Um dado interessante, revelado pelo Inep, é de que, em 2017, as redes públicas foram as que mais promoveram a formação dos professores, tanto em nível de pós-graduação quanto em formações continuadas.

Prevendo equiparar o rendimento médio dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, com nível superior completo, ao dos demais profissionais assalariados com escolaridade equivalente, os resultados aferidos pelo Inep de 2012 a 2017, em relação à Meta 17 do PNE, demostram aumento do rendimento médio daqueles profissionais, passando de 65,2%, em 2012, para 74,8%, em 2017. Não obstante, para que seja alcançada a Meta 17, essa relação percentual deve atingir 100% em 2020.

A Meta 18 visa a assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional. Em relação a essa meta, vale ressaltar a exortação de Dourado (2017) ao advertir que tal proposta secundariza os direitos dos profissionais da educação que atuam no setor privado, sendo este um limite estrutural dessa meta, pois a valorização dos profissionais independe do *lócus* em que atuam.

Dito isto, os dados do Inep em relação aos estados e municípios que possuem plano de carreira e remuneração dos profissionais do magistério da educação básica indicam que 100% dos estados e o Distrito Federal possuem plano de carreira em vigência, e, em relação aos municípios, a soma chega a 89,2%.

Essas quatro metas (15, 16, 17 e 18) são apontadas como essenciais para a valorização dos profissionais da educação. O monitoramento das metas, apresentado pelo Inep em 2018, denota certa preocupação em relação ao alcance dessas metas, uma vez que os dados ainda estão muito aquém do esperado, já em quatro anos de vigência do plano.

A valorização profissional é um tema central neste processo, visto que representa um dos principais desafios para a promoção da melhoria da educação básica no país. Ressalta-se que nossa compreensão de valorização se ancora naquela aprovada no Documento Final da Conae 2014, que defende uma ideia ampliada de valorização profissional, a qual inclui a articulação entre formação inicial e continuada, carreira, salários e condições de trabalho.

Além da preocupação já exposta sobre o provável não cumprimento das metas no decênio de vigência do plano, outro fator que chama a atenção é que o documento, em suas metas e estratégias, privilegia ações que giram em torno da formação dos profissionais, do rendimento salarial e de planos de carreira. Há, porém, uma lacuna no que se refere às condições de trabalho como um todo, pois, segundo Oliveira e Assunção (2010), condições de trabalho docente é um conjunto de processos, que envolve as instalações físicas, os materiais e insumos disponíveis, os equipamentos e meios de realização das atividades, bem como as relações de emprego - formas de contratação, remuneração, carreira e estabilidade.

Há uma concordância de que a remuneração e os planos de carreira remetem às condições de trabalho e são ações ainda necessárias para se alcançar a valorização profissional e, consequentemente, a qualidade na educação pública do país. Essas formas de valorização diretas positivadas no PNE, porém, não são garantias de que, no *lócus* de atuação, as demais condições de trabalho a que esses profissionais são submetidos, possam pôr em risco a valorização alcançada por meio da formação, da remuneração e de planos de carreira, ocasionando um grave efeito colateral, quer seja o adoecimento e/ou a precarização do trabalho docente.

São notórias as precárias condições de trabalho a que estão submetidos os profissionais da educação neste país. O Documento Final da Conae 2014 (2014, p. 89) já alertava para isso:

> [...] o enfrentamento dos graves problemas que afetam o cotidiano das instituições educacionais, decorrentes das condições de trabalho, da violência nas escolas, que atingem professores, funcionários e estudantes, dos processos rígidos e autoritários de organização e gestão, e o fraco compromisso com o projeto político pedagógico, entre outros.

Tal problema pode ser ainda mais acentuado com a Reforma Trabalhista - Lei nº 13.467, de 13/07/2017 - que aprovou, entre outras medidas, a terceirização da atividade-fim e a contribuição sindical como opcional. A Reforma da Previdência (Emenda Constitucional nº 103 de 12/11/2019) promulgada pelo Congresso Nacional, também representa mais uma das medidas que agravam um cenário já sofrido de desvalorização social e econômica.

Para Dourado (2017), alguns efeitos poderão ser sentidos após a aprovação de tais medidas:

> a. o fim da atividade docente por concurso, em médio e longo prazo;
> b. precarização e diminuição de salários e constrangimento ainda maior ao cumprimento do piso salarial pelos entes federativos, que passam a ter profissionais mais baratos e suscetíveis à disposição;
> c. pulverização e enfraquecimento dos sindicatos representativos das carreiras públicas;
> d. descontinuidade das práticas pedagógicas com forte incidência de profissionais terceirizados nas escolas;
> e. terceirização da escola como um todo pela via de contratos privados para a gestão;
> f. precarização na oferta de itinerários formativos por professores terceirizados-não concursados, mais baratos e mais suscetíveis ao interesse de empresas;
> g. rebaixamento da função docente e reforço ao desinteresse em relação à carreira docente;
> e. envelhecimento e adoecimento de profissionais, submetidos a condições mais agudas de insalubridade.

Percebemos que tais reformas incidem diretamente no cumprimento do PNE e o cenário que tem se mostrado é que, apesar da afirmação do direito nas legislações vigentes, sua materialização tem se constituído, neste caso específico, na direção da negação desse direito.

Dessa forma, é preciso trazer as condições de trabalho docente para o centro das discussões e articulá-las às lutas por melhores salários, carreira, formação e saúde do trabalhador.

Condições de trabalho e a valorização docente

Na obra de Marx (2013), o autor trata de conceituar processos de trabalho como um conjunto de três momentos simples: a atividade do trabalhador orientada a um fim, os objetos de trabalho e seus meios. Partimos dessa ampla compreensão a fim de alcançar o conceito de condições de trabalho.

A atividade do trabalhador, que Marx (2013) denomina atividade laboral, constitui o primeiro momento do processo de trabalho. Tal atividade tem a característica de, antes mesmo da realização da ação, o resultado já estar presente na representação ideal do

trabalhador, e para sua objetivação será necessário determinar o tipo e o modo de sua atividade, além de subordinar sua vontade a ela.

Os objetos de trabalho são todas as coisas que o trabalho separa de sua conexão imediata com a totalidade natural e, também, é um objeto que já sofreu uma modificação mediada pelo trabalho (matéria-prima) (MARX, 2013). Para Marx (2013, p. 258), os meios de trabalho são uma coisa ou um complexo de coisas que "medeiam o efeito do trabalho sobre seu objeto e, assim, servem [...] como condutores da atividade, também, todas as condições objetivas que, em geral, são necessárias para a realização do processo" de trabalho.

Partindo dessa análise feita por Marx (2013), compreende-se que a noção de condições de trabalho parte da tríade - atividade, objeto e meios - ou seja, designa um conjunto de coisas que possibilitam que a atividade do homem, previamente ideal, transforme o objeto do trabalho.

Para Marx (2013), os meios de trabalho, além de fornecerem uma medida do grau de desenvolvimento da força de trabalho, indicam as condições sociais nas quais se trabalha, e são esses indicativos que diferenciam as épocas econômicas. Assim, as condições de trabalho vão além do que está posto no local de trabalho e na realização da atividade em si, mas dizem respeito também às relações sociais, históricas e econômicas. Partindo dessa compreensão do trabalho em Marx, podemos pensar o trabalho docente como atividade orientada a um fim, cujo objeto de trabalho é o aluno, um objeto sujeito que pode resistir e interferir na atividade docente. E os meios de trabalho envolvem um complexo de coisas que influenciam o trabalhador no alcance da atividade idealizada[159].

Dessa forma, as condições de trabalho além de envolverem as instalações físicas, os materiais e recursos disponíveis, equipamentos, apoios e qualquer outro meio necessário para a realização da atividade, também dizem respeito às relações de empregabilidade como: formas de contratação, remuneração, carreira e estabilidade. Segundo Assunção (2010, p. 453):

---

[159] Saviani (2013) tem uma discussão interessante acerca do trabalho docente como trabalho não material. Segundo o autor, o processo de subsistência humana perpassa pela produção de bens materiais, que ele chama de trabalho material. Porém, antes deste processo, o homem antecipa em ideias suas ações, ou seja, ele representa na subjetividade os objetos reais. Essa representação, que envolve produção de saberes, ideias, conceitos, valores, símbolos, habilidades, atitudes e hábitos são considerados como trabalho não material. Dessa forma, o trabalho educativo é considerado uma produção não material. Isso significa que a atividade que a constitui se dirige a resultados que não são materiais. Contudo, a ação desenvolvida pela educação é uma ação em que "o produto não se separa do ato de produção [...] o ato de produção e o ato de consumo imbricam-se" (SAVIANI, 2013, p. 12).

> As condições de trabalho incluem dois polos: 1) as condições de emprego – que dizem respeito à natureza da relação entre o empregador (ou a empresa) e o empregado; 2) as condições de trabalho propriamente ditas – que designam as pressões e os constrangimentos presentes no ambiente físico e organizacional em que as tarefas são desenvolvidas.

O PNE, ao considerar os requisitos necessários à valorização dos profissionais da educação, criou metas e estratégias que incidem de forma direta na formação e na carreira docente, porém criou uma lacuna em relação às condições de trabalho e de emprego. Na atualidade, as condições de trabalho docente estão engendradas pela nossa organização social, cuja base econômica se sustenta pelo modo de produção capitalista, o que determina que as relações de trabalho se apoiam na exploração do processo de trabalho alheio.

Reconhecer tais lacunas é fundamental uma vez que as condições em que os trabalhadores exercem suas atividades têm efeitos sobre eles próprios e também sobre os resultados almejados. Na forma capitalista de organização do trabalho, as condições do trabalhador não se restringem ao conjunto de meios necessários à realização de uma atividade, mas contemplam relações específicas de exploração, o que, segundo análise de Antunes (2009), vem constituindo um cenário profundamente contraditório e agudamente crítico no século XXI, pois:

> se o trabalho ainda é central para a criação do valor – reiterando seu sentido de *perenidade* –, estampa, em patamares assustadores, seu traço de *superfluidade*, da qual são exemplos os precarizados, flexibilizados, temporários, além do enorme exército de desempregados(as) que se esparramam pelo mundo.
> [...] visto que estamos vivenciando o avanço da chamada era da mundialização do capital, podemos presenciar também uma fase de mundialização das lutas sociais do trabalho, nelas incluídas as massas de desempregados que se ampliam em escala global. (ANTUNES, 2009, s/p, grifos no original).

Historicamente, o trabalho docente é marcado por uma degradação e uma desvalorização social de sua atividade, apesar de, nas últimas décadas, presenciarmos os avanços que se efetivaram na agenda da legislação e das políticas nacionais, destacando, entre outros: a Lei nº 11.738, de 2008, que instituiu o Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica, a Lei nº 12.014, de 2009, que definiu as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação; a Resolução

CNE/CEB nº 2, de 2009 do Conselho Nacional de Educação, que fixou as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, em conformidade com a Lei nº 11.738, de 2008, e com o próprio PNE.

O golpe de 2016 e, respectivamente, a aprovação da Emenda Constitucional n. 95, o qual prevê que, durante 20 anos, as despesas primárias do orçamento público ficarão congeladas, coloca em risco a materialização dessas proposições legais que representam conquistas históricas para a categoria. As novas formas de organização do trabalho derivadas desse contexto de cortes de investimentos têm ocasionado à flexibilização e a precarização do trabalho docente, submetendo os trabalhadores a condições de trabalho com maior exposição a riscos de adoecimento, uma vez que os níveis de estresse gerados por fatores como: instabilidade financeira, aumento de carga horária, cobranças de resultados, entre outros fatores, influenciam diretamente a vida dos sujeitos.

> Pesquisas realizadas no contexto latino-americano (Birgin, 2000; Tiramonti, 2001; Oliveira, 2004; 2006) têm demonstrado que a persecução de maior equidade social, resultando na incorporação de novos setores sociais aos sistemas escolares em um cenário marcado pela contenção de gastos e restrição de recursos, tem efeitos diretos sobre as condições de trabalho e a remuneração dos docentes, o que pode estar pondo em risco a qualidade da educação.
> As exigências apresentadas aos profissionais da educação nesse contexto de nova regulação educativa parecem pressupor maior responsabilização dos trabalhadores, demandando maior autonomia (ou heteronomia) destes, capacidade de resolver localmente os problemas encontrados, refletir sobre a sua realidade e trabalhar de forma coletiva e cooperativa (ASSUNÇÃO; OLIVEIRA, 2009, p. 351).

Os diversos desdobramentos da associação entre as condições de trabalho e a insatisfação profissional precisam estar no bojo das discussões e nas proposições das políticas públicas, pois, segundo Oliveira (2016), as pesquisas em diferentes contextos nacionais têm revelado que há uma percepção por parte dos professores do seu estatuto e sua condição, como profissionais desmoralizados, o que tem gerado sofrimento pelo não reconhecimento do seu trabalho e com a deterioração das condições para a sua realização.

Para a autora, é preciso compreender os resultados dos estudos epidemiológicos que destacam fortes associações entre as condições de trabalho e a insatisfação dos trabalhadores, e perceber como as análises ergonômicas, no *lócus* da sala de aula,

mostraram-se úteis para dar visibilidade ao esforço dos sujeitos implicados nas metas e nos objetivos das reformas educativas.

Considerações Finais

As metas 15 a 18 do PNE, que definem os objetivos e estratégias de valorização do trabalho docente, estruturam-se em torno de três eixos: formação, carreira e remuneração. Tais eixos são realmente estruturantes para se alcançar a concepção ampliada de valorização, pois as estatísticas atuais mostram que ainda faltam professores formados para atuar nas diversas funções docentes, e que a carreira e a remuneração ainda sofrem com a precarização, mas a valorização não será efetiva sem as ações que incidem sobre a escola e as condições de trabalho.

As precárias condições de trabalho podem gradativamente gerar a desvalorização do trabalhador e, até mesmo, ir dissolvendo a melhor formação que os sujeitos tiveram no decorrer dos anos. Pensando assim, destacamos que o PNE 2014-2024 deixou lacunas em relação às condições de trabalho docente, ou seja, as condições de trabalho estão presentes, mas há ausência de estratégias, o que coloca em risco a própria meta de valorização, uma vez que as condições precárias em que muitos professores atuam estão na raiz de seu adoecimento e de seu trabalho cada vez mais precarizado.

O trabalho real parece muitas vezes invisível nas políticas públicas, e é necessário considerarmos as duas dimensões - trabalho prescrito e trabalho real[160] - quando discutimos a valorização dos profissionais da educação. Formação, salário e carreira são essenciais, mas somente esses itens são insuficientes para discutirmos valorização. E, então, quais são as ações necessárias que incidem sobre a escola e o meio? Quais seriam essas ações/metas para garantirmos uma valorização que considerasse o sentido ampliado do termo, incluindo as condições de trabalho que afetam diretamente o trabalho real?

Sem querer esgotar o assunto, mas lançar luz a possíveis desdobramentos dessa discussão, fica, aqui, o questionamento acima, pois, conforme afirma Antunes (2019, s/p, grifos do autor), “um desafio maior da humanidade é dar *sentido* ao trabalho humano,

[160] Uma das principais constatações da Ergonomia no século XX foi de que há sempre distância entre o trabalho prescrito e o trabalho real. Segundo Alves (2018, p 12-13), “trabalho prescrito envolve um conjunto de elementos situados ex-ante às situações de trabalho: a perspectiva sobre o que será obtido, as condições determinadas de realização e, por fim, a tarefa, ou seja, o que deve ser realizado [...] No trabalho real, vai-se do objetivo à realidade: há variações do contexto, as condições determinadas não são as condições reais e o resultado visado não é totalmente o efetivado”.

tornando a *nossa vida também dotada de sentido*. *Instituir uma nova sociedade dotada de sentido humano e social dentro e fora do trabalho.* Esse é um desafio vital em nossos dias".

Referências

ALVES, Wanderson Ferreira. A invisibilidade do trabalho real: o trabalho docente e as contribuições da ergonomia da atividade. **Revista Brasileira de Educação**, v. 23, Epub 3, dez. 2018.

ASSUNÇÃO, Ada Ávila. Condições de trabalho e saúde dos trabalhadores da saúde. *In:* GOMES, Carlos Minayo; MACHADO, Jorge Mesquita Huet. **O campo da saúde do trabalhador no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2010.

ASSUNÇÃO, Ada Ávila; OLIVEIRA, Dalila Andrade. Intensificação do trabalho e saúde dos professores. **Educação & Sociedade**, Campinas, maio/ago. 2009, v. 30, n. 107, p. 349-372. Disponível em: http://www.cedes.unicamp.br. Acesso em: 22 fev. 2019.

ANTUNES, Ricardo. Século XXI: nova era da precarização estrutural do trabalho? *In:* ANTUNES, Ricardo; BRAGA, Ruy (org.). Infoproletários: degradação real do trabalho virtual. São Paulo: Boitempo Editorial, 2009. Disponível em: https://projetoaletheia.files.wordpress.com/2014/08/seculo-xxi-era-da-precarizacao.pdf Acesso em: 22 fev. 2019.

BRASIL. Documento Final da Conae 2014. Brasília, DF: MEC, 2014. Disponível em: https://anped.org.br/sites/default/files/resources/Documento_Final_Conae_2014.pdf Acesso em: 22 fev. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação** – 2018. Brasília, DF: Inep, 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 24 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_aato2011/2014/2014/lei/l130005.htm. Acesso em: 15 jan. 2019.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação**: o epicentro das políticas de estado para a educação brasileira. Goiânia: Editora da Imprensa Universitária, ANPAE, 2017.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Carreira e piso nacional salarial para os profissionais da educação básica. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 10, n. 18, p. 121-140, jan./jun. 2016. Disponível em: http//www.esforce.org.br. Acesso em: 15 jan. 2019.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; ASSUNÇÃO, Ada Ávila. Condições de trabalho docente. *In:* OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana Maria Cancella; VIEIRA, Lívia Maria Fraga. **DICIONÁRIO**: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. Disponível em: http://www.gestrado.net.br/?pg=dicionario-verbetes&id=390. Acesso em: 15 jan. 2019.

MARX, Karl. **O Capital**. Livro 1. São Paulo: Boitempo, 2013.

SAVIANI, Dermeval. **Pedagogia histórico-crítica***:* primeiras aproximações. 11. ed. rev. Campinas, SP: Autores Associados, 2013.

SEÇÃO IV

PNE, PLANOS, FINANCIAMENTO E GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO

CAPÍTULO XVIII

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, FUNDEB E OS DESAFIOS PARA O CONTROLE SOCIAL DA EDUCAÇÃO

Ana de Fátima P. de Sousa Abranches[161]

Henrique Guimarães Coutinho[162]

Janete Maria Lins Azevedo[163]

O artigo analisa a importância do Plano Nacional de Educação 2014 (PNE), com vigência até 2024, e as Emendas 19 e 20 do Plano para o fortalecimento da atuação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social de Educação (Cacs) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb). Também apresenta dados da pesquisa realizada pela Fundação Joaquim Nabuco (MEC), em uma amostra representativa de 401 municípios do Nordeste, com conselheiros e conselheiras dos Conselhos do Fundeb dos municípios pesquisados. Isto posto, apontamos os principais desafios dos Cacs no controle social do Fundeb com vigência até 2020 e, neste sentido, quais os desafios para o Fundeb Permanente, aprovado em agosto de 2020. A pesquisa permitiu entender que existem ainda muitas fragilidades no Fundeb e que, apesar dos avanços realizados desde a criação do Fundef em 1996, não foi possível garantir autonomia aos conselhos, assessoria jurídica específica, formação técnica e política adequada para o enfrentamento dos limites e para possibilitar os avanços necessários. Tais questões se mostram como desafios a serem enfrentados com a aprovação do Fundeb Permanente.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação. Fundeb. Conselhos do Fundeb. Controle Social.

[161] Fundação Joaquim Nabuco ana.abranches@fundaj.gov.br. Membro da Membro da Rede de Estudos e Pesquisas sobre Políticas Públicas e Educação (REPPE). https://orcid.org/0000-0003-2704-4401

[162] Fundação Joaquim Nabuco henrique.guimaraes@fundaj.gov.br https://orcid.org/0000-0001-7738-8048

[163] Professora Titular da Universidade Federal de Pernambuco. Membro da Membro da Rede de Estudos e Pesquisas sobre Políticas Públicas e Educação (REPPE). janete.lins@gmail.com

Introdução

O processo de redemocratização do Brasil, ocorrido na década de 1980, a partir do fim do regime militar, estabelece, pouco a pouco, novas formas na relação entre Estado e Sociedade Civil. Em termos legais, este fato é oficializado com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), que introduz no texto constitucional mecanismos de participação política até então inexistentes, ampliando, assim, a presença da população na cena política nacional.

Em outras palavras, a forma de participação da sociedade civil, e mesmo da população em geral, na organização do Estado e da própria sociedade civil, está relacionada com a acepção de democracia que se tem. Coutinho (2002) afirma que democracia é antes de tudo um processo; portanto, deve-se falar em democratização, um processo de socialização crescente da política no rumo da socialização do poder. Assumindo assim a concepção de democracia, percebe-se que há uma contradição entre a perspectiva de uma maior participação popular através da sociedade civil e o projeto neoliberal, cujo pressuposto é a garantia de direitos individuais e a limitação da participação da sociedade civil a ações episódicas.

A participação e o poder local encontram nos conselhos gestores, instituídos pela Constituição Federal de 1988, que, segundo Tonella (2006, p. 26), “seriam uma estrutura híbrida”, ou seja, não se resumem a formas do governo, nem mesmo são propriedade dos movimentos sociais reivindicatórios, espaços de interação entre a sociedade civil e o Estado, objetivando dar forma à participação popular nas políticas públicas, uma expressão institucionalizada, não isenta de tensões e contradições, mas que se mostra como um novo espaço, reconhecido e constantemente reafirmado como instância de debates e deliberações.

O jogo das forças políticas ganha outra conotação com a presença deste outro espaço, na medida em que não se constitui somente em um novo campo de disputas com velhos atores. Ao contrário, este novo espaço – a esfera pública não-estatal – legitimado pela constituição de 1988, surge exatamente pela necessidade de dar expressão à nova configuração social, composta de atores recém instituídos e que procuram participar da cena política no sentido de fazer valer suas reivindicações. Com isto, os antigos atores da cena política – sindicatos, partidos políticos, por exemplo – não desaparecem ou deixam de

participar, mas são obrigados a encontrar novas estratégias para o enfrentamento desta nova realidade, não mais tendo a busca do poder político como sua única meta.

A participação popular ganha outra conotação também, além da reivindicatória, característica do início dos movimentos populares e expressa de maneira aberta nas manifestações de rua. A participação popular adquire o caráter de co-partícipe na elaboração das políticas públicas, sendo, então, vivenciada na forma da representação, e tendo que negociar suas reivindicações com os demais setores e grupos, além do próprio governo. Concretamente, essa participação vai sendo vivenciada em diferentes conjunturas políticas no Brasil no jogo de enfrentamentos e de conciliações possíveis.

Azevedo (1997) afirma que o estabelecimento de uma determinada política pública para um setor surge a partir da necessidade do Estado em garantir a harmonia deste setor com os interesses predominantes na sociedade. Será o planejamento desta sociedade, encaminhada pela ação do Estado através dos grupos organizados e articulados, que promoverá a decisão para um determinado padrão de política e não outro. Assim, para melhor compreender os elementos de uma política, “deve-se considerar que a mesma se articula ao projeto de sociedade que se pretende implantar ou que está em curso, em cada momento histórico, ou em cada conjuntura” (AZEVEDO, 1997, p. 60).

A educação no Brasil, vista de uma perspectiva histórica, permite identificar sua condução como resultante da disputa entre distintos projetos de sociedade, tal como vem ocorrendo na atualidade. De fato, vivenciamos um contexto em que o projeto de sociedade predominante se expressa, dentre outras formas, na priorização de uma agenda governamental neoliberal e ultraconservadora, na qual se desconsideram os interesses da maioria da população para privilegiar os interesses do mercado.

A ascensão das forças que capitaneiam esse projeto foi propiciada, como sabemos, pelo golpe institucional que possibilitou o *impeachment*[164] da presidente Dilma Rousseff, em 2016, abrindo o espaço político para a promulgação de novos mecanismos de regulação social, segundo pressupostos neoliberais. Exemplo destes mecanismos foi a aprovação pelo Congresso Nacional da Emenda Constitucional nº 95/2016[165] e da reforma trabalhista (Lei 13.467/17) durante o governo de Michel Temer.

---

[164] O *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, compreendido como um golpe midiático e jurídico.

[165] Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.

Em 2018, com a eleição de Jair Bolsonaro à presidência da República, tivemos o contexto favorável para a continuidade do projeto em destaque, acrescido de elementos neofacistas, nos quais a questão da participação na esfera pública e, portanto, o respeito a práticas democráticas tem sido altamente desconsiderado, além de consolidar a agenda antes mencionada. Neste sentido, vale referir à Reforma da Previdência, à significativa diminuição de recursos para o financiamento das políticas sociais e ao bloqueio de instâncias participativas para o acompanhamento e o monitoramento de avaliação das políticas públicas no seu conjunto.

O projeto de sociedade, acima referido, colocou-se em contraposição ao que se tentou desenvolver durante os governos do Presidente Luís Inácio Lula da Silva a partir de 2003. Estes se caracterizaram por mais investimentos na área da educação e por ampliar o campo de participação da sociedade nos rumos da educação pública e inclusiva, com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais, tal como proclamado na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

No campo educacional, essa participação, dentre outras estratégias, foi consubstanciada por meio da mobilização da sociedade para a aprovação de um Plano Nacional de Educação e pelo processo de instituição e fortalecimento dos conselhos gestores da educação. Garantir a criação dos Conselhos Gestores, a participação e o controle da sociedade sobre os investimentos públicos, calendários, projetos pedagógicos e outras pautas, que exigem maior inserção da comunidade no acompanhamento das políticas públicas, são bandeiras prioritárias da democracia.

Considerando as questões acima referidas, este artigo analisa a importância do Plano Nacional de Educação 2014 (PNE) e as Emendas 19 e 20 do Plano para o fortalecimento da atuação dos Conselhos de Participação e Controle Social de Educação (Cacs), com ênfase para o Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb). Em especial, apresentamos dados da pesquisa realizada em 2014 e 2015 pela Fundação Joaquim Nabuco (MEC), com uma amostra representativa de 401 municípios do Nordeste, em que foram respondentes do questionário em torno de 2000 conselheiros e conselheiras de educação dos municípios pesquisados. Nesta perspectiva, apontamos os principais desafios do Cacs do Fundeb na atuação no acompanhamento e no controle social do Fundeb com vigência até 2020 e, neste sentido, quais seriam os desafios para o Fundeb Permanente aprovado em agosto de 2020.

Não restam dúvidas de que a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), em 2007, alargou as perspectivas de redução das desigualdades sociais na educação, quando ampliou seu escopo para toda a educação básica, com validade prevista de 14 anos. Isto ocorreu em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef/1996), bem como para atender o que ficou estabelecido por meio da Emenda Constitucional 59/2009, a qual propõe um Plano Nacional de Educação de duração decenal e que articule o Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração, como aponta o Artigo 214 da Constituição.

> A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.

Historicamente, a perspectiva de ter um Plano Nacional de Educação já se apresentava na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934, como mostra o seu Artigo 150: *Compete à União: a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País.* Estabelecer esta competência da união naquele período resultou da influência do “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932”. Este foi fruto da criação da Associação Brasileira de Educação, em 1924, com participação ativa dos movimentos em prol da educação no país, principalmente os ocorridos na década de 1920, e de várias conferências nacionais de educação realizadas na mesma década. O Manifesto é considerado um marco na história da educação do Brasil, na perspectiva de, naquele contexto, apresentar uma proposta ampla com o objetivo de garantir o direito à educação de qualidade.

Todo esse processo se caracterizou por debates e discussões acirradas sobre a necessidade de existir uma orientação nacional em relação a princípios, organização, financiamento, currículo e gestão da educação. Este vai ter seu ápice no final da primeira década dos anos de 2000, na segunda gestão do presidente Luís Inácio Lula da Silva.

A aprovação do Plano Nacional de Educação - PNE em 2014, com vigência até 2024, foi precedida de todo um processo de mobilização para a sua realização, que se inicia em

2010, quando um novo Plano, que deveria substituir o de 2001, foi enviado ao Congresso Nacional. Isto ocorreu após a Conferência Nacional de Educação (Conae), realizada em abril de 2010, com ampla participação da sociedade civil e que se tornou um marco referencial na luta pela educação de qualidade no país.

> A Conferência Nacional da Educação (Conae), realizada no período de 28 de março a 1º de abril de 2010, em Brasília-DF, constituiu-se num acontecimento ímpar na história das políticas públicas do setor educacional no Brasil e contou com intensa participação da sociedade civil, de agentes públicos, entidades de classe, estudantes, profissionais da educação e pais/mães (ou responsáveis) de estudantes. Ao todo foram credenciados/as 3.889 participantes, sendo 2.416 delegados/as e 1.473, entre observadores/as, palestrantes, imprensa, equipe de coordenação, apoio e cultura. (Notas técnicas PNE 2011/20020-55 2011MEC).

De fato, as Conferências (Conaes), que ocorrem em duas edições (2010 e 2014), tornam-se referenciais de mobilização, participação e representação da sociedade. Estas se realizaram a partir de estudos temáticos, conferências municipais, intermunicipais e estaduais, consolidando o processo de construção do Plano Nacional de Educação - PNE, aprovado sem vetos pelo Congresso e pela presidente Dilma Rousseff (Lei nº 3.005/2014), composto por 10 diretrizes, 20 metas e 254 estratégias.

Esse movimento de mobilização, conferências com representação e participação da sociedade para a aprovação do PNE é emblemático de práticas democráticas de gestão. Sofreram, no entanto, sérios abalos após o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, em 2016 e, neste cenário, o Vice-Presidente Michel Temer, que assumiu a presidência logo após o *impeachment,* interfere no Fórum Nacional de Educação (FNE) em 2017, ampliando a representação governamental e empresarial e reduzindo a participação da representação de forças comprometidas com a educação pública, laica e de qualidade.

Nesta conjuntura, o então Ministro da Educação, José Mendonça Filho, do Partido Democratas (DEM), indica novos representantes e retira do Fórum Nacional de Educação (FNE) o papel de coordenar as conferências. Isto posto, acontece a renúncia coletiva do FNE, em 7 de junho de 2017, cujos integrantes vão constituir o Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE), composto por 40 entidades nacionais do campo educacional, que se encarregará da construção da Conferência Nacional Popular de Educação – Conape. A

agenda da Conape contemplou a realização de conferências municipais e intermunicipais, até outubro de 2017, bem como conferências estaduais até março de 2018, culminando com a Conferência Nacional de 26 a 28 de abril de 2018.

Estes confrontos de ideias e de debates no campo da luta política evidenciam as disputas entre os projetos de educação evidenciados na disputa presidencial em 2014, quando chegam ao segundo turno das eleições dois projetos muito distintos de sociedade. Um que trazia na sua concretude a proposta de inclusão social, dando continuidade a um governo que tivera início em 2003 e que vinha se consolidando nacional e internacionalmente; outro, em contraposição, com uma pauta crescente e conservadora, um projeto que tinha por base a educação compreendida como um negócio. Assim, já à época, tornava-se importante estar vigilantes para conter a onda conservadora, que entregaria a educação pública ao livre mercado, desresponsabilizando o Estado de sua manutenção, o que para Apple (2003) representa

> Um “novo” conjunto de acordos, uma nova aliança e um novo bloco de poder se formaram e estão tendo uma influência cada vez maior na educação e em todos os aspectos da vida social. Esse bloco de poder se formou e está tendo influência cada vez maior na educação e em todos os aspectos da vida social. Esse bloco de poder combina frações múltiplas de capital comprometidas com soluções mercantilizadas que os neoliberais apresentam para os problemas educacionais, com os intelectuais neoconservadores que querem um “ retorno” a um padrão de qualidade melhor e a uma “ cultura comum”, com fundamentalistas religiosos populistas e autoritários, profundamente preocupados com a secularidade e a preservação de suas próprias tradições, e com frações particulares de profissionais qualificados da nova classe média, comprometidos com a ideologia e as técnicas de avaliação, mensuração e “administração”. Embora existam tensões e conflitos evidentes no seio dessa aliança, em geral seus objetivos globais são oferecer as condições educacionais que seus componentes acreditam necessárias tanto para aumentar a competitividade internacional, o lucro e a disciplina quanto para nos fazer voltar a um passado romantizado de lar, família e escola “ideais”. (2003, p. 79-80).

A defesa de uma concepção de educação laica, pública e gratuita para a formação da cidadania, apoiada nos Artigos 205 e 206, tem o firme objetivo de garantir os termos da Constituição Federal de 1988, que diz:

> Art. 205. À educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno

> desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.
> Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
> I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
> II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
> III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
> IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
> V - valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União;
> VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
> VII - garantia de padrão de qualidade.

Isto posto, é imprescindível reconhecer que o Plano Nacional de Educação é o marco referencial de consolidação do projeto idealizado na Carta Magna. Suas metas 19 e 20 estabelecem que assegurar a gestão democrática, o financiamento público para a educação pública e o controle social são bases para concretizar uma maior participação e representação da sociedade nos rumos da educação. O PNE ratifica nessas duas metas que a gestão democrática da gestão pública é o caminho para a consolidação do controle social.

> Na Meta 19, após vários embates, o PNE ratifica o princípio da gestão democrática da gestão pública associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta da comunidade escolar; sinaliza a priorização de repasses da União na área de educação aos entes que tenham aprovado a legislação específica, regulamentando a gestão democrática; incentiva as conferências; estimula espaços de participação tais como: grêmio, associação de pais, conselhos escolares, bem como de aplicação de prova nacional específica para o provimento de cargos de diretor. (DOURADO, 2017, p. 153-154).

Neste cenário, é salutar destacar que o PNE conseguiu, no cerne das disputas próprias do campo, garantir, na Meta 20, o Custo Aluno-Qualidade.

> [...] no Plano, a definição do custo aluno qualidade, referenciado em padrões mínimos, e ao papel da União na complementação de recursos financeiros a todos os estados, ao Distrito Federal e aos municípios que não consigam atingir o valor do CAQi e do CAQ. (DOURADO, 2017, p. 159).

Em 2020, enfrenta-se, no país, um cenário de crise sanitária mundial provocada pelo vírus da Covid-19, que estabeleceu um processo de retraimento da sociedade, com o fechamento do comércio, de escolas e de universidades, além de, até o momento, já se haver contabilizado mais de 170 mil mortes. Neste contexto de pandemia, em agosto do corrente, por meio da Emenda Constitucional 108, obtivemos a aprovação do Novo Fundeb (Fundeb permanente), caracterizado agora como política de Estado, e que teve a incorporação do Custo Aluno-Qualidade considerado como parâmetro para o padrão mínimo de qualidade do ensino, conforme previsto no PNE 2014, cabendo ao Congresso Nacional regulamentar o Fundeb ainda em 2020.

Os Conselhos de Acompanhamento e de Controle Social do Fundeb e os desafios de um longo caminho a percorrer: a experiência dos Cacs no Nordeste

Os conselhos de acompanhamento e de controle social são instituições fundamentais para o fortalecimento da democracia no âmbito do financiamento e uma garantia de maior conhecimento dos investimentos dos recursos destinados à educação. Pensando nas dimensões de controle e de participação social sobre a fiscalização e a avaliação no uso dos recursos do Fundeb, a Lei 11.494/2007 determina que cada município, estado e o Distrito Federal tenham um Conselho de Acompanhamento e Controle Social (Cacs) com autonomia para acompanhar e fiscalizar os recursos do Fundeb disponibilizados a cada um dos entes federados. A composição dos conselhos contempla representantes do Poder Executivo, dos trabalhadores da Educação, dos estudantes, dos pais, mães e responsáveis dos(as) estudantes.

Aprofundando a discussão aqui proposta, apresentamos um recorte dos dados da pesquisa intitulada *Avaliação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) no Nordeste.* Os resultados aqui apresentados mostram o perfil dos *Conselhos de Acompanhamento e Controle Social* como parte importante do conjunto de esferas responsáveis pela participação da sociedade neste processo.

A pesquisa objetivou analisar o perfil dos conselheiros e das conselheiras dos conselhos do Fundeb em municípios do Nordeste a partir da dinâmica de atuação nos diferentes espaços da política educacional, considerando a compreensão dos conselheiros e das conselheiras sobre participação e representatividade na política educacional local.

As estratégias metodológicas levaram em consideração a complexidade e as especificidades do campo das políticas educacionais caracterizado por tensões e conflitos. O universo pesquisado envolveu os nove estados da Região Nordeste com uma amostra aleatória, válida para toda a região, em que foram aplicados critérios de estratificação baseados no tamanho de cada rede municipal de ensino fundamental e no Ideb de cada município. Escolheu-se a Amostra Aleatória Estratificada Proporcional (AAEpr), na qual os estimadores de variância da população são mais eficientes do que na Amostra Aleatória Simples (AAs). Aplicamos na referida amostra intervalo de confiança de 95% e erro amostral de 5%, padrão para esse tipo de estudo. Com relação à estratificação, para o caso em questão, foram atribuídos dois estágios. O primeiro, ponderado pelo número de alunos do ensino fundamental das redes municipais, e o segundo, estratificado pelo Ideb dos municípios e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM. A pesquisa foi desenvolvida através de uma amostra aleatória representativa, com 401 municípios nos nove estados nordestinos e 2.000 conselheiros e conselheiras, que foram respondentes do questionário.

Os conselheiros e conselheiras dos municípios nordestinos caracterizam-se por idade média de 40,5 anos, sendo que 71,5% dos casos são mulheres, demonstrando que existe uma predominância do sexo feminino nos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. Em relação à formação dos conselheiros e conselheiras, 27% dos casos apresentam nível superior e 34,5% do total possuem título de especialização. A soma destes percentuais chegou a mais de 61% de membros do conselho com nível superior e/ou especialização. Isso pode ser associado ao fato de que a maioria dos conselheiros são servidoras e servidores públicos municipais, uma vez que os executivos municipais empregam 92,7% dos representantes dos professores e das professoras, 96% dos diretores e das diretoras de escola, 95% dos representantes e das representantes do governo, além de 97% dos servidores e das servidoras de escola pública. De acordo com Gohn (2007), estes percentuais devem ser esperados pela própria natureza da composição do conselho.

Porém, o que nos chamou mais a atenção foram os percentuais dos segmentos ligados à sociedade civil, já que 63% dos representantes dos pais, mães e responsáveis dos(as) estudantes, 92% dos representantes do CME, 75% dos(as) representantes do conselho tutelar e de forma até surpreendente 29% dos(as) representantes dos/das estudantes pertencem aos quadros das prefeituras municipais. Podemos, assim, inferir que existe uma inegável relação entre ser membro do Conselho do Fundeb e ser servidor ou

servidora municipal no Nordeste. É preciso levar em consideração que, em municípios pequenos, as prefeituras são os maiores empregadores.

Questionamos os(as) pesquisados(as) sobre a forma pela qual se tornaram conselheiros e conselheiras e 53% afirmaram que foram eleitos e eleitas pelos próprios segmentos, enquanto 20% disseram que foram indicados(as) diretamente pelo(a) secretário(a) de educação ou pelo(a) prefeito(a).

Em relação à presidência dos conselhos, os achados da pesquisa mostraram que apenas 4,3% dos que exercem a presidência são pais, mães ou responsáveis e 0,5% são estudantes. Ou seja, menos de 5% dos/das presidentes de conselhos não se vinculam diretamente ao governo municipal. Os dados mostram que muitos representantes dos pais, das mães ou responsáveis pelos(as) estudantes também são servidores ou servidoras municipais, o que pode comprometer ainda mais esses resultados, revelando também discrepância entre esses segmentos e os demais no exercício da presidência do conselho (DAVIES, 2006).

A questão do exercício da presidência revela-nos um dado importante referente à legislação atual do Fundeb, que veta o exercício deste cargo a conselheiros(as) representantes do governo municipal, e, no entanto, verificamos que isto ainda ocorre em 5,3% dos municípios. É preocupante observar que 19% dos(as) conselheiros(as) não souberam ou se recusaram a responder quem exercia a presidência do conselho. Isto certamente está relacionado com a baixa participação ou mesmo com a ausência destes(as) conselheiros(as) no exercício desta função.

Em relação à participação dos Conselhos do Fundeb na gestão municipal da educação, os dados são indicativos de que isto só vem ocorrendo parcialmente. A democratização da gestão está intrinsecamente associada à autonomia, descentralização e participação. Os resultados indicaram que a gestão democrática na educação não é a prática predominante em grande parte dos municípios pesquisados, como mostram as respostas dos(as) pesquisados(as) na tabela abaixo.

Tabela 1 – Frequência com que os(as) conselheiros(as) do Fundeb são convocados pela SME para discutir a educação segundo os(as) pesquisados(as).

Respostas	%
Sempre	39,0
Algumas vezes	33,7
Nunca	19,6
NS/NR	7,7
Total	100,0

Fonte: Fundação Joaquim Nabuco/MEC – 2014.

Em relação aos recursos do Fundo, 67,2% dos(as) conselheiros(as) afirmaram que os conselhos atuam no acompanhamento e na fiscalização destes recursos. Todavia, os dados, aparentemente, indicam que existe algum controle sobre os recursos do Fundeb na maior parte das municipalidades nordestinas, porque apenas 3,8% dos conselheiros se referiram à inexistência deste controle.

Tabela 2 - Nível de controle sobre os recursos do Fundeb por parte do conselho

Conselheiros	
Nível	**%**
Alto	24,8
Médio	51,2
Baixo	14,3
Inexistente	3,8
NS/NR	5,9
Total	100,0

Fonte: Fundação Joaquim Nabuco/MEC – 2014.

Sobre a influência dos conselheiros e conselheiras dentro do próprio conselho, identificamos que os que se consideram com *muita influência* dentro do conselho são, em

ordem crescente: diretores(as) (64,6%), representantes do CME (61,8%) e professores(as) (57,5%), ainda que mostrem que os(as) conselheiros(as), em geral, se percebem como tendo alguma influência sobre as decisões do conselho, como fica claro nos percentuais de nenhuma influência em todos os segmentos.

Tabela 3 - Informação dos conselheiros sobre a sua influência nas decisões do conselho de acordo com o segmento a que pertencem

Segmentos	Nível de Influência				
	Nenhuma	Pouca	Muita	NS/NR	Total
Governo	4,2%	40,4%	53,5%	2,0%	100%
Professores	3,3%	37,1%	57,5%	2,0%	100%
Diretores	3,0%	30,5%	64,6%	1,9%	100%
Pais de Alunos	3,5%	43,4%	50,1%	3,0%	100%
Servidores	6,0%	43,3%	47,9%	2,8%	100%
Alunos	6,5%	54,8%	32,9%	5,8%	100%
CME	2,7%	33,2%	61,8%	2,3%	100%
Conselho Tutelar	9,0%	47,2%	41,7%	2,1%	100%
Outro	2,0%	41,4%	54,6%	2,0%	100%
NS/NR	2,5%	42,0%	50,6%	4,9%	100%

Fonte: Fundação Joaquim Nabuco/MEC – 2014.

Em relação aos principais problemas enfrentados para cumprir com suas atribuições e contribuir com a melhoria da educação no município, mesmo com os(as) pesquisados(as), em sua maioria, afirmando que poucos(as) conselheiros(as) faltam às reuniões, ainda assim, estas faltas são vistas como um problema para o exercício de suas atribuições por 27,3% dos(as) conselheiros(as). Aliado a isto, a falta de compromisso dos(as) conselheiros(as) é vista como dificuldade por 18,3% dos(as) pesquisados(as). Ainda foram citadas, por 21% dos(as) conselheiros(as), a ausência de capacitação e, para 12%, as deficiências de infraestrutura como dificuldades para melhor atuação nos conselhos.

A partir de "cruzamento" das variáveis *grau de dificuldade para compreender as diversas documentações exigidas para as atividades dos conselhos* e *nível de escolaridade dos(as) conselheiros(as),* observamos que, mesmo entre os mais escolarizados, os percentuais de dificuldades para compreender documentos, legislação e planilhas é consideravelmente alto, como mostra a tabela abaixo.

Tabela 4 – Dificuldades em compreender documentações do conselho segundo os conselheiros

Escolaridade	Fácil	Difícil	Muito Difícil	Incompreensível	NS/NR
Fundamental	25,0%	42,3%	12,5%	3,7%	16,5%
Ensino Médio	36,3%	40,3%	8,6%	2,3%	12,6%
Superior	37,2%	43,9%	8,8%	1,4%	8,6%
Pós-Graduação	39,1%	43,0%	9,0%	1,8%	7,1%

Fonte: Fundação Joaquim Nabuco/MEC – 2014.

Os dados da tabela 4 mostram que grande parte dos conselheiros e das conselheiras afirmaram ter dificuldades para compreender a documentação que transita pelo conselho do Fundeb, tendo poucos conhecimentos técnicos necessários para o exercício da função. Poucos(as) dominam ou dão conta da legislação federal, estadual e municipal para exercer suas funções e apresentam dificuldades para entender as planilhas e os processos de fluxo dos recursos do fundo.

O estudo mostrou que, mesmo entre os(as) conselheiros(as) mais escolarizados(as), existem dificuldades consideráveis para dar conta da compreensão das planilhas financeiras, das especificidades da legislação do Fundo e dos meandros de um orçamento. Uma medida que, com certeza, possibilitaria maior controle por parte dos conselheiros e conselheiras do Fundeb seria a criação de uma Plataforma específica pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)[166], com as informações para os Conselhos que

[166] Autarquia vinculada ao Ministério da Educação, responsável por transferir a complementação da União do Fundeb para os estados e municípios.

possibilitassem uma maior compreensão da redistribuição e utilização dos recursos por municípios e por estados, para que ficasse público o que é realizado com eles, o que poderia vir a permitir maior controle social.

Os conselhos também carecem de cursos de formação, como mostra a Tabela 5, e de assessoria técnica e jurídica por parte do poder público. Além disso, como os conselhos não possuem recursos próprios, dependem dos gestores educacionais municipais para quaisquer necessidades específicas do exercício da representação e da participação para o controle social.

Tabela 5 - Sobre formação específica para exercer a função de conselheiro ou conselheira

Formação	**%**
Sim	16,2
Não	79,5
NS/NR	4,3
Total	100,0

Fonte: Fundação Joaquim Nabuco/MEC – 2014.

Os resultados da pesquisa evidenciam que a participação da sociedade apareceu mais na forma de presença dos segmentos sociais nos conselhos, do que materializada na sua atuação mais efetiva e participativa, capaz de acompanhar e fiscalizar a gestão com independência, tendo os conselhos, em sua maioria, atuado como esferas legitimadoras das ações da gestão municipal. O estudo revela, ainda, que os conselhos fazem o acompanhamento e o controle com muitas dificuldades para atuar de forma ativa, além do fato dos Conselhos do Fundeb estarem, atualmente, ocupados por servidores(as) da administração municipal, em especial, professores e professoras da Rede.

A Emenda Constitucional (EC) 108/2020, que trata da renovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, ampliou seu alcance e tornou este fundo permanente. Essa aprovação foi fruto de muitas lutas e de mobilizações de diversos setores da educação, como universidades, sindicatos e organizações comprometidas com uma educação pública de qualidade e com mais justiça social e equidade na educação de crianças e de jovens.

A aprovação do Fundeb representa uma vitória para a educação pública brasileira, uma vez que, sem ele, grande parte dos municípios não teria como garantir a educação a partir de 2021, além de que, tornar o Fundeb permanente, proporcionou conquistas relevantes no sentido de combater com mais efetividade a desigualdade educacional que se encontra arraigada no Brasil e que termina por comprometer o futuro de gerações de brasileiros e brasileiras, minando suas perspectivas e possibilidades de vida. Destacamos aqui as principais mudanças realizadas com a aprovação do novo Fundeb:

- O Fundeb agora é permanente:
- Aumento dos atuais 10% para 23% na participação orçamentária da União com o fundo, ação a ser concretizada gradualmente: em 2021, 12%; 2022, 15%; 2023, 17%; 2024, 19%; 2025, 21%; e em 2026, 23%.
- Manutenção dos valores alocados pelo governo federal distribuídos para os entes federativos que não alcançarem o valor anual mínimo aplicado por estudante na educação.
- Manutenção do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), constante no Plano Nacional de Educação 2014, como parâmetro para o padrão mínimo de qualidade do ensino (depende da regulamentação da Lei complementar).
- Manutenção na Constituição da garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida e os termos “a qualidade e a equidade” como metas a serem perseguidas pelos sistemas de ensino, atuando em regime de colaboração.

É fato que os Conselhos de Acompanhamento de Controle Social (Cacs) do Fundeb ainda não possuem recursos próprios para manter suas estruturas de funcionamento, ficando a cargo do respectivo ente federado garantir infraestrutura e condições materiais necessárias para que possam funcionar e exercer suas atribuições adequadamente, o que indica a necessidade de conselhos mais atuantes, fortalecidos e independentes.

A ausência de recursos próprios foi mantida na Emenda Constitucional 108/2020, surgindo a possibilidade de que os Conselhos do Fundeb possam ser integrados aos demais Conselhos de Educação. É necessário e esperado que sua composição seja ampliada através de projeto de lei regulamentar.

Considerações Finais

Em síntese, podemos afirmar que estas esferas participativas foram consolidadas com a CF/1988 na perspectiva de garantir participação e controle da sociedade sobre as políticas sociais. No entanto, vários estudos (ARRETCHE, 1999, 2004; DAVIES, 2006; GUIMARÃES, 2009) mostraram que isto, até o presente, não foi suficiente, uma vez que tanto a gestão pública local como a sociedade civil ainda não se encontram devidamente preparadas para utilizar e ocupar de forma efetiva estes canais de controle e de participação social.

Os dados da pesquisa aqui apresentada ajudam-nos a entender que existem ainda muitas fragilidades no Fundeb e que, apesar dos avanços realizados desde a criação do Fundef em 1996, não foi ainda possível garantir aos conselhos: a desejada autonomia; uma assessoria jurídica específica; formação técnica e política adequada para o enfrentamento dos limites, possibilitando os avanços necessários para garantir educação de qualidade para todos e todas que fazem parte da educação básica.

Tais questões mostram-se como desafios a serem enfrentados com a aprovação do Fundeb Permanente. Para além disso, temos que considerar que a conjuntura, em particular com o governo atual, aponta para uma limitação maior da participação da sociedade nos processos decisórios das políticas públicas, o que faz com que a desigualdade social se aprofunde.

O acompanhamento e o controle social, com a aprovação do novo Fundeb, serão objetos de regulamentação posterior, e, deste modo, poder-se-á modificar a forma pela qual a sociedade exercerá o seu papel fiscalizador da política pública da educação, em especial, da destinação das verbas públicas.

Diante disso, é importante que a comunidade escolar, as universidades, as entidades da educação e os sindicatos estejam atentos a essa futura regulamentação, uma vez que problemas crônicos e históricos a respeito da participação e do controle social não são, aparentemente, mencionados e enfrentados. São desafios urgentes promover e viabilizar a participação social efetiva de todos(as) os (as) conselheiros(as) do Conselho do Fundeb, assim como incentivar e incrementar os processos de fiscalização e de controle social necessários no âmbito dos Cacs do Fundeb.

É possível constatar que existem muitos desafios a vencer. É preciso enfrentar todas as lacunas que o antigo Fundeb apresentou nesse campo da participação e do controle social, sob pena de os conselhos permanecerem em sua maioria apenas como estruturas institucionais para referendar os gastos da gestão educacional sem, no entanto, ter a capacidade necessária para exercer efetivamente a fiscalização e o consequente controle social por meio da participação da sociedade no processo.

Referências

APPLE, Michael Whitman. **Educando à direita**: mercados, padrões, Deus e desigualdade. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo; revisão técnica de José Eustáquio Romão. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2003.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** [online], v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999. ISSN 1806-9053.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Federalismo e políticas sociais no brasil problemas de coordenação e autonomia. **Em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

AZEVEDO, Janete Maria Lins. **A educação como política pública**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

BRASIL. **Lei nº 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério- FUNDEF. Brasília, DF: Presidência da República, 1996.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

BRASIL. **Lei n° 11.494**, de 20 de junho de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Brasília, DF: Presidência da República, 2007.

COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia na batalha das ideias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. *In:* FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (org.). **Democracia e Construção do Público no Pensamento Educacional Brasileiro**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

DAVIES, Nicholas. Fundeb: a redenção da educação básica? **Educ. Soc**., Campinas, v. 27, n. 96 – Especial, p. 753-774, out. 2006.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano nacional de educação**: o epicentro das políticas de estado para a educação brasileira. Goiânia: Editora da Imprensa Universitária, ANPAE, 2017.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

GUIMARÃES, Carlos Augusto Santana. **Conselhos Gestores na Educação**: perfil, discurso, funcionamento. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2009.

TONELLA, Celene. **Poder local e políticas públicas**. O papel dos conselhos gestores. Maringá, PR: Eduem, 2006.

CAPÍTULO XIX

SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO E PROJETO DE EDUCAÇÃO PARA O PAÍS: CONCEPÇÕES, PROPOSIÇÕES E DISPUTAS

Walisson Maurício de Pinho Araujo[167][168]

O pesente artigo aborda, em perspectiva histórica, o debate sobre a organização da educação brasileira, sua normatização e as relações com as políticas públicas de educação, na forma de um Sistema Nacional de Educação – SNE, buscando apreciar em que medida as proposições do governo federal (Lula-Dilma) guardam relação e coerência com as proposições e concepções constantes dos programas partidários-coalizão de Governo e das Conferências de Educação, sem prescindir de uma apreciação das proposições materializadas no legislativo. Com esforço histórico e analítico, pode-se perceber uma retomada, com vigor e níveis elevados de institucionalidade, das discussões sobre um Sistema Nacional de Educação, no governo e no Fórum Nacional de Educação - FNE, de forma mais orgânica, e, também, no poder legislativo. Pode-se depreender que as proposições dos Governos Lula e Dilma acerca do SNE guardam importante coerência com os programas partidários e com as Conferências de Educação, demonstrando que foi conformada uma efetiva agenda instituinte do SNE. Esta, contudo, foi obstaculizada pelo processo de impedimento da presidenta democraticamente eleita. De qualquer forma, estas proposições, construção recente que mobilizou entidades representativas do campo educacional (no FNE), em relação dialética com o governo, representam um importante ativo político que pode orientar as discussões no Congresso Nacional, em razão de comandos do Plano Nacional de Educação e outras legislações que reivindicam a regulamentação da cooperação federativa e a instituição do SNE, em lei complementar.

Palavras-chave: Política Educacional. Gestão educacional. Sistema Nacional de Educação. Cooperação Federativa. Gestão Democrática. Fórum Nacional de Educação.

[167]Servidor Público, mestre em educação pela Faculdade de Educação da UFG. E-mail: walissonmauricio@gmail.com

[168] As discussões deste artigo estão presentes de forma aprofundada na Dissertação de Mestrado "Sistema Nacional de Educação e Projeto de Educação para o país: Concepções, proposições e Disputas", sob orientação do Prof. Dr. Luiz Fernandes Dourado, defendida no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Goiás.

Introdução

Os desafios para a garantia do direito à educação com qualidade social em uma sociedade como a brasileira, em que a organização federativa é marcada por processos de centralização, descentralização e desconcentração, fragmentação, clientelismo e por históricas disputas de concepções sobre educação (que produzem e/ou reforçam desigualdades), demandam um Sistema Nacional de Educação que venha a articular estruturas e componentes perenes, para tal finalidade e que, assim, consagre a estabilidade do pacto federativo para assegurar o direito à educação. Ao Estado, neste paradigma, compete assegurar a cada cidadão e cidadã, independentemente do lugar de nascimento ou moradia, o direito de exigir educação de qualidade social e, para isso, o Estado deve estar organizado para cumprir sua responsabilidade.

Os esforços para a construção de um SNE alimentam e dinamizam processos históricos nas últimas décadas, em que se destacam o movimento da educação nova, os processos em torno das Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, da Constituinte de 1988 e dos Planos Nacionais de Educação. Em comum: a suspensão de movimentos coletivos ancorados em uma ideia de projeto nacional de educação por contextos autoritários.

As discussões atinentes ao Sistema Nacional de Educação, em perspectiva histórica, são perpassadas, portanto, pelas contradições e disputas de concepção de educação e em relação ao papel do Estado. Ao situar os movimentos das últimas décadas, a partir do Manifesto dos Pioneiros, de 1932, e, detendo especial atenção ao início do período caracterizado pela gestão de governos de tipo progressista, cuja coalização é liderada por um partido político “dos trabalhadores”, constata-se a retomada da discussão a respeito da organização da educação sob uma perspectiva sistêmica, na forma de um SNE. Proposições são gestadas na relação governo-sociedade, com repercussões no parlamento.

Sistema Nacional de Educação: concepções e movimentos históricos

A compreensão sobre o SNE e sua instituição envolve relações Estado e sociedade, disputas e controvérsias e, portanto, um longo movimento histórico de articulações coletivas, conferências e outros movimentos da sociedade que, com vigor, reposicionaram o debate sobre educação, relações federativas e o papel do Estado na garantia do direito à educação, tendo por centralidade, em comum, os requerimentos por uma organização sistêmica para a educação no país.

Antecedentes e demarcações histórico-conceituais

As mudanças nas políticas educacionais nos últimos 30 ou 40 anos, com suas idas e vindas, em particular em relação à agenda do SNE, devem ser entendidas como uma parcela decorrente das redefinições do papel do Estado, já que é esse Estado que vai desencadeando políticas públicas e educacionais em um constante movimento histórico-dialético. A apropriação de tais reflexões introduz elementos e atores coletivos que são centrais na compreensão dos processos históricos e das disputas que se travam em torno da organização da educação nacional e, também, sobre estruturas centrais de democratização e de compartilhamento de poder na agenda do SNE.

Ao longo dos últimos períodos históricos, notadamente, desde a década de 1930, constituem-se movimentos que buscam maior organicidade e perenidade na condução de políticas educacionais: um projeto nacional de educação.

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, escrito por renomados educadores e educadoras com vistas a propor diretrizes para uma política de Estado para a educação nacional, de forma decidida, criticou a “sucessão periódica de reformas parciais e frequentemente arbitrárias” (BRASIL, 2010). Assim o fazia, diagnosticando que os esforços nacionais para aperfeiçoar o sistema educacional não poderiam dispensar a unidade de plano e o espírito de continuidade, pressupostos absolutamente válidos de um SNE. Trata-se, pois, de um marco inaugural de um projeto de renovação da educação no país que parte da constatação de que a desorganização dos sistemas requeria do Estado a organização de um plano geral de educação, orientado para a defesa de uma escola única, pública, laica, obrigatória e gratuita.

Saviani (1997) situa o tema do SNE também fazendo referência à Constituição de 1934, a primeira Carta Constitucional, estabelecida no contexto do *Manifesto*, que fixou como competência privativa da União "traçar as diretrizes da educação nacional", fixar o plano nacional de educação e coordenar e fiscalizar sua execução em todo o território nacional (SAVIANI, 1997).

Erasto Fortes Mendonça (2000) destaca a motivação dos 26 educadores brasileiros[169] que assinaram, na década de 1930, o "Manifesto", elaborado por Fernando de Azevedo:

> Motivados em torno da luta pela laicidade do ensino, pela institucionalização e expansão da escola pública, pela igualdade dos sexos no direito à escolarização e pela obrigatoriedade do Estado assumir a oferta universal e gratuita de ensino, esses educadores tiveram na Associação Brasileira de Educação e nas Conferências Nacionais de Educação seu campo de organização. (MENDONÇA, 2000, p. 79).

O texto expressa eixos de luta absolutamente atuais e que repercutem na estratégia recorrente de aglutinar especialistas e forças vivas da sociedade em Conferências, com vistas à ampliação do direito à educação pública com qualidade, gratuita, sob a responsabilidade do Estado.

De forte efeito que, em 1932, sejam, exata e precisamente, realçados aspectos como a ausência de unidade de plano e espírito de continuidade, bem como denunciadas a fragmentação, a desarticulação e a sucessão periódica de reformas parciais e frequentemente arbitrárias. Segundo (DOURADO; ARAUJO, 2018a), após o movimento dos Pioneiros, vem o Estado Novo, e os desdobramentos potencialmente benéficos de diretrizes nacionais e do PNE são sobrestados.

Nas décadas de 1940 e 1950 há uma retomada do debate sobre a democratização da educação e da escola, envolvendo seus processos de organização e de gestão. Novamente, educadores se manifestam, mais de 25 anos depois (BRASIL, 2010, p. 73), por meio do texto de 1959, "Mais uma vez convocados: Manifesto ao povo e ao governo[170]".

---

[169] Foi assinado, entre outros, por Anísio Teixeira, M. B. Lourenço Filho, Heitor Lira, Carneiro Leão, Cecília Meireles e A. F. de Almeida Júnior. Disponível em: http://www.fgv.br/Cpdoc/Acervo/dicionarios/verbete-tematico/manifesto-dos-pioneiros-da-educacao-nova

[170] Manifesto dos Educadores, janeiro de 1959. Redigido por Fernando de Azevedo e publicado em vários órgãos da imprensa no dia 1º de julho de 1959. Ibid, p. 73. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me4707.pdf

Faziam referência, também, ao excesso de centralização, à falta de espírito público e à improvisação.

Tais processos são impactados pelo golpe militar de 1964, que promove alterações em contraposição a tais movimentos e, sobretudo, secundariza o debate sobre a instituição de um sistema nacional de educação, ou, mais precisamente, sobre os esforços intelectuais, técnicos, legais e políticos para dar tratamento à educação como questão nacional e direito inalienável a alcançar todos e todas.

As discussões sobre o SNE serão reposicionadas, posteriormente, entre o debate da Constituinte de 1988 e a elaboração de um nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em um cenário de conformação de um sistema econômico e social (crise do capital, em um contexto de fim de ditaduras na América Latina, com degradação econômica e social, concentração e centralização de capitais, ampliação de mercados e a internacionalização da produção), desigual e combinado (IANNI, 1994; DOURADO, 2009), perpassado por crises fiscais (endividamento interno e externo, por exemplo) e nos processos decisórios (governos em busca de legitimidade social e sustentação financeira), em um contexto de transição democrática e de rearranjos de forças políticas, acompanhado por mobilizações sociais.

Regime Federativo e o SNE: contexto, tensões, atores e disputas na abertura política

Características de nosso modelo

Um regime federativo é marcado, como se sabe, pela repartição de poderes entre instâncias governamentais, com definição legal-normativa das competências e das atribuições, por espaços de negociação e pela produção de pactos. O professor Cury (2007) assim caracteriza o federalismo:

> Federalismo é uma forma de organização do Estado brasileiro desde 1889. Federação provém do latim: *foederatio*, que, por sua vez, resulta do latim *foedus*. *Foedus-eris* significa contrato, aliança, união, ato de unir-se por aliança. Significa também se fiar, confiar-se, acreditar. (CURY, 2007, p. 114-115).

De forma complementar, Cury (2010) distingue três tipos gerais de federalismo: o centrípeto, com fortalecimento do poder da União, com relações de subordinação preponderantes em relação aos estados; o centrífugo, caracterizado pelo fortalecimento do estado-membro sobre a União, com relações de larga autonomia; e o federalismo de cooperação, que busca o equilíbrio de poder entre a União e os Estados, e em que são estabelecidos laços de colaboração na distribuição das competências.

Abrucio (2010) vai reforçar tal análise, demarcando que a opção pelo federalismo significa, em grande medida, uma complexificação do processo decisório e de sua legitimação, uma vez que cresce o número de atores e de arenas capazes de definir os rumos da ação coletiva. O autor vai delimitar que o federalismo possui potencialidades democráticas: a descentralização (e aproximação de governos e comunidades), o respeito às peculiaridades regionais e o princípio da negociação como balizador do processo político.

Consideradas estas conceituações gerais, convém destacar que, no caso brasileiro, descentralização e crise fiscal se amalgamam, portanto, na redefinição do papel do Estado no debate conjuntural que enfeixa a elaboração da nova Constituição e, quase que concomitantemente, a elaboração da nova LDB. Nessa conjuntura, dois conceitos merecem ser detalhados para efeito da compreensão dos movimentos pendulares que vão enfeixando a gestão das políticas públicas (e o próprio debate sobre o SNE), que são os conceitos de descentralização e desconcentração, formas de execução das políticas educacionais.

Uma das marcas de nosso federalismo, especialmente ao longo dos anos 1980 e 1990, foi a transferência de competências de um ente federado para outro. Esta transferência, em regra, foi desacompanhada de condições objetivas correspondentes, sendo viabilizada por meio de ações pontuais e focalizadas, de apoio técnico e financeiro, sem que houvesse ampla política de planejamento, financiamento e gestão da educação básica, o que pode ser caracterizado como desconcentração (DOURADO, 2007). A descentralização remete a uma ideia reforçadora e garantidora de autonomia aos entes federados. Conceitualmente, a delegação de maior poder à unidade local orienta-se para a busca de maior eficiência e de melhor racionalização de recursos, além de uma afirmação de práticas educativas mais compatíveis com as particularidades regionais. No caso da descentralização, a transferência de poder de decisão e de autoridade tem por objetivo fortalecer capacidades institucionais locais, visando à melhoria dos serviços e das prestações públicas.

De maneira sumária, falamos de centralização quando há claro reforço ao papel do poder central, que concentra e toma decisões com forte protagonismo. A desconcentração é a distribuição de responsabilidade e de tarefas para instâncias e órgãos locais, com manutenção concentrada do poder de decisão. No caso brasileiro, descentralização tem significado, na prática, de desconcentração.

A reflexão sobre este binômio é especialmente importante no contexto da materialização do federalismo de cooperação, expresso no campo educacional na forma de um efetivo SNE, na exata medida em que este deve delinear e viabilizar o exercício das competências, com tomada de decisões e exercício de competências igualmente viabilizadas de forma conjunta e não isolada, com condições objetivas de financiamento que sustente o pacto, respeitando diretrizes e padrões de qualidade nacionalmente definidos, o que nos aproxima da ideia de “descentralização qualificada”. O debate educacional travado ao longo dos anos 1980 e 1990, em especial, é orientado, portanto, do ponto de vista da execução das políticas, pelo binômio centralização-descentralização das políticas sociais, com descentralização da execução aos entes subnacionais e centralização de recursos pela União, em uma lógica marcadamente gerencial e clientelista, ao mesmo tempo.

Movimentos da Sociedade, Constituinte e LDB

Pode-se sintetizar esse processo, dizendo que os rearranjos nas relações de poder e nas relações sociais redundaram, também, em disputas por hegemonia, no Estado, em sentido restrito, e na sociedade civil, em termos de propostas de educação. Segundo Gohn (2005), o período de mobilizações pela Constituinte ao longo da década de 1980 foi, portanto, muito rico:

> A sociedade como um todo aprendeu a se organizar e a reivindicar. Diferentes grupos sociais se organizaram para protestar contra o regime político vigente, para pedir “Diretas já”, para reivindicar aumentos salariais. A sociedade civil voltou a ter voz. A nação voltou a se manifestar através das urnas. As mais diversas categorias profissionais se organizaram em sindicatos e associações. Grupos de pressão e grupos de intelectuais engajados se mobilizaram em função de uma nova constituição para o país. [...] expressou o acúmulo de forças sociais que estavam represadas até então, e que passaram a se manifestar. (GOHN, 2005, p. 58).

É nesse contexto complexo, de movimento crescente em termos de socialização da política e pela redemocratização do país, que, ao longo dos anos 1980 e 1990, emergem, também, as Conferências Brasileiras de Educação (CBE), e outros espaços importantes de articulação para os educadores, como o Fórum de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público (FORUM) e o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), constituídos, respectivamente, à luz das discussões da Constituinte de 1988 e, posteriormente, em torno da LDB, que acumularam proposições relativas à educação pública, ao SNE e seus organismos, bem como em relação ao PNE (ver mais em MEC, 2014; CNTE, 2009; CONEB 2008).

Dois vetores de movimentos reivindicatórios merecem ser realçados no campo educacional (MENDONÇA, 2000):

> O vetor centrado em preocupações com o significado social e político da educação, com a conquista de uma escola pública de qualidade aberta a todos e voltada principalmente para as camadas não-dirigentes; e o vetor centrado em preocupações coorporativas e econômicas, que se expressaram de maneira mais concreta nas greves de professores. (MENDONÇA, 2000, p. 99).

Ou seja, a partir destes movimentos, vetores e organismos (entre eles CNTE e Anped), são gestadas propostas para a reestruturação do sistema educacional brasileiro[171].A luta comum contra a ditadura militar e os esforços por uma Constituinte marcam a organização e a união de forças progressistas da sociedade. É nesse período que nascem o Partido dos Trabalhadores (PT) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT). Além destes, são gestados também na década de 1980, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

As disputas, contornos e nuances para a configuração da agenda educacional interconectam-se, portanto, com a própria redefinição do papel do Estado e as respectivas tensões e acordos efetivados no período de abertura política. Reconhecemos, por óbvio, as

[171] O processo constituinte deu-se em meio a essa correlação de forças. A educação recebeu propostas que expressavam tal movimento como, por exemplo, a da Comissão Afonso Arinos, a da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e da Carta de Goiânia, formulada durante a Quarta Conferência Brasileira de Educação (CBE). Dentre as propostas elaboradas, destacaram-se, principalmente, as do Fórum de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, órgão que teve uma atuação permanente durante todo o processo, não só na constituinte, mas no posterior, de elaboração da LDB. Foi significativo, também, o número de emendas populares que trataram, exclusivamente, do problema da educação: dezoito emendas, com um total de 2.678.973 assinaturas, o que demonstra a mobilização popular em torno da Constituinte e o interesse pela educação (PERONI, 2003, p. 75).

análises de Florestan Fernandes, segundo o qual, pode-se constatar, neste processo, uma "composição pelo alto" e uma "transição prolongada" (FERNANDES, 1986), o que, inclusive, possibilitou processos de negociações e alianças que mobilizaram políticos do PMDB e do PFL e o chamado "centrão"[172], um conjunto de parlamentares de variados partidos, de perfil conservador, que se organiza para enfrentar propostas mais progressistas, por ocasião da Assembleia Nacional Constituinte (MARTINS, 2018).

Ainda assim, mesmo com a autorização para a oferta de educação pela iniciativa privada e a limitação do princípio constitucional da gestão democrática ao ensino público, na forma da lei, os constituintes consolidaram uma Carta marcada pelo federalismo cooperativo (ARAUJO, 2010, p. 233).

O processo de transição democrática e por uma nova Constituição, promulgada em 5 de outubro de 1988, reforçou, convém retomar, fortes mobilizações e forte engajamento político no debate educacional. A sociedade civil passa, portanto, a participar mais fortemente de espaços e arenas antes restritos à sociedade política.

Em 28 de novembro de 1988, é apresentado, por iniciativa do Deputado Federal Octavio Elisio (PSDB-MG), o Projeto de Lei nº 1.258/1988, que "fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional"[173], proposição esta inspirada em estudos de Saviani (1997). Sobre o processo de sua tramitação, convém destacar que a proposta de referência, antes de ser apresentada à Câmara, circulou na XI Reunião Anual da ANPEd[174], foi publicada na Revista da ANDE, nº 13, e foi objeto de discussão na V Conferência Brasileira de Educação, realizada em agosto de 1988, em Brasília (SAVIANI, 1997).

O Projeto capitaneado por Octávio Elísio, PL nº 1.258, estabelecia (art. 3º) que o direito à educação seria assegurado pela instituição de um SNE mantido pelo poder público, gratuito em todos os níveis, aberto e acessível a todos os brasileiros. Este sistema,

---

[172] Grupo suprapartidário com perfil de centro e direita criado no final do primeiro ano da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 para dar apoio ao presidente da República José Sarney. Foi responsável pela reviravolta no processo de elaboração constitucional ao conseguir alterar, por meio de um projeto de resolução, as normas regimentais que organizavam os trabalhos constituintes. Era comandado por lideranças conservadoras do Partido da Frente Liberal (PFL), do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), do Partido Democrático Social (PDS) e do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), e contava também com parlamentares do Partido Liberal (PL) e do Partido Democrata Cristão (PDC). Verbete Centrão: Disponível em: http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/centrao

[173] Tramitação Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=189757. O portal da Câmara informa que as informações anteriores a 2001, ano de implantação do sistema e-Câmara, podem estar incompletas.

[174] Realizada em Porto Alegre de 25 a 29 de abril de 1988.

alinhavava a proposição construída com a sociedade, seria constituído pelos vários serviços educacionais desenvolvidos no território nacional, intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente (art. 5º), articulando todas as redes e a totalidade da educação (DOURADO; ARAUJO, 2018a).

Após a confluência de inúmeros projetos e debates (ARAUJO, 2019, p. 50-53), de tensões entre publicistas e privatistas, em que se destacam as atuações e disputas também entre Câmara e Senado, na conclusão da tramitação, consubstanciada na LDB em vigor, tais elementos - SNE, conselhos, fóruns, normas e diretrizes vinculantes -, acabaram por ser reconfigurados ou excluídos.

Disputas de conteúdos e de projetos e contextos cambiantes são, portanto, marcas da agenda em torno de um Sistema, no país, ao longo do tempo. Para melhor entender as dificuldades históricas que compreendem a instituição do SNE, destacam-se: a) a complexidade no modelo federativo brasileiro e a cultura patrimonial, autoritária e clientelista que o caracterizam; b) as enormes assimetrias constitutivas, estruturais e conjunturais, que marcam a existência de 26 estados, o Distrito Federal e os 5.570 municípios brasileiros, todos dotados de autonomia; c) uma cultura de descentralização que se traduz e se materializa na histórica transferência de encargos aos entes mais frágeis (municípios), sem mecanismos compatíveis de cooperação e apoio correspondentes de parte dos governos federal e estadual; d) uma cultura de planejamento que não se baseia no exercício de pactuação federativa em arenas institucionais legítimas, pautados por instrumentos de planejamento duradouros e de caráter vinculante; e) uma disputa entre visões e projetos de educação que contrapõe defensores do ensino público e defensores do ensino privado.

Sistema Nacional e projeto de estado para a educação no país: avanços e recuos

Um regime federativo como o brasileiro, em que poderes e responsabilidades, em matéria educacional, são repartidos entre níveis governamentais autônomos, por meio de uma, ainda, precária e insuficiente delimitação de competências, exige, portanto, um efetivo SNE, que combine cooperação e coordenação entre níveis de governo. Pressupõe justa distribuição de poder, autoridade e recursos, interdependência e interpenetração entre os diferentes governos, orientados por um projeto de desenvolvimento nacional (ARAUJO, 2012).

O Regime de Colaboração, inscrito na Constituição e na LDB, “forma democrática e não competitiva de organização da gestão para enfrentar os desafios da educação pública e para regular o ensino privado” (ALMEIDA JUNIOR, 2013) é, sobremaneira, um paradigma voltado ao melhor equacionamento de responsabilidades de toda ordem com vistas ao atendimento do direito à educação com um mesmo padrão de qualidade em todo o território. Abicalil (2012), de forma complementar, ao refletir sobre a cooperação e a colaboração federativa, diz-nos que este método de trabalho “supõe ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas administrativas” (ABICALIL, 2012, p. 24).

Trata-se, portanto, não da aprovação de uma nova legislação na conjuntura atual, mas de uma necessária regulamentação vinculante que colabore para mitigar contradições, sombreamentos, lacunas e imprecisões na organização da educação nacional. Trata-se do aperfeiçoamento de programas e da sua execução pactuada, mas, e, sobretudo, da demarcação de um novo paradigma organizativo que melhor delimite (e dê sustentação) responsabilidades e competências comuns e concorrentes entre entes federados, permeadas pelo horizonte da democratização da gestão e pela valorização dos profissionais da educação.

O SNE novamente na agenda: sociedade e governo se mobilizam fortemente

A expressão de proposições e de políticas públicas educacionais devem possuir forte explicação e ancoragem (ao menos em tese) nas formulações programáticas e de governo, que as antecedem. Os quatro mandatos[175] do governo federal, entre 2003 e 2016, deram-se sob a liderança do PT. Grosso modo, as formulações do PT para o campo educacional, historicamente, tiveram importante sintonia com anseios e perspectivas das entidades progressistas do campo educacional. Não sendo diferente em relação ao tema SNE, por exemplo, na Conferência Nacional de Educação Básica (CONEB, do ano de 2008) e nas Conferências Nacionais de Educação (CONAE, de 2010 e 2014), que ratificaram, como sendo a grande questão contemporânea, estruturante para o federalismo cooperativo na área da Educação, o Sistema Nacional de Educação.

[175] 2003 a 2016 (o mandato seria até 2019, mas foi interrompido com o impedimento da presidenta Dilma).

Sob estas referências, o debate no/do Governo Federal, entre 2003 e 2016, foi intensificado. As bases antecedentes de orientação governamental, os programas de governo, realçam o SNE como um instrumento para superar o histórico de desigualdades econômicas e sociais do país, propiciando uma nova organização que garanta equidade e qualidade, identidade nacional e local, assegurando o direito constitucional à educação. “Instituir o Sistema Nacional de Educação”, “construir o Sistema Nacional Articulado de Educação”, “redesenhar o pacto federativo e os mecanismos de gestão”, “regulamentar a cooperação federativa”, “instituir o FNE”, “convocar a Conferência Nacional de Educação” e, ainda, viabilizar “a construção de relação republicana de cooperação e parceria entre entes”, são algumas das ancoragens dos programas de governo apresentados à sociedade.

No contexto de tais formulações ao longo dos governos petistas, duas emendas constitucionais devem ser tomadas como marcos mais recentes fundamentais na agenda instituinte do SNE: 1) a Emenda Constitucional nº 53, de 2006, que alterou 8 (oito) artigos constitucionais, tendo por centralidade o reforço do financiamento público educacional, por meio do FUNDEB, efetivo modelo de cooperação, e a modificação, para o plural, da redação do parágrafo único do art. 23 do corpo constitucional, relativa à fixação das normas de cooperação: de “Lei complementar fixará...” para “Leis complementares fixarão...”. Importante proposição, central para explicitar que apenas uma Lei Complementar não seria capaz de fixar normas de cooperação entre os entes federativos para o exercício de competências comuns abrangendo áreas setoriais tão diferentes, entre elas a educação e; 2. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, que, progressivamente, acabara com a Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, ampliara a obrigatoriedade do ensino e a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, delimitando, ainda, o PNE (de duração decenal) e o SNE no corpo constitucional, assinalando a meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

Na abrangência dos governos, também, os Planos Plurianuais aprovados (quatro) durante os Governos liderados pelo PT, expressaram a orientação estratégica de Governo, em maior ou menor medida, alinhada às formulações programáticas-partidárias relativas ao SNE. Por exemplo, o PPA 2012-2015 trazia o objetivo *4. Fortalecer a gestão e o controle social, a cooperação federativa e intersetorial e as formas de colaboração entre os sistemas*

de ensino e produzir informações estatísticas, indicadores, estudos, diagnósticos, pesquisas, exames, provas e avaliações[176].

O PPA, para o período 2016-2019, irá detalhar ainda mais a compreensão de que o PNE é o epicentro das políticas educacionais e também para a agenda de coordenação do Governo Federal. É inscrito o objetivo de *aprimorar os processos de gestão, monitoramento e avaliação dos sistemas de ensino, considerando as especificidades da diversidade e inclusão, em cooperação com os entes federados, estimulando a participação social* (BRASIL, 2016, p. 65), e considerando as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação 2014-2024. O objetivo (4) recepciona metas (BRASIL, 2016, p. 101-106) muito sensíveis e claras com vistas ao SNE[177].

Tal como os Planos Plurianuais, as mensagens presidenciais ao Congresso Nacional também se dedicaram aos desdobramentos do tema do relacionamento federativo em educação e o processo cumulativo do Poder Executivo Federal em direção à instituição do SNE.

Um desdobramento governamental significativo nesta retomada da agenda instituinte do SNE é a criação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), em 2011, oportunidade em que o MEC aprofunda sua organização institucional para articular um SNE, propor o aperfeiçoamento do relacionamento federativo e a articulação entre os sistemas de ensino, inovação importante para favorecer processos de interlocução e de diálogo federativo. Outro avanço importante na agenda instituinte é a aprovação do Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014) que, por meio de suas metas, ações e estratégias, organizadas de maneira sistêmica, sem dúvida, ajudariam a conformar a própria agenda instituinte do SNE, formatando-o: previsão de conferências, criação de instâncias permanentes de negociação e cooperação, regulamentação da gestão democrática, instituição do sistema nacional de avaliação da educação básica, previsão de política nacional de formação dos profissionais da educação, fórum permanente para

---

[176] Dentro deste objetivo, importa, com efeito, destacar o detalhamento de metas específicas, a saber (Plano Plurianual, Anexo I – Programas Temáticos):
[...] Apoiar a instituição do Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para a efetivação das diretrizes, metas e estratégias do PNE 2011-2020.
Apoiar os entes federados na elaboração ou adequação de planos de educação alinhados ao PNE 2011-2020, bem como na implementação de iniciativas de cooperação e colaboração entre os sistemas de ensino (BRASIL, 2012, p. 157).

[177] 1. Realizar o monitoramento e a avaliação do Plano Nacional de Educação; 2. Promover, em cooperação federativa, o aprimoramento da gestão pedagógica e administrativa, considerando o princípio constitucional da gestão democrática, em consonância com o disposto na Meta 19 do PNE.

acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional, custo aluno qualidade e, ainda, a expressa previsão de regulamentação do Artigo 23 da Constituição Federal, em dois anos, além da instituição do SNE em lei específica, no prazo de dois anos, entre outros dispositivos.

Após o esforço histórico até a década de 1990, a matéria é, assim, novamente revigorada e fortalecida por inúmeros movimentos político-institucionais, destacadamente, pela via da criação do novo Fundeb (2006); com o Plano de Desenvolvimento da Educação (2007) e o Plano de Ações Articuladas (PAR); pela realização das Conferências de Educação (e seus textos-base e subsidiários); pela constitucionalização do SNE e de um plano decenal; pela instituição de um Fórum Nacional de Educação; com a Política de formação dos profissionais da educação e seus mecanismos de articulação e pactuação, os Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação; com a profusão de fóruns de educação e pela aprovação de um PNE; todos mecanismos fundamentados na participação social e federativa; bem como pela organização de governo com vistas à tal agenda, modificando sua estrutura de coordenação (com a Sase) e demarcando o tema nas peças de planejamento.

Esta interação e interpenetração entre esferas do governo e da sociedade civil na conformação de agendas e de ações colaboraram para a afirmação de consensos e na criação de estratégias comuns para a ação do Estado com vistas à instituição do SNE, agenda compartilhada de debate e de formulação do último período no campo educacional.

Neste processo, não se pode desconsiderar que houve, ao menos, dois pontos importantes de inflexão e de contradição na agenda instituinte:

(i) a emergência do tema dos chamados Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE), que ganhou relevo com a publicação do Parecer do Conselho Nacional de Educação, CNE/CEB nº 9/2011, aprovado em 30 de agosto de 2011[178];

(ii) a apresentação do documento “Pátria Educadora: A qualificação do ensino básico como obra de construção nacional – Versão Preliminar”, elaborado pela Secretaria

[178] Para criticar a modelagem de ADE como substitutivo da necessária cooperação federativa e da agenda de instituição do SNE, toma-se por referência uma passagem do Relatório Final do GT-ADE, instituído por Portaria do MEC[178], segundo o qual “Os ADEs, e mesmo o Território de Cooperação, são, no geral, pouco institucionalizados” (2012, p. 45). Outra crítica (ABICALIL, 2013) é justamente aquele de que a conformação de um arcabouço jurídico normativo na forma de “arranjos” permitirá atuar diretamente sobre os recursos federais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), valendo-se da oferta de assessorias à gestão pública municipal, notadamente.

de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE-PR)[179], veiculado em 22 de abril de 2014, tendo como titular Roberto Mangabeira Unger.

Estas inflexões ratificam i) uma omissão em relação ao espírito expansionista do PNE e ii) em relação às deliberações das CONAEs, além de iii) marcadamente orientados para uma lógica de responsabilização e de privatização da educação, além de terem representado uma clara concorrência no interior do Governo Federal em relação à liderança sobre o tema do SNE e às normas de cooperação, explicitando, inclusive, as divergências e tensões intragovernamentais. Este conjunto de movimentos, principais eventos na agenda recente de instituição do SNE, encontram-se **no Anexo.**

O Esforço do FNE: um documento propositivo na forma de Projeto de Lei Complementar

O Coordenador do FNE à época, Heleno Araújo Filho (CNTE), juntamente com o Coordenador da Comissão de Sistematização, Monitoramento e Avaliação do FNE e Secretário da SASE, Binho Marques, discutiram a possibilidade de uma minuta de Projeto de Lei Complementar tratando do tema, com o apoio da Diretora de Articulação com os Sistemas de Ensino, Flávia Nogueira, do professor Luiz Fernandes Dourado e da equipe da secretaria executiva do FNE. Esta seria encaminhada no Colegiado do FNE para desdobramentos pelo Pleno.

O FNE, responsável pelos documentos das Conferências de Educação (que conferem centralidade ao tema “Sistema Nacional de Educação”), tem, portanto, papel importante no processo de conformação de uma proposta com mais densidade social nesta relação com a SASE. A decisão da Coordenação[180] do FNE de dar foco ao debate sobre o SNE, por meio da apresentação de uma minuta inicial e com a consequente constituição de Grupo de Trabalho Temporário sobre Sistema Nacional de Educação do FNE (do qual a SASE era parte), sob coordenação do Professor João Ferreira de Oliveira, da Anpae, em outubro de

[179] O documento da SAE-PR, tornado público em meio a um “vácuo” no Ministério da Educação, entre a demissão do então ministro Cid Gomes (em março de 2015) e a nomeação do sucessor Renato Janine Ribeiro (em 06 de abril de 2015), por sua vez, foi fortemente criticado e, logo em seguida, abandonado, pois suas propostas eram concorrentes (e majoritariamente antagônicas) com as proposições e articulações própria no/do campo educacional, seja do MEC, por meio da SASE, seja no diálogo com as deliberações das conferências de educação.

[180] Sob a liderança da CNTE na coordenação geral, na pessoa do professor Heleno Araújo, e contando ainda com a Anped, a Cut, a SASE e a Seb na coordenação.

2015, dá impulso e celeridade adicional à consolidação da matéria, na forma de um diploma legal.

O organismo colegiado, que é o FNE, dedicou-se à estruturação de uma proposta de SNE, na forma de diploma legal, especialmente ao longo dos anos de 2015 e início do ano de 2016. O governo, não se imiscui no processo, mas com ele colaborando, acumula discussões e formulações, como parte do FNE, para, inclusive, apresentar uma proposição mais amadurecida, como proposta de “governo”. O documento do FNE - "O Sistema Nacional de Educação - Documento propositivo para o debate ampliado"- é aprovado por unanimidade no colegiado em 01 de abril de 2016.

A proposição do Governo

O Anteprojeto de Lei Complementar[181], conformado pelo MEC, declara a ementa: “Regulamenta o parágrafo único do art. 23 da Constituição, institui o Sistema Nacional de Educação e fixa normas da cooperação federativa entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, entre os estados e os seus municípios e entre os municípios”. A proposta consolidou-se, por fim, na forma de uma resposta compatível e congruente aos acúmulos e debates produzidos. Infelizmente, já nos estertores do *impeachment* da Presidenta Dilma, em maio de 2016. A proposição é tornada pública, por meio do portal eletrônico pne.mec.gov.br, com 51 (cinquenta e um) artigos que cobrem aspectos relativos à conceituação, à estrutura e à organização, ao planejamento e aos instrumentos integrados, aos sistemas de avaliação, ao financiamento e ao custo aluno.

O Anteprojeto tornado público pelo Governo, em maio de 2016, delimita bem o escopo da proposta e seus conteúdos, (1) enfrentando a inexistência de padrões e referenciais de qualidade nacionalmente pactuados (por meio da explicitação de princípios, objetivos e diretrizes, de caráter vinculante, e de uma modelagem de financiamento ancorado na concepção de custo aluno qualidade; (2) defrontando a fragmentação e a descontinuidade de políticas e de programas, assentando o PNE e os instrumentos de planejamento integrados; (3) delineando arenas interfederativas, de participação e de controle, fundamentais para o melhor exercício do pacto e da decisão compartilhada.

[181] Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Noticias/PLP_Artigo_23.pdf. Acesso em: 12 mai. 2019.

O Anteprojeto contempla os aspectos relativos à definição de SNE/Cooperação; Diretrizes/Princípios; Objetivos da Cooperação e da Colaboração; a definição de papeis dos Entes Federativos; Órgão(s) de Coordenação e/ou Instância(s); o fortalecimento da gestão democrática e o papel de conselhos, fóruns e Conferências de Educação; bem como reconhece a centralidade do PNE e dos planos decenais correspondentes, os sistemas de avaliação e uma modelagem de financiamento.

Em relação às definições mais gerais sobre SNE e cooperação e às diretrizes, princípios e objetivos assinalados na proposição de Anteprojeto (artigos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º) constata-se a convergência com a orientação estratégica de construção do SNE, "dando fim a um modelo onde as redes municipais, estaduais e federal coexistem sem se integrar, numa esdrúxula distribuição de tarefas" (1989, p. 29-30), e de enfrentamento da desarticulação entre as esferas federativas. Ganha relevo o fato de que a proposta sugere a ampliação da participação da União no financiamento público e a efetiva descentralização de poder. A definição de papeis dos entes federativos está (art. 7º, 8º, 9º, 10 e 11) devidamente consignada e colabora na articulação entre as políticas públicas educacionais. Assertiva comum é, justamente, a orientação válida para as três esferas federativas, a saber: previsão de formas de integração, colaboração e articulação entre os sistemas, visando a otimizar recursos e a melhorar a oferta dos serviços educacionais, iniciativas compatíveis com todos os programas de governo.

Em relação aos Órgãos de Coordenação e/ou Instância(s) interfederativas (art. 12 e artigos 16 a 21), a proposição ratifica o papel do MEC na coordenação do SNE e caminha na direção da socialização de poder e de decisão, fundamentais para uma efetiva colaboração. Tal como previsto no PNE (Art. 7º, §§ 5º e 6º), o Anteprojeto de Lei Complementar propõe a criação da instância permanente de negociação e de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado. Também propõe a criação do Fórum Permanente de Valorização dos Profissionais da Educação. Tais organismos se coadunam aos esforços por concertação da atuação dos entes federados, com efetivo compartilhamento de poder decisório.

No que concerne ao fortalecimento da gestão democrática, a caracterização e os papeis de conselhos, fóruns e Conferências de Educação (art. 13 e artigos 22 e 23), o Anteprojeto, inclusive, reposiciona um debate importante sobre a "promoção do princípio da gestão democrática da educação", não o circunscrevendo ao ensino público, ao demarcar

tal redação no inciso VI do art.24, ratificando que as ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas devem conduzir para a promoção de tal princípio, indistintamente.

Ainda sobre esta dimensão da gestão democrática e da participação, a proposição torna obrigatórios os conselhos e fóruns de educação. Aos conselhos é conferida a condição de órgão normativo do respectivo sistema, com funções deliberativas, consultivas e propositivas, fiscalizadoras e de controle social, de composição intrafederativa e com efetiva participação da sociedade civil.

Os Fóruns de educação, FNE e demais fóruns permanentes, são inscritos em diploma juridicamente mais forte (que é uma lei complementar, exigente de maioria absoluta e de quórum qualificado), e são caracterizados como órgão de mobilização e de articulação da sociedade civil, responsáveis pela articulação e coordenação das Conferências (elevadas também), e pelo acompanhamento da execução do PNE. Tema recorrente nas formulações programáticas e das Conferências, a gestão democrática, o FNE e os conselhos de educação são reconhecidos como instrumentos estratégicos na organização do SNE.

Ao prever a criação de arenas federativas para o compartilhamento de decisão e exercício do pacto, somadas às instâncias colegiadas de participação e democratização da gestão, a proposição caminha na adequação do aparato administrativo às exigências da democracia, ratificando que esta é indissociável da ideia de um sistema que rompa com uma cultura de poder tecnocrático. Às arenas interfederativas compete a tomada de decisões comuns sobre políticas educacionais, materializando a cooperação, seja no nível nacional (tripartite), seja no nível estadual (biparte).

A centralidade do Plano Nacional de Educação e dos planos decenais correspondentes (artigos 24, 25, 26 e 27) também é ratificada pelo Anteprojeto de Lei Complementar, em harmonia com a definição constitucional de que o Plano é o articulador do SNE, em sintonia, especialmente, com o que fora ratificado nos dois últimos Planos Plurianuais, nos programas de governo e nas Conferências. Entre os artigos 28 e 29, o Anteprojeto ainda se dedica ao planejamento regional e aos territórios etno-educacionais, próprios das realidades indígenas.

A modelagem, em relação à avaliação, proposta no Anteprojeto, prevê um efetivo Sistema Nacional de Avaliação constituído (art. 30 e 31). Observa-se que o eixo da

proposição não é circunscrever avaliação a desempenho, mas, em última análise, monitorar a garantia do direito à educação.

O capítulo relativo ao financiamento é o mais detalhado, tendo em conta que a organização de um efetivo SNE e a materialização da cooperação assim o exigem, se a perspectiva é a oferta universal com qualidade social. A proposição sobre o financiamento estabelece que este deve ser orientado pela Constituição, pela LDB, pelo PNE, por padrões nacionais de qualidade de oferta e pela definição do CAQi e CAQ, com o objetivo de consagrar o direito à educação e corrigir as desigualdades educacionais, devendo ser assegurado nos respectivos orçamentos públicos (art. 32)[182].

O capítulo adentra, ainda, nas dinâmicas relativas à ação redistributiva e supletiva (art. 34), definindo quais são os recursos destinados à cooperação federativa e propondo a expansão do fundo público (art. 35 e 36). Ademais, dá tratamento ao tema dos padrões nacionais de qualidade, sua construção e elaboração (artigos 37 a 41), bem como discorre sobre o modo mais geral pelo qual deverá se dar a assistência técnica (art. 42). A modelagem proposta, não resta dúvida, contribui para mitigar discrepâncias regionais e enfrentar o grave problema federativo de que há escolas extremamente díspares em qualidade, em regiões mais pobres, sem a devida atenção prioritária. É também reconhecida a importância do custo aluno qualidade e a existência de recursos para a valorização de pessoal, para a melhoria da infraestrutura, para aquisição de recursos didáticos e pedagógicos, somada à possibilidade de compra de equipamentos e ao acesso a programas suplementares.

Além das Disposições Gerais e Transitórias (art. 44 a 51), antes, o Anteprojeto afirmava que os estados regulariam em Lei Complementar as normas de cooperação federativa com os seus municípios, com vistas a definir a composição das ações integradas no âmbito da respectiva Unidade da Federação e a efetivação do seu apoio técnico e financeiro, prestado em caráter suplementar, o que radicalizaria a necessária convergência de ação entre as diversas esferas federativas.

[182] A proposta adjetiva ao modelo assevera que a qualidade se concretiza "quando são considerados os indicadores de desigualdade, no momento em que é efetivada a inclusão de grupos historicamente marginalizados e quando há estruturas de controle social que coletam e sistematizam as informações no âmbito de cada rede de ensino quanto ao progresso das metas, estratégias, ações, programas e projetos implementados no âmbito dos planos decenais de educação aprovados em lei" (Parágrafo Único do art. 33).

Não se identifica, portanto, no texto apresentado em maio de 2016, dissonância em relação aos elementos constituintes e organizativos do SNE na forma do Anteprojeto, em relação aos programas de governo e/ou formulações das Conferências. Outrossim, avalia-se que a proposição avança, ao materializar e detalhar espaços de coordenação e de cooperação interfederativos, instâncias de participação, mecanismos e instrumentos de gestão democrática, bem como ao conceber e desdobrar a relação técnica e financeira entre os entes federativos apoiadas nos planos decenais (de caráter vinculante) no exercício do pacto e em modelo de financiamento (expansionista e ancorado da ideia de qualidade), orientado para a educação pública e para a garantia do direito, independentemente do lugar de nascimento do cidadão.

Em resumo: o Governo Federal (2003-2016) incorpora ao seu planejamento desafios, metas e objetivos que referenciam a instituição do SNE e qualificam sua conformação (arenas federativas, gestão democrática, diálogo, transparência, interação Estado e sociedade), sinalizando sua orientação, inclusive, ao dar formalidade a alguns de seus componentes. Indissociáveis dos Planos Plurianuais, também são as Mensagens Presidenciais, que reforçaram a agenda instituinte do SNE, em linha com as bases programáticas.

Não é sem significação que a conjuntura política e o momento em que se conformam proposições do FNE (abril de 2016) e do Governo Federal (maio de 2016) tenham imposto limites para que a proposição fosse capilarizada na sociedade de forma profunda e, por conseguinte, não tenham repercutido fortemente no parlamento, especialmente entre os anos 2015-2017. São, no entanto, importantes bases para as mobilizações da sociedade em torno do tema e para a promoção de avanços na regulamentação do SNE no tempo presente.

É notório que o tema do SNE, após o *impeachment* da Presidenta, tenha sido substituído por propostas, programas e medidas pontuais, permeadas por pouco apreço a espaços de participação e democratização da gestão, que prejudicam a sua constituição. A tramitação tímida do tema no Congresso também foi condizente com a capacidade de coordenação do governo Dilma e, depois, motivo de desinteresse do Governo Temer, desejoso em dar andamento a reformas pontuais.

Há, contudo, ativos políticos no período, e há mais fatos nesta nova legislatura (2019-2023) que merecem maior atenção e reflexão. Importante sumarizar as propostas

formalizadas sob inspiração dos movimentos mais recentes (ou não) e com incidência sobre a agenda instituinte do SNE, pois são referências com formas, conteúdos e abrangências distintos. Ademais, trata-se de legislação que requer quórum qualificado, pois será uma resposta legal à comando constitucional, o que pede **Lei Complementar**, com caráter vinculante em relação aos entes federativos.

LEGISLATURA	PROJETO	SITUAÇÃO
53.ª Legislatura (2007-2011)	Projeto de Lei nº 8.035/2010, de autoria do Poder Executivo, que aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências.	CONVERTIDO NA LEI 13.005/2014
	Projeto de Lei Complementar nº 15/2011, de autoria do Deputado Felipe Bornier, do Estado do Rio de Janeiro (PHS-RJ).	ARQUIVADO
54.ª Legislatura (2011-2015)	Projeto de Lei nº 5.519, do ano de 2013, de autoria do Deputado Paulo Rubem Santiago, do Partido Democrático Trabalhista do Estado de Pernambuco (PDT-PE).	APENSADO AO PL 7420/2006 E OUTROS 21 PROJETOS (RESPONSABILIDADE EDUCACIONAL)
	Projeto de Lei Complementar nº 413, do ano de 2014, de autoria do Deputado Ságuas Moraes, do Partido dos Trabalhadores do Estado de Mato Grosso (PT-MT).	ARQUIVADO
55.ª Legislatura (2015-2019)	Projeto de Lei Complementar nº 413, do ano de 2014, de autoria do Deputado Ságuas Moraes, do Partido dos Trabalhadores do Estado de Mato Grosso (PT-MT).	ARQUIVADO
	Projeto de Lei Complementar nº 448, do ano de 2017, de autoria do Deputado Giuseppe Vecci, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB-GO).	ARQUIVADO
56.ª Legislatura (2019-2023)	Projeto de Lei Complementar nº 25, do ano de 2019, de autoria da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO).	EM TRAMITAÇÃO

	Projeto de Lei Complementar nº 47, do ano de 2019, de autoria do Deputado Pedro Cunha Lima (PSDB-PB).	EM TRAMITAÇÃO
	Projeto de Lei Complementar nº 216, do ano de 2019, de autoria da Deputada Professora Rosa Neide (PT-MT).	EM TRAMITAÇÃO
	Projeto de Lei Complementar nº 267, do ano de 2020, de autoria das Deputadas Rose Modesto (PSDB/MS) e Mara Rocha (PSDB/AC).	AGUARDA DESPACHO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (DEZ 2020)
	Projeto de Lei Complementar n° 235, de 2019, do ano de 2019, de autoria do Senador Flávio Arns (REDE/PR).	EM TRAMITAÇÃO

Considerações Finais: o necessário novo impulso

O Documento do FNE buscou “sistematizar os elementos oriundos das CONAEs 2010 e 2014 –, no tocante aos aspectos estruturantes do Sistema Nacional de Educação – SNE. O Anteprojeto apresentado pela Sase, ao fim do Governo Dilma, aproxima-se fortemente da proposição do FNE, delimitando a proposta e implicando entes federativos na garantia do direito à educação, orientada pelo PNE e pela LDB, ratificando um conceito de SNE, cujo núcleo é comum à base produzida pelas entidades nacionais do campo educacional, próximas das referências programáticas do PT e das formulações das Conferências de Educação. É alvissareiro, também, que os projetos atualmente em tramitação, ao menos em suas justificativas, alguns deles, por óbvio, reconheçam tais referências.

Na atual legislatura, a 56ª Legislatura (2019-2023), o tema do novo Fundeb praticamente tomou a agenda no campo educacional até então, concorrendo com outras pautas que deveriam ser bem menos centrais que o SNE, na sociedade e no parlamento, (embora nocivas e preocupantes) tais como *homeschooling*, militarização da escola, privatização na educação básica e ataques à autonomia docente e universitária. Soma-se a este cenário, a realidade de um ano de 2020, marcado pela ocorrência de uma grave pandemia (coronavírus) que assola os países de forma gravíssima. Tal realidade, secundariza, neste momento, o debate sobre o SNE.

Será necessário, portanto, um novo esforço de discussões e uma nova síntese sobre os conteúdos da Lei Complementar que tratará da cooperação federativa em educação e do Sistema Nacional de Educação, bem como de um grande trabalho na construção de uma efetiva pactuação para que a matéria prospere no Congresso Nacional. Os diferenciais entre as propostas “em ativo” estão na órbita da forma e da redação, nas distinções de objetivos e da finalidade, de nomenclaturas e de funções dos vários organismos (alguns previstos, outros não), como no caso das instâncias interfederativas e sua composição (que podem ser mais ou menos restritivas) na extensão proposta para a democratização da gestão educacional e para a deliberação sobre financiamento justo (com progressiva ampliação do papel da União no financiamento de toda a Educação). Estes e outros temas serão calcados pela histórica disputa entre publicistas e privatistas, progressistas e neoliberais.

Além dos desafios históricos que impedem a institucionalização de um SNE, convém realçar o necessário esforço político-social para que uma proposição coletivamente validada ganhe maior relevo e ocupe, com centralidade e capacidade de convocação, sobretudo as entidades nacionais do campo educacional, produzindo avanços nos acordos para além de linhas gerais sobre o tema e buscando estimular as discussões em todo o país para a construção de uma proposta coletiva, legitimamente validada. Este movimento, se forte, será importante para garantir a centralidade e a prioridade requeridas na tramitação dessa questão e, ainda, para arregimentar mobilizações que contribuam para i) o superar o desinteresse conjuntural do Governo, afeito a outras iniciativas e proposições, ii) enfrentar a concentração de recursos na União em favor de um modelo de financiamento crescentemente equitativo, baseado não nos recursos disponíveis, mas nos recursos necessários para uma educação de qualidade, e que, portanto, iii) garanta condições básicas de oferta, dignidade e desenvolvimento para crianças adolescentes, jovens, adultos e idosos no processo educativo, além da valorização dos profissionais da educação.

O SNE que precisa ser regulamentado, portanto, deverá ter caráter universal e democrático e prever estruturas perenes de compartilhamento de poder e de decisão. Precisará servir ao enfrentamento das desigualdades de acesso e de qualidade (em todos os níveis e modalidades) evitando a pulverização, a desarticulação, a verticalização, o autoritarismo das e nas estruturas educacionais e a competição entre seus entes.

Referências

ABICALIL, C. A. Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação. *In:* CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2010. **Anais**..., Brasília, DF, 2010. p. 100-113.

ABICALIL, C. A. O Federalismo e o Sistema Nacional de Educação: uma oportunidade fecunda. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 21-37, jan./jun. 2012. Disponível em: http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/168/325. Acesso em: 03 fev. 2018.

ABICALIL, C. A. Sistema Nacional de Educação: os arranjos na cooperação, parceria e cobiça sobre o fundo público na educação básica. **Educ. Soc.** [online], v. 34, n. 124, p. 803-828, jul./set. 2013.

ABICALIL, C. A.; CURY, C. R. J.; DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, R. L. P.; LUCE, M. B.; ALMEIDA JÚNIOR, A. M.; NOGUEIRA, F. Sistema Nacional de Educação. **RBPAE**, v. 31, n. 2, maio/ago. 2015. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/61739/36499 Acesso em: 07 jun. 2018.

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *In:* OLIVEIRA, R. P; SANTANA, W. (org.). **Educação e federalismo no Brasil:** combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, p. 39-70. 2010.

ALMEIDA JUNIOR, A. M. **O Sistema Nacional de Educação:** em busca de consensos. Brasília: 2013. Disponível em: http://www.campinas.sp.gov.br/governo/educacao/plano-municipal-educacao-2014-2015/arquivos/sne-busca-de-consensos.pdf. Acesso em: 21 nov. 2017.

ARAUJO, G. C. Direito à educação básica. A cooperação entre os entes federados. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 7, p. 231-243, jul./dez. 2010. Disponível em: http//www.esforce.org.br. Acesso em: 21 nov. 2017.

ARAUJO, G. C. Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE, [S.l.], v. 28, n. 2, maio 2012.

AZEVEDO, J. M. L. Estado, a política educacional e a regulação do setor educação no Brasil: uma abordagem histórica. *In:* FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. **Gestão da Educação:** impasses, perspectivas e compromissos. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 17-42.

BORDIGNON, G.; GADOTTI, M.; CUNHA, C; ALMEIDA JUNIOR, A. M. Sistema nacional de educação: uma agenda necessária. *In:* BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **O sistema nacional de educação:** diversos olhares 80 anos após o Manifesto. Brasília: MEC/SASE, 2014.

BRASIL. **Manifestos dos pioneiros da Educação Nova** (1932) e dos educadores (1959. - Coleção Educadores) Fernando de Azevedo [et al.]. Recife: Fundação Joaquim Nabuco; Massangana, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Anteprojeto de Lei Complementar/2016**. Brasília: MEC/SASE, 2016. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Noticias/PLP_Artigo_23.pdf. Acesso em: 13 maio 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Fórum Nacional de Educação. **O Sistema Nacional de Educação. Documento Propositivo para o Debate Ampliado** – Minuta Preliminar – 2016. Brasília: MEC/SASE, 2016. Disponível em: http://fne.mec.gov.br/images/doc/OSistemaNacionaldeEducacaoMinutaPreliminar.pdf. Acesso em: 13 maio 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº. 1.238**, de 1 de outubro de 2012. Constitui Grupo de Trabalho para elaborar estudos sobre a implementação de regime de colaboração mediante Arranjos de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Noticias/Portaria_1238_2012_GT_ADE_consolidado.pdf. Acesso em: 15 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **RELATÓRIO FINAL DO GT-ADE - Portaria nº 1.238**, de 11 de outubro de 2012. Grupo de Trabalho para elaborar estudos sobre a implementação de regime de colaboração mediante Arranjos de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/Relatorio_GT_ADE_jul_15.pdf. Acesso em: 15 jun. 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO. Sistema Nacional Articulado de Educação: aspectos da conformação do novo regime de cooperação educacional. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 3, n. 4, p. 277-293, jan./jun. 2009. Disponível em: http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/119/308.Acesso em: 07 dez 2017.

CURY, C. R. J. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008. Disponível em: http://www.cedes.unicamp.br. Acesso em: 07 dez. 2017.

CURY, C. R. J. **Federalismo Político e Educacional**. *In:* FERREIRA, N. S. C. (coord.). Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises. Brasília: Líber Livro Editora, 2007.

CURY, C. R. J. **Por um Sistema Nacional de Educação**. Fundação Santillana/Moderna. 2010.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-946, out. 2007.

DOURADO, L. F. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao Direito à Educação Básica. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul./set. 2013.

DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação**: o epicentro das políticas de estado para a educação brasileira. Goiânia: Editora da Imprensa Universitária/ANPAE. 2017.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 (Especial), p. 921-946, out. 2007. Disponível em: http://www.cedes.unicamp.br. Acesso em: 26 nov. 2019.

DOURADO, L. F. A Institucionalização do Sistema Nacional de Educação e o Plano Nacional de Educação: Proposições e Disputas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 143, p. 477-498, abr./jun. 2018.

DOURADO, L. F. O público e o privado da agenda educacional brasileira. *In*: FERREIRA, N. S. C. **Gestão da Educação:** impasses, perspectivas e compromissos. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p.281-294.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Caderno CEDES**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215. 2009. Disponível em: http://www.cedes.unicamp.br. Acesso em: 26 nov. 2019.

DOURADO, L. F.; AZEVEDO, J. M. L. (org.). **Relações Federativas e Sistema Nacional de Educação**. Camaragibe, PE: CCS Gráfica e Editora, 2016.

DOURADO, L. F.; ARAUJO, W. M. P. Sistema Nacional de Educação: agenda estratégica em um contexto de disputas entre projetos educacionais. *In:* OGIBA, S. M. M. **Garantia do Direito à Educação:** monitorando o PNE - Lei nº 13.005/2014. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2018a.

DOURADO, L. F; ARAUJO, W. M. P. Do FNE ao FNPE: a CONAPE como resistência. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 12, n. 23, p. 207-226, jul./out., 2018b.

FERNANDES, F. **Nova República**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1986. Coleção Brasil: Os anos de autoritarismo.

GOHN, M. G. M. **Movimentos Sociais e Educação**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2005. (Coleção Questões da Nossa Época, v. 5).

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Volume 3. Edição e Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2007.

IANNI, O. Globalização: novo paradigma das ciências sociais. **Estudos avançados.** São Paulo, v. 8, n. 21, p. 147-163, maio/ago. 1994. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141994000200009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 15 ago. 2019.

MARTINS, P. S. Constituinte, financiamento e direito à educação: a voz dos protagonistas. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 823-845, dez. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302018000400823&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 23 ago. 2019.

MENDONÇA, E. F. **A regra e o jogo**: democracia e patrimonialismo na educação brasileira. Campinas, SP: FE/UNICAMP/LAPPANE, 2000.

NEVES, L. M. W. **Educação e política no Brasil de hoje**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999. (Coleção Questões da nossa época).

OLIVEIRA, J. F. LDB, PNE (2014-2024) e a construção do Sistema Nacional de Educação: avanços, tensões e perspectivas. *In*: NAJAR, J. e VASCONCELOS, M. C. (org.). **A LDB e as políticas educacionais**: perspectivas, possibilidades e desafios 20 anos depois. Curitiba: Appris, 2018. p. 31-45.

OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010.

OLIVEIRA, R. P.; CARDOSO, G. C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação.** n. 28, p. 5-23, jan./abr. 2005.

PERONI, V.M. V. **Política educacional e papel do Estado:** no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

SAVIANI, D. **A nova lei de educação**: trajetória, limites e perspectivas. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1997. (Coleção Educação Contemporânea).

SAVIANI, D. **Sistemas de ensino e planos de educação**: o âmbito dos municípios. **Educ. Soc.** [online], Campinas, v. 20, n. 69, p. 119-136, dez. 1999.

SAVIANI, D. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 44, p. 380-412, maio/ago. 2010.

CAPÍTULO XX

A META 19 DO PNE 2014-2024 E OS PMEs DAS CAPITAIS BRASILEIRAS: IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO DEMOCRÁTICA

Edson Ferreira Alves[183]

Este estudo qualitativo, desenvolvido por meio de pesquisa documental, objetiva analisar a Meta 19 do PNE 2014-2024 e suas implicações para a gestão democrática, com foco em sua incorporação ou negação nos PMEs das capitais brasileiras, em especial quanto à eleição direta para diretores. Compreendem-se os Planos de Educação como política de Estado e vincula-se a gestão democrática ao conceito da qualidade social, questionando a adoção de princípios meritocráticos para a nomeação de gestores em detrimento da gestão democrática realizada via eleição direta. Os dados indicam a manutenção do teor meritocrático da Meta 19 nos PMEs, mas com importantes alterações feitas pelos municípios no que se refere às estratégias correlatas, num aceno para a autonomia desses entes na produção de suas leis.

Palavras-chave: PNE 2014-2024. Planos Municipais de Educação. Meta 19. Gestão democrática. Meritocracia.

Introdução

O ponto de partida deste trabalho é o entendimento dos Planos de Educação, em que pesem seus limites e contradições, como Planos de Estado, ou seja, como documentos basilares da gestão das políticas públicas, que trazem em seu escopo os anseios da sociedade civil e da sociedade política na elaboração de uma agenda educacional para o país. De acordo com Dourado (2017), os planos de

[183] Doutor em Educação na Universidade Federal de Goiás. Linha de pesquisa: Estado, políticas e história da educação. Integrante do Grupo de Estudos de Políticas Educacionais (Geped). Professor efetivo das redes estadual de Goiás e municipal de São Luís de Montes Belos. E-mail: edson.belos@gmail.com.

educação são os que mais se aproximam, no contexto atual, à uma política de Estado, e devem se tornar seu epicentro enquanto definição dos rumos da educação brasileira.

Dentre os limites e contradições do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE), tem-se a Meta 19, que buscou combinar numa mesma propositiva dois elementos antagônicos: a gestão democrática e a gestão meritocrática. Essa contradição também se fez presente em significativa parte dos Planos Municipais de Educação (PMEs). Neste contexto, este trabalho objetiva investigar e problematizar como se deu a incorporação, ou não, da Meta 19 nos PMEs, a partir do recorte de campo abrangendo as 26 capitais dos estados. Especificamente, objetivou-se analisar como a eleição para diretores, entendida como um dos pilares da gestão democrática, está contemplada nos PMEs, e quais são suas implicações para a democratização do ensino. A demanda por eleição direta de diretores escolares traz em sua história os movimentos da sociedade educacional e civil, principalmente do campo progressista, em defesa da participação popular na gestão do Estado, podendo advir, nesse sentido, significativas contribuições sobre a ação das instituições escolares enquanto espaço formativo e de cidadania.

Por meio de pesquisa documental, buscou-se identificar e analisar as consonâncias e as divergências entre o documento nacional e os documentos municipais, problematizando as opções dos sistemas locais no momento de elaboração dos respectivos PMEs. Para a análise da Meta 19 e a forma com que esta foi incorporada, ou negada, nos PMEs, estes foram agrupados nas seguintes categorias temáticas (CTs):

Quadro 1 – Descrição das categorias temáticas para análise da Meta 19 e os PMEs

Categoria temática	Descrição
CT 1 – Reproduz o texto do PNE 2014-2024: mérito, desempenho e consulta	PMEs que praticamente copiam o texto do PNE ou com sutis alterações de redação, mas não de conteúdo
CT 2 – Amplia o texto do PNE 2014-2024, no sentido da meritocracia	PMEs que ratificam e reforçam o conteúdo meritocrático do PNE

CT 3 - Amplia o texto do PNE 2014-2024, no sentido da democracia participativa, e exclui referência ao teor meritocrático	PMEs que dão nova redação à meta e excluem os critérios de mérito e desempenho
CT 4 – Nega explicitamente o princípio meritocrático do PNE 2014-2024	Além de dar nova redação à meta, nesta categoria estão os PMEs que se contrapõem às premissas de mérito, desempenho ou mercantilização da educação
CT 5 – Reelabora ou cria nova meta excluindo a consulta pública	PMEs que deram nova redação à meta, com foco em retirar a previsão da consulta pública e mantendo os outros aspectos, como o mérito e o desempenho
CT 6 – Assume explicitamente a eleição para diretor, mas a vincula aos princípios meritocráticos	Planos que propõe a eleição para diretor escolar, dando, assim, nova redação à meta, mas vinculando esse processo aos quesitos de mérito e desempenho

Fonte: Elaboração própria.

Para proceder à análise de como a eleição para diretor está contemplada nos PMEs, somente a análise da Meta 19 e sua replicação não foi suficiente, sendo necessário examinar também as estratégias, em específico a Estratégia 19.1. Nesse sentido, a replicação desta nos PMEs foi agrupada nas seguintes CTs:

Quadro 2 – Descrição das categorias temáticas para análise da Estratégia 19.1, sobre eleição de diretores e sua replicação nos PMEs

Categoria Temática	Descrição
CT 1 – Reproduz o texto do PNE 2014-2024	Planos que reproduzem o texto do Plano Nacional
CT 2 – Amplia o texto do PNE 2014-2024, vinculando a eleição ao teor meritocrático	PMEs que replicam o texto do PNE, mas também indicam a possibilidade de eleições diretas para diretor, porém vinculam-nas a quesitos de mérito e desempenho
CT 3 – Amplia o texto do PNE 2014-2024 e vincula democracia e eleição	PMEs que ampliam o conceito de democracia e entendem a eleição como um de seus pilares. Não

para diretor, excluindo referência ao teor meritocrático	citam mérito e desempenho como requisitos para as eleições
CT 4 – Nega explicitamente o princípio meritocrático do PNE 2014-2024	Planos em que, além de ampliar os princípios democráticos como a eleição e a participação da comunidade, como no caso da CT 3, se contrapõem explicitamente às ideias de mérito, desempenho e mercantilização da educação
CT 5 – Cria nova estratégia sem referência à eleição para diretores	Planos em que se redigiu uma nova estratégia muito diferente da 19.1 do PNE, mas sem citar as eleições ou consulta pública para a rede municipal
CT 6 – Não possui estratégias que tratam da nomeação ou eleição para diretor	Não há, no conjunto de todas as estratégias correspondentes à meta, nenhuma menção à nomeação, provimento ou eleição para diretor escolar

Fonte: Elaboração própria.

Inicialmente, buscou-se expor os referenciais e perspectivas que fundamentam este trabalho, entendendo a gestão democrática e, especificamente, a eleição para diretor como requisitos para a construção de uma educação com qualidade socialmente referenciada. Em seguida, foram analisadas a Meta 19 do PNE 2014-2024 e suas implicações para a gestão democrática. Por fim, foram examinados os PMEs das capitais brasileiras tendo como foco a forma como a Meta 19 foi (re)apropriada nos documentos municipais, buscando identificar como a eleição direta está contemplada nesses documentos locais.

A gestão democrática como referência e como princípio legal

Pensar e buscar uma concepção de gestão democrática da escola implica, em primeira medida, problematizar a escola e a educação em seus aspectos mais amplos, como elementos constitutivos e constituintes de um processo macro de sociedade, de Estado e de formação humana. Isso implica analisar e compreender que a escola, enquanto um dos importantes espaços sociais de produção e transmissão do conhecimento, também reproduz as relações de classe e estruturas de poder nem sempre democráticas, mas muitas vezes autoritárias, patrimonialistas e clientelistas que são, dentre outras, bases fundantes das relações entre capital e trabalho. Nesse sentido, a gestão democrática pode assumir a

perspectiva de contribuição para a ruptura dessas relações opressoras ou ser ressignificada para atuar na manutenção do *status quo*. Pensar a democracia na escola remete-nos, nessa seara, a pensar também sobre a democracia na sociedade, assim como afirma Coutinho (2002, p. 16-17):

> [...] a democracia deve ser entendida como um processo, não como um estado. Por isso, parece-me mais adequado falar em democratização. [...] já que o que tem valor universal não são as formas concretas que a democracia adquire em determinados contextos históricos – formas essas sempre modificáveis, sempre renováveis, sempre passíveis de aprofundamento -, mas o que tem valor universal é esse processo de democratização que se expressa, essencialmente, numa crescente socialização da participação política. [...] Mas esse processo de crescente democratização, de socialização da política, choca-se com a participação privada dos mecanismos de poder. Temos aqui uma contradição: o fato de que haja um número cada vez maior de pessoas participando politicamente, participando organizadamente, constituindo-se como sujeitos coletivos, choca-se com a permanência de um Estado apropriado restritamente por um pequeno grupo de pessoas, por membros da classe dominante ou por uma restrita burocracia a seu serviço. Então, a democratização só se realiza plenamente na medida em que combina a socialização da participação política com a socialização do poder, o que significa que a plena realização da democracia implica a superação da ordem social capitalista, da apropriação privada não só dos meios de produção mas também do poder do Estado, com a consequente construção de uma nova ordem social, [...] de uma ordem onde não haja apenas a associação dos meios de produção, mas também a socialização do poder. (COUTINHO, 2002, p. 16-17).

O autor nos provoca a pensar a democracia enquanto processo dialético que se manifesta de forma contraditória na sociedade capitalista, preferindo o termo “democratização” por entendê-la não como algo pronto, mas como operação em constante transformação, na medida em que se colocam em questão as relações do poder e o papel do Estado. Democratização caracteriza-se, nessa concepção, como a superação, ou não, das condições de dominação, com a real socialização do poder e das tomadas de decisão, não se restringindo ao mero exercício do voto em processos eleitorais ou a processos consultivos a respeito de decisões pensadas e tomadas por *staffs* superiores. A democratização assume, pois, uma concepção ampliada quando se tem em vista a construção de um novo tipo de sociedade, que visa à superação da contradição apontada por Coutinho (2002) de crescentes níveis quantitativos de participação, mas sem a diluição das formas de poder e de decisão.

É nesse contexto de superação das relações impositivas, autoritárias, visando à socialização de poder e dos movimentos de planejamento, tomadas de decisão, execução e avaliação, que se coloca a gestão da escola. É fundamental para o debate sobre a gestão democrática, situá-la no contexto mais amplo, problematizando a gestão para além da restrita ação burocrático-administrativa de recursos e pessoas, que muitas vezes remetem a perspectivas gerencialistas. A perspectiva democrática contrapõe-se a esse modelo ao passo que entende que a gestão da escola, enquanto espaço público, está imbricada diretamente ao seu papel social, como instituição que tem por premissa maior a formação de um novo tipo de ser humano para um novo tipo de sociedade, ou seja, vincula-se à perspectiva da cidadania substantiva, entendendo o acesso ao conhecimento historicamente construído como um direito subjetivo que deve ser alargado com a possibilidade de construção de novos conhecimentos. Logo, compreender a gestão da escola com essa perspectiva significa defender a educação como direito que se materializa de forma gratuita, pública, laica, democrática, inclusiva, coletiva e emancipadora; ou seja, com qualidade socialmente referenciada. Em síntese, a concepção de gestão democrática que baliza este trabalho encontra consonância na compreensão entendida por Dourado (2006, p. 79)

> [...] como aprendizado e luta política que não se circunscreve aos limites da prática educativa, mas vislumbra, nas especificidades dessa prática social e de sua relativa autonomia, a possibilidade de criação de canais e de efetiva participação e de aprendizado do “jogo” democrático e, consequentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas.

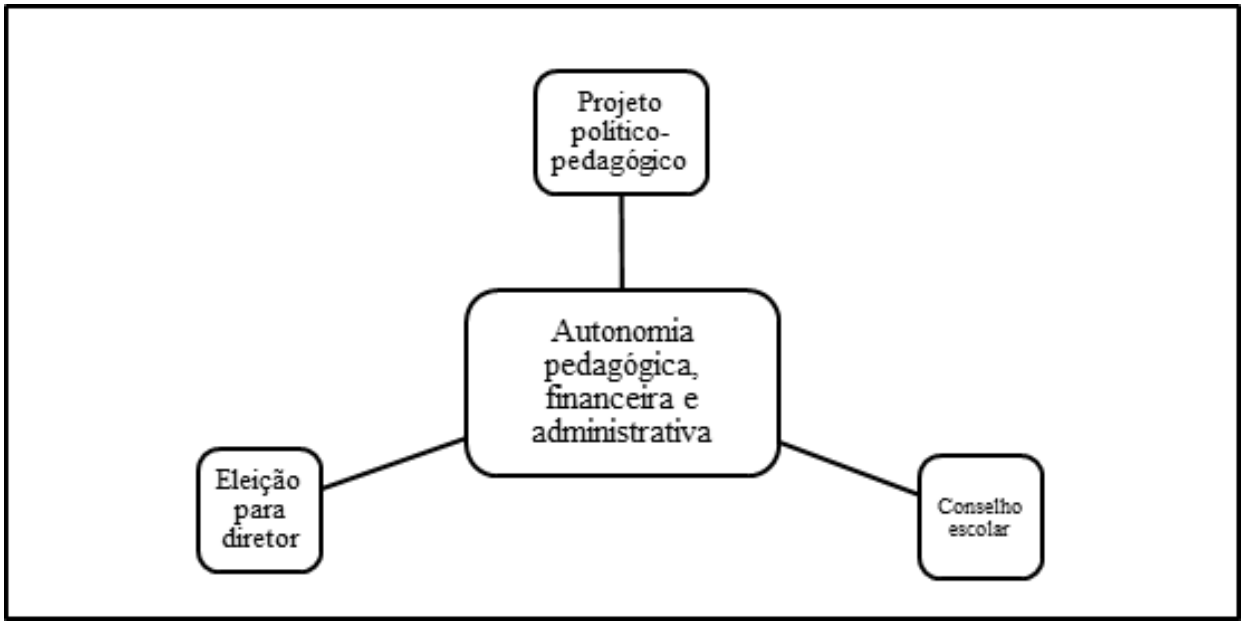
Depreende-se da análise de Dourado (2006) o entendimento da gestão democrática enquanto processo de aprendizagem social, que não está pronta nem pode ser imposta via marco regulatório ou como concessão das elites ao povo, dando-lhes a possibilidade de uma participação que se caracteriza, muitas vezes, de forma tutelada, restrita e/ou funcional. Nas palavras de Dourado (2006), percebe-se uma participação que se manifesta de forma tutelada, restrita e/ou funcional, configurada como desconcentração que ignora ou relativiza os anseios por descentralização qualificada. *Participação tutelada* porque se configura como uma concessão do Poder Público, em que os sujeitos respondem com uma postura de obediência e subordinação; *restrita*, ora compreendida como atuação reduzida, ora limitada, num contexto de autonomia regulada e com parâmetros rígidos de atuação; e *funcional* no

sentido de que se vincula às funções exercidas pelas carreiras profissionais dos sujeitos, aproximando-se de um modelo corporativista.

Em contraposição, a gestão democrática materializa-se na *práxis* social enquanto princípio e enquanto método (SOUZA, 2009), com seus limites e suas possibilidades, tendo a participação efetiva, a autonomia, a transparência e o pluralismo como pilares (GRACINDO, 2009). Nessa conjuntura, pensar a gestão democrática da educação passa pela necessidade de se problematizar o acesso, a permanência, o êxito escolar com qualidade social e as formas de administração.

Ao considerarmos os princípios previstos nos incisos do artigo 14[184] da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996), cuja elaboração e aprovação do texto também deu-se como um campo de disputas, consensos e contradições, somados à demanda progressista por eleições diretas para diretor, é possível configurar a gestão democrática da escola a partir dos seguintes pilares principais, conforme exposto na Figura 1**:**

Figura 1 – Principais elementos da gestão democrática da escola pública



Fonte: Elaboração própria.

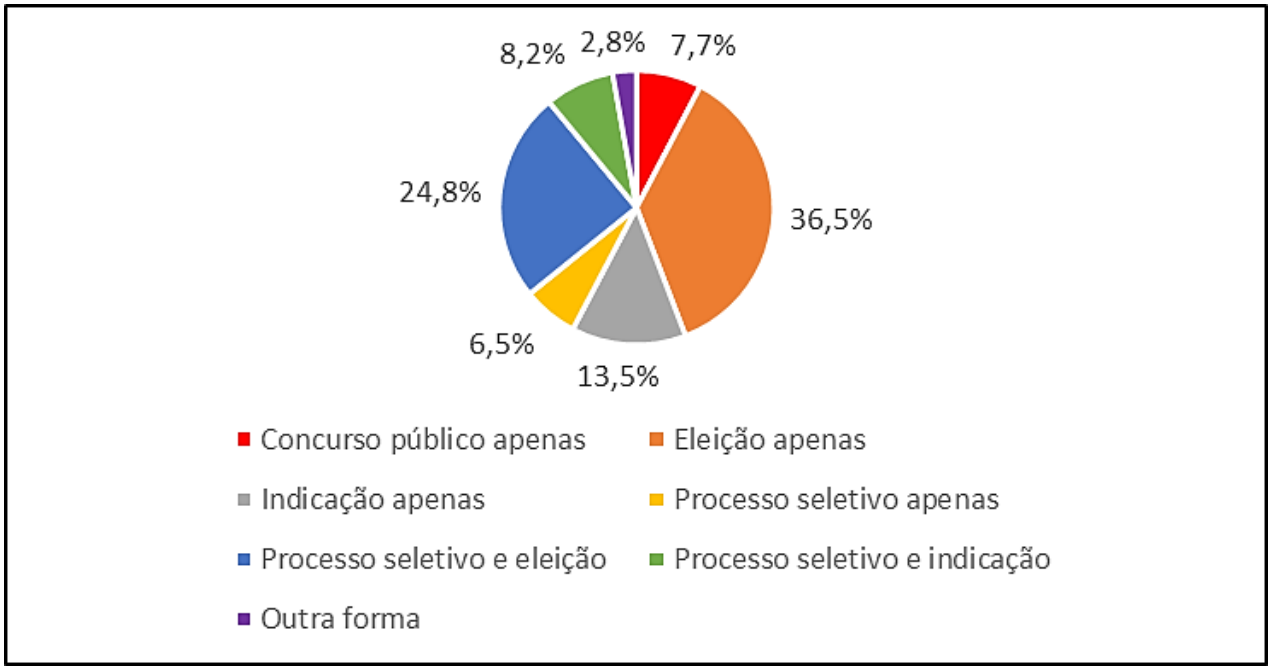
[184] Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:
I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996).

Nessa concepção, dentre tantas outras, cunhada a partir do texto da LDB/1996, os principais elementos para a gestão democrática são o projeto político-pedagógico (PPP), o conselho escolar (CE) e a eleição direta para diretor. No entanto, tais elementos só encontrarão possibilidades de materialização na medida em que for efetivado o previsto no artigo 15 da LDB/1996: “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). O PPP fixa-se como o núcleo da filosofia, entendida como a concepção de mundo, o papel político e o perfil institucional, dentre outros aspectos, e da *práxis* escolar, compreendida como a abordagem teórica e o fazer pedagógico em si; o CE, como o multiplicador das tomadas de decisão e de descentralização do poder, associados à eleição para diretor enquanto elemento fundamental para a corresponsabilização dos sujeitos gestores com a comunidade escolar. Todavia, tais pilares estão interligados pelo princípio da autonomia pedagógica, administrativa e financeira, sem o qual, dificilmente se alcançará um processo de democratização de fato, considerando os moldes pensados por Coutinho (2002) e Dourado (2006). Como o PPP e o Conselho Escolar estão especificados no texto da LDB/1996, artigo 14, a forma de provimento da função de diretor[185], ausente no texto nacional, coloca-se como relevante campo de disputa.

De forma consolidada, os percentuais gerais com a forma de provimento da função de diretor escolar nas redes municipais das capitais brasileiras podem ser vistos no Gráfico 1:

[185] A literatura aponta dentre as mais usadas formas de provimento da função de diretor a eleição direta pela comunidade escolar, a indicação direta pelos chefes do Executivo, concurso público que configura a função como carreira efetiva e também a previsão de formas mistas com uso de listas tríplices, por exemplo, para que o Executivo proceda à decisão final de escolha do diretor.

Gráfico 1 - Formas de provimento da função de diretor, redes municipais de ensino das capitais brasileiras (2015).



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos Questionários do Diretor, Prova Brasil 2015. Disponível em: www.qedu.org.br. Acesso em: 02 dez. 2018.

Na consolidação dos dados das capitais, prevalece a “eleição apenas” (36,5%), que, somada ao indicador de “processo seletivo mais eleição”, atinge o percentual de 61,3%, o que pode representar um indício da democratização das redes públicas municipais das capitais. Mas, ainda é considerável o percentual de gestores indicados, pois, somando a “indicação apenas” com o “processo seletivo mais a indicação”, o índice atinge 21,7%. Para essa análise, é preciso tencionar os dados tendo em vista as diversidades que marcam as regiões e como estão inseridas no contexto brasileiro. Também é preciso considerar as forças político-partidárias que controlam a gestão dessas capitais, pois a eleição direta para diretores não é agenda consensual em todas as legendas partidárias. Nesse sentido, é preciso problematizar o papel da eleição no contexto da democratização da escola, pois,

> Sem estacionarmos na tese de que as posturas comumente autoritárias de vários dirigentes escolares decorrem da falta de legitimidade de seus mandatos ou dos compromissos que porventura venham a defender durante a gestão, entendemos que as eleições diretas para diretores, a despeito de

> não estabelecerem a democracia interna na escola, nem garantirem ou mesmo indicarem uma democracia externa, o que seria esperar demais de uma instituição social, apresentam-se como um caminho fértil que, se associado a outros canais de participação social, pode possibilitar à escola o resgate de práticas concretas em prol da implementação de projetos político-pedagógicos, redimensionando, assim, por meio de mecanismos de gestão participativa – colegiados, conselhos escolares, associações de pais, grêmios estudantis etc. -, as tarefas do dirigente escolar, sendo este visto como o implementador de proposta político-pedagógica da qual ele é parte e faz parte. (DOURADO, 2006, p. 93).

Logo, não há uma linearidade entre a eleição e a democratização da gestão da escola, mas o processo político-participativo de escolha do dirigente pela comunidade escolar torna-se um importante mecanismo para a construção de um projeto educacional socialmente referenciado. O Plano Nacional de Educação 2014-2024 avança ao definir, no bojo das suas 20 metas, uma propositiva específica para a gestão democrática, a Meta 19, mas deixa a desejar ao não assumir explicitamente a eleição direta para diretor como um dos elementos possíveis de democratização dos sistemas de ensino.

A Meta 19 do PNE 2014-2024 e suas implicações para a gestão democrática

A Meta 19[186] é emblemática no sentido das contradições presentes no texto do PNE 2014-2024. De forma *sui generis*, ela coloca como desafio para os gestores dos sistemas estaduais, distrital e municipais, a tarefa de combinar na legislação específica sobre a gestão democrática dois princípios antagônicos: a tese meritocrática da gestão gerencialista[187] e a consulta pública à comunidade escolar como princípio da gestão democrática. Compete aos sistemas definirem o que entendem por mérito e desempenho que podem estar associados, ou não, aos resultados em exames em larga escala e a indicadores como o Índice de

[186] Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (BRASIL, 2014).

[187] Dentre alguns fatores que demarcam o emprego do gerencialismo na Educação, podemos citar o uso de instrumentos de gestão advindas do campo mercadológico, como o PDE-Escola e as parcerias com fundações privadas sem fins lucrativos como Itaú, Unibanco, Airton Senna, Bradesco e outras. Nesta tese está o atrelamento da eleição de diretor ao cumprimento de índices em avaliações externas e a entrega de resultados quantitativos.

Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb); e o que vem a ser a “consulta pública”, que pode não significar de fato o processo de eleição direta pela comunidade escolar.

Retomando os dados do Gráfico 1, tendo em vista o número de diretores das redes municipais das capitais que ainda não são eleitos, o princípio da consulta pública pode significar um fator positivo para aquelas comunidades, contudo, a associação a critérios meritocráticos pode impulsionar a restrição desse princípio (PERONI; FLORES, 2014). Assim, essa associação de ideias contraditórias em redes escolares que reproduzem, de certa medida, as desigualdades estruturais e estruturantes da sociedade brasileira, de certa forma, comprometem inclusive a perspectiva de qualidade que fundamenta as práticas educativas de seus projetos político-pedagógicos. Nesse sentido, Oliveira (2006, p. 109) adverte que eleger o mérito como “principal elemento de seleção e a competência técnica como o melhor requisito” para a gestão dos equipamentos públicos significa, necessariamente, “negar a existência de direitos sociais, ou reconhecer que a igualdade só é possível na forma da lei, visto que não o é no aspecto econômico”. Para Fernandes (2018, p. 101),

> Condicionar a gestão democrática da educação pública à meritocracia significa mais uma perda na correlação de forças sociais para aqueles setores que almejam que a educação seja um canal de participação popular, visto como processo pedagógico para aprendizagens, demandas e resoluções coletivas. [...] A meritocracia, movida pela competição e pelo individualismo, descaracteriza e deslegitima a gestão democrática como processo coletivo de tomadas de decisões. A meritocracia fundamenta-se em preconceitos de que todos são iguais, em processos históricos que originam e acentuam as desigualdades entre indivíduos. Quando a gestão democrática da educação se associa à meritocracia, espaços de decisão coletiva são deslegitimados em razão do mérito individual.

Em síntese, muitos que advogam a favor do mérito e do desempenho, o fazem com o argumento de valorizar o esforço pessoal/individual dos sujeitos a serviço da função, podendo contribuir com mais comprometimento e motivação, tendo em vista a possibilidade de ascender a outras posições na carreira. Todavia, no contexto desigual e combinado, seja de infraestrutura física e de carência de recursos humanos em qualificação e em quantidade, da falta de autonomia, mesmo com ela estando preconizada no artigo 15 da LDB/1996, e de outros pontos associados aos fatores externos, atribuir ao sujeito individual condições que só podem ser revistas por sujeitos coletivos conscientes não se coaduna com o referencial

que tem como premissa uma educação pública, de qualidade socialmente referenciada, como direito.

Nesse sentido, pode-se estabelecer algumas possíveis consequências da adoção de princípios meritocráticos na gestão da escola pública e, mais especificamente, no processo de provimento da função de gestor escolar:

Figura 2 – Possíveis implicações da meritocracia para a gestão democrática

<table>
<tr><td>Desconsideração das condições estruturais/objetivas das escolas e dos processos de ensino e de aprendizagem</td><td>Desconsideração dos contextos social, político, econômico e cultural</td><td>Ampliação da responsabilização da figura do diretor quanto aos resultados nos exames em larga escala</td><td>Responsabilização em cadeia: do sistema sobre o diretor, deste sobre o professor e deste sobre o aluno</td></tr>
<tr><td>Distanciamento da perspectiva democrática</td><td colspan="2" rowspan="2">POSSÍVEIS IMPLICAÇÕES DA MERITOCRACIA PARA A GESTÃO DEMOCRÁTICA</td><td>Indefinição quanto à abrangência desses critérios de mérito e de desempenho</td></tr>
<tr><td>Estreitamento curricular em prol dos exames</td><td>Centralização na figura do diretor</td></tr>
<tr><td>Comprometimento dos outros dois pilares: CE e PPP</td><td>Incentivo da competição, do individualismo e do ranqueamento</td><td>Comprometimento do princípio de solidariedade entre escolas e entre equipes</td><td>Privilegiamento da igualdade formal em detrimento da igualdade substantiva</td></tr>
</table>

Fonte: Elaboração própria.

Analisando a Figura 2, a opção por princípios meritocráticos e seu viés gerencial, implantada a partir da década de 1990 e reforçada no momento em que as políticas educacionais brasileiras caminharam para a censitarização das avaliações em larga escala (2005), vai de encontro com a perspectiva progressista de gestão democrática que vem sendo defendida com mais afinco principalmente após a década de 1980. E, ao atrelar a função de diretor escolar à meritocracia, criam-se implicações importantes para a atuação

desse sujeito, principalmente no que se refere à política de responsabilização individual pelos rumos que toma a escola e seu consequente desempenho em avaliações em larga escala.

Entre as possíveis consequências apontadas na Figura 2, uma das mais prejudiciais em relação ao entendimento de gestão democrática neste trabalho, é o repasse de responsabilidades pelos resultados: o diretor responsabiliza os professores pelos baixos resultados que impactam em seu mérito e desempenho, e estes, consequentemente, responsabilizam os alunos e os pais, os elos mais frágeis da corrente pedagógica. Ou seja, recai sobre alunos e docentes o peso para o projetado sucesso nos *rankings* educacionais, o que impacta na qualidade social do ato educativo[188].

Nesse contexto, falar em mérito e desempenho individuais teria mais sentido se houvesse, primeiramente, a responsabilização do Estado para a oferta de uma educação pública com qualidade socialmente referenciada, efetivando-se como direito subjetivo.

De certa forma, no que tange aos colegiados, PPP e comunidade escolar, as estratégias da Meta 19 têm proximidade com o que já fora estipulado no PNE 2001-2010, bem como com os artigos 14 e 15 da LDB/1996. Visando a situar a questão do provimento da função de diretor, amplia-se a discussão para o conteúdo da Estratégia 19.1[189], que integra, de certa forma, o explícito no artigo 9º[190] da Lei nº 13.005/2014 e no texto da Meta 19.

Tal estratégia reforça a ação indutora da União, utilizando o fator econômico para isso, e mantém a nomeação de diretores atrelada a critérios técnicos de mérito e de desempenho, mas faz uma alteração importante: substitui o termo “consulta” pelo termo “participação” da comunidade escolar. A partir dos estudos sobre participação, ela pode não significar consulta, e apenas atestar de forma tutelada e restrita as decisões que são tomadas do alto.

---

[188] Sobre o impacto da responsabilização docente a partir da adoção do Ideb numa rede de ensino e sua relação com o PME e o Plano Estadual de Educação, ver Alves e Assis (2018).

[189] 19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar (BRASIL, 2014).

[190] Art. 9º. Os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de dois anos, contado da publicação desta lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade (BRASIL, 2014).

Logo, o PNE 2014-2024, em que pese todo movimento da sociedade civil e da sociedade política para sua construção, repetiu a essência dos marcos legais anteriormente discutidos: não assumiu a eleição direta como um dos pilares da gestão democrática, o que é muito caro aos movimentos sociais, principalmente os progressistas. Ao menos, por meio do artigo 9º e da Estratégia 19.1, induz os entes subnacionais a regulamentarem a gestão democrática nos respectivos sistemas de ensino, mesmo que condicionando/priorizando o repasse de recursos mediante elaboração das respectivas normas, o que, de fato, representa uma política de indução por parte da União, e que pode se materializar pelo viés da desconcentração.

Como desafio proposto neste trabalho, após discutir sobre a abordagem da gestão democrática no PNE 2014-2024, segue-se com a apresentação e análise de como as capitais brasileiras incorporaram, ou não, os preceitos democráticos e meritocráticos presentes na Meta 19 e na Estratégia 19.1 em seus respectivos Planos Municipais de Educação.

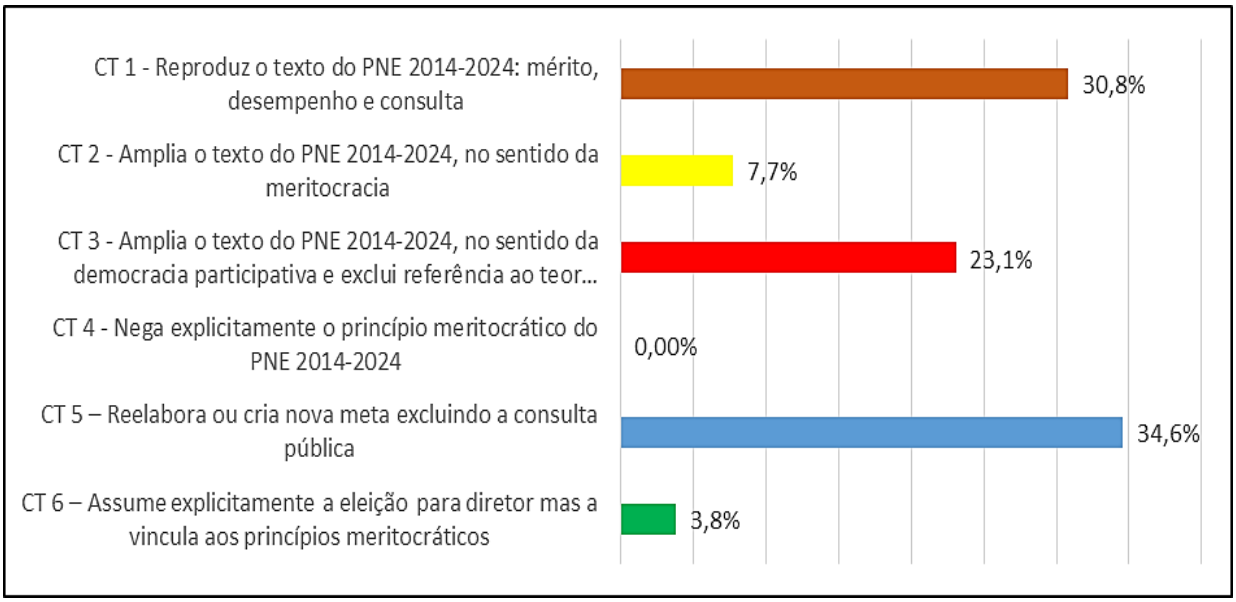
Os PMEs das capitais brasileiras e a gestão democrática

O estudo dos Planos Municipais das capitais permite perceber uma multiplicidade de organizações e de possibilidades de que os municípios lançaram mão na elaboração dessas leis, que variam desde a quantidade de metas à sua posição no conjunto do documento. A Meta 19 do PNE 2014-2024 possui oito estratégias, estrutura que não foi seguida por 88,5% das capitais brasileiras; há, por exemplo, PME com duas estratégias e outro com 32.

A parte que se segue neste trabalho compreende a análise da replicação da Meta 19 e da Estratégia 19.1 nos Planos Municipais de Educação das capitais brasileiras. Para tanto, conforme foi descrito na metodologia apresentada na Introdução, os conteúdos foram enquadrados em seis categorias temáticas (ver Quadros 1 e 2).

A partir das leituras e agrupamentos feitos *a posteriori*, o Gráfico 2 traz os percentuais dos PMEs nas CTs que concernem à Meta 19, conforme categorização exposta no Quadro 1:

Gráfico 2 – Conteúdo dos PMEs das capitais brasileiras em relação à Meta 19 do PNE 2014-2024.



Fonte: Elaboração própria. PMEs das capitais brasileiras.

Os dados apresentados no Gráfico 2 indicam a forte tendência de reprodução do texto do PNE 2014-2024 nos PMEs das capitais brasileiras, sendo que 30,8% dos municípios praticamente copiaram o texto nacional. No entanto, é importante notar algumas "autonomias" das capitais ao retirar ou incluir princípios como, por exemplo, 34,6% que retiraram a consulta pública à comunidade escolar, o que é um retrocesso no sentido de negar a gestão democrática, tanto quanto os 7,7% que ampliaram o teor meritocrático da meta. Por outro lado, também é importante notar que em 23,1% dos Planos houve a negação do princípio meritocrático, excluindo mérito e desempenho da meta.

Nessa classificação temática, alguns casos podem ser destacados, como o das capitais que se utilizaram da elaboração dos seus PMEs para ampliar o teor meritocrático (CT 2), por exemplo:

> Meta 12 - Assegurar até o final do segundo ano de vigência do PME, a construção dos instrumentos jurídicos e processos para a efetivação da gestão democrática das escolas públicas da rede municipal de Rio Branco, **vinculando-a ao alcance de metas de aprendizagem**. (RIO BRANCO, 2015, grifos nossos).

No PME de Rio Branco (2015), há a especificação da vinculação da gestão democrática ao alcance de metas de aprendizagem, ou seja, uma indução para que as

possíveis notas em índices, como o Ideb, se tornem condicionantes para a gestão democrática. Tais casos acentuam as contradições expressas na Meta 19 do PNE 2014-2024, provocando ainda mais um distanciamento das proposições emanadas nas Conferências Nacionais de Educação.

Mas, dado a diversidade do campo, há os casos de PMEs em que é feita a ampliação do caráter democrático da gestão e a exclusão do teor meritocrático (CT 3). O caso de Vitória (2015) é emblemático nesse sentido:

> Meta 19 – Aperfeiçoar o processo de gestão democrática, garantindo a **eleição dos(as) diretores(as)** escolares municipais e **ampla participação** da comunidade escolar, conforme norma emanada do conselho municipal de educação e fortalecimento dos Conselhos de Educação, de Escola, de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, Conselhos de Alimentação Escolar e outros. (VITÓRIA, 2015, grifos nossos).

Os municípios desta categoria (23,1%) excluíram na redação da meta correspondente à Meta 19 do PNE 2014-2024 os “critérios técnicos de mérito e desempenho” e, em seu lugar, especificaram a eleição para diretor como um dos condicionantes para a efetivação da gestão democrática, com o foco na participação da comunidade escolar e, no caso de Vitória (2015), há uma importante ênfase para a gestão colegiada.

Casos que se enquadraram na CT 5, de municípios que reelaboraram a meta e excluíram a consulta pública, estão presentes onde a eleição direta não é uma prática majoritária, como é o caso de São Paulo:

> Meta 12 - Assegurar condições, no prazo de um ano, para a efetivação da gestão democrática da educação, prevendo recursos financeiros e apoio técnico e aprimorar mecanismos efetivos de controle social e acompanhamento das políticas educacionais no Município de São Paulo. (SÃO PAULO, 2015).

Neste município, deu-se nova redação à meta e se excluiu a consulta à comunidade escolar como um elemento da gestão democrática, mas mencionou-se o controle social por meio de mecanismos efetivos. São casos significativos quando se tenciona a democratização da escola para além da forma de provimento da função de diretor; todavia, tomando por referência os pressupostos adotados nesta análise, considera-se a eleição um dos pilares necessários para a efetivação desse processo.

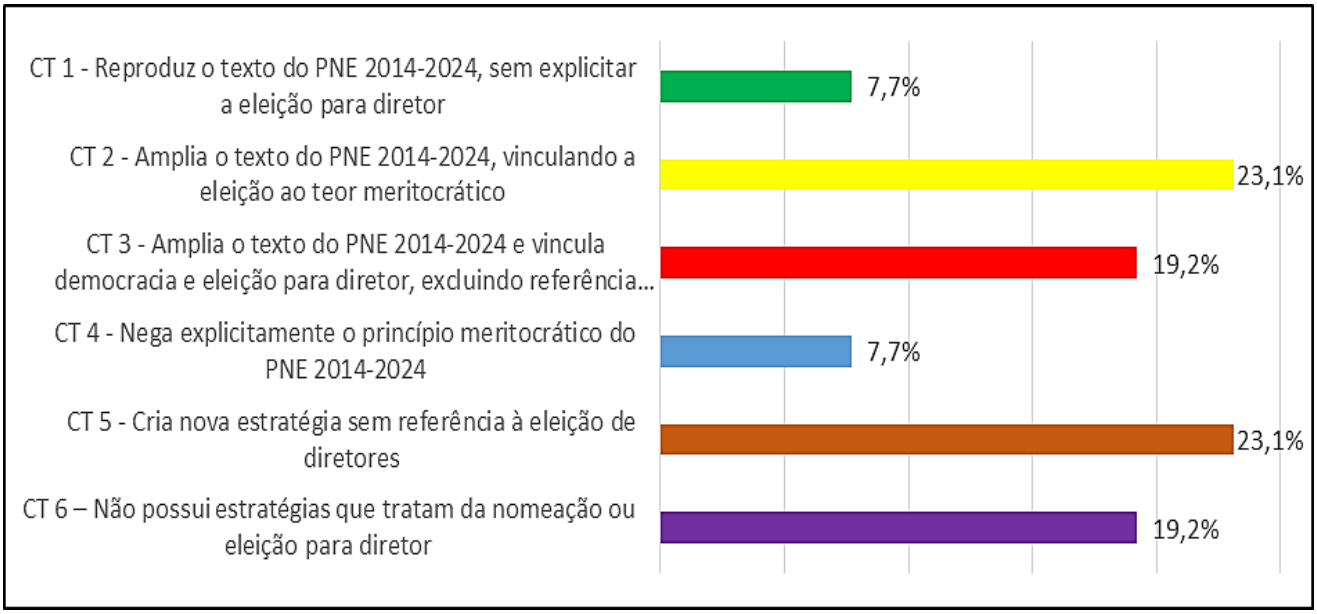
Na CT 6 estão os casos que assumem explicitamente a eleição de diretor, situação que o PNE 2014-2024 não contempla, mas a vincula ao teor meritocrático, ou seja, reforçando as contradições entre a gestão meritocrática e a gestão democrática. O caso de Palmas (2016) é um exemplo nessa categoria:

> Meta 15 - Assegurar, no prazo de 1 (um) ano, a aprovação da lei com regulamentação da gestão democrática e as condições para sua efetivação no âmbito das unidades educacionais públicas, em regime de colaboração com o Estado e a União, a realização do processo de **escolha de gestor(a) escolar(a)** mediante associação de critérios técnicos de mérito e desempenho à consulta pública e prevendo recursos financeiros, apoio técnico e formação para os colegiados municipais da educação, grêmios estudantis e conselhos escolares. (PALMAS, 2016, grifos nossos).

Considerando o foco na eleição de diretores como um pilar fundamental da gestão democrática da escola, somente as informações das metas não foram suficientes para constatar sua adoção ou não pelos municípios-capitais, o que levou à necessidade de analisar também as estratégias e buscar evidenciar como o provimento por eleição (com ou sem associação a outro critério) está ou não presente nos textos dos PMEs. Parte-se da hipótese de que os sujeitos locais se expressaram muito mais nas estratégias, com suas aspirações, projetos, negações e afirmações, do que na redação das metas em si, tendo em vista a pressão para a redação dos planos municipais em consonância com o PNE. Com isso, foi necessário analisar como a Estratégia 19.1 do PNE 2014-2024 foi (ou não) replicada nos planos subnacionais, e se há, ao contrário do documento-lei nacional, explicitação em alguma outra estratégia na meta de gestão democrática que versa sobre a eleição de diretores escolares. A partir dessas conjecturas, e de forma semelhante ao que foi feito em relação à Meta 19, a análise da Estratégia 19.1 mais a eleição para diretor e sua replicação foi organizada em seis categorias temáticas (ver Quadro 2).

A partir das categorias temáticas supramencionadas, foi possível agrupar os PMEs quanto à replicação da Estratégia 19.1 e as eleições para diretores no seguinte gráfico:

Gráfico 3 – Conteúdo dos PMEs das capitais brasileiras em relação à Estratégia 19.1 do PNE 2014-2024 e sobre eleição para diretor e participação da comunidade.



Fonte: Elaboração própria. PMEs das capitais brasileiras.

Este gráfico reforça a tese de que é nas estratégias que os entes subnacionais mostram sua autonomia e autoria em relação à consonância com o Plano Nacional. Nota-se que apenas 7,7% dos PMEs copiaram *stricto sensu* a Estratégia 19.1, frente a 30,8% que reproduziram integralmente a Meta 19 (Gráfico 2). Ao contrário do Plano Nacional, 73,1% dos Planos Municipais das capitais brasileiras versam sobre a eleição de diretores, vinculando-a ora à gestão democrática, ora à gestão gerencialista ou, em alguns casos, buscando certo hibridismo, como ocorre em 23,1% dos casos (CT 2). Se considerarmos que as categorias 3 e 4 têm uma essência comum de ampliar a gestão democrática e desvinculá-la da meritocracia, 26,9% dos PMEs contemplaram tal premissa, com o dado importante de que 7,7% rechaçaram explicitamente os requisitos técnicos de mérito e desempenho ou mesmo a imposição de valores de mercado à gestão da escola pública. Por outro lado, é alto o índice de capitais que não trataram ou tergiversaram sobre a eleição de diretores, num percentual de 42,3% dos Planos, conforme categorias 5 e 6. Índice este que sobe para 50,0%, se levarmos em consideração que os planos que reproduziram o texto do PNE, assim, como este, também não mencionaram as eleições, mas expressões genéricas como “consulta pública” ou “participação da comunidade”.

Exemplo desse hibridismo entre eleição e critérios meritocráticos, encontramos:

> 19.9) aperfeiçoar a gestão democrática da educação, ampliando os critérios de seleção para gestores escolares, **associando a eleição na comunidade escolar com critérios técnicos de mérito e desempenho**, a serem aferidos por seleção pública, prevendo recursos e apoio técnico da União. (TERESINA, 2015, grifos nossos).

O caso de Teresina (2015) explicita essa associação como a possibilidade para balizar o processo de provimento da função de diretor escolar que, assim, como ocorreu em relação à meta, também reforça seu caráter meritocrático.

Na CT 3 estão os municípios que reafirmaram o conteúdo das estratégias no sentido de reforçar a democracia, excluindo os princípios meritocráticos dos documentos. Como exemplo, temos:

> 19.1) **fortalecer a gestão democrática em 100%** (cem por cento) da rede municipal de Natal, por meio das **eleições diretas dos gestores**, conforme prevê a Lei Complementar Municipal nº 147/2015, bem como, as instâncias colegiadas nos espaços educativos como forma de garantir a gestão democrática, **a participação popular e o controle social**. (NATAL, 2016, grifos nossos).

Neste contexto, apoiando-se em práticas já consolidadas de eleição direta, o município de Natal ratifica a gestão democrática como princípio e a eleição como procedimento, eliminando, de certa forma, a contradição trazida pela Meta 19. Mas dois casos, agrupados na CT 4, são ainda mais significativos por assumirem textualmente a negação da gestão meritocrática. Destaca-se o caso de Curitiba (2015):

> 20.2. Garantir eleição direta para direção das unidades educacionais, no prazo de 2 (dois) anos a contar da aprovação do Plano Municipal de Educação, **sem associação** a critérios de mérito e desempenho, estabelecendo regras para 01 (uma) reeleição, independentemente da função de diretor(a) ou vice, respeitando o princípio da alternância de poder, com mandato de 03 (três) anos, podendo se candidatar todos os profissionais da educação básica, regulamentada por meio de legislação específica. (Grifos nossos).

O Município de Curitiba foi explícito ao legislar que a eleição dar-se-á “sem” a associação com critérios técnicos de mérito e desempenho. Com entendimento

correspondente, Porto Alegre (2015) compreende que a gestão da educação pública não deve estar baseada na “lógica do mercado”, que tem a gestão meritocrática como um de seus expoentes. Estes dois casos expressam a pluralidade e a autonomia dos municípios no exercício de elaboração dos seus PMEs e de como as correlações de forças entre sociedade civil e sociedade política puderam imprimir suas perspectivas nos documentos-lei. Nestes dois casos, defende-se a gestão democrática e nega-se a meritocracia como referência para esse processo.

No entanto, considerando a categoria 5, há municípios que não fizeram alusão à eleição para diretores na redação da estratégia correspondente a 19.1, um pouco à esteira do que está no PNE 2014-2024. Em Salvador (2016), por exemplo, contempla-se na estratégia apenas “19.1 atualizar a legislação sobre a gestão democrática, considerando a conjuntura político-pedagógica soteropolitana”.

Nos casos mais extremos, há, ainda, os PMEs em que em nenhuma parte foi feita referência ao processo de provimento da função de diretor, ou seja, em nenhuma estratégia trata-se de eleição, nomeação ou indicação (19,2% das capitais), como são os casos dos municípios de Cuiabá, São Paulo, Vitória, Boa Vista e Porto Velho. No caso paulistano pode haver como justificativa a predominância do concurso público como forma de provimento. De qualquer forma, esses cinco municípios não explicitaram a eleição como um pilar da gestão democrática nas estratégias, o que pode ser um argumento no caso de retrocessos, principalmente nos locais onde essa prática é efetivada. Logo, essa omissão pode implicar na não assumência do Poder Público para a efetivação de eleições como elemento de democratização da gestão escolar e restrição da participação da comunidade escolar em detrimento a indicações políticas.

Considerações Finais

Em que pesem os limites e contradições do PNE 2014-2024, a determinação de uma meta específica para a gestão democrática pode ser entendida como um aceno importante, mesmo que se dê via indução da União. Os PMEs contemplaram, de certa forma, os indicativos de gestão democrática vinculada ao mérito e desempenho e à consulta pública, no que tange à replicação na Meta 19. Mas foi na redação de estratégia correlata à de número 19.1 que muitos municípios, no gozo de sua autonomia, assumiram explicitamente

a eleição como um pilar intrínseco à gestão democrática, assim como o PPP e os conselhos escolares.

Reafirma-se que não há linearidade entre a eleição para diretor e a construção de vivências efetivamente democráticas na gestão da escola. Contudo, essa relação é ainda mais complexa de se imaginar em contextos onde os diretores são simplesmente indicados por políticos.

Logo, a maioria dos PMEs apontam para movimentos importantes ao afirmarem nos seus textos a ideia explícita da eleição, entendendo-a como elemento para a construção de uma educação socialmente referenciada. No contexto atual, defender a gestão democrática é papel essencial para garantir a autonomia e a qualidade da escola pública, configurando-se, assim, como movimento de superação das contradições e limites dos Planos de Educação e sua consequente materialização.

Referências

ALVES, E. F.; ASSIS, L. M. Qualidade educacional e Ideb: uma análise dos Planos de Educação de Goiás e de São Luís de Montes Belos em contraponto à percepção dos professores dessa Rede Municipal de Ensino. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 12, n. 7, p. 1-21, maio 2018.

BRASIL. **Lei Nacional nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em: 08 dez. 2018.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação 2014-2024:** Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados/Edições Câmara, 2014. (Série Legislação; n. 125).

COUTINHO, C. N. A democracia na batalha das ideias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. *In*: FÁVERO, O.; SEMERARO, G. (org.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. p. 11-39.

CURITIBA. Lei nº 14.681, de 24 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação - PME, da cidade de Curitiba. **Diário Oficial Eletrônico**, Curitiba, PR, ano IV, n. 115, p. 13-66, 24 jun. 2015.

DOURADO, L. F. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. *In*: FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Gestão democrática da educação***:* atuais tendências, novos desafios. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 77-95.

DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação***:* o epicentro das políticas de Estado para a educação brasileira. Goiânia: Editora da Imprensa Universitária/Anpae, 2017.

FERNANDES, M. D. E. **Gestão democrática da educação no Brasil***:* a emergência do direito à educação. Curitiba: Appris, 2018.

GRACINDO, R. V. O gestor escolar e as demandas da gestão democrática: exigências, práticas, perfil e formação. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 135-147, jan./jun. 2009.

NATAL. Lei nº 6.603, de 01 de abril de 2016. Aprova o Plano Municipal de Educação do Município de Natal, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Natal, RN, ano XVI, n. 3.256, p. 1-7, 04 abr. 2016.

OLIVEIRA, D. A. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado. *In*: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. (org.). **Gestão da educação:** impasses, perspectivas e compromissos. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 91-112.

PALMAS. Lei nº 2.238, de 19 de janeiro de 2016. Institui o Plano Municipal de Educação de Palmas e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Palmas, TO, ano VII, n. 1.424, p. 1-13, 19 jan. 2016.

PORTO ALEGRE. **Lei nº 11.858, de 25 de junho de 2015**. Institui o Plano Municipal de Educação (PME). Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 2015.

PERONI, V. M. V.; FLORES, M. L. R. Sistema Nacional, Plano Nacional e gestão democrática da Educação no Brasil: articulações e tensões. *In*: SOUZA, D. B.; MARTINS, A. M. (org.). **Planos de Educação no Brasil:** planejamento, políticas, práticas. São Paulo: Edições Loyola, 2014. p. 147-165.

RIO BRANCO. **Lei nº 2.116, de 29 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação para o decênio 2015 - 2025 e dá outras providências. Rio Branco, AC: Prefeitura Municipal, 2015.

SALVADOR. Lei nº 9.105, de 29 de julho de 2016. Aprova o Plano Municipal de Educação de Salvador e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, ano XXIX, n. 6.643, p. 3-9, 30 jul. a 01 ago. 2016.

SOUZA, A. R. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 25, n. 03, p. 123-140, dez. 2009.

TERESINA. Lei nº 4.739, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre o Plano Municipal de Educação de Teresina – PME e dá outras providências. **Diário Oficial do Município – DOM**, Teresina, PI, ano 2015, n. 1.776, p. 1-12, 03 jul. 2015.

VITÓRIA. **Lei nº 8.829, de 24 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação de Vitória – PMEV. Vitória, ES: Prefeitura Municipal, 2015.

CAPÍTULO XXI

APONTAMENTOS SOBRE O PERCURSO HISTÓRICO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: CONTINUIDADE NA DESCONTINUIDADE

Alessandra de Oliveira Santos[191]

Vinicius Correia Amaral[192]

Este artigo faz um percurso histórico com o objetivo de apresentar como na história da educação brasileira a relação entre o planejamento e os planos nacionais de educação foram se constituindo, tendo como referência seus limites estruturais e conjunturais. Entendendo o Plano Nacional de Educação como eixo central das políticas educacionais, pretendemos apontar como o as políticas de Estado para a educação consideraram o plano ao longa da história, entendendo que as discussões e materializações representam o conjunto de forças e vozes polissêmicas em disputas, inserindo esses debates na lógica da continuidade na descontinuidade. Iniciaremos com o "Manifesto dos Pioneiros da Educação", perpassando outros períodos históricos, para finalizar com a LDB de 1996, enfatizando o caráter descontínuo, das decisões, que não se materializam na concretude da realidade.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação. Políticas Educacionais. História da Educação.

[191] Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Educação/ Faculdade de Educação/UFG. alesantosdp@yahoo.com.br

[192] Mestrando do Programa de Pós-graduação em Educação/Faculdade de Educação/UFG. vini.66@gmail.com

Introdução

Com a instalação da República no Brasil, à medida que o quadro social, político e econômico começava a se estruturar, os debates em torno da educação começavam a despontar como condição fundamental para o desenvolvimento do país, e com isso surgem as primeiras ideias de um plano que tratasse da educação para todo o território nacional. Observamos uma movimentação importante no campo educacional, a partir das reformas educacionais[193] propostas e implementadas, que contribuíram com a percepção coletiva da educação como uma questão nacional.

A historiografia educacional brasileira revela a presença de distintas visões, que se traduzem em políticas educacionais inseridas em um campo marcado pela polissemia e por interesses diversos, que se acentuam pela ausência de um sistema nacional de educação institucionalizado. Este movimento tem um marco importante na política de não regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados, o que acaba por contribuir com o caráter tardio das discussões sobre a proposição e a materialização de planos nacionais e/ou setoriais de educação, cujos debates são desencadeados desde a década de 1930. Como afirma Saviani (2008), no caso brasileiro, as descontinuidades das políticas educacionais são tão frequentes e descompromissadas que, historicamente, tornaram-se um entrave à consolidação das políticas, ao direito à educação de qualidade.

A partir dos anos 1920-1930, observamos como parte deste movimento de construção histórica, pela primeira vez no Brasil, a ideia de um Plano Nacional de Educação. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, assinado por um grupo de educadores, foi o documento que sintetizou as ideias desse movimento e estabeleceu a necessidade de um plano nacional. O documento teve grande repercussão e motivou uma campanha que resultou na inclusão de um artigo específico na Constituição Brasileira, de 16 de julho de 1934. O art. 150 declarava ser competência da União:

> [...] fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País (art. 150).

[193] Dentre essas reformas e propostas, podemos citar: Reforma Benjamin Constant (1890); Código Epitácio Pessoa (1901); Reforma Rivadávia Correa (1911); Reforma Carlos Maximiliano (1915); Reforma João Luiz Alves/Rocha Vaz (1925), todas elas ainda na Primeira República (1889-1930) e, de algum modo, preocupadas em organizar o ensino. Sobre estas reformas ver Freitas (2011).

Todas as constituições posteriores, com exceção da Carta de 1937, incorporaram, implícita ou explicitamente, a noção de um Plano Nacional de Educação. Havia, subjacente, a percepção de que o plano devia ser fixado por lei, ideia que vai prevalecer nas legislações seguintes. O primeiro Plano Nacional de Educação surgiu em 1962, elaborado já na vigência da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 4.024, de 1961. Ele não foi proposto na forma de um projeto de lei, mas apenas como uma iniciativa do Ministério da Educação e Cultura, iniciativa essa aprovada pelo então Conselho Federal de Educação. Era basicamente um conjunto de metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas num prazo de oito anos. O entendimento de uma lei ressurgiu em 1967, novamente proposta pelo Ministério da Educação e Cultura e discutida em quatro Encontros Nacionais de Planejamento, sem que a iniciativa chegasse a se concretizar.

O segundo Plano Nacional de Educação foi elaborado em conformidade com a Constituição Federal de 1988, que determina, no artigo 214, que deverá ser estabelecido o “plano nacional de educação, com duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em diversos níveis e à integração das ações do Poder Público”. Com a Constituição Federal de 1988, cinquenta anos após a primeira tentativa oficial, ressurgiu a ideia de um plano nacional de longo prazo, com força de lei, capaz de conferir estabilidade às iniciativas governamentais na área de educação. O art. 214 contempla esta obrigatoriedade.

Por outro lado, a Lei nº 9.394, de 1996, que "estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional", determina nos artigos 9º e 87, respectivamente, que cabe à União, a elaboração do Plano, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e institui a Década da Educação. Estabelece, ainda, que a União encaminhe o Plano ao Congresso Nacional, um ano após a publicação da citada lei, com diretrizes e metas para os dez anos posteriores, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos. Em 10 de fevereiro de 1998, o Deputado Ivan Valente apresentou no Plenário da Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 4.155, de 1998, que "aprova o Plano Nacional de Educação”.

Entendemos que o objetivo do PNE seja garantir a continuidade das políticas educacionais e que tem como grande desafio articular as iniciativas da União, dos Estados e dos Municípios, que através de ações, metas e objetivos, sejam norteadores da educação nacional formulados na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Portanto, a partir daqui, veremos que o desenho não foi sempre esse e que,

ao longo do século XX, diferentes concepções e modelos de PNE disputaram espaço, dialogando ou não, com as políticas públicas do período e, de maneira mais ampla, com o espírito da época. Interessa-nos o processo que consolidou o PNE enquanto um importante instrumento no esforço de planejamento das políticas educacionais no Brasil.

Percurso histórico do PNE 1932 a 1996

Ao propor retomar o percurso histórico em torno do plano nacional de educação, busca-se, como afirma Dourado (2017), delimitar e problematizar seus limites, avanços e desafios em suas proposições no contexto da educação nacional. Entendemos que toda sua tramitação foi marcada por disputas que traduzem os embates históricos entre as classes sociais e, ao mesmo tempo, os limites estruturais que demarcam as relações sociais capitalistas (DOURADO, 2017, p. 10).

A década de 1930 constitui período chave para o surgimento e consolidação da ideia de PNE. É neste momento que se ensaiam as primeiras ações institucionalizantes, que apontam para necessidade da formulação e implementação de um Plano de Educação em escala nacional. Um primeiro indício deste processo pode ser observado em 1931, quando o Conselho Nacional de Educação (Decreto n. 19.850) assume, como uma de suas atribuições, sugerir providências concernentes à organização e ao desenvolvimento do ensino. Utilizando-se destas prerrogativas, o conselheiro João Simplício Alves de Carvalho propõe que se construa uma comissão especial para a redação de um plano nacional de educação, a ser apresentada ao governo da República e aos Estados (CURY, 2009b, p. 15).

Paralela à iniciativa que emergia no Conselho Nacional de Educação, o movimento dos Pioneiros da Educação exercerá forte influência nos rumos das políticas educacionais no período. Intelectuais, Políticos e Educadores, muitos dos quais haviam participado, direta ou indiretamente das reformas estaduais de ensino na década de 1920, compunham um grupo que, embora heterogêneo em suas concepções ideológicas, defendia mudanças e reformulações sintetizadas sob o princípio consensual da escola pública, leiga, obrigatória e gratuita. Dourado (2012) afirma que o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932, redigido por Fernando de Azevedo e apoiado por mais 25 signatários, consolidou-se enquanto marco deste movimento reformista.

A crítica ao presente estado da educação no país, cuja organização fragmentária e desarticulada constituiria um entrave ao próprio desenvolvimento da nação, ganha destaque. Azevedo (2006) chama atenção para a falta de “espírito filosófico e científico, na resolução dos problemas da administração escolar”. Além disto, os pioneiros denunciam o isolamento das instituições escolares tradicionais frente às demandas da sociedade, “uma instituição enquistada no meio social, sem meios de influir sobre ele”. Diante disto, defendem a necessidade de uma educação que supere os interesses de classe e sirva aos indivíduos, uma educação de função essencialmente pública, direito de cada indivíduo e obrigação do Estado (AZEVEDO, 2006, p. 188 e 189).

Saviani (2002, p. 150) aponta que uma leitura mais geral do manifesto evidencia uma ideia de Plano de Educação que se assemelha à noção de sistema educacional, já que enfatiza “uma organização lógica, coerente e eficaz do conjunto das atividades educativas” a serem empreendidas por determinada sociedade. Horta (1982, p. 20) destaca a perspectiva liberal de Planejamento contido no manifesto: “é, antes de tudo um plano de organização e de administração” fundado em princípios pedagógico-administrativos e não um “Plano Nacional de Educação com objetivos, metas e recursos claramente estabelecidos”. Enfatiza também o caráter descentralizador do mesmo, no sentido da implementação dos graus de ensino como competência dos Estados.

Com o intuito de responder à seguinte questão: "Quais as atribuições respectivas dos governos federal, estaduais e municipais, relativamente à educação?", foi organizada ainda em 1932, a V Conferência Nacional de Educação, organizada pela Associação Brasileira de Educação (ABE), em Niterói, Rio de Janeiro. Diante do problema, Horta (1982) nos informa que uma comissão especial composta de dez educadores indicados pela ABE (Comissão dos Dez) e dos representantes oficiais de todos os Estados do Brasil, do Distrito Federal e do Território do Acre (Comissão dos Trinta e Dois) se desdobraria em estudar a questão. Ao resultado deste processo, elaborou-se um anteprojeto para a Constituição Brasileira de 1934, que tratava do tema da educação.

A Conferência, além do anteprojeto - que era um capítulo criado para ser encaminhado à futura Assembleia Constituinte e denominava-se “da Educação Nacional”, produziu um esboço de um Plano Nacional de Educação. Os dois documentos eram complementares, já que o anteprojeto constitucional, segundo Horta (1982), determinava caber a União

> [...] fixar um plano nacional de Educação que tenha por objetivo oferecer a quantos habitem o território brasileiro, oportunidades iguais, segundo as suas capacidades e exercer, onde quer que se faça preciso, por deficiência de meios ou de iniciativas, uma ação supletiva. (Art. 2º).

Ainda de acordo com o documento, o Plano Nacional, quando promulgado, não deveria sofrer alterações pelo menos até os seis anos seguintes. Sua aplicação se daria:

> [...] por meio de sistemas gerais, leigos e gratuitos, que compreendessem escolas de todos os graus, comuns e especiais, e quaisquer outras instituições de propósitos educativos a serem criadas. (Art. 3.º).

Muito semelhante às proposições contidas no Manifesto dos Pioneiros, com uma conotação liberal, o Plano Nacional foi proposto contendo 15 artigos que resumiam as formas de organização e estruturação dos sistemas de educação. Saviani (2016) e Horta (1982) concordam sobre a influência expressiva dos reformadores da educação nova e dos documentos produzidos pela V Conferência de Educação nos trabalhos de elaboração da constituição. Dessa maneira, o texto constitucional de 1934, em seu Capítulo II, da Educação e da Cultura, no Art. 150, expressa pela primeira vez o imperativo de um PNE legitimado por uma carta constitucional. Estabelecia como uma das competências da União

> fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País. (BRASIL, 1934).

Até aqui, percebe-se que o Plano Nacional de Educação se constituía mais como uma lei geral da educação, por uma própria atribuição dada pela Constituição de 1934. Seguindo este modelo, o Conselho Nacional de Educação[194], responsável pela elaboração do plano, produziu um documento de 504 artigos, denominado de Código da Educação Nacional, em que seu conteúdo revelava um distanciamento da concepção do pioneiros e se aproximava mais de um ideário estadonovista. Diante disso, a racionalidade científica defendida pelos pioneiros ganhava agora outras roupagens na busca de, segundo Saviani (2016), revestir de racionalidade o controle político-ideológico exercido pela política educacional do Governo

[194] No seu artigo 152, a Constituição de 1934 prevê ao Conselho Nacional de Educação a sua principal função: elaborar o Plano Nacional de Educação, para ser aprovado pelo Poder Legislativo, sugerindo ao governo as medidas que julgasse necessárias à melhor solução dos problemas educacionais, bem como a distribuição adequada de fundos especiais.

Vargas. Excessivamente centralizado, tudo estava previsto neste plano, currículos, número de provas e avaliações, e outros, o Plano era a mais completa negação das teses defendidas pelo movimento (AZANHA, 1993, p. 73).

Em 1937, com o ato adicional, o processo, que nem havia começado, é finalizado, e, no período do Estado Novo (1937-1945), chega-se a uma concepção diferente de Plano Nacional de Educação, de caráter mais operacional, elaborado por Capanema[195]. Mesmo que defendessem a promulgação de uma lei geral de ensino, na forma de um Código da Educação Nacional, como condição prévia de um plano, esta etapa não foi materializada, tendo no Estado Novo apenas algumas leis orgânicas elaboradas.

A Constituição Federal de 1946 inaugura o período da redemocratização e, com isto, ficava estabelecida a responsabilidade da União em "legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional". O texto de 1934, que dava ao plano um caráter de lei de diretrizes e bases, perde definitivamente espaço:

> O legislador compreendeu, em 1946, que o "plano" previsto em 1934 não era realmente um plano, mas um conjunto de diretrizes para a estruturação do sistema educacional [...]. Deste modo desaparece da lei a ideia de plano, tal como havia sido concebido pelos liberais na década de 1930. (HORTA, 1982, p. 25).

De 1946 a 1964, o campo educacional é polarizado em torno de duas visões distintas de educação. A primeira, sob a bandeira do nacional desenvolvimentismo, vê o Estado como o planejador do desenvolvimento do país e o protagonista na libertação da dependência externa. Por outro lado, as tendências privatistas rechaçam o intervencionismo e a ingerência estatal. Estas duas forças disputarão o sentido da Lei de Diretrizes e Bases, que é discutida no Congresso. O Plano Nacional de Educação, à medida que se dissocia da ideia de diretrizes, perde terreno, e as discussões passam a girar em torno da LDBN.

É preciso destacar que a Constituição de 1946, ao atribuir à União competência para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, secundariza a ideia de plano nacional de educação, mas insere o País "lentamente e por etapas, na sistemática de planejamento

[195] O Ministro da Educação e Saúde Pública, Gustavo Capanema Filho, orientou os conselheiros na tarefa de elaboração do Plano Nacional de Educação, cujo documento final foi encaminhado em 17 de maio de 1937. Segundo Horta (1997, p. 146), é importante considerar o papel assumido de fato pelo Conselho, "na reforma do Ministério da Educação e Saúde, realizada em 1935 por Capanema, o Conselho Nacional da Educação aparece como órgão técnico, de caráter puramente opinativo".

setorial e global" (HORTA, 1997, p. 158). É com a preparação e a implantação do Plano Nacional de Desenvolvimento (Programa de Metas), proposto no governo Juscelino Kubistchek, que aparece pela primeira vez em um programa de governo a afirmação da vinculação educação desenvolvimento […] Essa visão de educação será responsável pela introdução da ideia de um Plano Nacional de Educação como elemento novo nos debates sobre o projeto de lei de diretrizes e bases da educação nacional, que, à mesma época, agitavam o Congresso Nacional (HORTA, 1997, p. 159).

Entre idas e vindas, o projeto da LDBN, citado anteriormente, tramita no Congresso por longo período – exatos 13 anos – e, somente, em 1961, a lei é promulgada. Tempo suficiente para que as discussões em torno de um PNE voltem à tona. Horta (1982) chama atenção para o fato de que, em fins da década de 1950, a ideia de "planejamento e desenvolvimento" se solidifica e atinge o Congresso, de modo a influenciar a reta final de elaboração da LDBN. No Plenário da Câmara, a figura do Deputado Santiago Dias expressava bem tal posição:

> O Plano Nacional de Educação é, porventura, mais importante do que a Lei de Educação Nacional. Mas não podemos dizer que entre lei e plano exista incompatibilidade, e que tenhamos de trocar um pelo outro. Ao contrário, a própria lei pode e deve ser a estruturação de um plano. (HORTA, 1982, p. 38 e 39).

Mendes (2000, p. 17) afirma que:

> O planejamento em educação, com sistemática própria, tem uma história à parte em nosso país. As origens estão na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1961, e as origens filosóficas, numa concepção liberal que, até certo ponto, parece oposta à própria ideia de planejamento … é verdade que a lei é hesitante: o art. 93 se refere aos planos (correspondentes aos três fundos que ela instituiu: do ensino primário, do ensino médio e do ensino superior) e atribui ao Conselho Federal de Educação (CFE), por ela igualmente criado, a prerrogativa de formulá-los. Entretanto, o art. 9, que enumera as atribuições do Conselho não faz qualquer referência a plano ou planejamento. […] Relegados para a parte final da lei, os planos aparecem desligados das intenções fundamentais que a nortearam, assim como da metodologia da ação que ela pretendeu instaurar[196]

[196] Segundo Mendes (2000, p. 23), "a institucionalização do planejamento educacional no Brasil tem dois marcos decisivos: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n° 4.024, de 20 de dezembro de 1961) e a Reforma Administrativa (Decreto-Lei n° 200, de 25 de fevereiro de 1967)". Esse processo, segundo o autor, traduz a dualidade

A comparação das duas primeiras tentativas de construção de PNE, a que surge em 1937 e a que se propõe em 1962, mostra grande distância entre as duas concepções. Se na primeira um complexo documento com a denotação precisa das regras para a educação brasileira é compendiado, na segunda experiência observa-se a proposição de um conjunto de metas quantitativas e qualitativas a serem atingidas num prazo de 8 anos, uma espécie de guia de aplicação de recursos dos entes federados.

Com o início do Regime Militar, em 1964, há uma nova fase, em que o protagonismo no âmbito do planejamento educacional transfere-se dos educadores para os tecnocratas. Azanha (1993) afirma que a influência da teoria do capital humano como modelo explicativo do subdesenvolvimento e desigualdades internacionais afeta a ideia de planejamento e de políticas educacionais. As duas reformas educacionais ocorridas neste período (universitária, de 1968, e do 1° e 2° graus) denotam o caráter tecnicista e economicista que regeu a educação brasileira.

Entre 1964 e 1985, seis Planos de educação foram produzidos. Azanha (1993) considera nesta conta os planos globais de desenvolvimento dedicados à educação. Como características, possuíam objetivos que apontavam para a mesma direção. Eram fundados no aparato tecnoestrutural do regime e baseavam-se na ideia de neutralidade técnica e viés economicista do período.

Este modelo de Planejamento, que subordina o campo educacional às dimensões produtivas, é chamado por Horta (1997) de “estilo economicista” de processo de desenvolvimento, pois às metas educacionais atribuiu-se vinculação futura concernente ao fornecimento de mão de obra ao mercado de trabalho. São exemplos do período o Programa de Ação Econômica do Governo (1964-1966), o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976) e o Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970). Saviani (2016, p. 25) destaca que, neste contexto, os planos para a área da educação decorriam diretamente dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) recebendo, por isso mesmo, a denominação de “Planos Setoriais de Educação e Cultura (PSECs).

---

de tendências no planejamento educacional brasileiro, “uma oriunda dos educadores liberais, e outra, dos técnicos do Ministério do Planejamento”. Segundo Mendes (2000, p.47), “O sistema vigente do planejamento desencadeado no Brasil foi ficando, basicamente, pelo Decreto-Lei n° 200, de 25 de fevereiro de 1967, e pelo Ato Complementar n° 43, de 29 de janeiro de 1969, alterado pelo Ato Complementar n° 76, de 21 de outubro de 1969. Os dois primeiros estão ligados à Constituição de 1967, e o último, à Emenda Constitucional de 1969”.

A segunda metade da década de 1980 é marcada pela redemocratização, tendo como uma de suas bases uma nova constituição. Na assembleia constituinte, a educação brasileira se constituía como uma das pautas mais debatidas, sendo definidos naquele momento importantes e fundamentais princípios, dentre eles a ideia de uma Plano Nacional, plurianual, a ser transformado em lei "visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público" (BRASIL, 1988).

Em sintonia com essas premissas, a LDBN (lei nº 9.394/96), em seu artigo 87, determinou que a União encaminhasse "ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes" (BRASIL, 1996). Os dispositivos constitucionais e legais, que definiriam a natureza do primeiro Plano Nacional de Educação do período de redemocratização estavam, assim, postos à mesa.

Sem intenção de estender a discussão sobre o Plano Nacional de Educação para as décadas seguintes, registramos que há, neste período, a continuidade do entendimento estabelecido na LDBN de 1961, quando se definiram atribuições distintas para a Lei de Diretrizes e Bases e para o PNE. A constituição de 1988 caminha exatamente neste sentido, ao prever que, à União, cabe legislar, de forma privativa, sobre "diretrizes e bases da educação nacional" - em consonância com o art. 22 - e, ao mesmo tempo, determinar o estabelecimento de um Plano Nacional de Educação, plurianual (art. 214). Não há, portanto, concorrência entre LDBN e PNE.

Sobre o impacto da Lei de Diretrizes e Bases Nacional para a educação nacional, Saviani destaca exatamente o fortalecimento da ideia de Plano Nacional de Educação:

> [....] a principal medida de política educacional decorrente da LDB é, sem dúvida alguma, o PNE. Sua importância deriva de seu caráter global, abrangente de todos os aspectos concernentes à organização da educação nacional, e de seu caráter operacional, já que implica a definição de ações, traduzidas em metas a serem atingidas em prazos determinados dentro do limite global de tempo abrangido pelo Plano que a própria LDB definiu para um período de dez anos. Nessas circunstâncias, o PNE torna-se, efetivamente, uma referência privilegiada para se avaliar a política educacional aferindo o que o governo está considerando, de fato, prioritário, para além dos discursos enaltecedores da educação, reconhecidamente um lugar comum nas plataformas e nos programas políticos dos partidos, grupos ou personalidades que exercem ou aspiram a exercer o poder político. (SAVIANI, 2007, p. 4).

Ainda sobre a história do Plano Nacional de Educação, é fundamental destacar que a implementação do primeiro Plano Nacional de Educação pós-1988 entrou na pauta de discussões tão logo a LDBN foi aprovada. Em fins da década de 1990, inicia-se tal processo para que, em 2001, o Congresso transformasse em lei o PNE 2001-2010 e, posteriormente, o PNE 2014-2024. Nestes momentos, abriu-se espaço para amplos debates, revelando, como afirma Dourado (2016), que a análise do PNE na seara das políticas educacionais explicita concepções em disputa, indicando o duplo papel ideológico desse movimento.

Considerações Finais

A história da educação brasileira é marcada por distintas visões que são traduzidas nas políticas educacionais pela polissemia e por interesses diversos, deixando, em vários momentos históricos, a marca da descontinuidade/continuidade, a falta de planejamento e a não regulamentação. É na década de 1930 que surge a ideia de plano no âmbito educacional brasileiro, com a manifestação dada pelo Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, lançado em 1932. Esse “Manifesto” fez um diagnóstico da educação pública brasileira e mostrou o imperativo de se criar um sistema de organização escolar que estivesse de acordo com as necessidades do país, aproximando a ideia de Plano de Educação relacionado com o pensamento de sistema educacional organizado de forma racionalista (lógica), com o conjunto de atividades educativas coerente e eficaz para uma determinada sociedade.

A Constituição Brasileira de 1934 recebeu influência desses primeiros movimentos, inclusive do Manifesto dos Pioneiros, e nesta mesma Constituição também se previa um Conselho Nacional de Educação, que teve como principal função elaborar o Plano Nacional de Educação, cujo documento foi formulado pelos conselheiros em 1937. Entretanto, com o advento do Estado Novo, nesse mesmo ano, esse documento acabou por ser deixado de lado.

Vimos, como afirma Saviani (2002), que do ponto de vista da forma esse plano até correspondia ao espírito da Constituição de 1934, coincidindo com as próprias diretrizes e bases da educação nacional, porém, do ponto de vista do conteúdo o plano se afastava da ideia dos pioneiros, aproximando-se da orientação que predominaria no Estado Novo. Sob o governo de Getúlio Vargas, significava converter um instrumento destinado a revestir de racionalidade o controle político-pedagógico exercido através da política educacional. O sistema educacional tinha a finalidade de manipular as forças subalternas, pois a classe

trabalhadora passava a ter acesso à escola, mas o tipo de oferta não possibilitava sua mobilidade social.

A partir de 1946, temos uma discussão em torno do projeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, e em como este poderia originar as condições para a construção de um sistema de ensino voltado às necessidades do desenvolvimento brasileiro e também voltado para a realidade do Brasil. Nesse cenário, em decorrência dessa orientação, a ideia de Plano de Educação ficou reduzida à instrumentação de distribuição de recursos para os diferentes níveis de ensino, revelando que os debates pretendiam que o Plano garantisse, dentre outras coisas, o acesso das escolas particulares, em especial as católicas, aos recursos públicos destinados à educação.

Promulgada em 1961, a LDB, enquanto referência de planejamento, e elaborada pelo Conselho Federal de Educação, estabeleceu normas para a aplicação dos recursos correspondentes aos Fundos de Ensino Primário, do Ensino Médio e do Ensino superior e definiu que os recursos Constitucionais vinculados à educação seriam destinados à manutenção e desenvolvimento do sistema público de ensino. Confirma-se, até aqui, que o planejamento educacional brasileiro era, em síntese, um instrumento de introdução do racionalismo científico na educação.

No período que se segue, de 1962 até 1985, o Planejamento Educacional transforma-se num instrumento de racionalidade tecnocrática, concepção tecnicista da educação, exacerbando a burocratização do ensino com preenchimento de papéis e controle das atividades, além de ignorar as especificidades do processo pedagógico, causando, no nosso entendimento, um planejamento prejudicial às escolas públicas.

Com a redemocratização do país, os debates em tornos de um Plano Nacional de Educação retomam a pauta de discussões e, tão logo a LDBN (lei nº 9.394/96) foi aprovada, o PNE é aprovado em 2001. Todo esse percurso histórico demonstra que os caminhos percorridos revelam opções hegemônicas adotadas nos planejamentos e nas políticas educacionais de governo, portanto, não se consubstanciando em políticas de Estado ampliado. O PNE de 2001, mesmo aprovado pelo Congresso Nacional, e mesmo com todas essas tentativas e experiências republicanas, não vai se constituir como referência-base de planejamento e de políticas educacionais.

Ao observar os debates na historiografia educacional brasileira em torno de um Plano Nacional de Educação, fica evidente que todo esse processo é marcado, em grande medida,

pelo caráter tardio das discussões sobre proposição e materialização dos planos nacionais, revelando, de alguma forma, os diversos fenômenos que, combinados, representaram os determinantes da continuidade na descontinuidade em torno dos debates sobre o PNE.

Referências

ABE. *O problema Educacional e a Nova Constituição*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1934. p. 12-24.

AZANHA, J. M. P. Políticas e Planos de Educação no Brasil: Alguns pontos para Reflexão. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, n. 85, p. 70-78, maio 1993.

AZEVEDO, F. E. A. *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova - 1932*. Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n. especial, p. 188-204, ago. 2006. Disponível em: http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf. Acesso em: 25 jan. 2019.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 16 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 28 dez. 2019.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 22 de setembro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 28 dez. 2019.

BRASIL. *Lei n. 9.394/96*, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394_ldbn1.pdf. Acesso em: 02 jan. 2019

CURY, C. R. J. Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 25, n. 1, p. 13-30, jan./abr. 2009b. Disponível em: http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/193 25. Acesso em: 25 jan. 2019.

DOURADO, L. F. Avaliação do Plano Nacional De Educação 2001-2009: Questões Estruturais e Conjunturais de uma Política. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010. Disponível em: www.inep.gov.br/cibec/on-line.htm. Acesso em: 25 jan. 2019.

DOURADO, L. F. *Plano Nacional de Educação 2014-2024: avaliação e perspectivas*. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2017.

DOURADO, L. F. *Plano Nacional de Educação: política de Estado para a educação brasileira*. Brasília: Inep, 2016.

HORTA, J. S. B. *Liberalismo, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1982.

DOURADO. Plano Nacional de Educação: da tecnocracia à participação democrática. In: CURY, C. R. J.; HORTA, J. S. B.; BRITO, V. L. A. *Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional de Educação*. São Paulo: Editora do Brasil, 1997. p. 137-206.

MENDES, D. T. *O planejamento educacional no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2000.

SAVIANI, D. O Plano Nacional de Educação e seus desdobramentos. *In:* FERREIRA, N. S. C.; FONTANA, M. I.; SALOMÉ, J. S. *Políticas públicas e gestão democrática:* desafios e compromissos*.* V.1. Curitiba: CRV, 2016, p. 21-42.

SAVIANI, D. O manifesto dos pioneiros da educação nova de 1932 e a questão do sistema nacional de educação. *In:* BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto*. Brasília, DF: MEC/SASE, 2014, p. 15-29.

SAVIANI, D. Plano nacional de educação: antecedentes históricos. *In:* SAVIANI, D. *Da Nova LDB ao Novo Plano Nacional de educação: por uma outra política educacional*. Campinas, SP: Autores Associados, 2002 (Coleção Educação Contemporânea). p. 73-78.