

CASOS de
POLÍTICAS
de educação
como discutir a teoria na prática

Coletivo de Autores

Jacqueline Clara Queiroz Maria Valéria Jacques de Medeiros Mônica Aparecida Serafim Cardoso
Regina Gomes dos Santos Remi Castioni Robson Vila Nova Lopes Roger Pena de Lima

Editora Culturatrix.
| publicações acadêmicas |

Editora chefe

Rosa Maria Ferreira da Silva

Editor assistente

Cairo Mohamad Ibrahim Katrib (UFU)

Conselho Editorial

Altina Abadia da Silva (UFCAT)

Eliane Martins de Freitas (UFCAT)

Emília Saraiva Nery (FACEMA)

Euclides Antunes de Medeiros (UFT)

Floriana Rosa da Silva (SRE-MG)

Iara Toscano Correia (UFU)

Helena Maria Ferreira (UFLA)

Luís André Nepomuceno (UNIPAM)

Marcos Antônio de Menezes (UFG)

Miguel Rodrigues de Sousa Neto (UFMS)

Olívia Cormineiro (UFT)

Regma Maria dos Santos (UFCAT)

Remi Castioni (UnB)

Renato Jales Silva Júnior (UFMS)

Ricardo Vidal Golovaty (IFG)

Sandro Prado Santos (UFU)

Simone Aparecida dos Passos (UFU)

Tadeu Pereira dos Santos (UNIR)



Copyright 2023 © Remi Castioni, Jacqueline Clara Queiroz, Maria Valéria Jacques de Medeiros, Mônica Aparecida Serafim Cardoso, Regina Gomes dos Santos, Robson Vila Nova Lopes, Roger Pena de Lima, 2023.

Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei 9.610, de 19.02. 1988, de Direitos Autorais.

*O conteúdo desta obra, bem como sua originalidade, revisão gramatical e ortográfica são de inteira responsabilidade dos autores.

Editora de Publicação: Rosa Maria Ferreira da Silva

Projeto Gráfico e Capa: Igor Ferreira

Diagramação: Studio Escrita & Criação

Revisores: Raquel Oliveira Moreira e Frederico Augusto Barbosa da Silva

Edição de vídeos: Dorisdei Rodrigues

Catálogo na publicação

Elaborada por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166

C341

Casos de políticas de educação: como discutir a teoria na prática / Remi Castioni (Organização); Prefácio de Raquel Oliveira Moreira, Frederico Augusto Barbosa da Silva. – Uberlândia-MG: Culturatrix, 2023.

Autores: Jacqueline Clara Queiroz, Maria Valéria Jacques de Medeiros, Mônica Aparecida Serafim Cardoso, Regina Gomes dos Santos, Remi Castioni, Robson Vila Nova Lopes, Roger Pena de Lima.

Livro em PDF

ISBN 978-65-998181-7-2

DOI: 10.4322/978-65-998181-7-2

1. Política educacional. I. Castioni, Remi (Organização). II. Moreira, Raquel Oliveira (Prefácio). III. Silva, Frederico Augusto Barbosa da (Prefácio). IV. Título.

CDD 379.15

Índice para catálogo sistemático

I. Política educacional



Editora Culturatrix | Publicações Acadêmicas

Rua Nordau Gonçalves de Mello, 1116, Santa Mônica.

CEP: 38 408 218. Uberlândia, MG. Tel. (34) 3477 0860/

Cel./WhatsApp: (34) 9 9766 8930 - CNPJ: 26 896 970/0001-00

www.culturatrix.com – contato.culturatrix@gmail.com

CASOS de POLÍTICAS de educação

como discutir a teoria na prática

Esta publicação foi viabilizada pelo Programa de Pós-Graduação-modalidade profissional, da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, como produto do projeto "Boas práticas em redes de sistemas de informação para a infância e a adolescência", executado no âmbito da Carta Acordo BRA 10/007, entre a Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - SNDCA, e a parceira com a cooperação internacional do PNUD e a Universidade de Brasília, tendo como gestora, a Fundação de Apoio à Pesquisa - FUNAPE.

Faculdade de Educação



PPGE
Modalidade Profissional



UnB



SNDCA - Secretaria
Nacional dos Direitos
da Criança e do
Adolescente

MINISTÉRIO DOS
DIREITOS HUMANOS
E DA CIDADANIA



FUNAPE

Fundação de
Apoio à Pesquisa



ANÍSIO
TEIXEIRA
GEPAT/UNB



culturatrix.

Sumário

PREFÁCIO	9
Raquel Oliveira Moreira Frederico Augusto Barbosa da Silva	
APRESENTAÇÃO.....	12
Remi Castioni	
PARTE I	
Capítulo 1 - POLÍTICAS PÚBLICAS: BREVE REVISÃO DA LITERATURA	14
Roger Pena de Lima Maria Valéria Jacques de Medeiros Remi Castioni	
Capítulo 2 – O ESTUDO DE CASOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO COMO ESTRATÉGIA DE ENSINO-APRENDIZAGEM	47
Maria Valéria Jacques de Medeiros Remi Castioni	
PARTE II	
ESTUDOS DE CASO	
Caso – 1:	
A FALTA DO LIVRO DIDÁTICO CAUSA TRANSTORNO AO MUNICÍPIO DE HEXACAMPEÃO - UM VELHO PROBLEMA NAS ESCOLAS PÚBLICAS BRASILEIRAS	58
Jacqueline Clara Queiroz	

Caso – 2: UM NOVO ENSINO MÉDIO PARA OS JOVENS DE SANTANA DO RIO NO ESTADO DE ESPERANÇA	80
Maria Valéria Jacques de Medeiros	
Caso – 3: AVALIAR PARA QUE?	107
Roger Pena de Lima	
Caso – 4: ESTILOS DE POLÍTICAS EM EDUCAÇÃO – É POSSÍVEL MELHORAR OS INDICADORES EDUCACIONAIS NO DISTRITO FEDERAL?	137
Remi Castioni	
Caso – 5: GESTÃO FINANCEIRA: O USO DOS RECURSOS DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA	155
Regina Gomes dos Santos	
Caso – 6: A PARTICIPAÇÃO DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB (CACS-FUNDEB) NA GESTÃO DE RECURSOS DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL.....	177
Robson Vila Nova Lopes	
Caso – 7: GESTÃO ASSOCIADA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O DESAFIO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NO CAMPO DA EDUCAÇÃO	200
Mônica Aparecida Serafim Cardoso	
SOBRE OS AUTORES.....	222

PREFÁCIO

CASOS DE POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO

A educação brasileira se constitui em um arranjo institucional complexo. A educação básica se desdobra e se configura na experiência de longo período da vida. Claro, a educação é um espaço da experiência subjetiva, mas também da mobilização de instrumentos jurídicos e administrativos próprios das políticas públicas.

Do ponto de vista da análise de política pública, a educação básica é conformada por instrumentos específicos que condicionam a implementação, como o Plano Nacional da Educação - PNE, a Lei de Diretrizes de Base - LDB, Base Nacional Comum Curricular - BNCC, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, Conselhos de Educação nos distintos níveis federativos, Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), indicadores, a exemplo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, entre outros elementos. Essa descrição não exaustiva mostra a complexidade dos instrumentos que vão sendo agenciados na materialidade da vida escolar cotidiana, que interpelam discursos e subjetividades e que foram mobilizadas como temas deste livro.

O livro é inspirado por experiências organizadas em torno de instrumentos de políticas públicas apresentando-as de forma didática, a partir de casos vividos ou imaginados, mas sem a perda de nuances e complexidades. O intuito se concentra em lançar outros olhares, a partir de casos práticos, que inspirem a busca de caminhos para soluções de problemas concretos, a partir da interação de questões do dia a dia. Há uma discussão atual sobre formação dos professores por estar mais distante da sua prática e o livro visa

contribuir na produção e publicação de estudos com a perspectiva prático-teórica.

O uso de casos para a descrição aprofundada de situações específicas já tem longa tradição em outras áreas e mesmo no âmbito da educação. Apesar da estrutura argumentativa organizada em torno de casos, cada texto segue os rastros de problemas gerais enfrentados pela educação básica. Nos capítulos do livro, pode-se perceber o vai e vem entre os casos e problemas gerais relacionados à implementação e avaliação das políticas públicas educacionais.

Exemplificamos. O uso de indicadores avaliativos, a exemplo do IDEB, pode ser visto em diferentes momentos e em diferentes textos do livro. Em uma situação ligou-se ao problema geral das relações entre indicadores, recursos e estilos de gestão e, em outra, o problema se deslocou para as relações entre tipo de avaliação, nesse caso a avaliação é de larga escala, e seus impactos na própria política, no desenvolvimento curricular, na pedagogia e na administração de redes educacionais. Da mesma forma, políticas específicas como a do livro didático puderam ser descritas nas suas performances próprias ou em relação a contextos mais amplos, como o das dificuldades trazidas pelas proposições de implementação da reforma do ensino médio e da nova base curricular.

Assim, a descrição de casos tem potencial para apresentar problemas gerais. Damos um exemplo definitivo. Diferentes capítulos discutiram “os caminhos do dinheiro” e seu sentido. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNBEB) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) são instrumentos de financiamento complementares acoplados com processos de participação e controle social, mas também com políticas de valorização do magistério, indução do Novo Ensino Médio (NEM), realização do Programa Nacional do Livro didático (PNLD), implementação do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e estão associados a administração cotidiana da educação básica. Também nesse caso, “o caminho do dinheiro” pode ser pensado em seus desafios instrumentais específicos, mas também associados a questões mais amplas como a das capacidades estatais, ou seja,

das capacidades técnico-políticas e operacionais-administrativas da educação básica como um todo. Essas relações foram tematizadas em diferentes textos, embora através de diferentes perguntas iniciais e desenvolvimentos específicos. Em certos momentos, assinalou-se os desafios relacionados à suficiência de recursos. Em outros momentos, foram focadas as dificuldades da implementação no contexto de capacidades institucionais limitadas e, ainda, os desafios da participação social.

Com isso, esperamos assinalar a qualidade e densidade da reflexão presente nos diferentes capítulos, mas também explicitar o potencial da argumentação apoiada em casos para a apresentação de problemas sistêmicos ou gerais. O desafio de apresentação da complexidade das políticas educacionais de forma clara, concisa, mas sem simplificação foi plenamente realizado. O que se pode esperar é que o livro inspire e multiplique iniciativas de igual qualidade.

Brasília, outono de 2023

Raquel Oliveira Moreira

Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal

Frederico Augusto Barbosa da Silva

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

APRESENTAÇÃO

O desafio do presente projeto editorial foi proposto por mim a um grupo de alunos de mestrado e doutorado, meus orientandos, integrantes do GEPAT – Grupo de Estudos e Pesquisas sobre a contribuição de Anísio Teixeira para a Educação Brasileira – do PPGE, Programas de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília. Cada aluno foi estimulado a desenvolver um caso para estudo, relacionado aos seus interesses de pesquisa.

Foram elaboradas sucessivas versões pelos autores e por fim chegou-se a um consenso de um roteiro comum que o leitor encontrará em cada caso. Elaboradas as primeiras versões, convidamos leitores externos para apreciarem o conjunto dos casos e mediante os *feedbacks* oferecidos por eles, cada autor chegou a uma versão final. Com satisfação, convidamos nossos primeiros leitores para prefaciarem o resultado final de nosso trabalho.

A obra está organizada em duas partes. Na primeira parte, um capítulo com uma breve revisão da literatura sobre políticas públicas, para fornecer fundamentos aos leitores para os estudos e reflexões sobre os casos. O segundo capítulo da primeira parte, argumenta sobre a pertinência da metodologia de estudo de caso como uma potente ferramenta de ensino-aprendizagem nos cursos de graduação em pedagogia e nas licenciaturas.

Foram inseridos vídeos curtíssimos que podem ser baixados no celular ou assistidos diretamente, acessando o link pelo leitor onde cada autor apresenta rapidamente a contribuição pretendida com o caso elaborado. Nossa intenção foi aproximarmos os leitores dos autores, e nesse sentido estimulamos professores e alunos a enviarem sugestões e relatos das aplicações dos casos em sala de aula para os e-mails dos autores, dessa forma, esta primeira edição poderá ser continuamente enriquecida e aprimorada.

Na segunda parte, o leitor encontrará sete casos sobre gestão educacional e os processos de ensino-aprendizagem no ambiente escolar, tendo

como pano de fundo a implementação de políticas educacionais. Os temas dos casos são os seguintes: livro didático, novo ensino médio, FUNDEB, PDDE, avaliação, estilos de gestão, consórcios públicos em educação.

Com este material didático queremos contribuir com o curso de pedagogia e com os demais cursos de formação de professores para o estudo de problemas contemporâneos na gestão da educação brasileira. O apoio do Programa de Pós-Graduação - modalidade profissional, que através das parcerias viabilizou esta obra, foi de fundamental importância para alcançar este formato. Desejamos que desfrutem desta contribuição para enfrentarmos juntos os desafios da educação brasileira.

Remi Castioni

Professor Titular da Faculdade de Educação da
UnB e coordenador do GEPAT

CAPÍTULO 1

POLÍTICAS PÚBLICAS: BREVE REVISÃO DA LITERATURA¹

Roger Pena de Lima
Maria Valéria Jacques de Medeiros
Remi Castioni

Nota 1. Capítulo elaborado como leitura introdutória aos estudos de caso com o objetivo de fornecer alguns fundamentos teóricos para a reflexão sobre políticas públicas e educação, sua gestão e implementação.

O campo de estudo de políticas públicas começa a se constituir a partir do final da década de 1950 e do início da década de 1960, em especial nos Estados Unidos e na Europa e se consolida no contexto da Guerra Fria e da crise do Welfare State, sendo marcado inicialmente por um forte interesse na análise da efetividade das políticas públicas (SOUZA, 2006).

A partir da Constituição de 1988 o campo das políticas públicas no Brasil ganha novo impulso no meio acadêmico.

No Brasil, o campo de políticas públicas adquiriu, em especial a partir da redemocratização e da descentralização promovida com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988), significativa tradição no meio acadêmico, com pesquisas produzidas



em diversas áreas do conhecimento baseadas em uma grande gama de abordagens teórico-metodológicas.

A despeito de sua trajetória do campo de estudo de políticas públicas no Brasil, autores como Melo (1999) e Souza (2006) defendem que os estudos sobre políticas públicas no Brasil ainda carecem de maior desenvolvimento teórico-conceitual e metodológico. Dentre as maiores fragilidades que os autores apontam, destacam-se a concepção de que os processos de formação de agenda, formulação, implementação e avaliação de políticas públicas são processos de caráter eminentemente técnicos, lineares e racionais, a fragmentação das análises e a pouca atenção dada aos contextos políticos, sociais e econômicos.

A literatura especializada construiu no decorrer da trajetória desse campo de estudos constructos que buscam definir o que são políticas públicas. Dentre as diversas contribuições de autores nacionais e internacionais, apresentaremos as reflexões produzidas por Easton (1953), Jenkins (1978), Wildavsky (1979), Souza (2006) e Secchi (2013).

Para Easton (1953, p. 25) “uma política (policy) é uma teia de decisões que alocam valor”, definindo as ações estatais e sociais. Já Jenkins (1978, p. 15) define a política como um “conjunto de decisões inter-relacionadas, concernindo à seleção de metas e aos meios para alcançá-las, dentro de uma situação especificada”.

Wildavsky (1979, p. 387) lembra que “o termo política é usado para referir-se a um processo de tomada de decisões”, mas também ao produto desse processo, se “constituindo em ações para dar respostas aos mais variados anseios e problemas sociais, visando garantir direitos, solucionar questões conflituosas, ou planejar a intervenção estatal”, a médio e longo prazo, e são marcadas por tensões, embates, conflitos e divergências.

Dentre as diversas fontes disponíveis para o tratamento da temática em tela, optamos por aprofundar a discussão teórico-conceitual a partir do trabalho de Secchi, que tem a virtude de realizar um amplo esforço de revisão da literatura sobre políticas públicas. Na concepção do autor, “políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões” (SECCHI, 2013, p.1).

A discussão sobre a definição de política pública conduzida por Secchi (2013) se baseia em três questões fundamentais:

1. Políticas públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais, ou também por atores não estatais?
2. Políticas públicas também se referem à omissão ou à negligência?
3. Apenas diretrizes estruturantes (de nível estratégico) são políticas públicas, ou as diretrizes mais operacionais também podem ser consideradas políticas públicas? (SECCHI, 2013, p.2).

A resposta para tais questões traz importantes reflexões a respeito das políticas públicas, seus modos de formulação, implementação e avaliação e seus resultados.

A abordagem estatista e a abordagem multicêntrica.

A fim de responder à primeira questão, recorreremos às duas perspectivas consolidadas na literatura: a abordagem estatista (ou estadocêntrica) e a abordagem multicêntrica (ou policêntrica). Na abordagem estatista, a política pública só é produzida por atores estatais. É nesta linha que Saravia identifica as definições dos dicionários de ciência política: “[...] a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante”. (SARAVIA, 2006, p.31). Para essa abordagem, o poder imperativo do Estado é a característica basilar, encontrada em boa parte das definições de políticas públicas. A abordagem multicêntrica por sua vez admite o protagonismo de organizações não estatais na constituição das políticas públicas. Nesta perspectiva é reconhecida a existência de vários centros de decisão, sendo tal abordagem ancorada em teorias como a da governança pública, da coalizão de defesas e das redes de políticas públicas. É o protagonismo no processo

decisório, que envolve a formulação de uma política pública, que distingue as abordagens assinaladas.

A segunda questão apresentada por Secchi, guarda relação com a definição de Monteiro (1982, p. 12) que afirma que uma política pública é "[...] um curso de ação (ou inação) conscientemente escolhido e orientado para um determinado fim". Nesse ponto, é preciso fazer uma distinção entre a falta de uma política pública e a inação de um ator durante uma das fases da política. Seguindo a argumentação de Secchi (2013, p.6), a política pública deve ser entendida como uma diretriz e, desta forma, a diretriz pode ou não ser implementada. Entretanto, não se pode aceitar a ausência de diretriz como uma política pública.

O terceiro questionamento aborda a questão do nível de diretriz da política pública: estratégica, intermediária ou operacional. Alguns autores defendem que apenas as diretrizes estruturantes (de nível estratégico) poderiam ser consideradas nas análises de políticas públicas. Nessa perspectiva seriam desconsiderados programas, planos ou projetos, uma vez que esses se referem às diretrizes intermediárias ou operacionais.

Apresentados os conceitos sobre políticas públicas, faremos a categorização dos principais modelos de análise de políticas públicas: o ciclo de políticas públicas (Lassell, 1971; Souza, 2006; Lotta, 2010), o modelo das coalizões de advocacia (SABAITER; WEIBLE, 2007; JENKINS-SMITH ET AL, 2018) e a abordagem do ciclo das políticas públicas (Ball, Bowe e Gold, 1992; MAINARDES, 2006).

O ciclo das Políticas Públicas

O ciclo das Políticas Públicas se constitui em um modelo largamente utilizado e que se organiza por um conjunto de estágios, que vão desde o momento em que o debate em torno de uma problemática chega à esfera pública, até a avaliação de seus resultados, formando assim um ciclo de políticas públicas.

O ciclo de políticas públicas é uma ferramenta analítica.

Desde seu desenvolvimento inicial por Lassell (1971), o ciclo de políticas públicas se constituiu como uma ferramenta analítica que contribui para tornar clara e didática a discussão sobre o tema. As críticas alertam para a necessidade de não se considerar as fases como rígidas etapas sequenciais, ou seja, é possível que as sequências se alternem e as fases se misturem. Sendo assim, mais importante do que a sequência que o ciclo apresenta é o entendimento de que a política pública é composta por estágios que possuem características específicas.

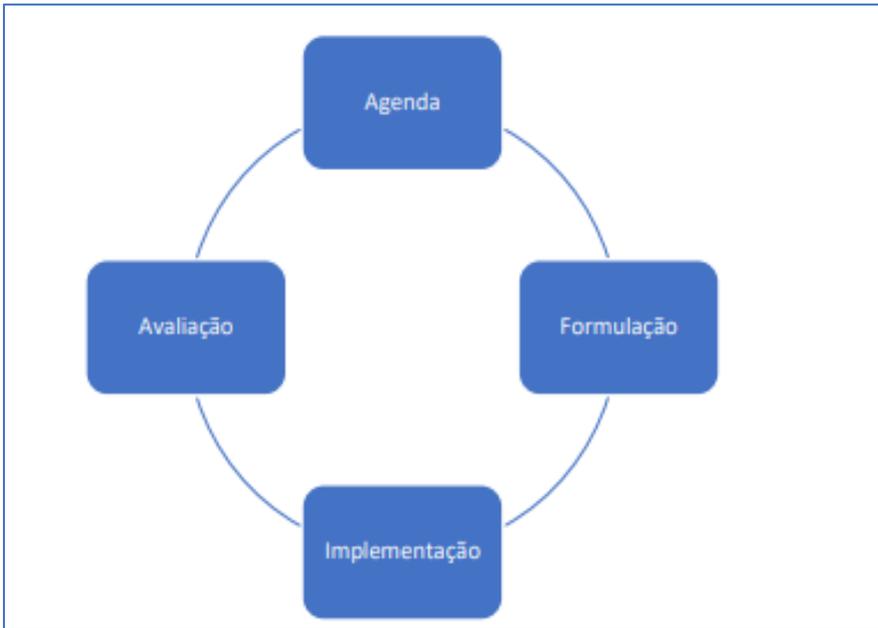
Entre os principais trabalhos conceituais sobre o ciclo das políticas públicas, destacaremos as considerações produzidas por Lassell (1971), Souza (2006) e Lotta (2010).

Em importante abordagem, Lasswell (1971), precursor deste modelo analítico, dividiu o ciclo das políticas públicas em sete estágios distintos: 1) informação; 2) promoção; 3) prescrição; 4) invocação; 5) aplicação; 6) término e; 7) avaliação.

No Brasil, Celina Souza (2006) conceituou o ciclo das políticas públicas como um processo dinâmico e inter-relacionado que pode ser dividido da seguinte forma: 1) definição de agenda; 2) identificação de alternativas; 3) avaliação das opções; 4) seleção das opções; 5) implementação e; 6) avaliação.

Lotta (2010), autora que caracteriza o ciclo das políticas como um conjunto interligado por processos contínuos, e muitas vezes sobrepostos metodologicamente, propõe que o ciclo seja organizado em quatro estágios: agenda, formulação, implementação e avaliação (Figura 1):

Figura 1. O ciclo das políticas públicas



Fonte: Lotta (2010). Elaboração própria.

A literatura define a fase de agenda como aquela no qual os assuntos e reivindicações são trazidos à tona e debatidos na esfera pública. É nesse momento em que grupos específicos apresentam suas demandas (*inputs*) e começam a exercer influência no debate público. Uma questão primordial a ser compreendida nesse momento é como um problema vem à tona e que processos de disputa se constroem em torno do assunto (Souza, 2006), a partir da atuação coalizões de interesse (Teixeira, 2002). Lotta (2010) ressalta que quatro questões precisam ser compreendidas na fase de Agenda: como está organizada a arena onde se travará o debate? como são estabelecidas as regras para legitimar o debate?; quem são os atores que constroem a agenda? e; quais os seus interesses e como os problemas conseguem ganhar espaço dentro da agenda?

No que se refere à formulação, Lotta (2010) a define como o momento em que uma política pública começa a ser formalmente planejada,

ou seja, o momento em que os *inputs* levam à tomada de decisões a respeito das possibilidades de ação para responder a uma demanda ou problema (*outputs*). Já Souza (2006), percebe o estágio da formulação como o momento no qual os governos definem seus propósitos e constroem ações concretas para produzir os resultados esperados.

A literatura ressalta que essa fase é permeada por “pressões, mobilizações, alianças ou coalizões de interesses” (TEIXEIRA, 2002, p. 5), requerendo dos analistas de políticas públicas uma visão acurada acerca das disputas, dos polos antagônicos de poder e dos atores que influenciam a formulação, pois “as disputas políticas e as relações das forças de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos formulados e implementados” (FREY, 2000, p. 213).

A implementação, por seu turno, é definida por Hill (2006) como o momento de tradução das políticas que emergiram do complexo processo de formulação e se constitui pelo planejamento concreto de ações e da mobilização do aparelho estatal para a efetivação da política.

Na visão de Hill (2006), a implementação pode ser definida como o momento de tradução das políticas que emergiram do complexo processo de formulação, no qual foram decididos os caminhos para solucionar uma problemática, e se constitui pelo estabelecimento do planejamento concreto das ações necessárias para a consecução dos objetivos propostos, por meio da organização do aparelho do Estado, com seus recursos financeiros, materiais, humanos e tecnológicos, bem como pela organização de planos de execução sistematizados.

Arretche (2002), por sua vez, aponta que a análise do processo de implementação de uma política pública é fundamental, pois esse momento traz mudanças substanciais no desenho original concebido durante a fase de formulação de uma determinada política. Assim, cabe aos analistas de políticas públicas deterem-se com bastante precisão na organização, nos programas, nas ações, na compreensão e na adesão dos agentes de implementação em relação ao que foi formulado, verificando se há compasso entre o que está sendo realizado e as intenções estabelecidas pelos formuladores.

Agentes de implementação modificam as políticas.

Assim, à luz das concepções teóricas apresentadas, percebe-se que os agentes de implementação acabam por modificar a política pública no decorrer do seu ciclo, levando-a muitas vezes a resultados diametralmente opostos daqueles que foram concebidos. Para D’Ascenzi e Lima (2013, p.104) “isso se dá porque a interpretação da estrutura normativa de uma política pública é influenciada pelas concepções de mundo dos atores que irão executá-la e de suas condições materiais. Desse amálgama nasce a política pública”.

A literatura aponta que a análise da implementação de políticas públicas surge tendo como foco os processos decisórios e hierárquicos, centrando a atenção nas decisões de cima para baixo, sendo, segundo Lotta (2010), e percebida como um processo no qual as políticas formuladas e legitimadas por instâncias superiores, seriam transformadas pelos setores administrativos em práticas e ações a serem implantadas por burocratas. Essa perspectiva de análise, denominada de *policy-centred*, marcada pela visão weberiana de burocracia, percebia a implementação como um processo neutro, tornando “a política pública como um processo de determinação de objetivos e tomadas de decisão racionais, a partir da separação entre administradores e políticos” (LOTTA, 2010, p. 28), pois desconsiderava as tensões e a influência dos agentes de implementação nesse processo.

Em oposição a essa perspectiva, teóricos começaram a apontar as fragilidades em relação à perspectiva *policy-centred*, e chamaram a atenção para o fato de que alguns fatores intervêm na implementação de políticas públicas, as afastando muitas vezes daquilo que foi formulado. Entre esses teóricos devemos destacar os trabalhos realizados Pressman e Wildavsky (1973), onde apontavam que o processo de implementação deveria ser percebido como algo contínuo, permeado por barganha e negociação.

Modelo *top-down* e modelo *botton-up*.

Essas duas perspectivas levaram à elaboração de dois modelos básicos de análise de implementação amplamente utilizados: o modelo *top-down* (de cima para baixo) e o modelo *botton-up* (de baixo para cima).

O modelo *top-down* atribui centralidade aos planos e normas, deixando clara a distinção entre a política e a administração, e se baseia na necessidade de garantir o controle, em um processo no qual a ação dos implementadores seria controlada pelos níveis hierárquicos superiores. Em oposição ao centralismo dado aos planos e normas e à necessidade de controle, o modelo *botton-up* desloca a centralidade para os atores e suas ações, pois nessa visão a política é ressignificada no momento de implementação por parte dos atores responsáveis. Assim, “essa perspectiva vê a política pública como flexível e apta a se adaptar a possíveis contingências e alterações, e são justamente esses fatores que levam aos diferentes resultados possíveis” (Lotta, 2010, p. 31).

Por fim, a fase de avaliação de políticas públicas é um processo que pode ocorrer em momentos distintos, podendo ser ex-ante, no seu decorrer, ou ex-post. Segundo Lotta (2010, p. 27) o processo de avaliação de políticas públicas garante “um readequamento e realinhamento da política pública, garantindo a ela um posicionamento mais correto na busca dos impactos desejados”.

O modelo das Coalizões de Advocacia (ACF)

Os primeiros estudos sobre coalizões de advocacia surgiram na década de 1950 com a publicação de trabalhos seminais em psicologia sobre o comportamento de indivíduos em pequenos grupos que interagem entre si (VINACKE; ARCKOFF, 1957) e se desenvolveram no decorrer da década de 1960 por meio da produção de diversos estudos experimentais que objetivavam compreender como se formam coalizões e como os atores atuam para maximizar seus ganhos (GAMSON, 1961).

Esses estudos buscavam romper com a perspectiva racionalista que marcava os estudos iniciais sobre políticas públicas (LASSWELL, 1951) a partir de bases teóricas como a Teoria da Racionalidade Limitada (SIMON,

1959) que estabelece críticas ao excesso de racionalismo e defende que os *policy makers* (decisores políticos) atuam sob racionalidade limitada, submetidos a vieses de interpretação e a heurísticas simplificadoras (KAHNEMAN; TVERSKY, 1974) em um ambiente no qual o desenvolvimento das políticas públicas é permeado por disputas, conflitos de interesse, sistemas de crenças e interações entre atores e níveis de governo.

A partir do desenvolvimento de modelos teóricos sobre formação de coalizões governamentais e da necessidade de construção de modelos teóricos para a análise de políticas públicas, Sabatier (1988), com posterior colaboração de Jenkins-Smith (1993) e Cristipher Weble (2007), propôs o Advocacy Coalition Framework (ACF), ou Modelo de Coalizões de Advocacia, abordagem de análise de políticas públicas que busca compreender o processo das políticas públicas, com foco nos padrões de mudanças por que passam e no aprendizado orientado às próprias políticas públicas a partir da atuação de coalizões que operam no sentido de defender suas próprias convicções.

O estudo dos mecanismos de intermediação de interesses é o campo da ACF.

O ACF fornece ao campo de análise de políticas uma visão alternativa ao modelo temporal do ciclo das políticas públicas ao adotar como princípio epistemológico o estudo de mecanismos de intermediação de interesses com características pouco exploradas em outras abordagens, focando seu interesse em questões como as interações não hierárquicas, as complexidades legal e substantivas das políticas públicas, a baixa formalização de informações e recursos, a interação entre variados níveis de governo, a participação de múltiplos atores com interesses distintos, a atuação de grupos e redes de especialistas e a influência de organizações internacionais, entre outros fatores (CAPELARI; ARAÚJO; CALMON, 2015), permitindo “analisar as políticas públicas de maneira mais dinâmica, considerando os

processos de formação de agenda, formulação, implementação e avaliação numa perspectiva não linear” (MA; VIEIRA, 2020, p. 164).

A fim de compreender de forma dinâmica as políticas públicas, as análises orientadas pelo ACF são realizadas a partir da delimitação de um subsistema, conceituado “como um conjunto de atores, individuais ou coletivos, de organizações públicas ou privadas, ativa e regularmente preocupados com determinado campo das políticas públicas” (CAPELARI; ARAÚJO; CALMON, 2015, p.92), que atuam e se especializam em determinado campo e formam coalizões objetivando influenciar as decisões nesse campo a partir de um conjunto de crenças (JENKINS-SMITH ET AL, 2018).

O agrupamento de atores em torno de uma coalizão é realizado por meio da convergência de crenças, havendo, contudo, atores que não se acomodam em nenhuma das coalizões, como por exemplo, consultores, assessores, pesquisadores e burocratas, que participam do processo apenas para oferecer suas habilidades técnicas (OLIVEIRA; FILHO, 2022).

As crenças envolvem um conjunto complexo de “valores prioritários, percepções acerca de importantes relações causais, percepções sobre a situação mundial e sobre a eficácia dos instrumentos de políticas públicas” (SABATIER, 1988, p. 132) e, em geral, se observa que a crença das pessoas corresponde à crença das instituições as quais representam.

O sistema de crenças é descrito a partir de uma estrutura em 3 camadas, conforme a Figura 1. Há que se observar que quanto mais próximo do centro da figura, mais difícil é alterar as convicções da coalizão:

Figura 2. O sistema de crenças e suas camadas.



Fonte: Adaptado de SUMIYA; SANO, 2021.

No núcleo dos sistemas de crenças estão as Convicções Centrais Profundas (*deep core beliefs*), ou seja, o núcleo duro, que conferem a orientação ideológica ao ator ou coalização, sendo compostas por “valores a partir dos quais o indivíduo irá interpretar o mundo, ou seja, apresentam um caráter normativo” (SUMIYA; SANO, 2021, p. 5). Essas crenças são, portanto, mais estáveis e predominantemente normativas e tendem a se manter estáveis por longos períodos de tempo. São exemplos a orientação conservadora ou liberal.

Em um patamar intermediário estão as Convicções Centrais da Política (*policy core beliefs*) que emanam das convicções centrais profundas e têm como objetivo concretizá-las. São crenças sobre os fundamentos da política pública e incluem as estratégias básicas, os preceitos normativos centrais, os instrumentos de políticas públicas e as relações causais. As Convicções Centrais da Política Pública, em geral, são o fator aglutinador e mantenedor das coalizões. Havendo dissonâncias nesses componentes, costuma-se perceber uma subdivisão ou a criação de uma nova coalizão.

Por último, estão as crenças secundárias (*secondary beliefs*), que possuem escopo mais restrito e são formadas com base em questões empíricas mais específicas verificadas ao longo da discussão interna ao subsistema. Têm caráter conjuntural e instrumental, sendo identificadas como os meios pelos quais se atingirá o resultado político retratado pelas crenças principais de política. Assim sendo, é comum que sofram diversas alterações ao longo da evolução do subsistema e da maturação de determinada solução política.

Dentro do subsistema, a hipótese teórica central é de que os atores devem demonstrar um grau maior de consenso em questões centrais de política e menor quanto a aspectos secundários, podendo ocorrer de alguns atores abrirem mão de crenças secundárias antes de demonstrarem fraqueza para o restante das coalizões. A regra geral é que o subsistema possua certo grau de conflito entre duas ou mais coalizões, mas é verificada também a ocorrência de casos em que uma das coalizões é dominante, ditando a condução das políticas daquele subsistema frente a coalizões com menor força para fazer valer as suas crenças.

Na ACF a unidade de análise é o subsistema.

A fim de garantir rigor metodológico, no ACF a unidade de análise mais adequada para compreender os processos de formulação ou as mudanças ocorridas nas políticas públicas ao longo de uma trajetória é o subsistema, compreendido “como um conjunto de atores, individuais ou coletivos, de organizações públicas ou privadas, ativa e regularmente preocupados com determinado campo das políticas públicas” (CAPELARI; ARAÚJO; CALMON, 2015, p.92), que buscam se especializar em subsistemas políticos e formar coalizões objetivando influenciar as decisões nesse campo a partir de um conjunto de crenças (JENKINS-SMITH ET AL, 2018).

Os subsistemas contêm um diverso conjunto de atores, que deverão ser agregados em grupos que reduzam a sua quantidade para tornar a análise factível, formando dessa forma as coalizões de defesa, que podem ser

definidas “como um conjunto de pessoas oriundas de diversas posições que compartilham um sistema de crenças e aparentam um grau não trivial de coordenação das atividades ao longo de um tempo” (OLIVEIRA; FILHO, 2022, p. 644).

O agrupamento de atores em torno de uma coalizão é realizado por meio da convergência de crenças, havendo, contudo, atores que não se acomodam em nenhuma das coalizões, como por exemplo, consultores, assessores, pesquisadores e burocratas, que participam do processo apenas para oferecer suas habilidades técnicas (OLIVEIRA; FILHO, 2022). A posição dos indivíduos tende a ser a posição das organizações a que pertencem, quando atuam em nome delas (INGOLD, VARONE, 2011). A partir dessa premissa são realizadas agregações desses atores/organizações em coalizões de advocacia, estruturadas, sobretudo, em função do compartilhamento de crenças e de estratégias de ação coordenadas.

Subsistemas são independentes e sofrem interferências de outros subsistemas.

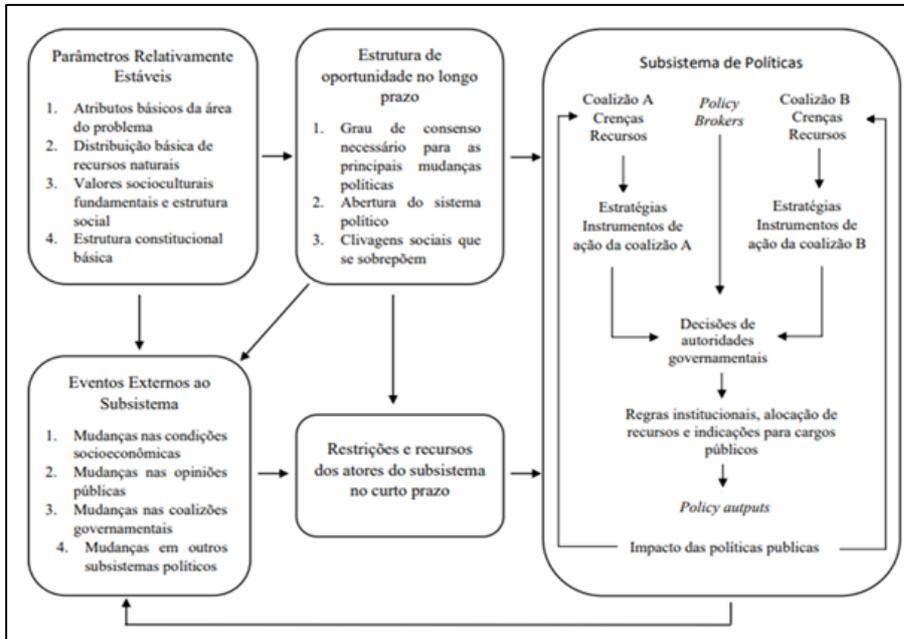
Os subsistemas não são totalmente independentes, estão sujeitos a eventos externos e a interferência de outros subsistemas (Weible, Sabatier e McQueen, 2009). Podem em muitos casos serem sobrepostos ou parte de subsistemas maiores (Política Educacional – Política de Avaliação Educacional).

Como forma de garantir rigor metodológico e propiciar um *framework* que facilite a análise, o uso de diagramas para representar os fluxos e relações entre os conceitos do ACF e o fluxo da mudança de política é bastante comum aos trabalhos que utilizam o ACF. O diagrama mais observado nos trabalhos, baseado no texto de Sabatier e Weible (2007), traz cinco elementos centrais: (1) parâmetros relativamente estáveis, (2) eventos externos ao subsistema, (3) estruturas de oportunidade no longo prazo, (4) restrições e recursos dos atores do subsistema no curto prazo, e (5) o “próprio” subsistema de política. Nesse último, estão representadas as coalizões que competem pela condução da política pública, sendo

condicionados direta ou indiretamente pelos elementos externos ao subsistema.

Na figura 2, a seguir, é apresentado o diagrama base do ACF na sua versão mais recente (Jenkins Smith et al., 2014).

Figura 2: Framework do ACF (Jenkins Smith et al., 2014).



Fonte: Jenkins Smith et al., 2014.

Dessa representação, depreende-se que as coalizões possuem crenças estabelecidas e empregam seus recursos em estratégias políticas que levem à adoção das suas preferências na tomada de decisão pelas autoridades governamentais, criando assim regras institucionais, resultados e impactos políticos. Esses desdobramentos possuem também um caráter recursivo sobre as características das coalizões, tornando o processo de gestão política interativo.

Na dinâmica interna do subsistema, além das crenças, são trabalhados os recursos das coalizões e seus atores. Eles fazem parte do conjunto de

fatores que influenciam o comportamento dos atores e a formulação da política pública. No total são seis os recursos destacados pelos autores do ACF, quais sejam: posição de autoridade, opinião pública, conquista de informação, mobilização de “tropas”, recursos financeiros e liderança hábil (SABATIER & WEIBLE, 2007).

As divergências quanto às crenças tendem a dificultar o processo de negociação e mudança nas políticas públicas. O processo de resolução de conflitos entre coalizões geralmente é complexo, sobretudo porque os atores de diferentes coalizões percebem o mundo mediante lentes distintas. Os níveis de conflito, que variam de acordo com o subsistema e o tempo, serão proporcionais ao grau de incompatibilidade entre as principais crenças das coalizões concorrentes.

Os *parâmetros relativamente estáveis* representam um conjunto de variáveis bastante estáveis que podem se manifestar tanto dentro quanto fora do subsistema. Esses fatores tem a característica de limitar a gama de alternativas e recursos à disposição dos atores do subsistema. As variáveis que compõe tais parâmetros têm larga relação com as características do regime institucional que envolve a área em questão. Os atributos básicos do problema (área), a distribuição básica dos recursos naturais, os valores socio-culturais fundamentais e estrutura social e a estrutura legal traduzem esses fatores (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993).

O conjunto de mudanças conjunturais formam os *eventos externos ao subsistema*, e se relacionam às oportunidades e restrições que condicionam a ação dos atores no interior do subsistema. Constituem-se nos elementos mais dinâmicos capazes de promover a mudança principal nas políticas (*major policy change*). Têm o potencial de alterar rapidamente a lógica do subsistema, na medida que catalisam a prevalência de algumas crenças em detrimento de outras. A sua relevância é também atribuída ao fato de os atores possuírem pouco controle sobre a sua oscilação (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). São descritas por Jenkins-Smith et al. (2014) como sendo compostas por mudanças (1) nas condições socioeconômicas; (2) na opinião pública; (3) nas coalizões governamentais; e (4) em outros subsistemas.

Possuem também papel relevante os fatores que modulam o impacto dessas mudanças sobre o subsistema no curto e no longo prazo. As

restrições e recursos dos atores do subsistema respondem pelo curto prazo, abrangendo a relação de recursos que podem canalizar as alterações conjunturais, indo além de recursos somente financeiros. Sabatier e Weible (2009, pp. 201-202) apresentam tipologia com seis categorias de recursos: (A) autoridade formal para tomar decisões políticas; (B) opinião pública; (C) informação; (D) mobilização; (E) recursos financeiros; e (F) lideranças habilitadas.

O segundo modulador trata-se da componente contextual em que as coalizões operam – as estruturas de oportunidade de longo prazo. Seu papel é de mediação entre os parâmetros relativamente estáveis e o subsistema. Sua introdução no *framework* deu-se em 2007, em revisão promovida por Sabatier e Weible, devido às críticas que o ACF recebia por ser supostamente só aplicável ao pluralismo americano, em que existem múltiplos atores e abertura política suficiente para que defendam os seus interesses. Assim, foram apontados 3 (três) fatores que afetam os recursos e o comportamento das coalizões de advocacia: (1) grau de consenso necessário para a mudança política ampla; (2) abertura do sistema político; e (3) clivagens sociais que se sobrepõem.

As mudanças ocasionadas nas políticas públicas, segundo os autores, derivam de fatores internos ao subsistema e de fatores exógenos a ele. Por meio da composição interna, são descritos no ACF três mecanismos de mudanças: (1) oriunda de aprendizado orientado às políticas públicas; (2) choques internos; e (3) acordos negociados (SABATIER; WEIBLE, 2007).

O aprendizado causa mudanças duradouras por motivar revisões nos objetivos políticos do subsistema. Suas raízes advêm da experiência e de novas informações trazidas por cientistas e técnicos. Os choques internos são vistos como fatores importantes que podem gerar mudanças na política pública e são entendidos como eventos que atraem a opinião pública, ressaltam vulnerabilidades, falhas, negligências e trazem novas informações para dentro do processo político. Com o acordo negociado, último fator interno de mudança, o ACF passa a proporcionar uma visão mais consistente a respeito da identificação de condições sob as quais acordos envolvendo mudanças importantes na política pública são gerados entre as coalizões que anteriormente se encontravam em conflito.

A abordagem do Ciclo das Políticas Públicas: contribuições para a análise de políticas educacionais.

Na área de educação, a partir dos anos de 2000, sob a influência do pesquisador inglês Stephen Ball, professor do Instituto de Educação da Universidade de Londres, surge uma outra interpretação, que é incorporada por seus ex-orientandos no Brasil e que ganhou terreno na produção de teses e dissertações.

Na literatura produzida a partir das contribuições de Ball, Bowe e Gold (1992), que foram adaptadas na América Latina pelos trabalhos de Mainardes (2006; 2009), de Mainardes, Ferreira e Tello, (2011) e Tello (2013) trata-se de uma proposta analítica constituída por três contextos principais: o contexto de influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática. Tais contextos não constituem uma sequência linear; estão relacionados entre si. Nessa abordagem, a linearidade e o reducionismo de outros modelos analíticos dão espaço à interpretação crítica e dialética do complexo processo histórico, político, econômico e cultural a que se submetem a realização das políticas públicas.

Dessa forma, os autores questionam os modelos que analisam as políticas isoladamente e desconsideram os diversos contextos envolvidos. Ball, Bowe e Gold (1992) estão entre os que “rejeitam os modelos de política educacional que separam as fases da formulação e implementação porque eles ignoram as disputas e os embates sobre a política e reforçam a racionalidade do processo de gestão” (MAINARDES, 2006, p. 49).

Caminhando nesse sentido, Ball, Bowe e Gold (1992) formularam a abordagem do ciclo de políticas (*policy cycle approach*), considerada como um método, uma maneira de pesquisar e teorizar as políticas. Interessante observar que no espanhol o termo cunhado por Ball para denominar o seu método foi traduzido como estudios de trayectorias de políticas (GONZÁLEZ; PAZ, 2013), o qual, a nosso ver, se aproxima mais do pensamento do autor, visto que o termo “ciclo” remete ao imaginário de fases (algo linear) e o termo “trajetória” conota algo processual e dinâmico.

Essa abordagem destaca a natureza complexa e controversa da política educacional, enfatiza os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local e indica a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise de políticas educacionais (MAINARDES, 2006, p. 49).

Dessa maneira, a abordagem do ciclo de políticas contempla os espaços de implementação como lócus de (re)interpretação dos sentidos e significados das políticas. Sobre isso, Mainardes e Gandin (2013) explicam que as políticas não são meramente implementadas. Elas são reinterpretadas, recriadas no contexto da prática, por meio de ajustes, adaptações e criações.

A Rede Latino-americana de Estudos Epistemológicos em Política Educativa (ReLePe).

Recentemente, com o objetivo de constituir um campo teórico consistente de análise das políticas educacionais, foi formada a Rede Latino-americana de Estudos Epistemológicos em Política Educativa (ReLePe), cujo objetivo, no caso do Brasil, é influenciar a produção teórica em que estariam os programas de pós-graduação em educação cadastrados na base da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e, em particular, os que têm como objeto a análise de políticas educacionais.

A abordagem de governança em políticas públicas de educação

O conceito de governança, no modelo teórico desenvolvido por Guy Peters e Jon Pierre² (2016) é explicado a partir de cinco “funções de governança” em políticas públicas: tomada de decisão, seleção de objetivos, mobilização de recursos, implementação e avaliação-feedback-aprendizagem.

Cinco funções de governança em políticas públicas.

Nota 2. Os professores Guy Peters e Jon Pierre são parceiros em pesquisas sobre governança e autores de obras em conjunto. Guy Peters é professor da University of Pittsburgh nos EUA e Jon Pierre é professor University of Gothenburg, na Suécia.

Para Pierre e Peters (2016) a tomada de decisão é a etapa que dispara o processo de governança, mas é também uma função presente em todas as demais etapas que a sucedem. A tomada de decisão é uma tarefa inerentemente política, trata-se de uma tarefa central de governo. Como característica essencial da governança, a tomada de decisão é um processo tanto formal quanto social para os autores.

A dimensão formal da tomada de decisão pressupõe um alto grau de programação, enquanto a dimensão social destaca as muitas contingências na tomada de decisão pública que se originam, teoricamente, de uma ampla consulta à sociedade. Nesse sentido a governança envolve a ligação de vários atores engajados em uma variedade de funções de governança que precisam se encaixar bem para produzir uma direção eficaz. Um elemento central de uma análise comparativa de governança, portanto, passa a ser a forma como as decisões são tomadas e a mistura de elementos formais e sociais de tomada de decisão.

Nota 3. Lei Federal no. 130005 de 25 de junho de 2014 que aprova o PNE e dá outras providências.

Vejamos por exemplo o Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024, ele é o documento vigente no Brasil, aprovado em Lei Federal³, que define 20 metas da educação pública brasileira para o presente decênio. A governança da execução do PNE, com foco nessas metas, é atribuição do Ministério da Educação-MEC, que realiza também o monitoramento e avaliação das metas por meio do Instituto Nacional de Pesquisas Anísio Teixeira -INEP. A citada Lei define que além do MEC são responsáveis pelo monitoramento e a avaliação periódica do PNE a Comissão de Educação da Câmara

Nota 4. O Fórum Nacional de Educação foi criado pela Portaria Ministério da Educação n.º 1.407 de 14 de dezembro de 2010, publicada no Diário Oficial da União de 16 de dezembro de 2010, e instituído por lei com a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), pela Lei 13.005, de 24 de junho de 2014.

dos Deputados, a Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, o Conselho Nacional de Educação (CNE) e o Fórum Nacional de Educação⁴.

As prioridades da política de educação brasileira até 2024 foram claramente definidas nas 20 metas do PNE. Atingir essas metas é uma tarefa de gestão da educação, que implica em mobilizar e articular atores na esfera federal, estadual e municipal. Estamos falando de “coordenação de entes federados”: União, estados, municípios. Fazer com que essas metas sejam alcançadas é um desafio de implementação de políticas públicas de educação.

O alcance das metas do PNE é, portanto, uma tarefa de governança de políticas públicas com articulações em diferentes níveis de governo, envolvendo 26 Estados da Federação e o Distrito Federal e os 5.570 municípios brasileiros.

A governança de políticas públicas no federalismo brasileiro é um desafio.

Em nosso modelo federativo a governança de uma política pública federal de educação é um processo de alta complexidade. A Constituição Federal de 1988 concede autonomia aos estados e distrito federal e aos municípios, portanto cada ente federativo é autônomo em poderes e atribuições, cada ente é um universo único. Ao mesmo tempo a Constituição define que todos os entes têm obrigações constitucionais comuns e que devem operar em regime de colaboração.

Nesse sentido, as relações entre as partes constitutivas da federação, chamadas de relações intergovernamentais, referem-se a uma forma particular de Estado que envolve extensiva e contínua relação entre o governo

federal e os governos subnacionais. Essa ligação supõe negociação e barganha na formulação e implementação de políticas públicas. As relações intergovernamentais são, portanto, o modo como se concretiza a cooperação em países federativos. (ABRUCIO e SEGATTO, 2016)

Nota 5. SEGATTO, Catarina e Fernando Luiz Abrucio. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. In: **Revista Brasileira de Educação** v. 21 n. 65 p 411- 429 abr.-jun. 2016t

Um estudo⁵ sobre a cooperação na nossa federação heterogênea se propôs a verificar como acontece o regime de colaboração na educação, em seis estados brasileiros. Os resultados do estudo apontaram primeiramente que em educação é impossível considerar um padrão único de atuação dos estados, quanto às suas funções e ao contexto intergovernamental, pois as diferenças entre os estados – institucionais, socioeconômicas e de escolhas políticas - modificam a experiência da coordenação federativa.

Um segundo aspecto é que acontece uma sobreposição de competências entre estados federativos e seus municípios quanto ao ensino fundamental, eles concorrem na realização da política federal proposta. A conclusão é que não bastam ações coordenadoras do governo federal, os estados precisam assumir uma coordenação competente. O terceiro aspecto é que nas políticas educacionais são raros os programas federais que exigem que a coordenação regional seja dos estados, em alguns casos o estado faz uma mediação, por iniciativa própria. Portanto a articulação entre governo federal e estados precisa aumentar significativamente no que se refere à dinâmica política e gerencial da educação.

Por fim os autores argumentam, em quarto lugar, que os estados podem desempenhar um papel de coordenação na educação, mas não significa que esse processo tenha que ser homogêneo na Federação brasileira.

A governança das políticas públicas de educação nos estados no federalismo brasileiro é heterogênea.

A desigualdade de atuação dos estados deve-se não só a diferenças socioeconômicas, mas a critérios político-institucionais. (...) o estado mais rico da Federação, São Paulo, não tem uma política tão ativa de coordenação, como o Ceará, ou de cooperação, como Mato Grosso do Sul, Acre e Minas Gerais. É provável que o tamanho da rede paulista e sua enorme complexidade expliquem parte dessa diferença, mas a trajetória e as escolhas referentes à política não podem ser negligenciadas. (...) Conclui-se, portanto, que as diferenças entre os estados precisam entrar no arcabouço analítico daqueles que estudam a relação entre federalismo e políticas públicas no Brasil. Em alguns lugares, o governo estadual será mais central, em outros, em menor medida, mas em todos o seu papel é chave para entender o processo de coordenação nos municípios. (ABRUCIO e SEGATTO, 2016)

No caso da educação, além dos diferentes níveis de governo com suas competências e responsabilidades a entrega da política ao cidadão acontece numa instância ainda menor, a escola.

Por meio dos estudos de caso que serão estudados neste livro vamos conhecer desafios de implementação e gestão da política na escola. A seguir as 20 metas do PNE, que são a síntese da política educacional brasileira e uma referência importante para contextualização dos casos que serão estudados.

Metas do PNE 2014-2024⁶

Nota 6. Elaboração dos autores com as informações da Lei Federal no. 13.005 de 25 de junho de 2014 que aprova o PNE e dá outras providências disponível em.

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 PNE.

META 2 - Universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a

população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.

META 3 - Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).

META 4 - Universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.

META 5 -Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.

META 6 - Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por

cento) dos (as) alunos (as) da educação básica.

META 7 - Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb.

IDEB	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino Médio	4,3	4,7	5,0	5,2

META 8 - Elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

META 9 - Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.

META 10 -Oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.

META 11 - Triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público.

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.

META 13 - Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de

mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.

META 14 - Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.

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 n 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% (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.

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 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

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.

META 20 – Ampliar o investimento público em educação pública de forma a

atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5o (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Martha T. Silva. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Dados**, 45(3): 431-458, 2002.

BALL, Stephen J.; BOWE, Richard; GOLD, Anne. **Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology**. London: Routledge, 1992.

BRASIL. Constituição [de 1988] da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**: Brasília, 1988.

_____. 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** [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

CAPELARI, M. G. M., ARAÚJO, S. M. V. G., & CALMON, P. C. D. P. Advocacy coalition framework: um balanço das pesquisas nacionais. **Administração Pública e Gestão Social**, 7(2), 91-99, 2015.

D'ASCENZI, Luciano; LIMA, Luciana Leite. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013.

EASTON, David. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.

FREY, Klaus. Análise de Políticas Públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. PPGSP/UFSC. **Cadernos de Pesquisa**, n. 18, p. 1-36, set. 1999.

GONZÁLEZ, Silvia Novick de Senén; PAZ, Isabel Vilella. Las políticas educativas como textos y como discursos. El enfoque de Stephen Ball. *In*: TELLO, César. **Epistemologías de la política educativa**: posicionamientos, perspectivas y enfoques. São Paulo: Mercado de Letras, 2013

HILL, Michael. Implementação: uma visão geral. *In*: **Políticas Públicas – Coletânea – Volume 2**. Brasília: ENAP, 2006.

JENKINS, Willian. **Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective**, Oxford: Martin Robertson, 1978.

_____. H. C., NOHRSTEDT, D., WEIBLE, C. M., & INGOLD, K. The advocacy coalition framework: An overview of the research program. *In* C. M. Weible, P. A. Sabatier, C. M. Weible, & P. A. Sabatier (Eds.), **Theories of the policy process** (pp. 135-171). London, UK: Routledge, 2018.

LASWELL, Harold D. **A Pre-view of policy sciences**. American Elsevier Publishing. EUA, 1971.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre os Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família**. Universidade de São Paulo, São Paulo. Tese de Doutorado, 2010.

MA, J., & VIEIRA, D. M. Aprendizado e mudança em políticas públicas: explorando possibilidades no Modelo de Coalizões de Defesa. **Revista de Administração Pública**, 54(6), 1672-1690, 2020.

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

_____. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico metodológicas. **Contrapontos**. v. 9, n 1. p. 4-16. Itajaí, jan./abr. 2009.

_____; FERREIRA, Márcia dos Santos; TELLO, César. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. *In*: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson. **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

_____; GANDIN, Luís Armando. A abordagem do ciclo de políticas como epistemologia: usos no Brasil e contribuições para a pesquisa sobre políticas educacionais. *In*: TELLO, César.; ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de. **Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional**. São Paulo: Mercado de Letras, 2013.

MELO, Marcos André. Estado, governo e políticas sociais. *In*: MICELI, Sérgio (org.) **O que ler na ciência social brasileira**. São Paulo: Editora Sumaré, 1999, p. 29 - 99.

MONTEIRO, J. V. **Fundamentos da política pública**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1982.

OLIVEIRA, H. C. DE; SANCHES FILHO, A. O. Uma breve trajetória dos elementos constitutivos do Advocacy Coalition Framework (ACF). **Revista De Administração Pública**, 56(5), 632–653, 2022.

PIERRE, Jon e Peters, B. Guy. **Comparative Governance: Rediscovering the Functional Dimension of Governing**. Cambridge University Press, 2016.

PRESSMAN, John L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation**. Berkeley: Univ. California Press, 1973.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. *In*.: P. A. Sabatier (Ed.). **Theories of the policy process** (2a ed., pp. 189-220). Boulder, CO: Westview Press, 2007.

SECCHI, LEONARDO. **Políticas públicas: conceitos**, categorias de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SEGATTO, C.; ABRUCIO F.L. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. **Revista Brasileira de Educação**, v. 21 n. 65 p 411- 429 abr.- jun. 2016

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**. Ano 8, nº16 – Porto Alegre, 2006.

TELLO, César. Las epistemologías de la política educativa – notas históricas y epistemológicas sobre el campo. *In*: TELLO, César. **Epistemologías de la política educativa**: posicionamientos, perspectivas y enfoques. São Paulo: Mercado de Letras, 2013.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **Revista AATR**, 2002.

WILDAVSKY, Aaron. **Speaking truth to power: the art and Craft of policy analysis**. Boston, 1979.

Capítulo 2

O estudo de casos de políticas públicas de educação como estratégia de ensino-aprendizagem¹

Maria Valéria Jacques de Medeiros
Remi Castioni

Nota 1. Agradecemos aos professores Andrea de Oliveira Gonçalves (FACE/UnB) e João Abreu de Faria Bilhim (Universidade Nova de Lisboa), com quem realizamos os primeiros diálogos sobre o livro, inspirados na obra que organizaram: *Casos de Ensino em Administração Pública - Brasil e Portugal*. Editora Atlas, 2012.

O curso de Pedagogia, juntamente com os cursos de Administração, Direito e Ciências Contábeis, concentra mais de oito milhões de alunos de graduação do Brasil, segundo dados do Censo da Educação Superior. Segundo Gatti (2019), o curso de Pedagogia, com quase 700 mil alunos matriculados, representa mais de 60% dos alunos dos cursos de licenciaturas, conforme dados que a sua pesquisa apurou. A maior oferta são matrículas nos cursos à distância, representando 55% do total, segundo a referida pesquisa. Os dados apurados dão a dimensão de como é a oferta do curso de formação de professores no Brasil.

A disciplina de políticas educacionais surge nos cursos de pedagogia nos anos 1990.



Na área de educação, percebe-se nos últimos anos um crescente interesse em incorporar modelos de análise presentes em outros campos disciplinares. Historicamente, o conteúdo referente às políticas educacionais, ministrado pelas Faculdades de Educação na formação dos futuros professores, era tradicionalmente baseado em aspectos jurídico-normativos, segundo Flach e Masson (2014). O estudo de políticas públicas foi a área com maior crescimento voltado para compreender o processo de formulação e a produção de informações públicas, segundo Fischer et al. (2007); Mainardes, et al (2017) e Lima, et al (2018). Tais autores demonstram que a disciplina de políticas educacionais nos cursos de pedagogia somente surge nos anos de 1990. Anteriormente, seus conteúdos eram parte das disciplinas de Estrutura e Funcionamento da Educação, substituídas posteriormente por Organização da Educação Brasileira. Para os autores, os aspectos jurídico-normativos são apenas uma das dimensões do campo de estudos das políticas públicas.

Contribuições como de Lowi (1964) e Frey (2000) permitiram classificar as políticas em: (a) distributivas, o governo decide e privilegia alguns grupos sociais ou regiões; (b) redistributivas, o processo político polarizado e conflituoso, com políticas sociais universais; (c) regulatórias, envolvem ordens, proibições, decretos e portarias; (d) constitutivas ou estruturadoras, que definem as regras do jogo, estrutura dos processos, conflitos políticos, condições gerais da negociação das políticas distributivas, redistributivas e regulatórias.

Rus Perez (2010), se interroga por que a área de educação não investiga a implementação de políticas de educação, segundo ele, fator decisivo para o sucesso das políticas educacionais. Em parte, segundo suas reflexões, as pesquisas da área de educação dedicaram-se a problematizar o ordenamento jurídico-normativo das políticas, mas sempre relegaram a ideia de analisar porque as políticas de educação não prosperam. Segundo ele, a fase de implementação é definidora.

Nos debates sobre os problemas educacionais, os aspectos jurídico-normativos não explicam a complexidade das relações que se estabelecem na efetivação do direito à educação, condicionadas a uma série de atores, que atuam naquilo que podemos chamar de *delivery policies*, ou seja, a entrega da política. Como este processo ocorre, qual o papel dos atos normativos, da burocracia, das estruturas de comando de uma Secretaria de um determinado Estado, de um Município ou mesmo do Governo Federal.

Estes fatores condicionam a efetivação do direito à educação, e por conseguinte, determinam a qualidade da educação. Neste particular, os cursos de formação dos futuros professores utilizam muito pouco da enormidade de evidências no âmbito da educação para problematizar questões como desempenho, aprendizagem, liderança, gestão da escola, indicadores, metas, além das questões que diariamente povoam o noticiário sobre problemas nas escolas, do tipo: discriminação, violência, *bullying*. Em síntese, os cursos de pedagogia se utilizam muito pouco de “estudos de caso” para problematizar as questões educacionais. Com o passar do tempo, a própria “pedagogia” se distanciou da problematização da prática para buscar uma idealização de escola, com isso, muitos dos problemas não são foco da problematização visando a solução e o enfrentamento das questões. O campo das políticas trabalha exaustivamente com a solução de problemas. Então por que a área da educação não processa problemas? Dessa forma, por exemplo, indicadores educacionais revelam realidades e desvelam os enormes desafios para se enfrentar os problemas na gestão, na sala de aula, na implementação de políticas, avaliação, aprendizagem, entre outros.

A área de educação estudando e processando problemas poderá contribuir com o campo das políticas públicas.

Fatos da realidade. No Distrito federal, por exemplo, os dados demonstram que o desempenho dos estudantes é muito inferior aos demais estados da Federação. Na Prova Brasil, nas séries iniciais (até o 5º ano) o DF está na média do Brasil, porém, abaixo de estados que investem menos por aluno. Quando comparado com os demais estados da Região Centro-Oeste, o DF fica no nível do vizinho Goiás, onde as distâncias e a complexidade da gestão da rede colocam enormes desafios à Secretaria de Educação e com investimento por aluno bem abaixo do DF. No Ceará, tido atualmente como exemplo de performance na educação, os dados revelam que: o estado investe por aluno menos da metade que o Distrito Federal (R\$ 3.589,95 contra R\$ 8.400,48), ou seja, 134% a menos e tem um desempenho melhor. Questões como as apontadas acima deveriam fazer parte da formação dos futuros pedagogos. Por que isso ocorre no Estado que mais investe proporcionalmente por aluno no país?

As políticas educacionais, em geral, debatem procedimentos de gestão, captação de recursos, financiamento e distribuição de insumos, além do contexto histórico e social que permeia as relações entre gestores, docentes e discentes (BAUER *et al.*, 2007). A análise de casos relativos à implementação de políticas públicas tem sido cada vez mais utilizada para auxiliar os gestores de instituições públicas e privadas, permitindo a abordagem dos problemas mais amplos das políticas educacionais, mas tendo foco numa abordagem específica de problemas que se repetem em diversas instituições com características diferentes.

O campo da educação é um espaço estratégico para possibilitar o debate e acesso a contextos de demandas culturais, econômicas, políticas por meio das novas tecnologias alinhadas ao ensino para uma ampla produção acadêmica e, a partir deste caminho, a construção de um conhecimento científico útil ao desenvolvimento dos profissionais e dos segmentos sociais (BAUER *et al.*, 2007; BONETI, 2007).

O compartilhamento de saberes sociais leva a um grande impacto na formação de sujeitos sociais na continuidade de sua qualificação (BONETI, 2007), fator este que implica as demandas de espaços de debates e troca de saberes referidas sobre o contexto político educacional e no formato

de estudos de caso, permite uma troca atual, reflexiva e contínua no âmbito acadêmico e vivencial.

Sendo assim a metodologia do estudo de caso se configura como uma potente estratégia didático-pedagógica para a formação de pedagogos e professores.

Na pesquisa acadêmica o estudo de caso é um método investigativo qualitativo que compreende o levantamento de informações e conhecimentos extraídos da realidade natural. Na docência universitária o uso do estudo de caso se configura como um método ativo de ensino por se propor à busca constante por informações, por várias fontes de pesquisa e evidências, com dados pertinentes e suficientes para entendimento do contexto apresentado (MEIRINHOS; OSÓRIO, 2010).

Autores como Abreu e Masetto (1985 p. 67) apresentam algumas estratégias para a aprendizagem que podem ser adotadas em sala de aula, especialmente para turmas de graduação, dentre as quais a categoria das “situações simuladas”, que compreende o estudo de caso, a dramatização, o desempenho de papéis e os jogos dramáticos (p 68 e 69). As situações simuladas são aquelas que reproduzem ou se assemelham a uma situação real equivalente.

Nesta categoria de estratégias, a situação real é apresentada de forma simplificada, permitindo-se que a atenção do aluno se centralize em aspectos essenciais para a sua análise e encaminhamento de solução sem se perder em detalhes que podem não ser significativos, mas que, se estivesse vivendo de fato a situação poderiam envolver o indivíduo e desviá-lo de uma boa percepção dela. Em segundo lugar, o aluno está “protegido” porque a situação é hipotética e apresentada em sala de aula. Um terceiro ponto é que a aprendizagem realizada por estas estratégias tem mais facilidade de ser transferida para a situação real do que se o tema for apresentado apenas teoricamente. (ABREU e MASETTO, 1985, p. 67).

Ao escolher trabalhar com o estudo de caso em sala de aula o professor universitário estará proporcionando aos alunos uma oportunidade de lidar com situações próximas da realidade, mas sem as pressões da vida profissional concreta, como por exemplo a pressão do tempo. O aluno pode analisar calmamente as diversas variáveis que estão presentes numa dada situação, elaborar alternativas de solução e refletir sobre as consequências de cada uma. Quando for um profissional em ação poderá transferir esse aprendizado para situações reais e mais complexas.

[...] o professor traz para os alunos o relato de um caso real, fictício ou adaptado da realidade. Para analisá-lo e chegar a possíveis conclusões, os alunos necessitam empregar conceitos já estudados; é possível, também que o estudo de caso seja empregado antes do estudo teórico de um tema, com a finalidade de motivar os alunos. Nem sempre há uma resposta “certa” para um caso estudado; o importante é que se reconheça que cada solução implicará tais e tais consequências; os alunos também devem se conscientizar que diferentes pessoas percebem o mesmo caso de diferentes maneiras (ABREU e MASETTO, 1985, p. 69).

As conclusões de um estudo de caso poderão ser extrapoladas ou transferíveis para outros casos tendo em conta as similaridades das condições particulares e contextuais de cada situação (MEIRINHOS; OSÓRIO, 2010), analisando o contexto da política educacional inserida e seu público-alvo em diferentes níveis de formação e atuação profissional e/ou acadêmico.

Os casos elaborados para estudo na presente obra foram desenvolvidos de acordo com o roteiro a seguir.

TÍTULO. Elaborado para despertar o interesse, em linguagem simples sem terminologias acadêmicas complexas.

RESUMO. Escrito em linguagem simples, em estilo jornalístico, focalizando qual é o caso que será contado e qual é o problema que será colocado em discussão. Elaborado para “aquecer” o pensamento quanto ao que será estudado e já trazendo os elementos mais atraentes da ficção, ou não, que será estudada.

EMENTA. Uma sequência de conceitos, teorias, nomes de entidades que passarão a fazer parte do repertório do aluno a partir do estudo de caso. A ementa vai orientar o planejamento do professor e dirigir a aprendizagem do aluno para os conteúdos que serão disponibilizados para o seu aprendizado.

ESTUDO DE CASO. Este tópico reúne as quatro partes do estudo de caso.

Parte 1 - Descrição do Caso

Parte que descreve uma situação-problema - por meio de uma ficção, ou não, com contexto e personagens - que impacta os resultados e a qualidade da educação básica brasileira, indicando na narrativa os fatores que estão ocasionando essa situação-problema. Redigida como um texto provocador com linguagem simples e narrativa que prenda o interesse do leitor, como se fôsse uma reportagem.

Parte 2 - Instituições, políticas, normativos e atores

Parte que vai caracterizar as instituições, políticas, normativos e atores do contexto educacional brasileiro que se relacionam à situação-problema. Este texto deve possibilitar que o aluno faça a ponte entre a situação em foco e esses elementos.

Parte 3 – Fundamentos para análise do caso

Nesta parte serão apresentados dados, teorias, conceitos do campo da educação, prioritariamente, que podem fundamentar a análise da situação-problema e a proposição de alternativas. A bibliografia utilizada nesta parte será citada ao final do estudo de caso, nas referências bibliográficas.

Parte 4 – Questões para estudar o caso

Oportunizar a realização de análises por meio de perguntas é a finalidade desta quarta parte, com no mínimo 5 e no máximo 10 perguntas que estimulem a reflexão, o debate e elaboração de propostas.

PARA SABER MAIS. Nesta seção são apresentados outros materiais para serem explorados pelos alunos antes do debate do caso em sala de aula. O convite é para que o aluno amplie seus conhecimentos sobre os assuntos estudados e venha com mais elementos para o debate.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS. Nesta seção serão listadas as fontes efetivamente utilizadas para elaboração do caso.

Selecionar casos para utilização em sala de aula e conduzir o estudo dos mesmos com os alunos dos cursos de pedagogia e das licenciaturas se configura numa prática que tem muito a contribuir para a formação de profissionais capazes de articular teoria e prática na análise e na construção de alternativas no campo das políticas públicas de educação.

REFERÊNCIAS

ABREU, Maria Célia de; MASETTO, Marcos T. **O professor universitário em sala de aula: prática e princípios teóricos.** São Paulo: MG Editores Associados, 1985.

BALL, Stephen J.; BOWE, Richard; GOLD, Anne. **Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology.** London: Routledge, 1992.

BAUER, Carlos; CARVALHO, Celso; JARDILINO, José Rubens L.; RUSSO, Miguel Henrique. **Políticas Educacionais & Discursos pedagógicos.** Brasília: Líber livro Editora, 2007.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. 2.ed. Ijuí: Unijuí, 2007.

FLACH, S.; MASSON, G. A disciplina de Política Educacional em cursos de formação de professores. **Revista Pedagógica**, Chapecó, v. 15, n. 33, p.181-199, 2014.

FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. **Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods**. Nova York: CRC Press, 2007.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, 2000.
<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>.

GATTI, Bernardete Angelina. **Professores do Brasil: novos cenários de formação** / Bernardete Angelina Gatti, Elba Siqueira de Sá Barretto, Marli Eliza Dalmazo Afonso de André e Patrícia Cristina Albieri de Almeida. – Brasília: UNESCO, 2019.

LIMA, Laudirege Fernandes; SOUZA, Bruna de Souza; LUCE, Maria Beatriz. A abordagem do ciclo de políticas nos Programas de Pós-Graduação brasileiros: um mapa das teses e dissertações. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 3, p. 1-29, 2018.

LOWI, T. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. **World Politics**, 16, 1964.

MAINARDES, Jefferson; STREMEL, Silvana; ROLIM ROSA, Gregory Luis. A pesquisa sobre a disciplina Política Educacional no Brasil: situação e perspectivas. **RBPAE**, Porto Alegre, - v. 33, n. 2, p. 287 - 307, mai./ago. 2017.

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

_____. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico metodológicas. **Contrapontos**. v. 9, n 1. p. 4-16. Itajaí, jan./abr. 2009.

MAINARDES, Jefferson; FERREIRA, Márcia dos Santos; TELLO, César. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. *In*: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson. **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

MAINARDES, Jefferson; GANDIN, Luís Armando. A abordagem do ciclo de políticas como epistemologia: usos no Brasil e contribuições para a pesquisa sobre políticas educacionais. *In*: TELLO, César; ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de. **Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional**. São Paulo: Mercado de Letras, 2013.

PEREZ RUS, José Roberto. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, out.-dez. 2010.

MEIRINHOS, Manuel; OSÓRIO, António. O estudo de caso como estratégia de investigação e educação. Inovação, investigação em educação. **EDUSER**: revista educação, vol 2(2), 2010.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas e análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

A large puzzle piece with a black silhouette of a person, set against a background of other puzzle pieces. The silhouette is a stylized figure with a wide, flat top and a narrow base, resembling a person with arms outstretched. The puzzle pieces are white with black outlines, and the background is a light gray.

Parte 2

Estudios de Caso



Caso 1

A FALTA DO LIVRO DIDÁTICO CAUSA TRANSTORNO NO MUNICÍPIO DE HEXACAMPEÃO - um velho problema nas escolas públicas brasileiras

Jacqueline Clara Queiroz

Resumo

O caso apresenta os desafios de implementação do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) nas escolas públicas brasileiras. A cada começo de ano letivo, muitas escolas se deparam com um problema recorrente: a falta de livros didáticos para os estudantes. Com o material didático do novo ensino médio, no Município de Hexacampeão, localizado no Estado de Vitória, não foi diferente, constatou-se a ausência de livros. Com base nisso, investigaremos o efeito dessa problemática para as escolas e estudantes.

Ementa

Livro didático. Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). Execução do PNLD pelo FNDE. Implementação do PNLD pelos estados e municípios. Federalismo e descentralização. Educação básica.

Vídeo da autora



Link: <https://youtu.be/WvpaGqVwUTg>

ESTUDO DE CASO

Parte 1 – A situação-problema

Nota 1. Para mais informações, consulte o site: <https://qedu.org.br/brasil>

Nota 2. De acordo com Indicador de Nível Socioeconômico do SAEB 2019, o nível III significa que a maioria dos estudantes, a mãe/pai/responsável têm o ensino fundamental incompleto ou completo e/ou ensino médio completo. [https://down-](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/indi-)
[load.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/indi-](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/indi-)

Nota 3. A Lei nº 13.415/2017 alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e estabeleceu mudança na estrutura do ensino médio, definindo uma nova organização curricular, mais flexível para atender aos diferentes interesses dos alunos e que contempla uma Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

Nota 4. Para mais informações, consulte o site: <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/base-nacional-comum-curricular-bncc-etapa-ensino-medio>

Um novo ano letivo se inicia na escola do Município de Hexacampeão, localizada no Estado de Vitória, mas os desafios enfrentados pela escola de ensino médio continuam os mesmos.

Estamos no mês de março, com mais de 2 meses de aula e os livros didáticos não chegaram para todos os estudantes. Essa escola, situada no interior do estado, possui um Ideb baixo - 3,4¹ -, bem como é composta de estudantes de nível socioeconômico também baixo – nível III². Este é o primeiro ano que a escola efetivará o novo currículo do ensino médio fundamentado na Lei 13.415/2017³ e na Base Nacional Comum Curricular (BNCC) de 2018⁴, e com esses normativos o material didático não será mais composto por componente curricular, mas por área de conhecimento.

Assim, se antes o livro de português não chegava, era apenas essa disciplina que ficava prejudicada, mas por área do conhecimento, se não chegar o material de linguagens e suas tecnologias, ficarão prejudicadas as disciplinas de Língua Portuguesa, Língua Inglesa, Arte e Educação Física. Foi o que aconteceu nessa escola. O

material de Linguagens e suas Tecnologias, não chegou em quantidade suficiente. Diante desse impasse, estamos em março, já se passaram sete semanas de aulas. Diante da falta de um material didático que deveria ter chegado antes do começo do ano letivo, e sem uma solução para o problema, os estudantes e pais se mobilizaram e solicitaram uma reunião com o diretor e professores da escola. Na reunião, os pais e estudantes relatam a preocupação com a falta dos livros, bem como desse problema ser crônico e agravado pela dificuldade financeira das famílias que se veem sem uma alternativa para o problema. Os professores compartilham da preocupação dos pais e estudantes e corroboram a necessidade urgente da chegada do material, embora o material seja de uso complementar ele é um poderoso aliado em sala de aula e a sua falta compromete o trabalho pedagógico.

O diretor da escola já estava ciente e se diz muito preocupado, porque a nova proposta curricular é complexa e desafiante. O livro tem uma nova composição e o ensino e aprendizado estão ancorados na interdisciplinaridade. O diretor também coaduna com a fala dos professores e ressalta que o livro didático é um objeto valioso e sua falta, juntamente com a sobrecarga de trabalho dos professores, é algo que interfere no rendimento da aprendizagem. Em síntese, segue a fala do diretor que é representativa do pensamento dos diretores:

Nota 5. Para mais informações, consulte o site:

<https://undime.org.br/noticia/07-05-2019-14-12-mais-de-60-dos-diretores-afirmaram-que-faltaram-livros-didaticos-para-os-alunos-em-2017>

Ainda que o livro não seja o único recurso para ser usado em aula, ele é um poderoso aliado nos processos de organização e planejamento. Aliamos a ausência do livro com a sobrecarga de trabalho docente e teremos um cenário no qual sobra pouco tempo para selecionar atividades, organizar planos de aula que otimizem o tempo e levem ao ensino dos conceitos e habilidades previstos para um ano (UNDIME, 2019)⁵.

Diante de todos esses desafios, o diretor ainda conclui que, assim como os pais e professores, a escola também não possui recurso financeiro que permita pensar num plano alternativo para repor a falta do livro didático. Mas de todo modo ele já enviou um e-mail para a Secretaria de Educação – Seduc e solicitou informações sobre o problema. A Seduc, diante da questão, alega que não consta nenhuma inconsistência na solicitação do material

e se exime de qualquer responsabilidade, porém, de todo modo enviará um e-mail ao FNDE requerendo informações sobre o ocorrido. Acionado o FNDE, ele não identifica nenhuma incoerência nas etapas do PNLD, mas se comprometeu a verificar o que aconteceu e entrará em contato com a escola.

Nesse interstício, o jornal local foi acionado pelos pais. O jornal foi até a escola, entrevistou os professores, o diretor, alunos e pais, todos relatam a preocupação e a gravidade da falta do material. A cidade toda está mobilizada com a questão. A reportagem alcançou repercussão nacional sendo televisionada em horário nobre e viralizando nas redes sociais, a partir desse movimento, muitas escolas também tomam a iniciativa e procuram a mídia para relatarem seu caso, diante disso, percebe-se que o problema não é algo isolado, mas de várias escolas espalhadas pelo Brasil e recorrente em vários períodos letivos.

Em 2019, a manchete do jornal o Globo é: escolas públicas de ensino básico reclamam de falta de livro didático. A estudante Priscila relata que o único livro que veio foi o de Inglês, mas que tem que deixá-lo na escola, porque não há para todos os alunos.

Nota 6. Para mais informações, consulte o site:

<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/05/02/escolas-publicas-do-ensino-basico-reclamam-de-falta-de-livro-didatico.ghtml>

O estudante Mateus relata que às vezes tem que até sentar-se em dupla ou trio para fazer as atividades em sala. Paulo, diretor de escola, já criou até um esquema de rodízio para que os livros circulem entre os alunos. Isso é uma síntese das reclamações que partiram da maioria dos quase 70 mil diretores e de mais de 580 mil professores que atuam no ensino fundamental e no ensino médio de todo o país⁶.

Também em 2019, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime -, manifestando-se sobre o ocorrido, relata que mais de 60% dos diretores afirmaram que faltaram livros didáticos para os alunos em 2017.

Esse percentual ficou acima de 70% em Rondônia, Mato Grosso, Mato Grosso do

Nota 7. Para mais informações,

consulte o site:

<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/educalab/estudantes-aguardam-livros-didaticos-apos-quase-7-semanas-desde-o-inicio-das-aulas-na-rede-publica-1.3064583>

Sul, Distrito Federal, Bahia, Rio Grande do Norte e Espírito Santo (UNDIME, 2019).⁷

Em 2021, o Diário do Nordeste reporta que estudantes aguardam livros didáticos após quase sete semanas desde o início das aulas na rede pública de Fortaleza e que a escola não fala nada sobre o material, nem indica quando devem recebê-lo.

Nesse mesmo ano, acionado o Conselho Estadual de Educação (CEE) sobre a falta do livro didático, ele faz uma nota relatando que o livro didático é o instrumento central do ensino e a ausência do livro didático gera uma grande lacuna no âmbito do ensino e as secretarias de educação estadual e municipal devem entrar em contato com o esse ministério para saber possíveis motivações do atraso no envio dos livros.

Questionado o Ministério da Educação – MEC –, o Ministro comparece na Câmara dos Deputados e diante de mais de 300 deputados fala sobre a denúncia fazendo uma apresentação de como é a trajetória do livro didático até a chegada nas escolas, bem como dos desafios de entregar o material didático para 99% das escolas públicas brasileiras num país com tamanho de continente. Na próxima seção, será apresentado uma síntese do histórico, normativos, atores e dimensão do programa.

Parte 2 - Instituições, políticas, normativos e atores

A Constituição Federal, de 1988, estabelece em seu artigo 205 que “a 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”. O artigo 208, trata das garantias, dentre elas, o atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de transporte escolar, alimentação escolar e material didático escolar.

O MEC desenvolve a política nacional da educação na qualidade de financiador, formulador e gestor. Nesse contexto, compete ao MEC, a política nacional de educação que contempla a Educação Infantil, o Ensino Fundamental, e o Ensino Médio e ao FNDE a execução dessas políticas, dentre elas, o material didático escolar, desempenhado pelo Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD).

O PNLD tem como principal objetivo subsidiar o trabalho de ensino-aprendizagem dos professores por meio da distribuição de obras didáticas, pedagógicas e literárias de forma sistemática, regular e gratuita aos alunos das escolas públicas de educação básica do país, também como contempla as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos conveniadas com o poder público (BRASIL, 2022).

Nota 8. Para mais informações, consulte o site:

<https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional>

No Decreto n.º 9.099/2017, observa-se o compromisso do governo federal com a efetividade do livro didático para as escolas públicas de todo o Brasil, por meio dos objetivos e diretrizes do PNLD, bem como na missão e visão e valores do FNDE⁸, no entanto, materiais didáticos que estão faltando ou que estão chegando atrasados nas escolas acarretam com que o programa não atinja seu propósito.

O PNLD é o mais antigo programa com o objetivo de realizar a distribuição de material didático aos estudantes de educação básica pública brasileira, iniciou-se na década de 30 com a denominação de Instituto Nacional do Livro. Após isso, teve diversos nomes e formas de execução e somente, em 1985, com o Decreto n.º 91.542, passou a ser chamado de Programa Nacional do Livro Didático – PNLD. E mais recentemente com o Decreto n.º 9.099 de 2017, no qual houve a união das ações de aquisição e distribuição dos livros didáticos e literários, passou a ser denominado de Programa Nacional do Livro e do Material Didático – PNLD (BRASIL, 2022).

No começo, o PNLD atendia somente os estudantes do ensino fundamental de escolas públicas, a inclusão do ensino médio no PNLD deu-se somente em 2004 com alguns livros, mas alcançou sua universalidade em

2009, já a inserção da educação infantil deu-se a partir de 2019 já de modo universalizado (BRASIL, 2020). O processo de aquisição de materiais didáticos do PNLD ocorre de forma periódica, de modo a garantir ciclos regulares de atendimento, intercalando as distintas etapas e fases de ensino. Os ciclos são compostos de 4 anos, período em que são (re)utilizadas as mesmas obras didáticas pelos estudantes e professores (BRASIL, 2020).

As fases também são 4 – ensino infantil, ensino fundamental anos iniciais (1º ao 5º ano) ensino fundamental anos finais (6º ao 9º ano) e ensino médio. Para ensino médio até 2020, os materiais didáticos eram organizados por meio de doze componentes curriculares e cada disciplina contemplava, em regra, um livro por componente curricular (BRASIL, 2020). Com a aprovação da BNCC, esses componentes passaram a ser trabalhados de maneira interdisciplinar e organizados por áreas de conhecimento como apresentado no quadro 1.

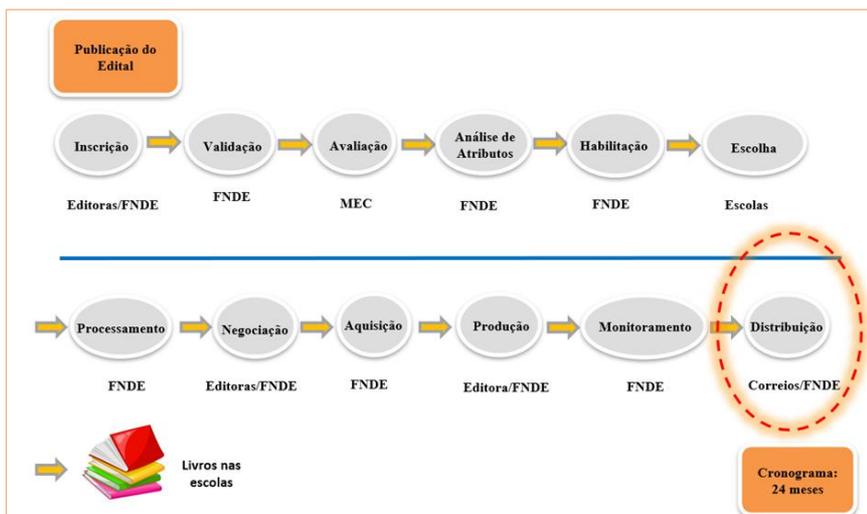
Quadro 1 – Organização do PNLD para ensino médio antes e depois da BNCC

ORGANIZADO POR COMPONENTE CURRICULAR	ORGANIZADO POR AREA DE CONHECIMENTO
Português, Inglês, Arte, Educação física	Linguagens e suas Tecnologias
Matemática	Matemática e suas Tecnologias
Química, Física, Biologia	Ciências da Natureza e suas Tecnologias
História, Geografia, Sociologia, Filosofia	Ciências Humanas e Sociais Aplicadas

Fonte: Brasil, 2022. Alterações da autora.

Após a publicação do edital, a cronologia e procedimentos dessas etapas e os atores envolvidos podem ser verificados na figura 1. Esse cronograma, em média, perdura por 24 meses entre a publicação do edital e a chegada do material didático nas escolas públicas. Assim, um material didático do ensino médio que chegará em fevereiro de 2023, precisa que o edital seja publicado antes de fevereiro de 2021. Os atores envolvidos na execução e implementação do PNLD são MEC, FNDE, editoras, escolas, Correios.

Figura 1. Etapas e procedimentos e atores do PNLD



Fonte: PNLD, 2021/FNDE, 2022/Decreto Federal nº 9.999-17.

- **Inscrição, 1ª etapa**, compreende o cadastro feito pela editora, dos seus documentos e materiais didáticos, da entrega física dessa documentação e desses materiais. A validação consiste no procedimento de confirmação correta dos requisitos dessa inscrição realizada pelo FNDE.
- **A avaliação, 2ª etapa**, ocorrerá pelos avaliadores externos, contratados pelo MEC, é a etapa que busca a qualidade do material a ser encaminhado às escolas. A análise de atributos físicos é um procedimento no qual o FNDE compara se as obras aprovadas pedagogicamente estão idênticas aos respectivos livros impressos (BRASIL, 2017; BRASIL, 2022).
- **A Habilitação, 3ª etapa**, é realizada pelo FNDE e ocorrerá pela análise da documentação das editoras e dos autores dos livros, de acordo com normas e prazos definidos em edital.

- **A escolha, 4ª etapa**, é a disponibilização via guia, dos materiais aprovados na avaliação pedagógica para que os professores possam escolher os livros que querem receber do PNLD. O processamento é um procedimento em que se dá na compilação das informações das fases anteriores, feita pelo FNDE (BRASIL, 2017; BRASIL, 2022).
- **Negociação, 5ª etapa**, é a pactuação do preço realizada entre FNDE e editoras para compra dos materiais didáticos.
- **Aquisição, 6ª etapa**, é a concretização da contratação com os editores e FNDE, de acordo com os títulos dos livros e quantitativos escolhidos pelas escolas e os valores negociados na etapa de negociação.
- **Monitoramento, 7ª etapa**, é realizado pelo FNDE e consiste no controle de qualidade e na supervisão da produção e da distribuição do material didático, no monitoramento das redes de ensino participantes e na avaliação da execução do PNLD.

Nota 9. Para mais informações, consulte o site:

<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/programas-do-livro/pnld/funcionamento>

Nota 10. Em ordem crescente de valor: 1º Programa Nacional de Alimentação Escolar; 2º Programa Dinheiro Direto na Escola e 3º Programa Nacional do Livro e do material Didático. Dados obtidos por meio do site:

https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qv&host=QVS%40pqk04&anonymous=true

- **Distribuição, 8ª etapa**, é a entrega dos livros pelos Correios nas escolas ou redes de ensino⁹ (BRASIL, 2017; BRASIL 2019).

O PNLD é o maior comprador de livros do mundo (SILVA, 2012) e o terceiro maior programa em recursos financeiros desembolsado pelo FNDE¹⁰. Quanto às justificativas para a existência da compra centralizada desse material pelo governo federal “em tese, haveria duas razões [...]. Uma delas é econômica: compras centralizadas permitiriam economia de escala. A segunda é ‘técnica’: assegurar padrão de qualidade” (OLIVEIRA, 2021, S/N).

No ano de 2021, o FNDE utilizou, para a compra dos livros didáticos, o valor total de R\$ 1,1 bilhão, contemplando a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio. Com esse montante, foram beneficiadas em torno de 23 mil escolas, mais de 28 milhões de alunos/professores atendidos com um total de 136.832.401 milhões de exemplares distribuídos, como apresentado no quadro 2.

Quadro 2: Abrangência do PNLD para o ano letivo de 2021

ETAPA DE ENSINO	ESCOLAS	ALUNOS	QUANTIDADE	VALORES (R\$)
Educação Infantil	74.675	Sem atendimento	444.866	R\$ 6.701.689,13
Anos Iniciais do EF	84.742	12.064.342	82.322.154	R\$ 609.803.919,52
Anos Finais do EF	47.160	10.109.478	27.453.237	R\$ 267.362.171,99
Ensino Médio	20.155	6.696.424	26.612.144	R\$ 288.869.076,57
Total Geral	120.000	28.870.244	136.832.401	R\$ 1.172.736.857,21

Fonte: FNDE, 2021 – Dados estatísticos. Com acréscimo e alteração da autora.

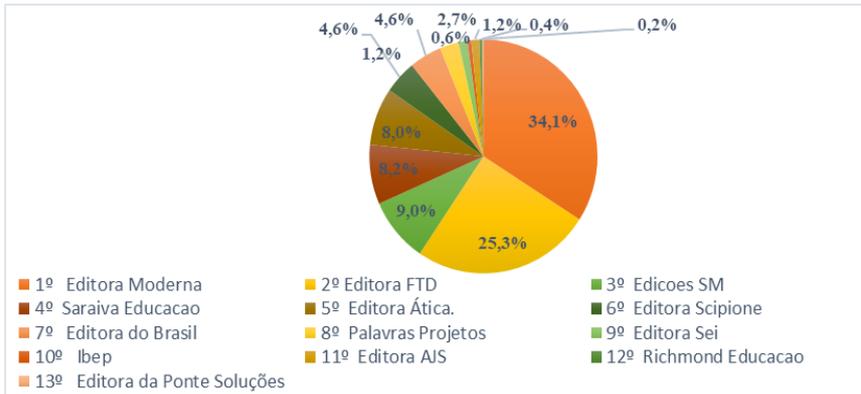
Nota 11. O material didático para o Ensino Médio foi composto por 5 objetos. Para mais informações sobre esses objetos, consulte o edital do PNLD 2021 disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/consultas-editais/editais/edital-pnld-2021>

Anualmente o programa movimenta um grande montante de recursos que atrai autores e editoras. No gráfico 1, nota-se como se apresenta essa participação por editora, considerando a execução financeira para o ano letivo de 2022, do objeto 2, que são *obras didáticas por área do conhecimento e obras didáticas específicas*¹¹. Evidencia-se que a editora Moderna abrangeu 34% do valor do orçamento total, em segundo lugar, está a editora FTD com 25%, em terceiro, a editora Edições SM com 9%, em quarto, a editora Saraiva Educação com 8,2 e, em quinto, a editora Ática com 8,0%. Essas cinco empresas abarcaram 84% do orçamento do objeto 2 no PNLD 2021.

Esse mercado editorial concentrado começou a se configurar na década de 1960 com a criação da Lei n.º 5.327/1967, consolidando as editoras

como a Saraiva, FTD, Brasil, Ática, Scipione, Moderna e IBEP, que passaram desde então a dominar o mercado (CASSIANO, 2013). “Em 1987, dos 55 milhões de livros que foram distribuídos, apenas cinco grandes empresas produziram 85% do total” (AZEVEDO, 1988, p. 54). De acordo com Höfling (2000, p. 159), “essa participação historicamente concentrada de reduzido número de grupos editoriais [...] coloca em questão tanto os objetivos como o alcance de uma política pública de corte social”. Em 2022, evidencia-se que são, majoritariamente, as mesmas editoras que dominam o mercado desde as décadas de 1960 e 1980.

Gráfico 1 – Participação das editoras em valor financeiro para o objeto 2 do ensino médio no PNL D 2022



Fonte: Reprodução dos dados do PNL D/FNDE, por demanda em 2022. Elaboração da autora.

Essa concentração das editoras depreende-se que exerçam um poder de persuasão nas políticas do PNL D, tanto de forma direta quanto indireta, influenciando na idealização do programa, na definição dos objetivos, dos critérios de participação e das regras de execução. O que não ocorre quanto às escolas, redes e sociedade que possuem pouca presença e menos ainda participação e contribuição na construção do PNL D. Nas audiências públicas, para especificação e definição dos conteúdos e das regras dos editais do programa, o MEC e o FNDE acabam ouvindo principalmente as grandes editoras, pois são as que se fazem presente e possuem voz atuante em prol, principalmente, dos seus interesses privados.

Em síntese, apresenta-se no quadro 3, os atores, seus interesses e o grau de impacto de sua influência na execução e implementação do PNLD.

Quadro 3: Atores envolvidos na execução/implementação do PNLD¹²

ATORES	INTERESSES	GRAU DE INFLUÊNCIA NAS DECISÕES DO PNLD
MEC	Garantir o pleno exercício do direito à educação, em articulação e colaboração com os entes federados, em benefício da sociedade.	Alto
FNDE	prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos.	Alto
Editoras	predominante mercado privado (lucro).	Médio
Escolas	Material na quantidade e qualidade necessária.	Baixo
Sociedade	Material na quantidade e qualidade necessária.	Baixo

Fonte: criação da autora.

Nota 12. Não foi possível precisar exatamente o interesse e o grau de influência dos atores envolvidos no PNLD, mas pelas pesquisas documentais e bibliográficas inferem-se os descritos no quadro.

Nota 13. Esses problemas foram levantados a partir de análises em relatórios sobre o programa, estudos acadêmicos, documentos e normativos disponibilizados no portal do FNDE.

Na execução do PNLD, muitos problemas ocorrem, ocasionando direta ou indiretamente o atraso, ou a falta dos livros didáticos no início do ano letivo para as escolas públicas brasileiras. ***Vale ressaltar cinco problemas recorrentes:***¹³

- a) *Distribuição da quantidade dos livros didáticos baseada no censo de dois anos anteriores, ao ano do programa;*
- b) *Baixo percentual de reserva técnica do livro didático;*
- c) *Falta de atendimento técnico do FNDE/Informação/Comunicação;*
- d) *Baixa participação na execução do PNLD por parte da equipe do FNDE quanto aos requisitos de visita técnica/monitoramento/avaliação;*

e) *Pouca participação das escolas e redes na criação, execução e implantação do PNLD.*

Esses cinco problemas são os principais gargalos para a efetividade do programa e eles ocorrem devido ao formato como atualmente o PNLD é executado.

- **O primeiro problema** é a distribuição quantitativa dos livros didáticos, baseada no censo escolar de dois anos anteriores ao respectivo programa. É o censo disponível no momento do processamento da escolha do material didático feita pelas escolas. Isso acarreta problema ao utilizar a quantidade de matrículas registradas em dois anos anteriores às matrículas efetivamente realizadas para se basear no montante de livros adquiridos pelo programa. Caso haja qualquer alteração na quantidade de matrículas desse período, a quantidade de livros enviada para as escolas não será mais suficiente.
 - **O segundo problema** é o baixo percentual de reserva técnica do livro didático. A reserva técnica é composta proporcionalmente por todos os títulos escolhidos no país e dimensionada inicialmente para atender até 3% das matrículas projetadas para cada rede de ensino participante para cada ano letivo¹⁴. Sendo assim, caso haja algum dano no livro ou um acréscimo de algum estudante que precise solicitar a reserva técnica, a escola terá direito a um acréscimo de até 3% dos livros já recebidos. Por exemplo, se a escola tiver recebido 100 livros de português, ela terá direito de até 3 livros dessa disciplina.
- **O terceiro problema** é falta de atendimento técnico do FNDE/informação/comunicação. Esses aspectos são

Nota 14. Para mais informações sobre reserva técnica, leia a Resolução nº 12, de 07 de outubro de 2020.

causados pela insatisfação com relação ao atendimento técnico dado pelo FNDE e com as informações prestadas, tais como: dificuldade de comunicação com o FNDE, falta de informações via e-mail, falta de clareza nas informações oferecidas, tempo de resposta da equipe do FNDE, Site com dificuldade de busca eficaz ou pouco didático e sistemas indisponíveis ou com erros.

- ***O quarto problema*** é a baixa participação na execução do PNLD por parte da equipe do FNDE quanto aos requisitos de visita técnica/monitoramento/avaliação in loco à rede de ensino/escolas/editoras/Correios. Monitoramento e avaliação são fundamentais para determinar os efeitos e impactos que o programa está causando e se os objetivos estão sendo atingidos. Um monitoramento/avaliação in loco poderia ser verificado se os livros chegaram na quantidade e na qualidade certa para a respectiva escola, se os livros estão sendo úteis para ensino e aprendizagem dos professores/alunos, qual o grau de satisfação da escola com o material. No entanto, o FNDE e MEC não possuem corpo técnico suficiente para executar esses trabalhos in loco de forma extensiva e efetiva.
- ***O quinto problema*** é a escassa participação das escolas e redes na criação, execução e implantação do PNLD. Ou seja, carece de participação dos gestores escolares, professores e coordenadores pedagógicos na decisão quanto ao modelo de criação e execução do PNLD, bem como no monitoramento, acompanhamento e avaliação do programa. Nas audiências públicas para especificação e definição dos conteúdos e das regras dos editais do PNLD, pouco se verifica a presença desses atores, exceto das editoras que comparecem em grande número expondo e defendendo seus interesses.

Parte 3 – Fundamentos para análise do caso

A análise teórica constitui na execução e implementação do PNLD e relaciona-se ao aspecto que enfatiza as instruções verticais versus conversações horizontais e de uma lógica hierárquica versus interativa na composição do programa. Nessa perspectiva, destaca-se a **teoria neoinstitucionalista**, por ser referencial que explica a trajetória do PNLD, pois leva “em consideração a maneira como os atores se comportam, o que fazem as instituições e por que elas se mantêm” (VIEIRA; CÂMARA; GOMES, 2014. p. 540).

Nota 15. Instituições são procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política (HALL; TAYLOR, 2004).

Nesse sentido, o Estado não é neutro, pois é formado por um conjunto de instituições¹⁵ com condições de moldar não só a natureza dos conflitos, mas também os resultados, materializando-se por meio dessas instituições (HALL; TAYLOR, 2003). Compreende-se a instituição pelo conjunto de normas e procedimentos que estruturam e dirigem a conduta organizacional.

O PNLD é composto por um regramento jurídico composto por mais de cinquenta normativos, cada um deles delimitando e afetando o comportamento do programa e esse conjunto de normas tornou-se, ao longo do tempo, decisivo para a trajetória centralizada de várias etapas do programa.

Segundo Steinmo (2008 – tradução nossa), o neoinstitucionalismo histórico é relevante, pois considera e estuda a história e não apenas para viabilizar a possibilidade de se criar séries históricas de comparação. A história importa, ela não é um fluxo de eventos isolados, ela molda as instituições que por sua vez moldam os atores.

Para esse autor, **há pelo menos três maneiras importantes em que a história importa**. A **primeira** delas é porque os eventos políticos ocorrem dentro de um contexto histórico, contexto que tem uma consequência direta nas decisões ou eventos. A **segunda** deve-se ao fato de que os atores podem aprender com as experiências, pois o comportamento, as atitudes e as escolhas estratégicas interferem nos contextos sociais, políticos, econômicos. A

terceira é porque as expectativas são moldadas pelo passado. Uma vez que um evento acontece, é possível refletir sobre padrões que poderão vir a se repetir em eventos futuros; o que essa vertente denomina de dependência da trajetória percorrida (*path dependence*).

De acordo com Teixeira (2005, p. 24), a função do “Estado, como organização, busca a centralização como forma de exercício do seu domínio – não para produzir, mas para controlar. A sua eficácia consiste em conter e subordinar, sendo, assim, centralizador por essência e natureza”. Por isso, Anísio Teixeira, desde a década de 1970, defendia que “a centralização total, acaso inevitável, ficaria reduzida em seu alcance somente às funções mais gerais do Estado” (TEIXEIRA, 2005, p. 26). Nesse sentido, o PNLD é parte de uma política pública educacional que sofreu modificações e passou por diversas fases, mesmo assim prevaleceu o formato predominantemente centralizado e com pouca interação, o que dificulta atingir melhores resultados.

Nota 16. A transversalidade é a dinâmica que permite uma organização funcionar em redes. Redes são organizações que incorporam o contato, o diálogo e a interação como características definidoras de sua dinâmica de funcionamento.

Em contraponto a esse modelo hierárquico do PNLD, no qual os normativos elaborados e implantados de forma verticalizada ditam o aparato do programa, apresenta-se uma estrutura trazida por Brugué, Canal e Payá (2015) chamada dinâmica transversal¹⁶ que se constitui de quatro características fundamentais: i) a necessidade de incorporar múltiplos atores nos processos de definição e implementação de políticas; ii) a interdependência entre os múltiplos atores, de que deriva a necessidade de interação contínua (negociar, trocar objetivos, recursos, estratégias); iii) a existência de relações baseadas na confiança e reguladas por regras pactuadas e acordadas entre as partes; iv) a presença de níveis significativos de autonomia e autorregulação.

Para Brugué, Canal e Payá (2015), em um contexto de crescente complexidade, as administrações públicas do século XXI devem estar

preparadas para lidar não só com eficiência, mas também com respostas inteligentes e, para alcançar essa inteligência, a racionalidade tecnocrática tradicional deve ser complementada com uma forma mais inovadora de racionalidade deliberativa. O principal problema está no contraste entre a simplicidade dessas administrações e a complexidade dos problemas a serem resolvidos, pois em um ambiente complexo, as políticas públicas devem ser abrangentes e flexíveis, devem aceitar a incerteza e devem reagir constantemente a situações de dinamismo (BRUGUÉ; CANAL; PAYÁ, 2015).

Assim, “observamos a implementação como um complexo processo que envolve atores, interesses, poder, recursos, disputas e (des)conhecimentos e como um processo de interação entre os implementadores e os diversos atores envolvidos” (LOTTA, 2018). Dessa forma, desde o começo dessa política, há, na literatura, diversos posicionamentos quanto à execução e implementação desse programa.

De acordo com Melo (2016), o livro didático apresenta um caráter dual, pois contribui para a apreensão de saberes necessários ao desenvolvimento humano e sua intervenção na sociedade e, por outro lado, o simples treinamento repetitivo de capacidades cognitivas e um conformismo frente os problemas da sociedade que se materializam de acordo com a complexa rede de relações entre o aluno, professor, autor, editor, sociedade e Estado.

Para Xavier, Toledo e Cardoso (2020) o PNLD é uma política pública que contribui de forma significativa com o trabalho do professor, mas existem grandes desafios quando o programa é colocado em prática, tais falhas e desconexões entre os atores envolvidos em várias das suas etapas - principalmente entre o Estado, as editoras e os professores -, resultam em um programa que necessita de ajustes para sua eficácia ser alcançada.

Parte 4 – Questões para estudar o caso

- **Questão 1.** Debata a estrutura e influência do MEC/FNDE sobre a política do livro didático, considerando a maneira como os atores se comportam, o que fazem as instituições e por que elas se mantêm, baseado no institucionalismo

histórico (Vieira; Câmara; Gomes, 2014) e (Hall; Taylor, 2003).

- **Questão 2.** Se você fosse um gestor do FNDE ou um gestor de uma escola beneficiária do programa, seu modelo de gestão na implementação do PNLD seria um modelo vertical, na qual as decisões e informações seguem uma ordem hierárquica, como a maioria dos normativos do programa, ou seria um modelo horizontal marcado pela interação dos atores na tomada de decisão, favorecendo a negociação e o engajamento na construção do programa, de acordo com a abordagem de Brugué, Canal e Payá, 2015? Justifique sua resposta.
- **Questão 3.** Escolha um dos 5 problemas sobre o PNLD demonstrados neste estudo e apresente uma tática na resolução do óbice baseado na interação/negociação/engajamento de acordo com a abordagem de Brugué, Canal e Payá, 2015.
- **Questão 4.** Baseado no modelo defendido por Anísio Teixeira da descentralização das políticas públicas, é possível o PNLD funcionar nesse modelo? Justifique sua resposta.
- **Questão 5.** Organize um fluxo lógico do processo normativo de institucionalização do livro didático e do PNLD, de modo a caracterizar uma sequência das principais determinações ao longo da história.

PARA SABER MAIS

1. Tese. ROMANINI, Maristela Gallo. Análise do processo de implementação de política: o Programa Nacional do Livro Didático - PNLD. 2013. 332 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, SP. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1620496>. Acesso em: 5 ago. 2022.
2. Live. PNLD 2021: características e objetivos do Ensino Médio na Educação Básica brasileira. https://www.youtube.com/watch?v=zRaQGr2_bvM
3. Portal do MEC <https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao>
4. Portal do FNDE <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas>
5. Biblioteca Virtual Anísio Teixeira – **Produção científica do Educador**. Disponível em:
<http://www.bvanisioiteixeira.ufba.br/index.html> Acesso em: 5 ago. 2022.
6. A Fantástica História dos Livros Didáticos - PNLD (Programas do Livro - 80 anos). <https://www.youtube.com/watch?v=0-Fz14JrQEw>

REFERÊNCIAS

BRUGUÉ, Quim; CANAL, Ramón; PAYÁ, Palmira. ¿Inteligencia administrativa para abordar “problemas malditos”? El caso de las comisiones interdepartamentales. **Gestión y política pública**, [s. l.], v. 24, n. 1, p. 85-130, 2015. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/317441833_Inteligencia_administrativa_para_abordar_problemas_malditos_El_caso_de_las_comisiones_in_terdepartamentales Acesso em: jun. 2022.

BRASIL. Decreto da Presidência nº. 9.099, de 18 de julho de 2017. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro e do Material Didático. **Diário Oficial da União**. Seção 1, 19 jul. 2017, p. 7. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9099-18-julho-2017-785224-norma-pe.html>. Acesso em: 13 mai. 2022.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – **FNDE**. 2022. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/programas-do-livro/consultas/editais-programas-livro/item/7932-pnld-2018> Acesso em 15 de maio de 2022.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Revista Lua Nova**, nº 58, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Notas para discussão quanto à implementação de programas de governo: Em foco o Programa Nacional do Livro Didático. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 21, n. 70, p. 159-170, abr. 2000.

LOTTA, Gabriela. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, n. 66, p. 145-173, jun. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/ffJG3WhWqRWFnmNKRn63Kp/?format=pdf&lang=pt> acesso em jun. 2022.

MELO, Fernando Garcez de. Estado e Políticas Públicas para o Livro Didático No Brasil. RPGE– **Revista on-line de Política e Gestão Educacional**, v.20, n.03, p. 547-562, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22633/rpge.v20.n3.9716> Acesso em: 29 mar. 2022.

OLIVEIRA, João Batista. Livros didáticos – critério ou censura? **Instituto Alfa e Beto**. Abril de 2021. Disponível em:

<https://alfaebetosolucoes.org.br/livros-criterio-ou-censura/> Acesso em: 14 set. 2021.

SILVA, Marco Antônio. A fetichização do livro didático no Brasil. **Revista Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 37, n. 3, p. 803-821, set.-dez. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edreal/a/wNQB9SzJFYhbLVr6pqvp4wg/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 30 mar. 2022.

STEINMO, Sven. **What is Historical Institutionalism?** Cambridge University Press, 2008. Disponível em: https://www.dfpe.net/uploads/5/3/9/8/53982981/steinmo_sven_-_what_is_historical_institutionalism.pdf Acesso em: 3 dez. 2022.

TEIXEIRA, Anísio. A administração pública brasileira e a educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, Inpe, v. 86, n. 212, p. 23-37, out. 2005.

VIEIRA, Diego Mota; CÂMARA, Leonor Moreira; GOMES, Ricardo Corrêa. Entre o ocaso do Império e a afirmação da República no Brasil: mudança institucional gradual e transformativa. (2014. p. 540). **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro. 2014, vol. 48, n.3, pp.531-550. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v48n3/01.pdf> Acesso em: 10 mai. 2022.

XAVIER, Farliany Ribeiro; TOLEDO, Stefani Moreira Aquino; CARDOSO, Zilmar Santos, 2020. **Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD):** caminhos percorridos. *Revista Educação em Debate*. v. 42 n. 82. 2020-10-02. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/educacaoemdebate/article/view/72616> Acesso em: 10 mai. 2022.

A black and white photograph of a puzzle. One puzzle piece is missing, and the text "Caso 2" is printed on the white surface of the piece that is adjacent to the gap. The puzzle pieces are scattered around, with some showing their interlocking edges.

Caso 2

UM NOVO ENSINO MÉDIO PARA OS JOVENS DE SANTANA DO RIO NO ESTADO DE ESPERANÇA

Maria Valéria Jacques de Medeiros

Resumo

O ensino fundamental se destaca no município de Santana do Rio e a prefeitura se orgulha dos indicadores educacionais que melhoram a cada ano. Por sua vez as escolas de ensino médio do Governo do Estado da Esperança têm o desafio de não perderem os alunos que concluem o fundamental e se matriculam no 1º ano: é o fantasma da evasão escolar. A implantação do novo ensino médio depois do abandono escolar que se deu na pandemia do COVID 19 é a urgência das escolas estaduais no município com diversos desafios.

Ementa

Plano de Ações Articuladas -PAR. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE. Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar-PNATE. Programa Caminho da Escola. Associação Brasileira de Municípios – ABM. Indicadores educacionais. Evasão escolar. Indicadores educacionais. Lei Federal n. 13.415/2017. Áreas de conhecimento no ensino médio. Base Nacional Comum Curricular – BNCC. Itinerários formativos. Projeto de Vida. Conselho Nacional de Educação-CNE. Conselho Estadual de Educação-CEE. Recomposição de aprendizagens. PNE 2014-2024. Reforma do ensino médio. Áreas de conhecimento no ensino médio. Itinerários formativos. Busca ativa escolar.

Vídeo da autora



Link: <https://youtu.be/WBGMIVLduXU>

ESTUDO DE CASO

Parte 1 – A situação-problema

O município de Santana do Rio, no nordeste brasileiro, tem 21.500 habitantes e três escolas públicas, sendo que uma escola é da Secretaria de Educação do Município e duas escolas são do Governo do Estado de Esperança. A escola municipal Professora Onilva Pimenta oferece as quatro séries iniciais do ensino fundamental e as cinco séries finais, portanto, todas as crianças de 6 a 14 anos da cidade estudam do 1º ao 9º ano nessa escola.

O prefeito de Santana do Rio cumpriu o seu primeiro mandato no período 2017-2020, foi reeleito para o período 2021-2024 e manteve à frente da secretaria de educação do município a professora Maria Isabela Dantas. No primeiro mandato do prefeito o município melhorou todos os indicadores educacionais do ensino fundamental e a Secretária de Educação liderou um projeto de fusão das três escolas municipais, anteriormente existentes, em um único centro escolar municipal. Para tanto uma das escolas foi ampliada e dois turnos escolares passaram a ser ofertados.

Essa inovação implicou na implantação de uma rede de transporte escolar, com a melhor utilização dos recursos do

Nota 1. O site da UNDIME é <https://undime.org.br>A organização reúne os Dirigentes Municipais de Educação em exercício, aqueles que exercem a função de secretária ou secretário municipal de educação.

Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e a chegada de novos ônibus adquiridos em pregão pelo Programa Caminho da Escola, ambos do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE), e essas ações tinham sido planejadas há muito tempo no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR) do município. O transporte foi de fundamental importância, uma vez que uma boa parte dos alunos reside em áreas rurais, e esse fator contribuía para a evasão escolar. O caso de Santana do Rio recebeu uma distinção da Associação Brasileira de Municípios – ABM e foi amplamente divulgado no site da UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação.¹

O prefeito ganhou grande visibilidade política e foi entrevistado pela revista eletrônica do seu partido no final de seu primeiro mandato. Essa entrevista sobre a melhoria da qualidade do ensino fundamental no município foi decisiva para o prefeito conquistar apoio para a reeleição.

Os indicadores dos anos finais do ensino fundamental são um desafio na maioria dos municípios brasileiros, pois é nessa etapa que as lacunas de aprendizagem se acentuam. Quando um aluno avança para o ensino médio sem ter consolidado aprendizagens os novos desafios de ensino e aprendizagem que virão estarão sob a responsabilidade da Secretaria Estadual de Educação.

Duas escolas estaduais oferecem o ensino médio em Santana do Rio: o Colégio Padre Adriano e a Escola Estadual Professor Sebastião Dantas. O Colégio Padre Adriano tinha um total de 586 alunos matriculados nos três anos do ensino médio em 2021, e no ano de 2022 o ano letivo começou com um total de 610 matrículas. A Escola Estadual Professor Sebastião Dantas, tinha 463 alunos matriculados no ensino médio em 2021, e no ano de 2022 tinha um total de 484 matrículas.

ESTADO DE ESPERANÇA
Município de Santana do Rio
População de 21. 500 habitantes

ESCOLA MUNICIPAL

Escola Onilva Pimenta

ESCOLAS ESTADUAIS

Colégio Padre Antônio
Escola Estadual Prof.
Sebastião Dantas

Antes da pandemia do COVID 19 o número de matrículas no 1º ano do ensino médio estadual vinha aumentando ano após ano, mas ao longo dos três anos do ensino médio as matrículas nas duas escolas estaduais decresciam. Os números absolutos informam um crescimento no total de matrículas no ensino médio, mas nas duas escolas a evasão escolar é uma realidade que esses números absolutos não revelam.

A partir da Lei Federal n. 13.415 de fevereiro de 2017 os governos estaduais, por meio de suas secretarias de educação, se viram diante do desafio de “arregaçar as mangas” para implementarem a reforma do ensino médio em suas redes de ensino. A Lei definiu a organização do currículo do ensino médio em quatro áreas de conhecimento: I - linguagens e suas tecnologias; II - matemática e suas tecnologias; III - ciências da natureza e suas tecnologias; IV - ciências humanas e sociais aplicadas. As áreas integram aqueles componentes de aprendizagem que antes tinham carga horária própria nos currículos e que eram trabalhados de forma bem específica. A partir da reforma os componentes passaram a ser trabalhados no currículo de forma interdisciplinar. Os direitos e objetivos de aprendizagem referentes às quatro áreas de conhecimento foram definidos pela Base Nacional Comum Curricular – BNCC para a etapa do ensino médio aprovada em 14 de dezembro de 2018.

Quadro 1 – Áreas de conhecimento e componentes integrados

ÁREA DE CONHECIMENTO	COMPONENTES INTEGRADOS NA BNCC
I - Linguagens e suas tecnologias	Arte, Educação Física, Língua Inglesa e Língua Portuguesa
II - Matemática e suas tecnologias	Matemática
III - Ciências da natureza e suas tecnologias	Biologia, Física e Química
IV - Ciências humanas e sociais aplicadas	Filosofia, Geografia, História e Sociologia

Fonte: elaboração da autora

Nota 2. O “projeto de vida” ficou estabelecido na Lei 13.415/2017 no artigo 3º §: “Os currículos do ensino médio deverão considerar a formação integral do aluno, de maneira a adotar um trabalho voltado para a construção de seu Projeto de Vida e para sua formação nos aspectos físicos, cognitivos e socioemocionais”. A [BNCC](#) entre as suas 10 competências gerais que devem ser trabalhadas em todas as etapas da educação, até o Ensino Médio, também contempla o Projeto de Vida. É a competência número 6: “Valorizar a diversidade de saberes e vivências culturais, apropriar-se de conhecimentos e experiências que lhe possibilitem entender as relações próprias do mundo do trabalho e fazer escolhas alinhadas ao exercício da cidadania e ao seu Projeto de Vida, com liberdade, autonomia, consciência crítica e responsabilidade”.

Nota 3. Resolução CNE/CEB nº 3, de 21 de novembro de 2018 - Atualiza as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio.
<http://portal.mec.gov.br/docman/nove-mbro-2018-pdf/102481-rceb003-18/file>

Além de áreas de conhecimento a Lei definiu cinco “itinerários formativos” que consistem em cinco possibilidades de escolha para o aluno em função de seus interesses e de seu “projeto de vida”². Os itinerários devem ser organizados por meio da oferta de diferentes arranjos curriculares, considerando a relevância desses arranjos para o contexto local e as possibilidades de cada sistema de ensino. Quatro itinerários se referem às áreas de conhecimento e o quinto itinerário é a formação técnica e profissional: I - linguagens e suas tecnologias; II - matemática e suas tecnologias; III - ciências, da natureza e suas tecnologias; IV - ciências humanas e sociais aplicadas e V – formação técnica e profissional.

O Conselho Nacional de Educação – CNE, em sua Resolução n. 3 da Câmara da Educação Básica, de 21 de novembro de 2018 atualizou as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio³ em consonância com a Lei n. 13.415/2017 do novo ensino médio. Com essas Diretrizes atuali-

zadas as redes estaduais partiram para elaborar suas propostas curriculares para aprovação nos Conselhos Estaduais de Educação e iniciaram a implantação do ensino médio nas escolas.

A proposta curricular da Secretaria de Educação do Estado de Esperança foi desenvolvida com o apoio técnico de consultores e algumas discussões com as coordenações regionais de educação, e foi aprovada pelo Conselho Estadual de Educação em novembro de 2019. A Secretaria de Educação de Esperança decidiu por uma implementação gradual nas escolas da rede para poder prestar uma assistência pedagógica de qualidade a cada uma das doze coordenações regionais de educação do estado.

O cronograma de implementação da nova proposta curricular do ensino médio em Esperança previa a capacitação dos coordenadores pedagógicos e professores ao longo do ano de 2020 para oferta do 1º ano do novo ensino médio em 2021. A primeira reunião das duas escolas de ensino médio de Santana do Rio com a coordenação regional estava prevista para abril de 2020, seriam dois dias de trabalho com os diretores das escolas, coordenadores pedagógicos e professores.

Essa reunião inaugural do programa de capacitação seria presencial, mas foi cancelada em função da pandemia do COVID-19 que chegou ao Brasil em março de 2020. As aulas foram suspensas e daquele momento em diante as indefinições quanto ao calendário escolar se multiplicaram. Com isso a coordenação regional de educação recuou e cancelou o cronograma de capacitação pedagógica para Santana do Rio em 2020, e dessa forma a implementação do novo ensino médio no município foi paralisada sem nova data.

A pandemia do COVID 19 reconfigurou a dinâmica de funcionamento da sociedade brasileira por um longo período, pelo risco de contágio com o vírus. Nas escolas primeiramente as aulas foram suspensas, depois foram retomadas remotamente com os professores fazendo um esforço significativo para darem continuidade às aulas pela internet usando ferramentas diversas. Foi um teste de resistência para todos: alunos, professores e famílias. Após a vacinação, mediante o retorno às aulas presenciais, constatou-se um abandono escolar de 30% nas turmas de ensino médio nas duas escolas de Santana do Rio, uma triste realidade.

Nota 4. Recomposição de aprendizagens é um processo que difere da recuperação da aprendizagem. Esse processo se fez necessário em função das diferentes condições de acesso às atividades escolares no ensino remoto durante a pandemia

Nota 5.
<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-521-de-13-de-julho-de-2021-331876769>

No ano de 2021 o foco das escolas de ensino médio de Santana do Rio foi na recomposição das aprendizagens⁴ pois os alunos retornaram com muitas dificuldades e sem o domínio de muitos conteúdos, apesar de terem progredido para um novo ano de ensino. O abandono exigiu um grande esforço das diretoras que com a ajuda de duas assistentes sociais da prefeitura iniciaram um trabalho de busca dos alunos. A Coordenação Regional pretendia retomar o calendário de capacitação dos professores para implementação da nova proposta curricular em Santana do Rio, mas o foco das escolas estava no atendimento aos alunos em suas dificuldades e os professores estavam muito envolvidos com esse desafio. E assim, em 2021, manteve-se o currículo do 1º ano do ensino médio como antes da reforma.

Em julho de 2021 uma portaria⁵ do Governo Federal definiu o Cronograma Nacional de Implementação para o Novo Ensino Médio e assim a implementação dos novos referenciais curriculares no 1º ano do ensino médio em 2022 se tornou obrigatória em todo o território nacional. Em 2023 ficou obrigatório o novo currículo até o 2º ano e, em 2024 obrigatório em todos os três anos.

Para cumprir o cronograma nacional, a Secretaria de Educação de Esperança retomou o programa de capacitação para as escolas. A Coordenação Regional de Educação realizou em setembro de 2021 um encontro com as diretoras das duas escolas de Santana do Rio, as coordenações

pedagógicas e os professores para apresentação da proposta curricular do Estado para o novo ensino médio. Na proposta curricular de Esperança a carga horária foi dividida entre as áreas de conhecimento da BNCC e os itinerários formativos conforme o quadro a seguir.

Quadro 2 – Distribuição da carga horária do ensino médio entre áreas de conhecimento e itinerários formativos no Estado de Esperança

ENSINO MÉDIO	ÁREAS DE CONHECIMENTO DA BNCC	ITINERÁRIO FORMATIVO
1º ano	800 horas	200 horas
2º ano	600 horas	400 horas
3º ano	400 horas	600 horas

Fonte: elaboração da autora

A proposta curricular de Esperança é totalmente ancorada em projetos interdisciplinares por área de conhecimento e a cada ano do ensino médio deve ser trabalhado um projeto integrador de todas as áreas. A diretora da Escola Padre Adriano acredita que a nova proposta curricular pode recuperar o interesse dos alunos que deixaram a escola durante a pandemia e pode também diminuir o risco de evasão.

A direção da escola entrou em contato com as famílias dos alunos que não retornaram depois da pandemia do COVID para contar do novo ensino médio e convidar os alunos a participarem de um dia de reencontro com os colegas. A atividade se chamou o DIA DO NOVO ENSINO MÉDIO e aconteceu numa quarta-feira do mês de outubro de 2021. Em preparação a esse dia toda a escola foi informada que colegas poderiam retornar e que deveriam ser recebidos com bastante entusiasmo por alunos e professores.

No dia do evento a diretora do Colégio Padre Adriano falou para toda a escola no momento da entrada, com todos reunidos no pátio da escola. A diretora explicou rapidamente as novidades do novo ensino médio e pediu uma salva de palmas para os colegas que estavam revisitando a escola nesse dia com a intenção de retornar e que eles assistiriam as aulas normalmente naquele dia. Foi uma estratégia muito bem recebida por toda a comunidade

escolar e nas salas de aula havia grande euforia com o retorno de colegas que tinham deixado a escola.

O ano de 2022 começou no Colégio Padre Adriano com os professores do 1º ano do ensino médio se apropriando da nova proposta curricular em reuniões de capacitação com a coordenação regional e se capacitando em serviço ao longo do ano escolar. Alguns professores estavam bastante entusiasmados com a nova dinâmica de trabalho, outros apresentavam dificuldades de se adaptar ao planejamento por área de conhecimento. A coordenação pedagógica do ensino médio na escola está à cargo do Professor Carlos Antônio. A Direção solicitou que a coordenação pedagógica organizasse uma grade de reuniões de planejamento dos professores por área de conhecimento e que participasse de todas as reuniões.

Para a implementação da nova proposta curricular a coordenação pedagógica requer liderança, capacidade de atuar como mediador e entusiasmo com o desafio da escola para engajar os professores. A direção considera que o professor Carlos Antônio neste momento não tem carisma e perfil para atuar como um facilitador das reuniões dos professores e promover intercâmbios entre os grupos de trabalho por área de conhecimento. Há necessidade de identificar um profissional com perfil para esse desafio.

A diretora sabe que é muito importante que os alunos vejam valor na nova proposta curricular e que se sintam estimulados. O projeto de vida e carreira é muito importante e precisava começar a ser trabalhado já no 1º ano, mas as orientações da coordenação regional não chegaram a tempo. Ficou a cargo do professor de história iniciar o trabalho com esse componente curricular em todos os itinerários. A diretora está se sentindo com muitas limitações para liderar todas as mudanças e a falta de uma coordenação pedagógica mais qualificada para esse novo momento está gerando uma sobrecarga na direção.

Parte 2 - Instituições, políticas, normativos e atores

A evasão escolar vem sendo enfrentada por municípios brasileiros com a adesão ao Programa Busca Ativa Escolar que é uma iniciativa do UNICEF com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas) e o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems). A estratégia é composta por uma metodologia social e uma ferramenta tecnológica disponibilizada gratuitamente para estados e municípios a fim de apoiá-los no enfrentamento da exclusão escolar, no fortalecimento da intersectorialidade entre as políticas e os serviços públicos, na promoção da atuação comunitária e familiar, bem como no fomento ao regime de colaboração entre os entes federados. Até julho de 2020, mais de 3.160 municípios e 16 estados haviam aderido à estratégia.

Nota 6. A metodologia de trabalho está disponível em <https://buscaativaescolar.org.br/downloads/guias-e-manuais/guia-metodologia-social-e-a-ferramenta-tecnologica.pdf> Acesso em 12 de dezembro de 2022.

O *Busca Ativa Escolar* é um trabalho intersectorial⁶ que envolve secretarias e órgãos públicos para (re)matricular crianças e adolescentes na escola e encaminhá-los aos diversos serviços públicos. Depois que o estudante está na escola o processo continua para garantir que ele seja atendido pelas demais políticas e permaneça no ambiente escolar, aprendendo e progredindo em sua formação.

Para atender aos diferentes interesses dos alunos a Lei nº 13.415/2017 definiu uma mudança curricular significativa: agora o aluno pode escolher um itinerário formativo referente a uma das quatro áreas de conhecimento ou escolher um itinerário técnico profissional, o chamado quinto itinerário.

Nota 7. É o órgão colegiado que atua na formulação e avaliação da política nacional de educação. Foi criado pela Lei n.º 9.131, de 24 de novembro de 1995. O CNE sucedeu ao antigo Conselho Federal de Educação,

O Conselho Nacional de Educação – CNE⁷ produziu os normativos a seguir que sucederam a Lei para que as Secretarias de Educação pudessem elaborar suas propostas curriculares.

Parecer CNE/CEB n.º 3/2018, aprovado em 8 de novembro de 2018 - Atualização das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, observadas as alterações introduzidas na LDB pela Lei n.º 13.415/2017.

Resolução CNE/CEB n.º 3, de 21 de novembro de 2018 - Atualiza as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio.

Parecer CNE/CP n.º 15/2018, aprovado em 4 de dezembro de 2018 - Instituição da Base Nacional Comum Curricular do Ensino Médio (BNCC-EM) e orientação aos sistemas de ensino e às instituições e redes escolares para sua implementação, em regime de colaboração entre os sistemas de ensino, nos termos do Art. 211 da Constituição Federal e Art. 8.º da Lei n.º 9.394/1996 (LDB).

Resolução CNE/CP n.º 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 n.º 2/2017, fundamentada no Parecer CNE/CP n.º 15/2017.

Em 2018 a Portaria MEC n.649/2018 instituiu o Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio (ProBNCC) com o objetivo de apoiar as secretarias de educação estaduais e do DF na implementação do Novo Ensino Médio, por meio das seguintes ações: apoio técnico para a elaboração e execução do Plano de Implementação do Novo Ensino Médio; apoio técnico à implantação de escolas-piloto do Novo Ensino Médio; apoio financeiro; e formação continuada por meio do Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular – ProBNCC (Portaria MEC nº 331/2018).

Para garantir a implantação de escolas piloto o MEC lançou diretrizes do apoio financeiro por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola-PDDE, Portaria n.1024/2018, e o repasse de recursos às escolas começou a ser realizado conforme estabelecido na Resolução FNDE n.21/2018.

Nota 8.

PFC- Programa de Flexibilização Curricular

Os recursos serão repassados na proporção de 40% (quarenta por cento) na categoria de capital e 60% (sessenta por cento) na categoria de custeio. Os recursos deverão ser destinados ao desenvolvimento da implantação do Novo Ensino Médio, podendo ser empregados na: I - aquisição de material de consumo e na contratação de serviços necessários à elaboração e implementação das PFC⁸; II - realização de pequenos reparos e adequações de infraestrutura necessários à implementação da PFC; e III - aquisição de equipamentos e mobiliários necessários à implementação PFC. (BRASIL, 2018)

Nota 9.

<https://painelnovoensinomedio.mec.gov.br/painel>

O painel⁹ do novo ensino médio do MEC informava em maio de 2023 quatro programas listados que estavam em operação para apoiar a implementação dessa política nos estados. Os repasses financeiros são realizados pelo FNDE – Fundo Nacional para Desenvolvimento da Educação. A seguir em ordem cronológica de implementação os programas referenciados no painel do MEC.

Programas do MEC para o Novo Ensino Médio

2016	2018	2018	2021
Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio de Tempo Integral (EMTI)	Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (ProBNCC)	Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio	Programa Itinerários Formativos.

- Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio de Tempo Integral (EMTI). Esse programa foi instituído em 2016 com o objetivo de apoiar a ampliação da oferta de educação em tempo integral no ensino médio nos estados e Distrito Federal, por meio da transferência de recursos para as secretarias estaduais e Distrital de educação. Como destacamos anteriormente a Lei nº 13.415/2017 do novo ensino médio teve como objetivo instituir a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral e fez alterações na LDB trazendo inovações curriculares. Esse programa atendeu 1.416 escolas até 2022 em 876 municípios.

Quadro 3 – Programa EMTI: valores repassados 2017-2022

ANO	VALORES REPASSADOS
2017	R\$ 598.196.153,00
2018	R\$ 111.772.418,16
2019	R\$ 538.490.396,50
2020	R\$ 584.687.087,97
2021	R\$ 250.387.198,86
2022	R\$ 229.466.432,78

Fonte: elaboração da autora a partir de <https://painelnovoensinomedio.mec.gov.br/painel>

- Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (ProBNCC). Foi instituído pela Portaria MEC no. 331, de 5 de abril de 2018 com o objetivo de apoiar as secretarias estaduais e municipais de Educação e a Secretaria de Educação do Distrito Federal no processo de

revisão, elaboração e implementação dos currículos alinhados à BNCC. A meta foi fornecer apoio técnico e concessão de recursos por meio do PAR e de Bolsas para a composição de equipes nos estados e municípios, nos perfis de articuladores de conselho, coordenadores de área, redatores de currículos e coordenadores de currículos. O ProBNCC para o Ensino Médio começou a ser pago aos bolsistas no mês de maio de 2019 e encerrou em maio de 2021, sendo pagas 18 (dezoito) parcelas conforme previsto na legislação. A partir de 2022 o programa compreende também apoio para atividades de formação.

Quadro 4 – ProBNCC - Bolsas

ANO	BOLSAS	VALORES REPASSADOS
2019	4.707	R\$ 5.177.700,00
2020	7.051	R\$ 7.756.100,00
2021	819	R\$ 900.900,00
2022	Não constam	Não constam repasses

Fonte: elaboração da autora a partir de <https://painelnovoensinomedio.mec.gov.br/painel>

Quadro 5 – ProBNCC – Formação

REGIÕES	VALORES EMPENHADOS 2022
Norte	R\$ 13.782.833,43
Nordeste	R\$ 18.496.062,62
Centro-oeste	R\$ 8.773.621,96
Sudeste	R\$ 11.578.985,74
Sul	R\$ 8.243.837,62
Total	R\$ 59.108.019,48

Fonte: elaboração da autora a partir de <https://painelnovoensinomedio.mec.gov.br/painel>

- Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio. Foi instituído pela Portaria MEC n.649 de 10 de julho de 2018 e possibilitou a implantação de escolas-piloto nas 27 UF que executaram Propostas de Flexibilização Curricular-PFC, com novas matrizes curriculares de 1000 horas anuais e realizaram a

revisão de suas propostas pedagógicas, em consonância com as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio.

CAPÍTULO IV DO APOIO TÉCNICO À IMPLANTAÇÃO DE ESCOLAS-PILOTO Art. 9º A implantação de escolas-piloto do Novo Ensino Médio pelas secretarias de educação estaduais e do Distrito Federal, em suas redes, deverá atender aos seguintes critérios: I - implantação, em 2019, em: a) no mínimo, trinta por cento das unidades escolares participantes do Programa de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, instituído pela Portaria MEC nº 727, de 2017; e b) unidades escolares que se enquadrem em uma ou mais das categorias a seguir: 1. participantes do Programa Ensino Médio Inovador - ProEMI, instituído pela Portaria MEC nº 971, de 9 de outubro de 2009; 2. unidades escolares de ensino médio em tempo integral, de iniciativa estadual ou distrital, não participantes do Programa de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral; e 3. unidades escolares que já possuam jornada diária de cinco horas. II - oferta de currículos contemplando, no mínimo, dois itinerários formativos, descritos no art. 36 da Lei nº 9.394, de 1996. Art. 10. As orientações e os critérios para implantação das escolas-piloto serão descritos no documento orientador do Programa. (BRASIL, 2018b)

Foi disponibilizado um documento orientador do Programa, com 29 páginas, para as Secretarias de Educação e foram habilitadas em todo o país 4.117 escolas-piloto. O repasse dos recursos pelo FNDE foi por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE. Esse programa no FNDE tem a denominação de PDDE Novo Ensino Médio ou PDDE/NEM e compreendeu o pagamento de três parcelas diretamente para cada escola.

Quadro 6 - Escolas-piloto habilitadas por região

REGIÕES	ESCOLAS-PILOTO
Norte	565
Nordeste	2.231
Centro-oeste	593
Sudeste	315
Sul	413
Total	4.117

Fonte: elaboração da autora a partir de <https://painelnovoensinomedio.mec.gov.br/painel>

Quadro 7 – Valores das parcelas do PDDE/NEM

PARCELAS	VALORES
1ª. Parcela	R\$ 4.027,00
2ª. Parcela	R\$ 3.692,00
3ª. Parcela	R\$ 3.602,00
Total por Escola	R\$ 11.321,00

Fonte: elaboração da autora a partir de <https://painelnovoensinomedio.mec.gov.br/painel>

-Programa Itinerários Formativos. Foi instituído pela Portaria MEC nº 733, de 17 de setembro de 2021 com a finalidade de coordenar a implementação do Novo Ensino Médio e promover o apoio técnico e financeiro às escolas e a integração entre as instituições de ensino superior, setor produtivo e secretarias de educação, de modo a contribuir com o desenvolvimento do projeto de vida do jovem, a sua formação integral e a inserção no mundo do trabalho. A adesão ao programa foi realizada pelas Secretarias de Educação Estaduais e do Distrito Federal, via SIMEC, em setembro de 2021. No ato da adesão, as Secretaria de Educação Estaduais e do DF selecionaram as escolas de ensino médio para participação no eixo I do programa. As ações do programa compreendem 4 eixos: I – apoio técnico e financeiro às escolas; II – fomento às escolas modelo; III – integração das redes; e IV – monitoramento e avaliação da implementação do Novo Ensino Médio.

O *Programa Itinerários Formativos* contempla aproximadamente 13 mil escolas no eixo I. Os recursos referentes à primeira parcela foram repassados em dezembro de 2021. No lançamento do Programa a previsão era de que as ações dos eixos II, III e IV iniciassem no ano de 2022.

Quadro 8 – Programa Itinerários Formativos – Eixo 1

PROGRAMA ITINERÁRIOS FORMATIVOS	EIXO I
N.º de escolas selecionadas pelas Secretarias de Educação	13.275 escolas
No. de escolas aptas	12.778 escolas
Valor total repassado	R\$ 120.647.195,00

Fonte: elaboração da autora a partir de <https://painelnovoensinomedio.mec.gov.br/painel>

Quadro 9 – Valor da Parcela Anual do PROIF para as Escolas em 2022

ESCOLAS/MATRÍCULAS	VALOR POR ESCOLA NO NORTE E NORDESTE	VALOR POR ESCOLA NO CENTRO OESTE, SUDESTE E SUL
Até 500 matrículas	R\$ 14.091,00	R\$ 10.339,00
Acima de 500 matrículas	R\$ 21.136,00	R\$ 16.259,00

Fonte: elaboração da autora a partir de <https://painelnovoensinomedio.mec.gov.br/painel>

Parte 3 – Fundamentos para análise do caso

A evasão no ensino médio é um desafio histórico na educação brasileira, entretanto no campo das políticas públicas a última década transcorreu sem uma ação do Estado brasileiro direcionada para esse problema. Podemos dizer que a reforma do ensino médio ao propor alterações curriculares dá um passo na direção dos diferentes interesses dos jovens, mas não irá assegurar a permanência dos jovens na escola de ensino médio num país com as nossas desigualdades sociais.

No princípio deste ano de 2023 teve início um amplo questionamento de pesquisadores, professores e lideranças sobre a reforma, e sobre as fragilidades da sua implementação nos Estados, resultando em um movimento nacional pela revogação da Lei. Em resposta aos questionamentos foi

aberta uma consulta pública pelo MEC sobre a implementação do novo ensino médio nos 26 estados e no Distrito Federal. No Senado Federal a Comissão de Educação, Cultura e Esporte instituiu uma Subcomissão Temporária para debater e avaliar o Ensino Médio no Brasil e realizará uma série de audiências públicas. O Plano Nacional de Educação¹⁰ - PNE 2014-2024 definiu 20 metas para a educação brasileira nesse período. A meta 3 do PNE se refere às matrículas no ensino médio.

Nota 10. O Plano Nacional de Educação define as metas da política educacional brasileira para um período determinado. O PNE 2014-2024 foi aprovado pelo Congresso Nacional e instituído pela Lei 13.00 de 27 de junho de 2014. Dourado (2017) destaca que sua proposta foi enviada ao Congresso em 2010 e teve complexa tramitação. "A relação entre a proposição e aprovação do plano não é linear ao seu processo de materialização como política pública" que implica em ações e políticas, embates e conjunturas que determinam sua priorização ou sua secundarização.

PNE – META 3

Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida² de matrículas no ensino médio para 85%. (BRASIL,2014).

De acordo com o INEP, em seu painel de monitoramento das metas do PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio cresceu ano a ano no período de 2014 até 2020, como descrito no quadro a seguir.

Quadro 10 - Porcentagem de jovens de 15 a 17 anos matriculados no ensino médio ou que concluíram a educação básica

ANO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	META 2024
BRASIL	64,2	65,4	67,4	67,6	68,7	71,1	75,4	85%

Fonte: elaboração da autora a partir de dados do Anuário da Educação Brasileira 2021.

No primeiro ano do PNE essa taxa foi de 64,2%, e seis anos depois atingimos a taxa de 75,4 %, os últimos dados disponíveis são de 2020. Para atingirmos a meta em 2024 é necessário um crescimento de 10 pontos percentuais. O indicador do INEP passou a computar também os alunos que concluíram a educação básica, portanto o ensino médio, e que estão no intervalo de idade entre 15 e 17 anos.

Temos então que, em 2020, 24,6% dos jovens brasileiros de 15 a 17 anos não estavam matriculados no ensino médio ou não tinham concluído a educação básica. De acordo com a PNAD/IBGE³, em 2020 o Brasil tinha 481.884 jovens de 15 a 17 anos fora da escola.

Quando analisamos a taxa líquida de matrículas por estados e regiões é possível identificar diferenças acentuadas entre estados de uma mesma região. Selecionamos o maior e o menor índice de matrícula por estado em cada região e organizamos na tabela a seguir.

Quadro 11 – Regiões brasileiras e seus estados com a maior e a menor taxa de matrícula de jovens de 15 a 17 anos no ensino médio ou com a educação básica concluída, em 2020.

REGIÕES BRASILEIRAS	MENOR TAXA DE MATRICULADOS	MAIOR TAXA DE MATRICULADOS.	VARIAÇÃO POR REGIÃO
Norte	Amapá 49,1 %	Acre 75,3 %	26,2%
Nordeste	Sergipe 52,2%	Ceará 83,3 %	31,1%
Centro-oeste	Mato Grosso do Sul 69,7%	Mato Grosso 81,9%	12,2%
Sudeste	Espírito Santo 68 %	São Paulo 87%	19%
Sul	Rio Grande do Sul 70,6%	Paraná 84,4%	13,8%

Fonte: elaboração da autora a partir de Anuário Brasileiro da Educação Básica (2021, p.44).

O Anuário da Educação Básica Brasileira-2021 chama atenção para as desigualdades que estão estatisticamente associadas às matrículas no ensino médio.

O sistema escolar brasileiro reproduz diversas desigualdades sociais. É importante evidenciá-las para que as políticas públicas sejam colocadas em prática de forma mais equitativa. Por isso, é essencial a análise de

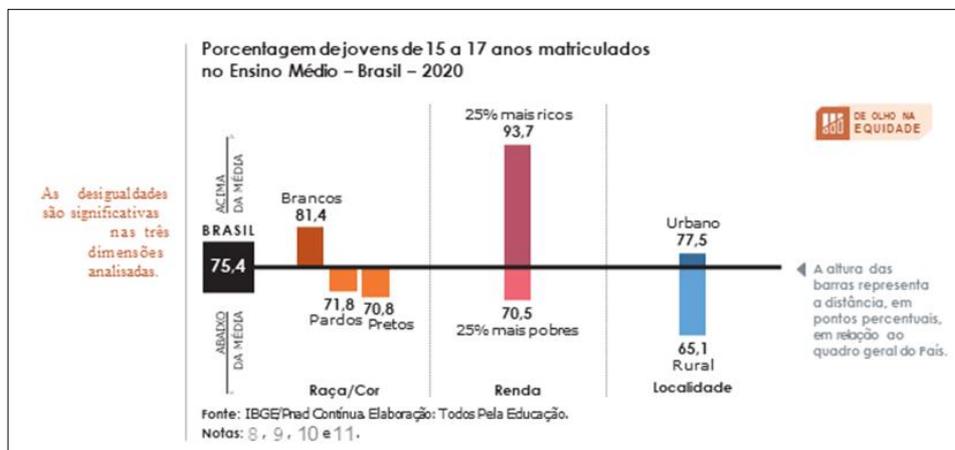
alguns recortes: por região, localidade, renda e raça/cor. (Anuário da Educação Básica Brasileira, 2021)

Na figura a seguir temos que, com referência à renda, quando separamos o grupo dos 25% mais pobres da população dos jovens de 15 a 17 anos encontramos que apenas 70,5% dos jovens dessa população está matriculado no ensino médio. Essa porcentagem é de 93,7% entre os 25% mais ricos dessa população. Portanto a renda é um fator crítico, ela tem relação com essas estatísticas.

Quanto à raça/cor o gráfico indica que 81,4% da população de jovens brancos de 15 a 17 está matriculado ou concluiu o ensino médio, 71,8% dos jovens pardos e 70,8% dos jovens pretos. A raça/cor se relaciona com a não matrícula no ensino médio ou evasão.

No tocante à localidade temos que 77,5% dos jovens de 15 a 17 anos residentes em zonas urbanas estão matriculados no ensino médio para 65,1% dos jovens residentes nas zonas rurais.

Figura 1 – Raça/cor, renda e localidade da população de 15 a 17 anos matriculados no ensino médio



FONTE: Anuário da Educação Básica (2021, p.42). https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/07/Anuario_21final.pdf

Os dados apontam que não estão no ensino médio, entre os 15 e 17 anos, preponderantemente, os mais pobres, os pardos e pretos e a população da zona rural. Agir sobre a não presença desses jovens na escola de ensino médio e sobre os riscos de evasão desses alunos quando matriculados é uma tarefa urgente.

Nota 10. Pesquisa de opinião encomendada pelo **Todos Pela Educação** em parceria com a **Fundação Telefônica Vivo**, o **Instituto Natura** e o **Instituto Sonho Grande**, e foi realizada pelo **Datafolha**. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/word-press/wp-content/uploads/2022/08/br-pesquisa-de-opinio-com-estudantes-do-ensino-medio-todos-ftv-in-isg.pdf>

Uma pesquisa foi realizada pelo Datafolha¹⁰ (2022) com alunos de ensino médio de todo o Brasil, a amostra foi de 7.798 estudantes com margem de erro de 2%. O estudo teve abrangência nacional, respeitando a distribuição de estudantes com base nos dados do INEP, e tem possibilidade de leitura estadual dos resultados. Foi utilizada metodologia quantitativa, por meio de abordagem pessoal na proximidade de escolas municipais, estaduais e federais, mas 96% dos respondentes são alunos de escolas públicas estaduais. As entrevistas foram realizadas entre os dias 8 de fevereiro e 18 de abril de 2022. O tempo de aplicação foi de cerca de 15 minutos.

Dentre os jovens que afirmam já ter pensado em abandonar a escola, 48% afirmam que o motivo para o abandono seria poder trabalhar, sendo 25% porque precisam ajudar em casa e 23% para ter independência financeira. E 17% atribuem esse pensamento ao estresse e ao cansaço.

A pesquisa mostra o quanto os alunos se dividem entre os estudos e o trabalho, 32% já trabalham fora de casa. Entre os que trabalham, os principais motivos são: 71% para ter independência financeira dos pais e 20% para ajudar financeiramente a família.

Quando o Governo Federal definiu a reforma do ensino médio teve início a implementação de uma política de execução descentralizada, pois em nosso modelo federalista o ensino médio é uma atribuição dos estados, de acordo com a Constituição Federal de 1988. A implementação de uma

política pública pressupõe a pré-existência de um arranjo institucional para operacionalizá-la ou o desenvolvimento do arranjo necessário.

No caso da implementação do ensino médio o arranjo institucional era pré-existente nas secretarias de educação do país para operacionalizar a implementação, mas as capacidades institucionais específicas, para a envergadura da mudança curricular não estavam disponíveis. Portanto a capacitação dos professores e das equipes pedagógicas foi um desafio, e como não aconteceu o cronograma foi suspenso.

Para Secchi (2022) é na fase de implementação que a administração pública se reveste de sua função precípua: executar as políticas públicas. Nessa etapa a liderança e a coordenação das ações são postas à prova, são necessários diferentes “atores” com diferentes papéis. A literatura de políticas públicas faz referência ao “*policymaker*”, que é aquele que faz a política acontecer, esse ator precisa de instrumentos para poder transformar as intenções dos formuladores em políticas.

Se compararmos a atividade do “*policymaker*” com a atividade do médico, o problema público é a doença, a política pública é a prescrição médica, e o instrumento de política pública é o tratamento escolhido para tentar solucionar/amenizar o problema. (SECCHI, 2022 p. 73)

No caso da implementação do ensino médio os professores são os “*policymakers*” pois a tarefa de implementar a nova proposta curricular e garantir os resultados de aprendizagem dos alunos do ensino médio está com eles, com as coordenações pedagógicas e os gestores das escolas. Se esses atores não têm os instrumentos a implementação fica comprometida. O Ministério da Educação, Secretarias Estaduais, gestores locais ficam com as tarefas de fornecer normas, diretrizes, referências e apoio financeiro.

No caso da Lei do novo ensino médio, entre a sua aprovação e a disponibilização de normativos fundamentais para sua implementação passaram-se dez meses. As propostas curriculares estaduais dependeram da aprovação da BNCC do ensino médio para serem elaboradas e aprovadas pelos Conselhos Estaduais.

De acordo com Secchi (2022) a implementação da política conta com atores de caráter mais institucional que precisam ter habilidades para acompanhar e corrigir o processo em andamento. Na federação brasileira a configuração do sistema educacional para oferta da educação básica pública, e o seu financiamento, têm especificidades que precisam ser consideradas ao se analisar o processo de implementação da política do ensino médio.

Parte 4 – Questões para estudar o caso

- **Questão 1.** Quais os fatores que podem estar determinando a evasão dos alunos na passagem do ensino fundamental para o ensino médio em Santana do Rio?
- **Questão 2.** Quais aspectos da proposta do NEM se diferenciam do modelo anterior? Quais as perspectivas atuais quanto às mudanças propostas pela Lei?
- **Questão 3.** A diretora do Colégio Padre Adriano foi afastada por motivo de saúde. Você está assumindo hoje a direção da Escola. Liste quais serão os seus principais pontos de atenção neste ano escolar.
- **Questão 4.** Consulte os índices de evasão dos estados do Nordeste e estime um índice de evasão para o Estado de Esperança. Proponha uma política pública a ser implementada pelo Governo do Estado para diminuir esse índice.
- **Questão 5.** Como você analisa os programas e iniciativas do MEC até o momento frente aos desafios da diretora do Colégio Padre Adriano?

PARA SABER MAIS

Conheça o cronograma de implementação do ensino médio. <https://www.youtube.com/watch?v=jwpha2BIHxg>

Assista este vídeo sobre a polêmica da revogação do cronograma de implementação do novo ensino médio. Audiência da Comissão de Educação, Cultura e Desporto do SENADO FEDERAL sobre matéria publicada no Jornal Estado de São Paulo com o posicionamento do CONSED – Conselho Nacional dos Secretários de Educação. <https://www12.senado.leg.br/noticias/videos/2023/04/ao-vivo-comissao-de-educacao-debate-suspensao-do-novo-ensino-medio-20-4-23>

Painel do MEC de monitoramento do ensino médio em todo o país. <https://painelnovoensinomedio.mec.gov.br/painel>

Um professor explicando os itinerários formativos em linguagem bem simples https://www.youtube.com/watch?v=q_NOjCmJITQ

Observatório da implementação da BNCC e do ensino médio. <https://observatorio.movimentopelabase.org.br/>

“Evasão escolar e abandono: um guia para entender esses conceitos.” <https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/em-debate/abandono-evasao-escolar/> Localize um vídeo com a educadora e gestora Macaé Evaristo, que foi Secretária de Educação do Estado de Minas Gerais de 2015 a 2018. Ela traz importantes elementos sobre o risco do abandono e da evasão escolar e nos provoca a pensarmos estratégias para garantirmos a permanência do jovem na escola.

Pesquisa que investiga ações políticas e pedagógicas relacionadas à evasão escolar na 1ª série do Ensino Médio, no município de Joaçaba, Santa Catarina. Artigo de Douglas Branco de Camargo e Mônica Piccione Gomes Rios. <https://periodicos.uninove.br/eccos/article/view/4287>

Explore o site do Busca Ativa Escolar para conhecer o programa. <https://buscaativa-escolar.org.br/>

REFERÊNCIAS

Anuário Brasileiro da Educação Básica.2021. **Todos pela Educação**. Editora Moderna.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução no 21, de 14 de novembro de 2018**. Destina recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola, a escolas públicas estaduais e distritais, a fim de apoiar a implementação do Novo Ensino Médio e a realização da avaliação de impacto do Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Brasília 15 de novembro de 2018. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/12185-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-21,-de-14-de-novembro-de-2018> Acesso em: 20 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução nº 3, de 21 de novembro de 2018. Atualiza as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. **Diário Oficial da União**, Seção 1, p. 21- 24 Brasília, 22 de novembro de 2018. 2018 b.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 de jun. 2014, Seção 1 – Edição Extra p. 1 – 7.

_____. Ministério da Educação - MEC. Portaria nº 1.432, de 28 de dezembro de 2018. Estabelece os referenciais para elaboração dos itinerários formativos conforme preveem as Diretrizes Nacionais do Ensino Médio. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 de abr. 2019, Seção 1, p. 94-97.

_____. Ministério da Educação - MEC. **Portaria MEC nº 331/2018**.

DATAFOLHA. **Pesquisa de Opinião com Estudantes do Ensino Médio**. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp->

<content/uploads/2022/08/br-pesquisa-de-opinio-com-estudantes-do-ensino-medio-todos-ftv-in-isg.pdf> Acesso em: 29 mar. 2023.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir.

Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos. 3 ed. São Paulo: CENGAGE, 2022.

A black and white photograph of a puzzle piece. The piece is white with a black silhouette of a puzzle piece cut out of it. The text "Caso 3" is printed in a bold, black, sans-serif font on the white surface of the piece. The piece is surrounded by other puzzle pieces, some of which are also white with black outlines, and some are black with white outlines. The background is a light, textured surface.

Caso 3

AVALIAR PARA QUE?

Roger Pena de Lima

Resumo

O caso apresenta o desafio de uma determinada rede de ensino de implementar um sistema de avaliação da educação básica com o objetivo de assegurar o processo de avaliação dos estudantes, das unidades educacionais e dos diversos níveis do sistema público de ensino. Com o presente caso, pretendemos subsidiar a discussão teórico-prática a respeito dos limites e possibilidades das avaliações externas em larga escala na indução de processos de melhoria da educação básica. Serão apresentadas distintas concepções a respeito da relação entre qualidade educacional e o uso de avaliações externas em larga escala, destacando suas características e seus usos nos sistemas educacionais. A fim de aprofundar o caso, discutiremos a influência que as avaliações em larga escala exercem sobre as políticas educacionais, o desenvolvimento curricular, a gestão pedagógica e administrativa das redes de ensino e a organização do trabalho pedagógico no interior das escolas.

Ementa

Avaliação de sistemas de ensino. Características, objetivos, instrumentos e metodologias de avaliação de sistemas de ensino. Gerações das avaliações externas em larga escala no Brasil. Concepções de qualidade da educação básica e influência das avaliações externas em larga escala na indução de processos de melhoria da qualidade da educação pública. Formulação e implementação de políticas educacionais.

Vídeo do autor



Link: <https://youtu.be/wbIk6veXXXc>

ESTUDO DE CASO

Parte 1 - Descrição do caso

Nota 1. A importância da avaliação do processo educacional por meio de avaliações externas em larga escala é evidenciada pelo crescente número de países e até de governos subnacionais que formulam e implementam sistemas de avaliação educacional e pela adesão a estudos internacionais como o Programa Internacional de Avaliação de Alunos, desenvolvido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

A avaliação dos resultados do processo educacional adquiriu significativa relevância para as políticas públicas educacionais. Essa importância fez com que as avaliações externas em larga escala adquirissem protagonismo em sistemas de ensino de diversos países, se constituindo como um instrumento avaliador e regulador que opera por meio da medida de padrões associados à qualidade e a níveis ideais de desempenho dos estudantes.¹

Debater a avaliação educacional nos leva a refletir que a abordagem teórico-metodológica do processo avaliativo se articula a uma concepção de qualidade. Nesse sentido, há que se assumir que não há neutralidade nos princípios norteadores das atividades avaliativas, pois esses processos reverberam intencionalidades políticas, sociais, econômicas e culturais.

Os procedimentos, instrumentos e critérios avaliativos não são formulados de modo dissociado de um sistema de crenças que envolve diferentes perspectivas ideológicas, posições identitárias, práticas sociais e concepções sobre educação. Nesse sentido, o processo de avaliação de sistema de

ensino faz emergir perspectivas filosóficas, ontológicas e epistemológicas de quem avalia (SOUZA, 2014). Assim, discutir políticas de avaliação em larga escala pressupõe compreender que seja qual for o objeto de avaliação, o delineamento instrumental e metodológico adotado na formulação e o uso que se fizer de seus resultados, o que está se expressando é a face do projeto educacional e social que se pretende concretizar.

Importante lente teórica para compreender perspectivas filosóficas, epistemológicas e ontológicas de atores sociais sobre avaliação de sistemas de ensino é encontrada no Advocacy Coalition Framework (ACF), ou Modelo de Coalizões de Advocacia, desenvolvido a partir de estudos de Sabatier e Jenkins (1993) que buscaram discutir as diversas possibilidades de agrupamentos de atores para apoio ou oposição a uma policy a partir de crenças e valores, constituindo o chamado “modelo de coalizão de defesa” quando grupos de interesse, reunidos por crenças e valores advogam determinada perspectiva de formulação ou implementação de política pública.

O *ACF* adota a perspectiva de que o processo das políticas públicas é complexo e dinâmico, e em virtude dessa característica “aqueles que desejam influenciá-lo precisam se especializar em subsistemas políticos e formar coalizões” (MA; VIEIRA, 2020, p. 1674). Na perspectiva do *ACF*, a unidade de análise mais adequada para compreender os processos de formulação ou as mudanças ocorridas nas políticas públicas ao longo de uma trajetória é o subsistema, compreendido “como um conjunto de atores, individuais ou coletivos, de organizações públicas ou privadas, ativa e regularmente preocupados com determinado campo das políticas públicas” (CAPELARI; ARAÚJO; CALMON, 2015, p.92), que buscam se especializar em subsistemas políticos e formar coalizões objetivando influenciar as decisões nesse campo a partir de um conjunto de crenças (JENKINS-SMITH ET AL, 2018).

Os subsistemas contêm um diverso conjunto de atores, que deverão ser agregados em grupos que reduzam a sua quantidade para tornar a análise factível, formando dessa forma as coalizões de defesa, que podem ser definidas “como um conjunto de pessoas oriundas de diversas posições que compartilham um sistema de crenças e aparentam um grau não trivial de coordenação das atividades ao longo de um tempo” (OLIVEIRA; FILHO, p. 644). O agrupamento de atores em torno de uma coalizão é realizado por meio da convergência de crenças, havendo, contudo, atores que não se acomodam em nenhuma das coalizões, como por exemplo, consultores, assessores, pesquisadores e burocratas, que participam do processo apenas para oferecer suas habilidades técnicas (OLIVEIRA; FILHO, 2022). O conjunto de crenças das coalizões está organizado em uma estrutura hierárquica de três níveis segundo o grau de resistência a mudanças: núcleo duro (deep core), núcleo de políticas públicas (policy core) e núcleo de aspectos secundários (Sabatier; Weible, 2007; Sabatier; Jenkins-Smith, 1999).

A partir dessas considerações, o presente caso discute a formulação e implementação de um fictício sistema de avaliação da educação básica vinculado a uma Rede Pública de Ensino de uma Unidade da Federação. Visando propiciar aos leitores maior compreensão sobre políticas de avaliação em larga escala, o presente caso buscará compreender a trajetória de formulação e implementação desse sistema, cujos objetivos são a ampliação dos níveis de proficiência dos estudantes, a melhoria das práticas pedagógicas e administrativas, a construção de instrumentos e indicadores capazes de subsidiar o redirecionamento das políticas educacionais e a elaboração de estratégias de intervenção pedagógica a partir dos níveis de proficiência observados.

De forma breve podemos identificar as principais concepções sobre educação dos governos que se sucederam entre meados da década de 1990 e os dias atuais, e a influência exercida a respeito da

Nota 2. Os estudos sobre avaliações externas em larga escala e suas influências sobre a gestão pedagógica e administrativa dos sistemas de ensino estão envolvidos em um ambiente de grande disputa. Embora a maioria dos estudos foquem sua crítica a lógica regulatória, os usos para embasar políticas de controle e os usos que são feitos dos seus resultados, há estudos que apontam para a importância de instrumentos que desvelem os resultados do processo educacional e indiquem evidências para as intervenções, defendendo assim o uso diagnóstico-formativo das avaliações externas.

Nota 3. Pophan (1987) caracteriza como políticas de responsabilização high stakes aquelas que trazem consequências sérias para professores e alunos. Essas políticas são orientadas pelo uso de avaliações externas em larga escala e envolvem, por exemplo, bônus pagos a professores ou escola em virtude dos resultados alcançados.

concepção de avaliação de sistemas de avaliação educacional na Unidade Federativa que ilustra o presente caso.²

A primeira matriz ideológica congrega atores do espectro político e educacional que ao tempo que estiveram à frente do executivo local se opuseram fortemente aos ideais neoliberais e os conceitos de qualidade total, competitividade e produtividade na educação e defende a escola cidadã, que tenha como missão primordial a formação de pessoas livres, críticas e conscientes e não se omitisse das questões cotidianas em nome do cumprimento dos conteúdos curriculares.

O segundo grupo, mas alinhado aos princípios ideológicos surgidos a partir da Reforma do Aparelho Estado (EC 19/1998), buscou implementar reformas com princípios gerenciais no sistema público de ensino, e advogaram por uma reforma educacional que dotasse o sistema de instrumentos necessários para atender às demandas da sociedade do terceiro milênio e propugnam uma estrutura curricular baseada em competências e habilidades.

Também é possível identificar gestões que defenderam a seu tempo a formulação de instrumentos e mecanismos próprios para acompanhamento do desempenho das instituições escolares, tendo como principal referência o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), dentre os quais a implementação de

Nota 4. Sabatier apresentou o modelo analítico de Coalizão Advocatória - *Advocacy Coalition Framework (ACF)* - que tem como proposta explicar as mudanças nas políticas públicas a partir da atuação de coalizões, cada qual defendendo suas próprias convicções. A ACF identifica que as crenças se constituem como fator causal do comportamento político e envolve “valores prioritários, percepções sobre relações de causa/consequência, percepções sobre a situação do mundo e sobre a eficácia dos instrumentos de políticas públicas (SABATIER, 1988, p. 132).

bonificação³ a título de reconhecimento e como recompensa pela melhoria da qualidade da educação pública, apurada em processos regulares de avaliação.

No contexto desse caso, é possível identificar os agentes de formulação e as coalizões de defesa⁴ que disputam a hegemonia do processo:

a) Representantes da sociedade civil, que defendem que o sistema seja um instrumento de monitoramento, accountability social e de mobilização para a melhoria da qualidade educacional. Esse grupo reúne associações de pais e alunos e organizações da sociedade civil; b) organizações representativas de professores e demais profissionais da educação e grupos e/ou associações de pesquisa, representados por sindicatos e por indivíduos ligados ao meio acadêmico, que se opõem a processos de avaliação que tenham como objetivo a regulação do processo de ensino-aprendizagem e a vinculação entre os resultados obtidos em avaliações externas em larga escala e as políticas de remuneração docente e; c) os sucessivos governos, cuja a alternância entre os matizes ideológicos, altera a concepção sobre o modelo de sistema de avaliação educacional: hora a avaliação é percebida dentro de uma perspectiva mais formativa e afastada da ideia de regulação do trabalho educacional, hora é encarada como um elemento central para o desenvolvimento de políticas de responsabilização, ainda que

unilateral, pelos resultados do processo educacional.

Essas coalizões de defesa acabaram por estabelecer disputas em torno das concepções, instrumentos e estratégias a serem adotadas no sistema de avaliação, mobilizando importantes atores sociais e exercendo de certa forma significativa influência sobre o processo, estabelecendo em certos momentos óbices para a formatação de uma proposta de sistema que venha a reunir consensos mínimos para sua efetivação.

Para melhor compreensão acerca das possibilidades colocadas à mesa e dos desafios de construção desse sistema, detalharemos as principais divergências estabelecidas para a sua construção, sintetizando as principais questões e conflitos envolvendo as coalizões identificadas.

No decorrer do processo observou-se o posicionamento de um conjunto de atores que se orientam pela crença de que um sistema de avaliação da educação básica deve se constituir como um meio promissor da melhoria da qualidade educacional a partir da construção de testes de desempenho orientados por uma matriz de referência com competências e habilidades mínimas, e que a solução para a melhoria da qualidade educacional passa pelo monitoramento constante dos estudantes por meio de testes parametrizados com o objetivo de aferir o desempenho dos estudantes e reorientar o trabalho pedagógico da unidade educacional.

Os atores agrupados nessa coalizão de defesa, percebem o sistema de avaliação a partir da lógica de que as avaliações externas em larga escala como um meio viabilizador de uma dada concepção de gestão que se insere em um movimento mais amplo de reformas do Estado e que buscam a reconfiguração de seu papel na gestão e provisão de políticas públicas, na perspectiva de construção do modelo de governança denominado de Estado avaliador (SOUSA, 2014; NEAVE, 1988). Esses princípios também se articulam dentro da perspectiva gerencialista da administração pública (TRIPOLI, 2012) e se materializa no campo educacional por iniciativas de políticas públicas educacionais que difundem ideias de qualidade que “supõem diferenciações no interior das redes de ensino e escolas, como condição mesma da produção de qualidade” (SOUSA, 2014, p. 410).

Em perspectiva oposta, também é possível identificar a coalizão de defesa que refuta a ideia de que os resultados de desempenho dos alunos em testes sejam incorporados como o indicador central de qualidade educacional e como exemplo de sucesso ou fracasso das políticas públicas educacionais das práticas escolares. Esses atores refutam também a tendência de enfatizar os produtos (resultados dos testes) em detrimento dos processos, bem como a desconsideração nos processos de análise dos resultados dos contextos de produção e reprodução dos saberes escolares.

Alertam ainda que orientar o trabalho pedagógico por resultados de testes padronizados leva a uma tendência de estreitamento do currículo⁵, que supõem ser a inclusão social e a superação das desigualdades como elementos centrais para o desenvolvimento e gestão curricular. Assim, ao contrário da perspectiva gerencialista, esse grupo percebe o estudante como sujeito de desejos, necessidades, sonhos, isto é, um ser único, especial e singular, na inteireza de sua essência.

Compreendendo os polos antagônicos, outro elemento a ser considerado são os dados educacionais dessa rede pública de ensino. Para maior compreensão, apresentamos os dados de oferta e resultados educacionais observados no IDEB.

Nota 5. Autores como Bonamino e Sousa (2012), Sousa (2013), Bauer e Gatti (2013) apontam riscos das avaliações externas levarem a um estreitamento curricular pois, em geral, tais avaliações são estruturadas a partir de matrizes elaboradas a partir de recortes do currículo, focando um conjunto específico de habilidades e competências. Um outro elemento a se considerar é que os testes padronizados focam apenas habilidades do campo cognitivo, não considerando por exemplo, o campo socioemocional. Bonamino e Sousa (2012) chamam ainda a atenção para o fenômeno do “ensinar para o teste”, que se relaciona à prática de muitas escolas de focar o processo de ensino aprendizagem nas habilidades cobradas nos testes.

Quadro 1: Taxa bruta e taxa líquida de escolarização.

ETAPA	TAXA DE ESCOLARIZAÇÃO BRUTA (%)	TAXA DE ESCOLARIZAÇÃO LÍQUIDA (%)	FAIXA ETÁRIA	TAXA DE RENDIMENTO ESCOLAR
	Rede Pública			Rede Pública
Creche	0,50	0,1	0-3	0,1
Pré-escola	65,46	37,15	4-5	38,2
Ens. Fundamental	78,15	66,4	6-14	70,9
Ensino Médio	56,87	38,45	15-17	63,7

Fonte: Censo Escolar 2021

Os dados indicam a baixa oferta de vagas na Educação Infantil, principalmente em creches públicas vinculadas, como uma das maiores fragilidades nos indicadores de acesso e participação, conforme podemos constatar no quadro 1. Os indicadores de acesso e participação indicam ainda, um significativo atendimento da pré-escola em na rede privada ou em instituições conveniadas, fenômeno desvelado em outros estudos (CASTIONI; LIMA, 2019). Outros dois elementos importantes que emergem dos dados se relacionam às irregularidades no fluxo e trajetórias escolares no Ensino Fundamental e Médio, evidenciadas pelas taxas de escolarização bruta e líquida dessas etapas da Educação Básica e a baixa taxa de atendimento escolar no Ensino Médio, evidenciando a presença significativa da rede privada na oferta de Ensino Médio.

Em relação à proficiência verificada por meio do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), os dados foram sintetizados no quadro abaixo:

Quadro 2: Resultados do IDEB 2019, por etapas.

	MATEMÁTICA	PORTUGUÊS	APROVAÇÃO	IDEB OBSERVADO	IDEB PROJETADO
Anos Iniciais	6,63	6,3	0,95	6,1	6,3
Anos Finais	5,24	5,14	0,89	4,6	5
Ensino Médio	4,65	4,85	0,83	4	4,6

Fonte: INEP 2019 - Consultado no Qedu.

Em 2019, os resultados de desempenho e fluxo escolar indicam que esta rede pública de ensino não alcançou o Ideb projetado para nenhuma das etapas, conforme podemos verificar no quadro 2. Nos anos iniciais e finais observamos que o desempenho escolar em matemática é ligeiramente superior ao observado em Português, enquanto no Ensino Médio se observa movimento inverso.

Os dados revelam ainda um elevado grau de estudantes com aprendizado inadequado, conforme podemos observar no quadro 3:

Quadro 3: Níveis de Aprendizado verificados no Ideb 2019

ETAPA	PORTUGÊS			MATEMÁTICA		
	2015	2017	2019	2015	2017	2019
Anos Iniciais	60%	67%	68%	44%	55%	58%
Anos Finais	33%	36%	36%	14%	16%	18%
Ens. Médio	30%	26%	32%	4%	5%	6%

Fonte: INEP 2019 - Consultado no Qedu.

O observado no caso fictício em relação ao IDEB é compatível com o encontrado em pesquisas que indicam que: a) o aprendizado no ensino fundamental vem melhorando, mas, particularmente nos anos finais, as metas não têm sido alcançadas; b) no Ensino Médio, a situação é mais preocupante, pois mesmo os estados com os melhores resultados não alcançaram as metas (ARAÚJO; CODES; UDERMAN, 2019).

Parte 2 - Instituições, políticas, normativos e atores

Embora as evidências indiquem que desde os anos 1930 havia interesse do Estado em tomar a avaliação como parte integrante do planejamento educacional, é a partir do final dos anos 1980 que a avaliação passa a integrar, ainda que de forma incipiente, as políticas públicas educacionais e as práticas de gestão direcionadas à Educação Básica (LUIZ; RISCAL, 2016).

O marco inicial das avaliações de sistemas educacionais foi concretizado em 1987 com a proposição do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público (SAEP). Essa experiência de avaliação de sistemas públicos de ensino, no nível fundamental, implementada pelo então Ministério da Educação e do Desporto nos estados do Paraná e Rio Grande do Norte “lançou as bases para uma política de avaliação mais abrangente que, atualmente, atinge os diversos níveis de ensino, do ensino fundamental à pós-graduação” (SOUSA, 2014, p. 410).

Alícia Bonamino (2002) identificou o contexto de desenvolvimento da avaliação de sistemas no Brasil entre as décadas de 1980 e 1990:

No final dos anos 80, o reconhecimento da inexistência de estudos que mostrassem mais claramente o atendimento educacional oferecido à população e seu peso sobre o desempenho dos alunos dentro do sistema conduziu às primeiras experiências de avaliação do ensino de primeiro grau. Já nos anos 1990, o sistema de avaliação passa a inserir-se em um conjunto mais complexo de inter-relações, em cujo interior operam o aprofundamento das políticas de descentralização administrativa, financeira e pedagógica da educação,

um novo aparato legal, um conjunto de ações pela melhoria da qualidade e uma série de reformas curriculares (BONAMINO, 2002, p. 15).

Segundo Horta Neto (2007), a Constituição de 1988 colocou a questão da avaliação da aprendizagem sob outra perspectiva, ao reintroduzir a garantia do padrão de qualidade como um dos princípios sob os quais a educação deve ser ministrada. Para garantir o cumprimento do preceito constitucional, houve a necessidade de formular e implementar estratégias, critérios e instrumentos para monitorar parâmetros de qualidade em educação.

Os marcos legais-institucionais das avaliações externas em larga escala se estruturam a partir da Emenda Constitucional n. 14 (BRASIL, 1996), que introduziu mudanças substanciais no tocante à administração da educação básica (BRASIL, 1996) e da sanção da Lei n. 9.394, de 20.12.1996 (BRASIL, 1996), que introduziu dispositivos específicos sobre avaliação, encarando-a também como um instrumento de regulação da qualidade em escala nacional, cabendo à União o dever de "assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino" (BRASIL, 1996).

Nota 6. O Sistema de Avaliação da Educação Básica agrega dois instrumentos principais: um teste parametrizado aplicado de forma censitária para os estudantes dos 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e do 3º ano do Ensino Médio das escolas da Rede Pública e amostral da rede privada, com o objetivo de mensurar o nível de proficiência dos alunos e de um questionário que busca captar informações socioeconômicas que objetiva compreender um conjunto de fatores que influenciam o desempenho escolar.

O processo de avaliação educacional associado à análise dos resultados educacionais culminou na formulação e implementação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), que teve sua primeira aplicação em 1990, em um contexto político e social no qual o país discutia a redemocratização e implementava um programa de descentralização das políticas públicas, em especial de Educação, Saúde e Assistência Social. O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)⁶, implementado pelo Instituto de Pesquisas e Estudos

Educacionais Anísio Teixeira (Inep) tem possibilitado que os sistemas de ensino pudessem ser avaliados e comparados quanto ao nível de aprendizado de seus alunos, ampliando as análises para além da capacidade de atendimento das redes de ensino (ALVEZ; SOARES, 2013).

De acordo com Souza (2013), o surgimento da avaliação educacional no Brasil seguiu uma tendência internacional, adotando-se a estratégia da verificação do desempenho escolar por meio de testes padronizados, cujos resultados são interpretados como uma evidência da qualidade educacional. Bonamino e Souza (2012) apontam que se observou no país elementos comuns a outras propostas e experiências internacionais, expressando uma agenda mundial, em especial no que concerne a associação entre resultados das avaliações à qualidade do ensino, estabelecendo, no limite, novos parâmetros de gestão dos sistemas educacionais (BONAMINO; SOUSA, 2012).

Neto, Junqueira e Oliveira (2016) apontam que a trajetória de implementação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) foi construída a partir de três processos distintos: identificação de escolas com melhor desempenho, a fim de se estabelecer modelos a serem replicados e seguidos pelas escolas; mobilização social a partir da divulgação dos indicadores de desempenho das escolas; ranqueamento com vistas a criar competição entre as escolas com melhores resultados.

A articulação entre os resultados de avaliações de sistemas de ensino e processos de reforma educacional com foco na melhoria da qualidade e no acompanhamento social da qualidade educacional ganha corpo com a criação do Movimento "Todos Pela Educação" e culmina na formulação da Prova Brasil e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. O "Todos pela Educação" articulou representantes da sociedade civil, das organizações sociais, da iniciativa privada e especialistas da área educacional em torno de políticas públicas voltadas à garantia de Educação Básica com padrões mínimos de qualidade (WERLE, 2010). Esse movimento culminou na formulação do Plano "Compromisso Todos pela Educação", institucionalizado por meio do Decreto 6.094/2007 (BRASIL, 2007).

Dentre as principais diretrizes estabelecidas no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, a serem implementadas em regime de colaboração envolvendo a União, estados e municípios, destacamos:

Art. 2

I - estabelecer como foco a aprendizagem, apontando resultados concretos a atingir;

II - acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua frequência e do seu desempenho em avaliações, que devem ser realizadas periodicamente;

XIX - divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, referido no art. 3º;

XX - acompanhar e avaliar, com participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação e garantir condições, sobretudo institucionais, de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas;

XXVIII - organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB (BRASIL, 2007).

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação estabeleceu diretrizes focadas na melhoria educacional por meio da garantia no acesso e permanência e pela ampliação do desempenho escolar dos estudantes, estruturando um conjunto de estratégias de monitoramento, avaliação e accountability social dos resultados educacionais com vistas a garantir padrões mínimos de qualidade. Dentre as estratégias, se destaca o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB):

Art. 3º A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil).

Parágrafo único. O IDEB será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi estabelecido como indicador oficial de rendimento escolar no âmbito do Compromisso Educação para Todos conforme o capítulo II do Decreto nº 6.094/2007 e objetiva, dentre outros, identificar quais são as redes de ensino municipais e as escolas que apresentam maiores fragilidades no desempenho escolar e que, por isso mesmo, necessitam de maior atenção e apoio financeiro e de gestão. O Ideb reúne em um só indicador os resultados de dois conceitos relacionados à qualidade da educação básica: a) indicador de desempenho escolar - pontuação média dos alunos avaliado pela Prova Brasil nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática; b) indicador de rendimento - taxa média de aprovação dos estudantes avaliado pelo Programa Educen- censo. O valor é influenciado pela melhoria dos resultados de aprendizagem e pela ampliação das taxas de aprovação (MATOS; RODRIGUEZ, 2016).

Para Luiz e Riscal (2016), o Ideb apresenta, ao lado do enfoque pedagógico das avaliações em larga escala, a possibilidade de apresentação de resultados sintéticos, que são de fácil assimilação pela sociedade. O índice varia entre zero e dez, e um máximo de 10, sendo o ponto máximo correspondente a uma situação em que todos os alunos atingissem a proficiência máxima na prova Brasil e que as taxas de aprovação atingissem 100% em todas as series. Para os autores, o índice permite compreender os níveis de desempenho dos estudantes e traçar metas claras de qualidade educacional

para os sistemas. Para os autores, o índice apresenta avanços para o planejamento e a avaliação dos processos educativos pois:

“a combinação entre fluxo e aprendizagem tem o mérito de equilibrar as duas dimensões: se um sistema de ensino reter seus alunos para obter resultados de melhor qualidade no Saeb, o fator fluxo será alterado, indicando a necessidade de melhoria do sistema. Se, ao contrário, o sistema apressar a aprovação do aluno sem qualidade, o resultado das avaliações indicará igualmente a necessidade de melhoria do sistema” (LUIZ; RISCAL, 2016).

De acordo com Alves e Soares (2013), "a aparente simplicidade do Ideb - isto é, a escala de 0 a 10 similar a de um boletim escolar e as metas criadas para cada unidade avaliada - facilitou sua rápida aceitação, em especial pela imprensa e entre gestores" (ALVES; SOARES, 2013, p. 181), tornando-se influente no debate educacional ao ponto de ser incluído na formulação do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014).

Nota 7. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabeleceu para o campo da Educação um modelo de competências concorrentes que conferiu aos entes subnacionais significativa autonomia, o que reforça a necessidade de instrumentos de coordenação intergovernamental a fim de garantir universalização, qualidade e equidade da política educacional.

Embora o IDEB tenha conquistado legitimidade em parte do público acadêmico, é igualmente rechaçado por um conjunto de pesquisadores, evidenciando uma tensão entre concepções distintas sobre avaliação e regulação (ALVES; SOARES, 2013). Seus apoiadores, em geral da área econômica ou de administração pública, percebem o Ideb como um importante instrumento de *accountability*, em especial dentro de um sistema descentralizado⁷, com instrumentos de coordenação intergovernamental implementados a partir do final da década de 1990 (JACCOUD, 2020) e com

competências concorrentes como é o caso brasileiro.

Nessa perspectiva, um conjunto de pesquisadores percebem o indicador e suas metas como um instrumento que proporciona incentivos para que os sistemas de ensino evidenciem esforços para melhorar o desempenho dos estudantes e o fluxo educacional nos Ensino Fundamental e Médio (FERNANDES; GREMAUD, 2009), além de se constituir como um instrumento de coordenação intergovernamental fundamental para a convergência de metas e ações da política educacional de Educação Básica no Brasil.

Seus detratores, por sua vez, apresentam um conjunto de críticas que estão relacionadas desde o uso do indicador como uma expressão da qualidade educacional ao tipo de responsabilização educacional gerada. Freitas (2007), questiona o uso do Ideb como um indicador de qualidade educacional e aponta um conjunto de consequências para a escola ao se estabelecer, em sua visão, uma política de responsabilização unilateral que estigmatiza as escolas e os professores e os exclui do debate sobre qualidade e avaliação educacional. Sousa e Oliveira (2010) por seu turno apontam que o Ideb não desvela as desigualdades educacionais e cria uma simplificação do processo de ensino e aprendizagem a padrões educacionais desejáveis, desconsiderando em muitos momentos os contextos onde os resultados são produzidos e a complexidade do processo educacional.

Parte 3 - Fundamentos para a análise do caso

A avaliação externa dos resultados do processo educacional adquiriu, em especial a partir dos anos 1990, significativa relevância no contexto das políticas públicas em educação, objetivando, dentre outros fatores, "a promoção da qualidade do ensino, estabelecendo, no limite, novos parâmetros de gestão dos sistemas educacionais (BONAMINO; SOUSA, 2012).

Esse processo, observado como uma agenda mundial, fez com que as avaliações em larga escala adquirissem protagonismo em sistemas de ensino do mundo inteiro, se constituindo como um instrumento avaliador e

regulador que opera por meio da medida de padrões associados à qualidade e a níveis ideais de desempenho dos estudantes (RISCAL; LUIZ, 2016).

O protagonismo das avaliações externas em larga escala é evidenciado pelo número de países que formularam e implementaram programas de avaliação em larga escala para mensurar o desempenho dos estudantes e pela crescente adesão a estudos internacionais comparados, como é o caso do *Programme for International Student Assessment (PISA)*, implementado pela Organização para o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Como resultado desse processo, observou-se na maioria dos países, independentemente do grau de descentralização ou centralização dos currículos escolares, uma tendência à utilização de avaliações centralizadas com o objetivo de mensurar o desempenho escolar bem como a implementação de parâmetros ou bases curriculares nacionais que congregam um conjunto de conhecimentos sistematizados a serem acessados por todos os estudantes (SAHLBERG, 2012).

Como forma de influenciar a política educacional dos países e exercer o chamado *soft power*, o PISA estabeleceu o ranking dos países em cada uma das áreas avaliadas na pesquisa (leitura, matemática e ciências), indicando padrões de aprendizagem considerados adequados, além é claro de estabelecer competências e habilidades curriculares a serem desenvolvidas pelo conjunto de países avaliados, independentemente de suas condições características e contextos. Segundo Horta Neto (2022), o PISA passou a ter grande influência, e para muitos, "ter uma boa posição no ranking significa estar no caminho certo para formar o cidadão do século XXI, como se houvesse um modelo único para isso ou como se as condições ou pontos de partida para todas as escolas e seus alunos fossem semelhantes" (HORTA NETO, 2022, p. 98 - Tradução nossa).

Analisando a trajetória das avaliações externas em larga escala no Brasil, Bonamino e Sousa (2012) identificam a existência de três gerações distintas, com consequências diferenciadas para o currículo e a gestão dos sistemas de ensino. As autoras ressaltam ainda que "ao tempo em que se sucedem, essas gerações coexistem no âmbito das redes de ensino; daí a necessidade de se tomar tal classificação como um recurso analítico" (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 375). A classificação elaborada por Bonamino

e Sousa (2012) servirá como importante recurso analítico para compreender o caso.

De acordo com Bonamino e Souza (2012), a primeira geração das avaliações externas em larga escala focaliza o diagnóstico da qualidade da educação ofertada nas escolas brasileiras, não gerando consequências diretas para as escolas e para o currículo escolar. Para as autoras, as avaliações de primeira geração têm como finalidade acompanhar a trajetória da qualidade educacional e gerar informações que são divulgadas na internet para consulta pública, ou se utilizam da mídia ou de outras formas de comunicação, não havendo processos sistematizados de devolutiva dos resultados para as redes de ensino e para as escolas.

As avaliações de primeira geração tem como marco institucional a implementação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) pelo Instituto de Pesquisas e Estudos Educacionais Anísio Teixeira (Inep) em meados da década de 1990, possibilitando que os sistemas de ensino pudessem ser avaliados e comparados quanto ao nível de aprendizado de seus alunos, o que acabou proporcionando a ampliação das análises educacionais para além da capacidade de atendimento das redes de ensino (ALVES; SOARES, 2013).

A busca por maior controle social dos resultados educacionais, suscitou o debate sobre a prestação de contas à sociedade sobre a gestão pública (BONAMINO; SOUSA, 2012). Surge nesse contexto, a segunda geração das avaliações externas em larga escala, que objetivam aumentar o conteúdo informacional da avaliação e suas consequências sobre as redes de ensino, e a busca em agregar à perspectiva diagnóstica a noção de responsabilização.

A respeito das consequências da primeira geração das avaliações externas para o currículo escolar e para a organização do trabalho pedagógico nas escolas, pesquisas empíricas (BONAMINO; SOUSA; 2012; SOUSA, 2013) indicam que tais avaliações se constituíram como importante instrumento de conhecimento da realidade educacional do país e permitiu compreender as fragilidades de aprendizagem vivenciadas pelos estudantes nas mais diversas escolas localizadas em todo o país. Indicam ainda que tais avaliações impactam menos o desenvolvimento curricular e tiveram menor resistência de gestores e professores, por não conter mecanismos de

responsabilização. Contudo, a literatura aponta limites para a melhoria da qualidade do ensino ofertado, haja visto que não carregam em si instrumentos que tragam sanções ou incentivos para que gestores e educadores enviem esforços para a melhoria dos níveis de desempenho dos estudantes:

Além disso, as pesquisas também mostram que a primeira geração de avaliação em larga escala, ou seja, a avaliação sem consequências, minimiza esses problemas, porque os diretores e professores veem-se menos ameaçados pela avaliação e podem assumi-la, ou não, com maior liberdade. Nesse contexto, em contrapartida, tais profissionais raramente se sentem obrigados a prestar conta dos resultados de seu trabalho ou têm motivação para inteirar-se dos resultados das avaliações e para levá-los em consideração em sua atuação educacional e pedagógica (BONAMINO; SOUSA, 2012. p. 386)

A partir das avaliações de primeira e segunda geração, Bonamino e Sousa (2012) identificaram o surgimento da terceira geração de avaliações externas, que "referenciam políticas de responsabilização forte ou high stakes, contemplando sanções ou recompensas em decorrência dos resultados dos alunos e das escolas" (BONAMINO E SOUSA, 2012, p. 375), incluindo mecanismos de remuneração variável em virtude das metas estabelecidas.

Bonamino e Sousa (2012) identificaram na terceira geração das avaliações externas tendências à centralização curricular, à focalização nas habilidades e descritores das matrizes de avaliação e à homogeneização do desenvolvimento curricular no conjunto de escolas pertencentes às redes de ensino, haja vista que a matriz de referência em avaliação adotada pelos sistemas acaba por orientar o planejamento didático das escolas e o trabalho pedagógico desenvolvido em sala de aula. As autoras chamam a atenção para os riscos que as políticas de responsabilização forte que caracterizam as avaliações de terceira trazem para o currículo escolar, ilustrando que:

"Um deles é a situação conhecida como *ensinar para o teste*, que ocorre quando os professores concentram seus esforços preferencialmente nos tópicos que são avaliados e desconsideram aspectos importantes do

currículo, inclusive de caráter não cognitivo" (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 383).

Nesse sentido, há que se compreender que as avaliações externas em larga escala são estruturadas a partir de matrizes elaboradas a partir de recortes do currículo escolar e focam em geral as habilidades ou objetivos curriculares de natureza cognitiva, estreitando-os. Um outro aspecto a se levar em conta é que o uso de testes padronizados, com questões de natureza objetiva, se constitui em um instrumento inadequado para a compreensão de objetivos educacionais não vinculados aos aspectos cognitivos (BONAMINO; SOUSA, 2012), como por exemplo, os ligados às competências socioemocionais.

A prática de ensinar para o teste também causa estreitamento curricular causado em virtude do fato de os currículos escolares possuírem múltiplos objetivos, ao passo que as medidas de resultados utilizadas pelas avaliações em larga escala tipicamente visam a objetivos cognitivos relacionados à leitura e ao raciocínio lógico. Essa não é exatamente uma limitação causadas pelas avaliações, mas que demanda atenção para riscos relativos ao estreitamento do currículo, os quais podem acontecer quando há uma interpretação distorcida do significado pedagógico dos resultados da avaliação (BONAMINO; SOUSA, 2012)

Essas experiências são observadas em estados e municípios que desenvolveram sistemas próprios de avaliação com característica censitária, como é o caso do Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP), implementado em 1996 e no Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (SAEPE).

Quadro 4: Características e dimensões de sistemas de terceira geração.

SISTEMAS ORIENTADOS PELA 3ª GERAÇÃO	DIMENSÃO PEDAGÓGICA	DIMENSÃO REGULATÓRIA E ACOMPANHAMENTO	DIMENSÃO FINANCEIRA
Pontos Comuns	Produzir alinhamento entre a gestão curricular das escolas e o currículo oficial estabelecido pelas secretarias de educação;	Subsidiar as equipes técnicas para tomada de decisões; Avaliar o desempenho como forma de fornecer informações; Levantar dados para entendimento dos fatores contextuais; Estabelecer metas de aprendizagem a serem alcançadas pelas escolas.	Associar os resultados de avaliação à políticas de incentivo, a serem implementadas a partir de bônus financeiros.

Fonte: PERNAMBUCO, 2007; SÃO PAULO, 1996. Elaboração própria.

Uma breve revisão de pesquisas sobre o tema (BONAMINO; SOUSA, 2012; NETO; JUNQUEIRA; OLIVEIRA, 2016; MELO, 2013; BAUER; GATTI, 2013; OLIVEIRA, 2013) trouxe contribuições, por vezes recorrentes, para a compreensão das interferências da avaliação sobre o currículo escolar. Esses trabalhos evidenciam a importância que vêm assumindo as avaliações de segunda e terceira geração no delineamento das políticas educacionais e, em consequência, seu potencial de direcionar o que, como e para que ensinar. Estudos indicam ainda o potencial das avaliações de segunda e de terceira geração para produzir um debate mais fundamentado e baseado em evidências sobre o currículo escolar e as aprendizagens, em especial em relação ao conjunto de habilidades básicas em Português e Matemática que ainda não foram promovidas na maioria dos estudantes, abrindo assim possibilidades de construção de estratégias pedagógicas baseadas em evidências e que garantam o direito de aprendizagem de todos os estudantes.

A partir do referencial teórico, propomos um conjunto de questões para estudar o caso apresentado que permitirão ao leitor uma reflexão mais aprofundada sobre os sistemas de avaliação da educação básica e sobre a formulação de políticas públicas educacionais.

QUESTÕES PARA ESTUDAR O CASO

Considerando as coalizões antagônicas que disputam a hegemonia de formulação do sistema de avaliação apresentado neste caso de estudo e as concepções apresentadas: a) defesa de um sistema de avaliação que se constitua como um instrumento de monitoramento, accountability social e de mobilização para a melhoria da qualidade educacional; b) defesa de um sistema de avaliação que não busque regular o processo de ensino-aprendizagem e a vinculação entre os resultados obtidos em avaliações externas em larga escala e as políticas de remuneração docente e; c) defesa de um sistema de avaliação como um instrumento central para o desenvolvimento de políticas de responsabilização, ainda que unilateral, pelos resultados do processo educacional, e considerando ainda os fundamentos teóricos para a análise do caso, propomos a reflexão a partir das questões norteadoras elencadas abaixo:

- **Questão 1.** Partindo das reflexões teóricas apresentadas e considerando que as avaliações externas em larga escala podem ser conceituadas como uma apreciação ou análise do processo educativo por atores externos às instituições educacionais com vistas à compreensão do processo de ensino aprendizagem, abrangendo em geral habilidades cognitivas, indique os limites e possibilidades do uso de avaliações externas como instrumento de melhoria da educação básica.
- **Questão 2.** Caso a opção seja por instituir um sistema de avaliação focalizado no diagnóstico da qualidade educacional sem o estabelecimento de consequências diretas para as escolas e professores, como garantir estratégias que envolvam devolutivas sobre os resultados educacionais e assegurar que todos os atores

envolvidos busquem a construção de estratégias para a superação das fragilidades de aprendizagem evidenciadas?

- **Questão 3.** Considerando a literatura sobre avaliações em larga escala de segunda e terceira geração, quais seriam os possíveis impactos sobre o trabalho docente, a gestão e o desenvolvimento curricular e sobre as estratégias pedagógicas adotadas nas escolas?
- **Questão 4.** Caso a rede de ensino fictícia apresentada nesse caso de estudo opte por instituir um sistema de avaliação ancorado em políticas de responsabilização forte que contemple sanções ou recompensas em decorrência do resultado de alunos e escolas, incluindo mecanismos de remuneração variável em virtude do alcance de metas estabelecidas, quais seriam os possíveis impactos positivos e negativos para o trabalho docente e para o desenvolvimento curricular?

PARA SABER MAIS

BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete Angelina. **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil:** implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores. Florianópolis: Insular, 2013. 296. 2

BONAMINO, Alicia; SOUSA, Sandra Zákia. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012.

CAPELARI, M. G. M., ARAÚJO, S. M. V. G.; CALMON, P. C. DU P. (2015). Advocacy Coalition Framework: Um Balanço Das Pesquisas Nacionais. **Administração Pública e Gestão Social**, 7(2), 91–99. <https://doi.org/10.21118/apgs.v7i2.4637>

WERLE, Flávia. Obino Corrêa. Sistema de Avaliação da Educação no Brasil: abordagem por níveis de segmentação. In: **Avaliação em larga escala:** foco na escola. Brasília: Liber, 2010. p. 21-36.

HORTA NETO. Pisa and curricular reforms in Brazil: The influence of a powerful regulatory instrument. In: TEODORO, António. **Critical Perspectives on PISA as a Means of Global Governance:** Risks, Limitations, and Humanistic Alternatives. First published 2022 by Routledge 605 Third Avenue, New York, 2022.

Referências

ALVES, Maria Teresa Gonzaga; SOARES, José Francisco. Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional. **Educação e Pesquisa**, v. 39, n. 1, p. 177-194, 2013.

ARAÚJO, H. E.; CODES, A.; UDERMAN, L. **O Ideb como instrumento de gestão para uma educação de qualidade**: a educação brasileira vista pelas lentes do Ideb. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, 2774).

BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete Angelina. **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil**: implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores. Florianópolis: Insular, 2013. 296. 2

BONAMINO, Alicia; SOUSA, Sandra Zákia. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012.

_____. A evolução do Saeb: desafios para o futuro. **Em Aberto**, Brasília, v. 29, n. 96, p. 113-126, maio/ago. 2016.

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

_____. Ministério da Educação e do Desporto. **Plano Decenal de Educação para Todos**, 1993.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. **Medida Provisória nº 661, de 18 de outubro de 1994**. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, e dá outras providências. Brasília-DF, 1994.

_____. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Brasília, DF: Senado Federal.

_____. Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996.

_____. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília-DF, 2007.

_____. **Lei nº. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Cria o Plano Nacional de Educação 2014-2024 e dá outras providências. Brasília-DF, 2014.

_____. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília: MEC/Secretaria de Educação Básica, 2018.

Capelari, M. G. M., Araújo, S. M. V. G., & Calmon, P. C. du P. (2015). Advocacy Coalition Framework: Um Balanço Das Pesquisas Nacionais. **Administração Pública e Gestão Social**, 7(2), 91–99. <https://doi.org/10.21118/apgs.v7i2.4637>

COLEMAN, James S. **Equality of Educational Opportunity**. Washington: Office of Education, U.S., 1966.

D'ASCENZI, L; LIMA, L. L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. **A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa**. Campinas: Autores Associados, 2007.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

HORTA NETO, José Luiz. Um olhar retrospectivo sobre a avaliação externa no Brasil: das primeiras medições em educação até o SAEB 2005. **Revista Iberoamericana de Educação**, v. 42, n. 5, abr. 2007. ISSN 1681-5653.

_____. JUNQUEIRA, Rogério Diniz; OLIVEIRA, Adolfo Samuel de. Do Saeb ao Sinaeb: prolongamentos críticos da avaliação da educação básica. **Em Aberto**, Brasília, v. 29, n. 96, p. 5-7, maio/ago. 2016.

_____. Pisa and curricular reforms in Brazil: The influence of a powerful regulatory instrument. *In*: TEODORO, António. **Critical Perspectives on PISA as a Means of Global Governance: Risks, Limitations, and Humanistic Alternatives**. First published 2022 by Routledge 605 Third Avenue, New York, 2022.

KLEIN, Ruben. Utilização da Teoria de Resposta ao Item no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). *Meta: Avaliação*, v. 1, n. 2 (2009).

LIPSKY, M. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Brasília: Enap, 2019.

LOTTA, G. S. **Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre os Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família**. Universidade de São Paulo, São Paulo. Tese de Doutorado, 2010.

MELO, Manuel Palácios da Cunha e. Sistemas de avaliação e reforma educacional: possibilidades. *In*: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete A.; TAVARES, Marialva R. (org.). **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores**. Florianópolis: Insular, 2013. p. 87-100.

NEAVE, G.. The Evaluative State Reconsidered. **European journal of education**, 33, 206-283, 1988).

NETO, João Luiz Horta; JUNQUEIRA, Rogério Diniz; OLIVEIRA, Adolfo Samuel de. Do Saeb ao Sinaeb: prolongamentos críticos da

avaliação da educação básica. **Em Aberto**, Brasília, v. 29, n. 96, p. 5-7, maio/ago. 2016.

OCDE. Education GPS: **The world of education at your finger tips**, 2015.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. A utilização de indicadores de qualidade na unidade escolar ou porque o IDEB é insuficiente. *In*: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete A.; TAVARES, Marialva R. (org.). **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil**: implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores. Florianópolis: Insular, 2013. p. 87-100.

RISCAL, José Reinaldo; LUIZ, Maria Cecília. **Gestão democrática e a análise de avaliações em larga escala**: o desempenho de escolas públicas no Brasil. São Carlos: Pixel, 2016. 159 p. – (Coleção Especialização).

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. The advocacy coalition framework: an assessment. **Theories of the Policy Process**, v. 118, p. 188, 1999.

_____. Jenkins-Smith H. C. Evaluating the Advocacy Coalition Framework. **Journal of Public Policy**, v.14, pp. 175-203 (29 pages) Published By: Cambridge University Press

_____. Weible, C.M. (2007). The advocacy coalition framework: Innovations, and clarifications. *In*: SABATIER, P.A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. 2ed. Boulder: Westview Press SAHLBERG, P. How GERM is infecting schools around the world? 2012. PasiSahlberg.com. Disponível em: <http://pasisahlberg.com/text-test> Acesso em: 01 set.2022.

SANTANA, Andreia da Cunha Malheiros; ROTHEN, José Carlos. As avaliações externas no âmbito do modelo neoliberal: o caso do SARESP. **Educação e Políticas em Debate**, v. 3, n. 2, p. 383-401, Ago.-Dez. 2014.

SÃO PAULO. Secretaria de Estado de Educação. **SARESP**: documento de implantação. São Paulo: FDE, 1996.

SOUSA, Sandra Zákia. Avaliação externa e em larga escala no âmbito do Estado Brasileiro: Interface de experiências estaduais e municipais de avaliação da educação básica com as iniciativas do governo federal. *In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete A.; TAVARES, Marialva R. (org.). **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil:** implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores.* Florianópolis: Insular, 2013. p. 87-100.

TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **Revista AATR**, 2002.

UNESCO. **Educational Achievements of Thirteen Year Olds in Twelve Countries:** Results of an international research project, 1959-61. Hamburgo: Unesco Institute for Education, 1962. 68 p.

WERLE, Flávia. Obino Corrêa. Sistema de Avaliação da Educação no Brasil: abordagem por níveis de segmentação. *In: **Avaliação em larga escala:** foco na escola.* Brasília: Liber, 2010. p. 21-36.

Yifei Yan, Hironobu Sano & Lilia Asuca Sumiya (2022): Policy Capacity Matters for Education System Reforms: A Comparative Study of Two Brazilian States. **Journal of Comparative Policy Analysis:** Research and Practice, DOI: 10.1080/13876988.2022.2110472

ZAPONI, Margareth; VALENÇA, Epifânia. **Política de responsabilização educacional:** a experiência de Pernambuco. Abr. 2009.

A black and white photograph of a puzzle. One puzzle piece is missing, revealing a white surface underneath. The text "Caso 4" is printed in a bold, black, sans-serif font on this white surface. The puzzle pieces are arranged in a grid, and the missing piece is located in the lower-left quadrant of the image.

Caso 4

ESTILOS DE POLÍTICAS EM EDUCAÇÃO - é possível melhorar os indicadores educacionais no Distrito Federal?

Remi Castioni

Resumo

O estudo proposto aqui traz para análise o caso da educação no Distrito Federal e o seu desempenho em termos de indicadores educacionais comparado a outros Estados do Brasil e à luz do investimento per capita aluno. Observa-se que o Distrito Federal destina o dobro dos recursos empregados pelo Ceará para obter o mesmo resultado. Estes dados referem-se aos anos iniciais; nos anos finais a discrepância é mais acentuada. Ao trazer os estilos de políticas para análise apresenta-se um panorama de tentativa de buscar melhorias nos indicadores de aprendizagem, que vem sendo tentadas há anos, mas que não conseguem obter consenso. Constatado de que mais recursos tendem a reproduzir a mesma situação, o objetivo é a partir da literatura buscar compreender que estilos de gestão poderiam ser empregados para pactuar resultados que colocassem o DF em melhores posições às quais se encontra atualmente.

Ementa

Estilos de políticas. Modelo regulatório. Modelo gerencial. Políticas top down e bottom up. Representação na construção de políticas. Melhoria de indicadores de qualidade da educação. Participação da comunidade.

Vídeo do autor



Link: <https://youtu.be/OL0Rgzht51w>

ESTUDO DE CASO

Parte 1: Somente recursos financeiros melhoram a educação

Alvo de constantes questionamentos sobre a disponibilidade de recursos existentes e sua baixa performance nos indicadores, particularmente, de saúde e educação, duas das três dimensões contempladas pelo Fundo Constitucional, o Distrito Federal, sofre constrangimentos por parte dos demais entes federados, que no ano de 2019 chegaram ao Congresso Nacional, a ponto de uma parlamentar carioca ter apresentado uma Proposta de Emenda Constitucional -PEC (148/2019), reivindicando para o Rio de Janeiro, última capital da República, antes de 1960, parte dos recursos que são destinados ao quadrilátero do Centro-oeste. O orçamento do Distrito Federal para 2020 foi de 27 bilhões de reais, o Fundo Constitucional do DF transferiu mais 16 bilhões, totalizando 43 bilhões de reais. Da soma total do Fundo Constitucional, 20% vão para a educação.

De fato, o Distrito federal tem desempenho na educação muito inferior aos demais estados da Federação. Seu desempenho na Prova Brasil nas séries iniciais (até o 5º ano) está na média do Brasil, porém abaixo de estados que investem por aluno muito menos.

Quando comparado com os demais estados da Região Centro-Oeste, o DF, fica no nível do vizinho Goiás, onde as distâncias e a complexidade da gestão da rede colocam enormes desafios à Secretaria de Educação e com investimento por aluno bem abaixo do DF. No Ceará, tido atualmente como exemplo de performance na educação, os dados revelam o seguinte: investe por aluno R\$ 3.589,95, menos da metade que o Distrito Federal, que investe R\$ 8.400,48, ou seja, 134% menos e tem um desempenho melhor. O DF investe, em média, o dobro dos demais estados e tem um desempenho apenas na média. Esses dados coadunam com os estudos que indicam que a baixa qualidade educacional não se deve, apenas, à insuficiência de recursos, tendo em vista a já estabelecida literatura sobre o tema que indica que as políticas educacionais baseadas apenas na ampliação do investimento são, em geral, pouco eficazes (HANUSHEK, 2003).

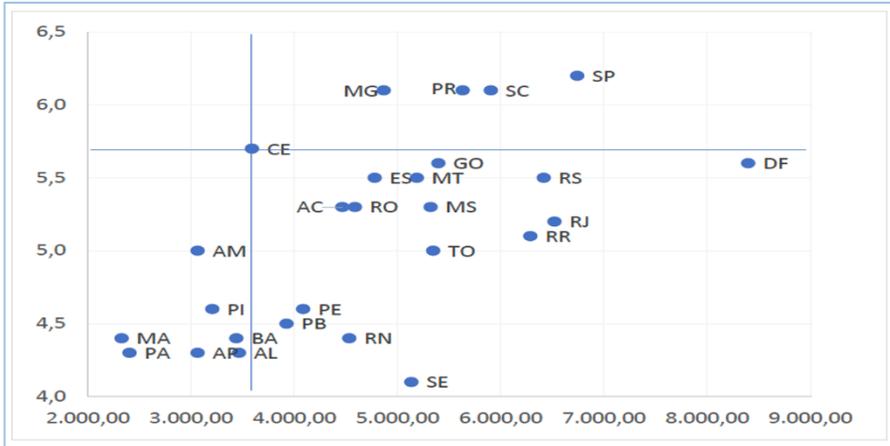
Nota 1. Consulte o objetivo 4, que trata da educação:
<https://www.ipea.gov.br/ods/ods4.html>

O desafio é ampliar a qualidade, como preceitua a meta 4 da UNESCO contida nos *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)*¹.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são uma agenda mundial adotada durante a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável em setembro de 2015, composta por 17 objetivos e 169 metas a serem atingidos até 2030.

Nesta agenda estão previstas ações mundiais nas áreas de erradicação da pobreza, segurança alimentar, agricultura, saúde, educação, igualdade de gênero, redução das desigualdades, energia, água e saneamento, padrões sustentáveis de produção e de consumo, mudança do clima, cidades sustentáveis, proteção e uso sustentável dos oceanos e dos ecossistemas terrestres, crescimento econômico inclusivo, infraestrutura, industrialização, entre outros.

Gráfico 1 – Valor Aplicado na educação básica por aluno e IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental – rede pública



Fonte: BRASIL/STN (2018). O valor aplicado se refere a 2017, ao passo que o IDEB é referente ao ano de 2015

Se a situação é até satisfatória nos anos iniciais; nos anos finais (9º ano) e no ensino médio, o Distrito Federal deixa a desejar. Seu desempenho chegou a ser inferior aos estados do Centro-Oeste nas últimas avaliações. O DF tem vantagens comparativas muito melhores que os demais estados. Os quase 25 mil professores que atuam nas escolas, têm contratos de trabalho de 40 horas dedicados a uma única escola, quando a média nacional é de 2 a 3 contratos, além disso, o DF tem assegurado desde os anos de 1990, a jornada ampliada que prevê, além do contrato em uma única escola, uma parte das 40 horas, dedicadas a preparação (em média entre 15 à 20 horas). Ou seja, os professores do DF têm enorme diferencial em relação aos demais do Brasil, além da remuneração equivalente ser atrativa em relação as demais do Brasil.

Parte 2 - Instituições, políticas, normativos e atores

Em 2019, a Secretaria de Educação iniciou um processo de identificação de discrepâncias que impactam nos resultados. Entretanto, o trabalho

de mobilização ganhou as páginas dos jornais por outro motivo, o desejo do governador de instituir um modelo compartilhado de escolas espelhado no bom desempenho das escolas militares do próprio DF. A medida causou polêmica e bate-boca pelo *twitter* com o governador sobre estilos de gerir a educação e causou a demissão do Secretário de Educação.

Um novo secretário interino foi nomeado e iniciou um diálogo com o Sindicato dos Professores do Distrito Federal (Sinpro), que foi contra a gestão compartilhada com a PMDF. O novo secretário, diferente do exonerado, não tinha nenhuma experiência com a educação, mas decidiu dar vazão a vários estudos que estavam sendo realizados por técnicos da Secretaria. Uma das primeiras questões identificadas pelo novo gestor é que fosse explicado a ele porque o DF, com larga tradição de dirigentes ligados a educação, como o ex-Reitor da UnB, Cristovam Buarque, vários professores da instituição nos últimos 20 anos, com projetos conhecidos como Escola Candanga, Currículo em Movimento, produz indicadores abaixo da média do Brasil.

Os estudos preparados pelos técnicos e apresentados ao Secretário demonstraram o que as avaliações em larga escala já apontavam e ainda:

- I.O GDF vai bem nas séries iniciais, como acontece no restante do País, mas nos anos finais o desempenho apresentado fica abaixo da média, o mesmo ocorre no ensino médio;
- II.Uma das explicações para o desempenho nos anos finais é que não havendo orientações mais precisas por parte do MEC, o próprio GDF, em que pese, a enorme capacidade, dado o perfil do corpo docente (todos tem graduação, alto índice de especialização e muitos mestres e doutores), não conseguiu tratar do fluxo escolar e do desempenho dos estudantes, que era uma das metas do secretário exonerado;
- III.O modelo de escolha de diretores não se vincula ao compromisso de melhoria dos resultados das escolas, o que difere de alguns estados, como no Mato Grosso do Sul, onde há um compromisso claro no momento da posse do novo diretor. Os diretores são eleitos, mas muitos não conhecem técnicas de gestão e de liderança e tampouco conduzem gestão analisando resultados;

IV.A Secretaria tem fluxos muito centralizados e em que pese, a responsabilidade pela organização regional, seja dos coordenadores das Regionais (14), e dos próprios diretores, os mesmos se ocupam exclusivamente com aspectos de infraestrutura das escolas e negligenciam o desempenho nas provas e o fluxo dos estudantes na progressão escolar;

Nota 2. Em 2022, um projeto de lei nº 2.569/22, foi aprovado pela Câmara Legislativa do Distrito Federal e reajustou a tabela de valores pagos aos diretores, vices, chefes de secretarias e supervisores noturnos das escolas da rede pública do Distrito Federal. O projeto criou a **Gratificação de Atividade de Coordenação Pedagógica**, no valor de R\$ 300 mensais. A medida foi sancionada pelo Executivo e transformada na Lei nº 7.090, de 1 de abril de 2022.

V.As escolas têm um coordenador pedagógico, mas que não possui função gratificada e, portanto, não sendo parte da estrutura da secretaria, acabam por realizar uma função meramente de representação e não de gestão².

VI.O desempenho das escolas não é debatido entre as regionais e não o sendo, atribuem a responsabilidade para a estrutura central da Secretaria, que por sua vez, não tem como dar conta da complexidade do que se passa com as escolas, que são 678, com 80 mil alunos no ensino médio, 280 mil no ensino fundamental e 43 mil na educação infantil;

VII.Há pouco estímulo em discutir com os pais e os alunos metas de melhoria do rendimento das escolas;

VIII.Embora o tempo dedicado para a preparação, por conta da jornada ampliada, a Secretaria desconhece os cursos que os professores realizam. Até mesmo a escola de Formação Continuada (EAPE) tem dificuldade de mobilizar os professores nos processos de capacitação, o que denota a necessidade de se criar um banco de capacidades e competências de cada um no sentido de melhorar a oferta formativa continuada;

IX.O SINPRO-DF tem enorme poder de pressão e de veto sobre iniciativas da Secretaria, como foi comprovado no caso das escolas compartilhadas. Entretanto, sua pauta de discussão não consta a discussão da melhoria de indicadores educacionais. Notadamente as ações

se concentram em contestar os processos avaliativos e não há uma proposição alternativa;

X.A não efetivação ao longo dos anos do Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal (SIPAEDF) ou a sua utilização parcial não pode reunir informações suficientes para uma avaliação diagnóstica das escolas do DF, o que acaba por comprometer o próprio diagnóstico da situação e impede o engajamento de outros atores para a efetivação de uma política de melhoria da qualidade.

Parte 3 – Fundamentos para análise do caso

Nota 3. Ao longo dos anos a teoria foi aprofundando a necessidade do monitoramento para a implementação das políticas, como pode se constatar nessa análise de Poister, 2015, pp. 103: “Os sistemas de monitoramento de desempenho são ferramentas de avaliação que rastreiam várias medidas de desempenho de programas ou agências governamentais ao longo do tempo, de forma bastante sistemática. Entretanto, os dados que eles geram são basicamente descritivos, e os sistemas de monitoramento de desempenho por si só não fornecem uma metodologia rigorosa para isolar as relações de causa-e-efeito e identificar os resultados observados, bem como impactos de um determinado programa. Embora os sistemas de monitoramento acompanhem o que de fato está ocorrendo com relação aos resultados do programa, por si só, eles não podem abordar as questões de como e por que ocorrem. Quando uma avaliação de um programa é realizada em algum momento, os resultados do estudo de avaliação geralmente fornecem evidências consideravelmente mais fortes sobre o efeito causal de um programa em termos de produção de resultados.”

A etapa da implementação das políticas públicas é uma etapa de monitoramento que “compreende o que se desenvolve entre o estabelecimento de uma intenção do governo fazer ou parar de fazer algo e o seu último impacto” (O’TOOLE, 2000). É aquela em que as regras, as rotinas e processos sociais deixam de ser apenas uma intenção para se tornar uma efetiva ação.

Os estudos destacam cada vez mais a importância dessa etapa pois ela influencia no resultado das políticas já que pode visualizar os obstáculos, as falhas, destacar problemas, objetivos mal traçados com a intenção de melhorar e implementar da melhor forma possível.

Pioneiros no estudo sobre implementação “descobriram” a importância dessa fase no processo de políticas públicas, já que influencia *os resultados das políticas*³.

Alguns autores podem ser destacados, como por exemplo: Pressman & Wildavsky (1984), que mostraram como a presença de diversos atores com perspectivas e visões distintas gera distorções e falhas na implementação, ao estudarem a implementação de uma política federal de combate ao desemprego. Os autores formam as duas principais correntes teóricas sobre o tema, *top-down e bottom-up*.

A primeira formulação dos autores busca aproximar a implementação da formulação política, ou seja, foca na decisão dos formuladores. Já a segunda, acredita que a própria implementação modifica a formulação. A teoria *top-down* se preocupa com o cumprimento das leis referentes ao caso em foco, e destaca que as atitudes dos implementadores deve envolver o público-alvo do programa em questão, para que não haja desencontro de ideias e nem resistências políticas, para o que os objetivos do programa possam ser alcançados. O arranjo ideal para a elaboração de uma política pública, segundo essa teoria, é um baixo número de atores, para que se tenha a menor influência externa possível, evitando, assim, muitas mudanças, de forma que os objetivos traçados devam ser claros e consistentes. Uma crítica a esta teoria dá-se pelo fato de que seus defensores ignoram a complexidade e a interferência política que ocorre na implementação de uma política pública, considerando os políticos aptos apenas para formular a política, e deixando a implementação nas mãos dos burocratas. Porém, este olhar segue uma perspectiva hierárquica e desconsidera possíveis erros e contradições, tanto na fase de formulação quanto na de implementação, além de minimizar todo o processo contínuo que uma política pública passa, por não ser algo linear e certo, mas sim algo que deve ser construído e precisa ser extremamente articulado, para que possa ser revertida ou alterada em qualquer fase do seu ciclo, se necessário.

Nota 4. Para a teoria são aqueles burocratas que se encontram na ponta da cadeia de implementação e que, por conta disso, estão em contato direto com a sociedade. São de fato aqueles que fazem a entrega da política. As primeiras formulações surgiram de observações com agentes de saúde e policiais. Há poucos estudos ainda que analisam o papel dos educadores na implementação de políticas, principalmente quando reformas educacionais são desencadeadas.

Para Lipsky (1980), na corrente *bottom-up*, acredita-se que a implementação modifica a formulação. O autor mostrou que os ***burocratas de nível de rua***⁴ (*street-level bureaucrats*) têm discricionariedade na implementação da política. Segundo ele, na interação entre burocrata e cidadão, a política é

modificada. May & Winter (2007) apontam que o debate sobre a ação dos burocratas de nível de rua apresenta variáveis como influência a eles. Os defensores da visão *top-down* enfocam, em suas análises, a decisão dos formuladores e, assim, tentam estruturar um processo de implementação que atinja os objetivos da legislação e minimize os pontos de veto (WINTER, 2007). Para os seus autores, na implementação, as ações dos implementadores e do público-alvo da política coincidem com os objetivos do decisor (MATLAND, 1995). Os autores da corrente *top-down* desenvolveram processos de implementação que diminuíssem possíveis desvios dos objetivos fixados na implementação.

Observa-se que a preocupação central dos autores está em elaborar um processo em que não haja desvios dos objetivos formulados, ou seja, que haja o controle do processo de implementação e dos implementadores. Os *top-downers* são criticados por, principalmente, dar centralidade à formulação e por ignorar os aspectos políticos da implementação (MATLAND, 1995). Para eles, a formulação da política é realizada por políticos e a implementação, por burocratas. Os *bottom-uppers* acreditam que se deve observar o público-alvo de determinada política e os profissionais que a entregam. No momento em que o setor público encontra com os cidadãos, fatores contextuais, por exemplo, podem dominar as regras criadas no topo da pirâmide e os formuladores serão incapazes de controlar o processo (MATLAND, 1995). Lipsky (1980) afirma que os agentes implementadores reformulam a política na sua implementação. A partir disso, ele analisa o papel dos burocratas que interagem diretamente com os cidadãos, o que ele denomina de *street-level bureaucracy*.

A partir de Lipsky (1980), outros estudos foram realizados para compreender quais são os fatores que influenciam a ações dos burocratas de nível de rua, entre outros termos criados que auxiliam no entendimento da implementação, como também autores que buscaram eliminar a dicotomia criada entre *topdowners* e *bottom-uppers*. Matland (1995) propõe uma nova classificação, que não se baseia na dicotomia entre os tipos, sua classificação parte da natureza da política. Estabelece quatro perspectivas de implementação em relação à ambiguidade da política formulada e ao nível de conflito presente tanto na formulação quanto na implementação. São elas:

administrative implementation, que possui baixo grau de conflito e de ambiguidade; a *political implementation*, que tem alto grau de conflito e baixo grau de ambiguidade; o *experimental implementation*, que apresenta alto grau de ambiguidade e baixo grau de conflito e o *symbolic implementation*, onde há alta ambiguidade na política e alto nível de conflito.

Existem outras classificações para o processo de implementação, Elmore (1979-80), divide os tipos de implantação entre *forward mapping* e *backward mapping*. Essa classificação foi feita para refletir as duas correntes já vigentes nos estudos de implementação: *top-down* e *bottom-up*. O *forward mapping* começa no topo do processo com objetivos claros estabelecidos pelo formulador, seguidos de passos específicos definindo o que é esperado dos implementadores em cada nível e o *backward mapping* onde os formuladores tem um grande interesse em afetar o processo de implementação, mas o seu alcance é questionado.

Um estudo realizado por Segatto (2012) em dois municípios cearenses: São Gonçalo do Amarante e Milagres sobre a implementação do Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC) revelou enorme complexidade de implementação devido ao número de atores envolvidos. A autora explica que essa diferença na implementação: “fica evidente que há diferença na implementação do Programa nas Secretarias Municipais de Educação e nas escolas municipais, além disso, há discricionariedade da burocracia em ambos os municípios.” (SEGATTO, 2012, p.12). Por haver essa certa liberdade de ação administrativa, existem diferentes tipos de implementação. Para alguns, a importância da política e o modelo organizacional parece ser mais relevante do que para outros.

Com o objetivo de reduzir essa discricionariedade, existem incentivos. Eles funcionam de acordo com o desempenho dos alunos. Dependendo dos resultados, há o repasse de recursos e a premiação da escola. Esses dois instrumentos fazem com que os diretores e coordenadores pedagógicos de ambos os municípios se esforcem para melhorar o desempenho dos alunos.⁵

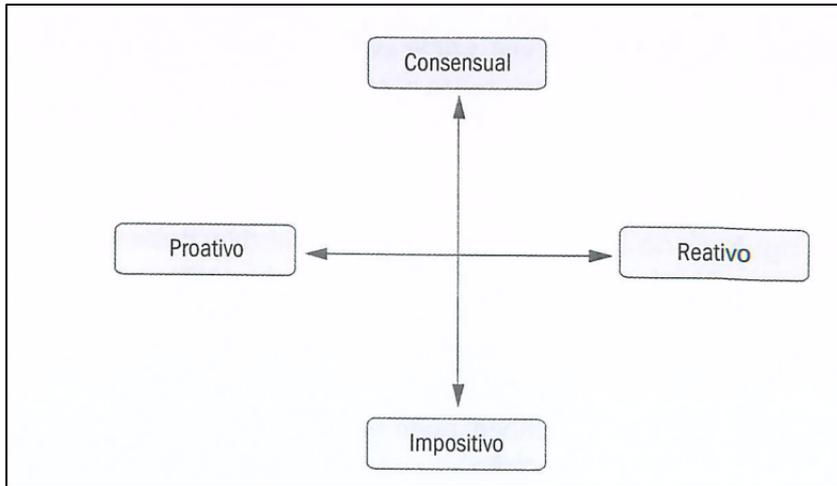
Nota 5. Um dos programas de estímulo citados é a adoção do ICMS educacional do estado do Ceará, que foi implementado paralelamente ao PAIC. Na rediscussão do Novo Fundeb, a Emenda Constitucional 108/2020, determinou que todos os estados criem as suas políticas de ICMS educacional como uma condição para serem contemplados com recursos da complementação da União. Pela PEC, o percentual da cota-parte de distribuição pelos critérios determinados pelo próprio estado passe de 25% para 35%, sendo que destes, pelo menos 10 pontos percentuais, devem ser distribuídos segundo o critério de melhoria de rendimento educacional com aumento da equidade.

Se coadunam com os modelos descritos acima as formulações de Richardson, Gustafsson e Jordan (1982). Segundo esses autores, os estilos de política pública variam de acordo com i) a abordagem na resolução de problemas (de proativo a reativo); ii) a relação entre atores governamentais e atores sociais (consensual a impositivo).

No eixo proativo-reactivo contempla-se a distinção entre um estilo racional e um outro incremental. O estilo proativo é caracterizado pela racionalidade, clareza dos objetivos e opções de solução. O estilo reativo dá maior ênfase ao incrementalismo, onde o enfrentamento ao problema pode retardar para que se obtenham consensos à mudança possível.

Os estilos proativos incorporam uma lógica gerencialista em que os objetivos são previamente fixados e parte-se para o enfrentamento da questão para mudar determinada realidade. Já o estilo reativo parte de uma lógica política, em que uma análise detalhada é realizada para a partir dela definir objetivos mais realistas a serem atingidos.

Nos estilos consensual ou impositivo, que também podem ser lidos como *bottom up* ou *top down* fica evidente a disposição para a participação de mais atores na implementação de políticas. No estilo impositivo os protagonistas tomam decisões sem se importarem com os demais atores, no estilo consensual, os atores protagonistas tentam balancear e alterar suas propostas em um processo aberto de diálogo. A intersecção dos eixos é que desperta por parte dos analistas de políticas públicas grande atenção na identificação de quais estilos se sobressaem e os motivos pelos quais.

Figura – 1: Estilos de políticas públicas

Fonte: SECCHI, 2013, capítulo 6, pp. 109.

A participação cidadã foi sendo incorporada nas análises de políticas públicas como descrito por Teixeira (2006), que aponta que ela se efetiva em várias dimensões: decisória, educativa, integração, controle social e expressivo-simbólica. Nos últimos anos, as duas últimas passam a desempenhar um papel estratégico para revitalização do regime democrático. A participação varia de acordo com i) quem pode participar (acessibilidade); ii) como são compartilhadas as informações e tomadas decisões (tipo de interação); iii) qual é o link entre as discussões e a decisão (grau de influência).

Parte 4 – Questões para estudar o caso

Diante das questões apuradas pelos técnicos da Secretaria da Educação, caso a Secretaria convide um grupo de trabalho de estudantes de Políticas Públicas de Educação para assessorar a Secretaria no desafio da melhoria da qualidade da educação no Distrito Federal, que medidas e abordagens poderiam ser sugeridas e/ou ações de melhoria, visando alcançar

melhor desempenho da educação do DF, que estilo de gestão apontariam para melhorar os indicadores do Distrito Federal.

- **Questão 1.** Um estilo mais reativo onde a abordagem incremental, embora mais custosa em relação ao tempo, pode ir angariando o apoio necessário para sua implementação;
- **Questão 2.** Ou a adoção de um estilo proativo, onde busca-se aprofundar o conhecimento quase absoluto do funcionamento das estruturas da Secretaria para propor uma ação contundente de melhoria dos indicadores;
- **Questão 3.** Um estilo consensual onde busca-se obter o apoio para incorporar distintas visões ou repactuação e revisão de posições antagônicas na busca dos objetivos da melhoria dos indicadores educacionais;
- **Questão 4.** Ou um estilo impositivo onde os gestores de posse das informações tomam decisões sem se importarem com as reações;
- **Questão 5.** Ao adotar um estilo proativo, implicitamente lança-se mão de uma lógica gerencialista, em que os objetivos são previamente fixados, e cuja finalidade é a mudança da realidade. A adoção de tipos de estilos também poderá refletir em distintas reações.
- **Questão 6.** Explique e defenda cada uma das opções que escolher a partir das informações do caso do Distrito Federal.

PARA SABER MAIS

BRASIL, IPEA. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex ante*. Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2018. Volume 1. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8285>.

CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone. **Como elaborar Modelo Lógico**: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília: IPEA. Nota Técnica n.6, set. 2010. Disponível em: http://www.ipardes.gov.br/pdf/multissetorial/nota_tecnica_IPEA.pdf

CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILIE, Antonio Eduardo de Noronha. **Dicionário de Políticas Públicas**. Minas Gerais: UEMG, 2012. <http://pt.calameo.com/read/0016339049620b36a7dac>

CODES, De Ana Luiza Machado; ARAÚJO, Herton Ellery. **Uso de Evidências em Políticas Educacionais** – o contexto internacional e o quadro brasileiro. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea. n. 2710, dez. 2021, 21p. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11010>.

CRUZ, Louise; LOUREIRO, André. **Alcançando um Nível de Educação de Excelência em Condições Socioeconômicas Adversas**: O Caso de Sobral. World Bank: Relatório. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1w9Rm8-PGGTxirBCXix-DeO7-LhY5nxJnX/view>

DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Dicionário de Políticas Públicas**. São Paulo: Editora IMESP, 2013

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES Eduardo (org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

HOWLETT, Michael. **Política pública seus ciclos e subsistemas**: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, 305 p.

JANNUZZI, Paulo Martino. **Monitoramento e avaliação de programas sociais:** uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas: Alínea, 2016.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua:** dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Brasília: ENAP, 2019. <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4158>

LOTTA, Gabriela (org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil.** Brasília: Enap, 2019. https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20Análises%20sobre%20Implementação%20de%20Políticas%20Públicas%20no%20Brasil.pdf

TAFNER, Paulo. Educação Básica no Brasil: evolução recente, fragilidades, impasses e desafios. *In:* DE NEGRI, João Alberto, ARAÚJO, Bruno César; BACELETTE, Ricardo. **Desafios da nação:** artigos de apoio. Brasília: Ipea. V. 2. Cap. 24. P. 287-330, (678 p.) 2018. http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/180413_desafios_da_nacao_artigos_vol2_cap24.pdf

Websites:

<https://novo.qedu.org.br/>

<https://educacao.sobral.ce.gov.br/curriculos-escolares/livros>

Referências

BRASIL. **Aspectos fiscais da educação no Brasil.** Secretaria do Tesouro Nacional – STN. (Brasília: DF, 2018). 13pp. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:28264

ELMORE, R. F. Backward mappings: implementation research and policy decisions. **Political Science Quarterly**, v. 94, n. 4, 1979-1980, p. 601-616.

HANUSHEK, E. A. The failure of input-based schooling policies. **The Economic Journal**, v.113, n. 485, 2003.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. NY: Russell Sage Foundation, 1980.

MATLAND, R. E. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 5, n. 2, 1995, p. 145-174.

MAY, P. J. & WINTER, S. C. Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 19, n. 3, 2009, p. 453-476.

O'TOOLE, L. J. Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 2, 2000, p. 263-288.

POISTER, Theodore H. Monitoring Program Outcomes. *In: Newcomer K. E., Hatry, H. P., Wholey, J. S. (eds.). Handbook of practical program evaluation*. 4 ed. San Francisco: Jossey Bass Wiley, 2015.

PRESSMAN, J. L. & WILDAVSKY, A. **Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland**. 3 ed. Berkeley: University of California Press, 1984.

RICHARDSON, J; GUSTAFSSON, G; JORDAN, G. The concept of policy style. *In: RICHARDSON, J. Policy styles in Western Europe*. Londres/Boston: Allen & Unwin. P. 1-16.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas** - conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Editora: CENGAGE LEARNING, 2013

SEGATTO, C. I. Análise de implementação de políticas públicas: o programa de alfabetização na idade certa em dois municípios cearenses. **Temas de administração pública**, 4, 1-16. Araraquara: UNESP, 2012. <https://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/catarinasegatto.pdf>

TEIXEIRA, E. C. AS DIMENSÕES DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ.

Caderno CRH, [S. l.], v. 10, n. 26, 2006. DOI:

10.9771/ccrh.v10i26.18669. Disponível em:

<https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/18669>.

WINTER, S. C. Implementation Perspectives: Status and Reconsideration.

In: PETERS, B. G. & PIERRE, J. **The handbook of public administration**. London: Sage, 2007, p. 131-141.

A black and white photograph of a puzzle piece. The piece is white with a black silhouette of a puzzle piece cut out of it. The text "Caso 5" is printed in a bold, black, sans-serif font on the white surface of the piece. The puzzle piece is surrounded by other pieces, some of which are also visible as white shapes with black outlines.

Caso 5

GESTÃO FINANCEIRA: O USO DOS RECURSOS DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA - PDDE

Regina Gomes dos Santos

Resumo

A situação problema apresentada nesse caso refere-se a dificuldade de gestão do recurso do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) por uma unidade escolar, onde o gestor não detinha conhecimento necessário para a sua utilização e respectiva prestação de contas. A partir do auxílio de uma colega, ele teve acesso a informações que o permitiram entender um pouco mais, além de instigá-lo a buscar outros subsídios necessários para exercer tal atividade. O PDDE é um programa que visa flexibilizar o repasse financeiro do ente federal para as escolas, mas exige a correta aplicação de acordo com as normas específicas e, inclusive, imputa responsabilidade ao gestor sobre tais recursos. Esta é uma característica dos contornos gerenciais da gestão pública adotado pelo Estado. Assim, capacitar os atores que estão à frente das entidades gestoras das Unidades Escolares (UEs) é condição indispensável para o seu sucesso.

Ementa

Gestão Escolar – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) – Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES-PDDE).

Vídeo da autora



Link: <https://youtu.be/sBRA5Biet-M>

ESTUDO DE CASO

Parte 1 – O Caso: “não consigo receber os recursos do PDDE em dia, por que será?”

Nota 1. Existem vários programas educacionais que são executadas a partir de projetos sob a orientação do FNDE, tais como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), o Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo), o Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), dentre outros. Há também ações vinculadas ao FNDE, que se relacionam à políticas desenvolvidas no âmbito do Ministério da Educação e que são denominadas de Ações Integradas, como o Programa de Inovação Educação Conectada; Programa Novo Ensino Médio; PDDE Emergencial; Programa Tempo de Aprender; Programa Família na Escola.

A escola Municipal Proativa é conhecida na região onde está instalada como referência em qualidade de ensino e em gestão dos recursos oriundos das políticas públicas educacionais que são disponibilizados pelo governo federal¹. Um desses recursos é o do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que a escola recebe há vários anos sem nenhum tipo de problema com a sua aplicação ou com a prestação de contas.

Mas o mesmo não ocorre com a Escola Municipal Integra, que sempre tem dificuldades em receber o recurso, e quando o recebe tem medo de gastar de forma incorreta. Essa informação foi trazida à diretora da Escola Proativa pela mãe de um aluno que faz parte da Associação de Pais e Mestres, que é a Unidade Executora (UEX)² da Proativa, e também tem uma filha que estuda na Escola Integra.

Segundo a mãe, ela buscou saber sobre como estavam os programas na outra Unidade Escolar e lhe disseram que tinham repasses atrasados e que os existentes estavam parados na conta corrente aberta para

Nota 2. Unidade Executora Própria – UEx, organização da sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, constituída com a finalidade de representar uma unidade escolar pública ou um consórcio de unidades escolares públicas, integrada por membros da comunidade escolar e comumente denominadas de caixa escolar, conselho escolar, associação de pais e mestres, círculo de pais e mestres, dentre outras denominações (FNDE 2022).

Nota 3. Veja a íntegra da Resolução CD/FNDE/MEC nº 15, de 16/09/2021 em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/14211-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-15,-de-16-de-setembro-de-2021>

Nota 4. Veja a íntegra da Lei 11.947/2009 em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm

receber o recurso do PPDE junto ao Banco do Brasil.

Questionou o Diretor o motivo desse fato e ele informou que, em razão de ter assumido recentemente essa função e com tantas demandas, não havia entendido direito o PDDE e estava aguardando sobrar um tempo para buscar mais informações de como operacionalizá-lo.

A mãe não hesitou em informar tal situação a Diretora da Escola Proativa e perguntou a ela se seria possível ajudar nesse processo. Assim, atuando de forma colaborativa, a Diretora da Escola Proativa, Aniger Moreira, se dispôs prontamente a ajudar o colega diretor da Escola Inteira, senhor Enelisor Calado, a entender por que as coisas não estão funcionando como deveriam, segundo as regras do PDDE.

Definido o encontro, começou ela a lhe explicar de forma detalhada o que é e para que serve o PPDE, dizendo:

– Sr. Enelisor, o PDDE foi criado em 1995 e tinha o nome de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), por meio da Resolução nº 12, de 10/05/1995, do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Deu tão certo, que se transformou em uma política pública que hoje é regulamentada pela Resolução CD/FNDE/MEC nº 15³, de 16/09/2021, cumprindo a Lei nº 11.947⁴, de

Nota 5. O caráter suplementar das políticas públicas diz respeito ao fato de que são programas e ações educacionais de adesão voluntária que auxiliam a manutenção e o desenvolvimento da educação em níveis ou modalidades específicas (FNDE, Resolução nº 15/2021, art.5º, inciso III).

16 de junho de 2009. Tem a finalidade de prestar assistência financeira, em caráter suplementar⁵, às escolas da rede pública de educação básica e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos (BRASIL, 2009, FNDE, 2021).

E continuou ela: os recursos são repassados anualmente e tem a intenção de suprir as necessidades prioritárias dos estabelecimentos educacionais, promover melhorias na infraestrutura física e pedagógica das unidades de ensino e incentivar a autogestão escolar, por isso, é importante que você saiba muito bem as regras dele (FNDE, 2021). Tudo isso de forma suplementar, que é o que está previsto no artigo 211 da Constituição Federal.

O Sr. Enelisor arregalou os olhos e disse:

– É verdade! Preciso mesmo me inteirar sobre esse programa, pois ele já existe há tanto tempo e eu ainda tenho dúvidas.

– A Sra. Aniger disse: Fique tranquilo, vou lhe explicar tudo o que precisa saber!

– Para o senhor ter uma ideia, de 2019 até julho/2022 mais de 480 mil escolas de todo do país já foram atendidas com recursos do PDDE básico, que somaram mais de 6 bilhões de reais, beneficiando a aproximadamente 61 milhões de alunos. (app.powerbi.com, 2022). Ou seja, não podemos deixar de receber esses valores, pois eles são muito importantes para nossos alunos.

– Pelo menos alguma coisa já providenciamos, exclamou o sr. Enelisor! Já temos a nossa Associação constituída. Mas e se não tivéssemos, como ficaria?

– Meu caro, respondeu ela. Segundo a legislação essa é uma das maneiras, mas tem outras formas, por exemplo, através da Secretaria Municipal de Educação. Entretanto, a criação da Associação de Pais e Mestres é interessante para o processo, porque a comunidade poderá nos ajudar a decidir em que esse recurso deverá prioritariamente ser empregado.

LEI Nº 11.947, de 16 de JUNHO DE 2009.

[...] Art. 23. Os recursos financeiros repassados para o PDDE serão destinados à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino.

– *É verdade, concordou ele, afinal são tantas as necessidades. A escola precisa de infraestrutura, de remunerar melhor seu corpo docente, de livros, de computadores e da internet, então?! E a Sra. Aniger falou.*

– *Pois é, mas para gastá-lo é preciso estar atento ao que a legislação permite. E nem tudo que o senhor comentou pode ser adquirido com esse recurso. Vamos olhar a legislação e descobrir como isso pode ocorrer.*

Rapidamente o Sr. Enelisor comentou:

– *Ué, mas pela legislação eu posso gastar com custeio e manutenção de pequenos investimentos. Excelente! Vou comprar um...*

– *Opa! Retrucou a Sra. Aniger, não se pode gastar com qualquer despesa, não! Segundo a Resolução CD/FNDE/MEC nº 15, de 16/09/2021, em seu Art. 4º, pode-se gastar com compra de material permanente, com pequenos reparos para conservar melhor a estrutura da escola, sabe? Pode comprar material de consumo, gasto para a implementação de projeto pedagógico, com avaliação da aprendizagem e desenvolvimento de atividades educacionais.*

– *Ah! Outra possibilidade é o gasto com despesas cartório com as alterações nos estatutos das Unidades Executoras Próprias – UEx. Gastos com capital também são permitidos, desde que vinculados ao projeto político-pedagógico da escola.*

– *Mas preste atenção! Temos também os itens com os quais não devemos aplicar os recursos recebidos, a exemplo de gastos com pessoal, contas de telefone, aluguel, tributos, dentre outros, previstos no Art. 4º, § 2º da Resolução 15/2021. E é preciso seguir à risca essa exigência para não se ter problemas com a prestação de contas.*

Os recursos são repassados diretamente para as unidades executoras das escolas, como caixas escolares, associações de pais e mestres e conselhos escolares e são transferidos de acordo com o número de alunos, de acordo com o censo escolar do ano anterior ao do repasse, sem a necessidade de celebração de convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento. (BRASIL, 2009, FNDE, 2021). Sendo que a primeira parcela é realizada até 30 de abril e a segunda parcela até 30 de setembro.

Quando o PDDE foi criado, em 1995, havia 11 mil escolas com associações, atualmente são quase 140 mil, cobrindo boa parte das escolas da educação básica do Brasil, que recebem diretamente do FNDE próximo de R\$ 2 bilhões ao ano. É um volume significativo, que diferentemente dos recursos do orçamento federal não precisam ser devolvidos ao final do ano, caso não sejam utilizados na sua totalidade e ficam à disposição da escola em contas correntes vinculadas as UExs junto ao Banco do Brasil e são movimentadas por um cartão nominal do presidente da Unidade ou por outros meios disponíveis do BB, como os acessos digitais. Além disso, aplicativos desenvolvidos para desktop e para smartphones, Consulta Escola e Clique Escola, respectivamente, permitem ao gestor acompanhar a existência de saldos das contas. (BRASIL, 2009, FNDE, 2021)

E ela completou. –E por falar nisso, agora que o Sr. está sabendo um pouco mais sobre o programa, vamos entender como deve ser a sua prestação de contas. As UEx. das escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal enviarão a prestação de contas às Secretarias de Educação que estejam vinculadas e esta, depois de analisar e atestar que está tudo certo, enviará ao FNDE.

Se houver omissão ou rejeição da prestação de contas, ou ainda se os recursos forem utilizados de forma incorreta, ou se houver pendência na

constituição da UEx, como alteração dos dirigentes, por exemplo, a Legislação dispõe que os recursos podem ser suspensos. Ou seja, esse é um ponto de bastante atenção para nós, gestores educacionais desse programa.

Já encerrando a fala disse:

– Creio que com essas informações o Sr. já consegue operacionalizar o PDDE. Eu continuo por aqui, a disposição para conversarmos se ainda persistirem as dúvidas. Vou disponibilizar os links com informações adicionais para sua consulta. Boa sorte, meu amigo!

Parte 2 - Instituições, Políticas, Normativos e Atores.

A autonomia estatal pressupõe uma atuação para além dos embates de interesses econômicos entre classes. E essa autonomia diz respeito ao fato do Estado formular políticas públicas de modo a atender não apenas as necessidades momentâneas, mas vislumbrar ainda, seus reflexos em melhorias futuras. É preciso também que o Estado disponha de Capacidade Estatal, que é a condição de implementar o que se formulou em termos de política, sobretudo rompendo a resistência de forças contrárias a ela, atuando, portanto, em condições adversas. Assim, o Estado precisa ter autonomia para criar as políticas e a capacidade para implementá-las (GOMIDE, PEREIRA e MACHADO, 2017).

Gomide, Pereira e Machado (2017) destacam ainda, que essa *capacidade estatal* depende de ‘Habilidades’ e ‘Recursos’ que ela dispõe. Assim, para os autores, as ‘Habilidades’ perpassam por desenvolver três competências: i) Analítica, ou seja, solidez técnica das políticas públicas, ii) Operacional, que permite a correta aplicação dos recursos disponíveis para as ações, e iii) a competência Política, cujo objetivo é obter o respaldo e a assistência política para as suas ações, sendo uma necessidade para o alcance dos objetivos.

De igual modo, é preciso atenção aos ‘Recursos’ que são descritos pelos autores, Gomide, Pereira e Machado (2017), como sendo: o sistêmico, o organizacional e o individual, que em conjunto com as competências, podem contribuir para a geração de ações públicas efetivas. Para tanto, no nível Sistêmico busca-se o aceite e a confiança da entidade governamental, dos próprios políticos e da sociedade. O nível Organizacional trata do uso adequado dos sistemas de informação que são necessários às ações e, por fim, o nível Individual dispõe sobre o conhecimento técnico-político dos envolvidos nos projetos.

A educação, enquanto política pública, pode proporcionar uma transformação no cenário econômico e financeiro das pessoas, devendo permitir a sua estabilidade social e, posteriormente, sua ascensão social. Assim, tem o condão de contribuir com a melhoria dessa condição, através da formação intelectual e emocional que oferece (TEIXEIRA,1957; DEWEY,1979).

É dever do Estado instituído na Carta Magna de 1988, dar ao cidadão brasileiro o acesso à educação pública, o que ocorre através de políticas elaboradas ao longo do tempo. Algumas com mais facilidade de implementação do que outras em razão das oscilações e coalizões de governo, mas há sempre a intenção do cumprimento dessa determinação constitucional. Com a reforma do Estado (EC 19/1998) houve transformações em suas características, pois agora ele é avaliador e regulador de atividades. Na educação, enquanto avaliador, requer resultados dos processos pedagógicos. Já enquanto regulador, busca a descentralização de suas atividades, podendo ofertar diretamente ou transferindo para o denominado setor público não-estatal (BRESSER PEREIRA, 1996). Em alguma medida as chamadas Unidades Executoras Próprias – UEx, cumprem esta função.

Assim, com o pacto federativo em que se atribuiu competências a cada ente federado sobre o financiamento e gestão da educação, delineando que a União ficará com a atuação no sistema federal de ensino, os municípios responsáveis pela educação infantil e ensino fundamental, e os Estados e o DF com o ensino fundamental e médio, não se abandonou a exigência de colaboração mútua em prol da educação, conforme prevê o Art. 211 da Constituição Federal/1988. “A União, os estados, o Distrito Federal e os

municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. Esta é uma característica dos contornos gerenciais da gestão pública adotado pelo Estado, que ainda carecem de melhor regulação.

Neste sentido, o Ministério da Educação (MEC) sendo um órgão da administração federal direta a quem compete dispor sobre a política nacional de educação em todos os níveis (infantil, fundamental, o médio e o ensino superior) pode firmar parcerias com instituições que demonstram ter alcançado o sucesso no exercício das atividades em educação (MEC, 2021).

Ficam também sob sua competência a educação de jovens e adultos, a educação profissional, a educação especial e a educação a distância, além da avaliação, informação e pesquisa educacional, a pesquisa e extensão universitária, o magistério e a assistência financeira a famílias carentes para a escolarização de seus filhos ou dependentes, visando sempre a melhoria da qualidade da educação brasileira (MEC, 2021).

Para cumprir o seu objetivo, o MEC conta com quatro níveis hierárquicos de atuação articulada conforme sua estrutura regimental. O primeiro deles versa sobre a assistência direta e imediata ao Ministro de Estado da Educação. O segundo composto de secretarias para os tipos específicos de atuação na educação, a exemplo da Secretaria de Educação Básica (SEB) e Secretaria de Educação Superior (Sesu). Já o terceiro nível é composto pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), órgão colegiado do MEC. E por fim, as entidades vinculadas que são as autarquias, fundações públicas e empresas públicas (MEC, 2021).

Uma das autarquias que assumiu o papel de executar as políticas educacionais do MEC é o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), criado pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e alterada pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969. ***O FNDE tem como missão, visão e valores o seguinte:***

Missão: prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos;

Visão: ser referência na implementação de políticas públicas.

Valores: compromisso com a educação; ética e transparência; excelência na gestão; acessibilidade e inclusão social; responsabilidade ambiental; inovação e empreendedorismo.

Com esse intuito, o FNDE é responsável por gerenciar, ou seja, normatizar e acompanhar os programas cuja execução fica a cargo dos entes federados, ofertando a assistência técnica necessária, além de disponibilizar recursos financeiros suplementares. Neste contexto, os repasses de dinheiro são divididos em constitucionais, automáticos e voluntários, que são os convênios (FNDE, 2022).

Os recursos oriundos do FNDE são de várias fontes conforme prevê o Art. 3ª da Lei nº 5.537/68, como segue:

Para fazer face aos encargos de que trata o art. 3º, o FNDE disporá de:

- a) recursos orçamentários que lhe forem consignados;
- b) recursos provenientes de incentivos fiscais;
- c) vinte por cento (20%) do Fundo Especial da Loteria Federal;
- d) trinta por cento (30%) da receita líquida da Loteria Esportiva Federal;
- e) recursos provenientes do salário-educação;

- f) as quantias transferidas pelo Banco do Brasil S.A., mediante ordem dos Governos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, como contrapartida da assistência financeira da União, conforme se dispuser em regulamento;
- g) as quantias recolhidas pela Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRÁS, na forma e para os fins previstos no parágrafo 4º do art. 27 da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, na redação dada pelo Decreto-lei número 523, de 8 de abril de 1969;
- h) recursos decorrentes de restituições relativas as execuções do programa e projetos financeiros sob a condição de reembolso;
- i) receitas patrimoniais;
- j) doações e legados;
- k) juros bancários de suas contas;
- l) recursos de outras fontes.

O FNDE tem destaque na educação brasileira, pois os valores repassados por esse órgão, conforme descrito no relatório de Balanço Mensal de Ações do FNDE de agosto/2022, somam mais de 36 bilhões. Atua em vários programas – Alimentação Escolar, Livro Didático, Biblioteca da Escola, Transporte do Escolar, Caminho da Escola, Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil e o Programa Dinheiro Direto na Escola -PDDE (FNDE 2022).

Sobre esse último, o PDDE, de acordo com a Resolução n. 12/1995, norma original de sua criação, tem como objetivo agilizar a assistência financeira disponibilizada pelo FNDE aos sistemas públicos de ensino, atendendo a determinação do Art. 211, da Constituição Federal de 1988, no que diz respeito ao papel da União no apoio que deve prestar aos demais entes federados.

Os valores a serem repassados consideram o número de alunos em escolas públicas de ensino fundamental (inclusive nas modalidades especial e indígena) ou em privadas de educação especial, mantidas por Organizações Não-Governamentais ou similares, sem fins lucrativos e inscritas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e são repassados para as entidades descritas no Art. 22, § 2º da Lei nº 11.947/2009, ou seja, às unidades executoras próprias, ou àquela qualificada como beneficente de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, visando promover maior flexibilidade na gestão dos recursos, bem como permitir uma gestão participativa com a comunidade escolar. E na falta desta, ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município mantenedor do estabelecimento de ensino.

A constituição das UExs pode fortalecer o vínculo da comunidade escolar com as escolas, quando constituídas por Associações de Pais e Mesres, onde haverá o debate sobre a melhor forma de aplicação do recurso. Assim, capacitar os agentes que estão à frente das entidades gestoras das Unidades Escolares (UExs) é condição indispensável para o seu sucesso, considerando que os recursos do PDDE embora sejam públicos, sua administração ocorre a partir de uma entidade privada sem fins lucrativos.

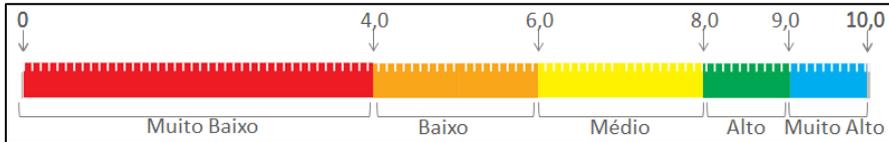
Com vistas a acompanhar mais de perto o PDDE, em 2018 e com o intuito de monitorar, avaliar e orientar as ações do governo para melhoria do desempenho do programa, a Coordenação de Monitoramento e Apoio à Gestão de Programas (COMAG), vinculada à Coordenação-Geral de Apoio à Manutenção Escolar, da Diretoria de Ações Educacionais (DIRAE) do FNDE idealizou o Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES-PDDE), (FNDE,2020).

Esse índice tornou-se um indicador para mensurar o desempenho da gestão descentralizada do PDDE em todos os Estados do Brasil. Ele agrega três indicadores relativos a dimensões chaves de desempenho do programa nos entes federados (cadastro ou adesão, execução e prestação de contas dos recursos) (FNDE, 2020).

O cálculo do indicador é realizado mediante aplicação de função exponencial sobre a média de seus componentes individuais (índice de atualização cadastral, índice de execução e índice de regularidade de prestação de contas) variando de 0 a 10. Assim, o desempenho pode ser: Muito Baixo,

Baixo, Médio, Alto e Muito Alto, de acordo com a nota final do indicador, conforme figura a seguir:

Figura 1- Faixas de classificação do IdeGES-PDDE



Fonte: FNDE (2020)

Parte-se do pressuposto que o sucesso do programa pode ser determinado se as ações forem voltadas para alcançar o máximo de seu público potencial (cadastro ou adesão), a aplicabilidade dos recursos (execução) e que essa aplicabilidade tenha sido efetuada da forma correta, atentando-se ao objetivo do programa (prestação de contas) (FNDE,2020).

Assim, o PDDE visou diminuir a burocracia do repasse de recursos federais, bem como descentralizar a sua gestão. Com isso, além de aproximar FNDE das escolas atendidas, buscou-se diminuir o rigor dos processos públicos. Entretanto, o fato de se ter minimizado a burocracia inerente às atividades públicas, não diminuiu a responsabilidade da correta execução do programa, que objetiva melhorar a qualidade da educação brasileira.

Parte 3- Fundamentos Teóricos Para Análise Do Caso

A gestão escolar emprega, de certa maneira, alguns artefatos utilizados na administração de empresas, entretanto são necessárias adequações na prática cotidiana, em razão de suas particularidades. Para as empresas em geral importa aplicar estratégias que visam maximizar o lucro dos negócios, já para a escola, o foco de atendimento é a formação de pessoas. E para alcançar esse objetivo, um conjunto de atividades são necessárias, dentre elas, a organização e o planejamento (LIBÂNEO, OLIVEIRA e TOSCHI, 2012).

O planejamento, para Jund (2006, p.122) é “um processo racional para definir objetivos e determinar os meios para alcançá-los”. Na gestão

pública o planejamento ocorre em todos os níveis de organização político-administrativa, seja na administração direta ou indireta. Assim, estende-se também àquelas atividades, serviço público ou de interesse público, que tenha sido transferida ou deslocada do Estado, para outra entidade não estatal autorizada por ele (QUINTANA *et al*, 2011).

Nesse sentido, uma gestão escolar envolve planejamento, quer seja administrativo-financeiro ou pedagógico. Sobre a gestão pedagógica, Libâneo, Oliveira e Toschi (2012, p.470) afirmam ser aquela que “formula objetivos sociais e políticos e meios formativos para dar uma direção ao processo educativo indicando por que e como se ensina [...]”. Já a gestão administrativo-financeira, tratada pelos autores como organizacional, aborda a otimização de recursos humanos, físicos e financeiros. Para eles essa atividade está intrinsecamente relacionada com a gestão pedagógica ao se considerar a necessidade de financiamento para a efetividade do processo de ensino-aprendizagem.

A Lei 9.394/1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) estabelece os princípios da educação e a responsabilidade dos governos em relação à educação escolar pública garantida pela Constituição federal. Seu Art. 2º dispõe:

Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

De igual modo, a gestão escolar tem legitimidade na LDB, mais especificamente no Artigo 3º, item VIII, onde é prevista a garantia da gestão democrática na rede pública e no Art. 14 que dispõe sobre a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político pedagógico e a necessidade da efetiva presença da comunidade nas atividades escolares (BRASIL, 1996).

Essa possibilidade de gestão descentralizada ocorreu com a reforma gerencial no setor público que buscava alcançar os cinco princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995). Assim, o uso de pressupostos tais como, a administração por objetivos, avaliação de desempenho, autonomia às agências e departamentos, entre outros, foram se tornando mais comuns no meio da gestão pública. Nesse contexto, o gestor deve ter a postura de decidir e não apenas executar as políticas públicas (ABRÚCIO, 1998).

Dessa forma, Moreira e Rizzoti (2009) destacam a necessidade do gestor escolar saber quais são os direitos financeiros de sua escola, descritos no planejamento orçamentário de instâncias administrativas superiores, bem como tentar a interlocução deste direito com o projeto pedagógico, por ser ele a principal referência na busca de recursos para sua real implementação.

Cabe lembrar que a influência a ser exercida junto aos implementadores das políticas é algo que o Estado precisa desenvolver continuamente. Nesse sentido, a forma como as estruturas burocráticas são constituídas e geridas interferem na sua capacidade estatal, pois a interlocução com estruturas sociais que serão impactadas com a política elaborada é requerida, inclusive em vários momentos, por meio de parceria com o setor privado. Então, a capacidade do Estado de implementar suas políticas requer que seus atores percebam que terão benefícios e sejam capacitados e instrumentalizados para tal, pois dessa maneira, serão levados a colaborarem de forma efetiva com o processo (GOMIDE, PEREIRA e MACHADO, 2017).

Soares (2016) aponta que o conteúdo ‘Administração Pública’, que nasceu com a intenção de ser ciência, se tornou ao longo do tempo uma disciplina no curso de Administração de Empresas e perdeu o enfoque da complexidade dessa área do conhecimento. Considerando que o universo público traz consigo toda a amplitude dessa concepção e que por vezes, é substituída apenas pelos aspectos técnicos, legais e burocráticos que visam a eficiência e eficácia do processo. Nesse contexto, os gestores da área pública lidam diariamente com difíceis situações envoltas nas demandas sociais e, portanto, seus operadores precisam desenvolver a habilidade da criticidade e isso é adquirido no âmbito escolar com o aprofundamento do conhecimento sobre o assunto.

Nessa linha de pensamento, a Teoria da Semiformação descrita originalmente por Adorno (1995), cuja discussão gira em torno da necessidade da construção da formação do ser humano considerando a sua integração social, possibilitando uma autorreflexão, ou seja, que o indivíduo entenda conscientemente o seu papel diante do que se vivencia. Para Adorno (1995) há tanto conhecimento disponível, entretanto, de igual modo existem também problemas reais ainda não resolvidos. Assim, diz ele “O problema maior é julgar-se esclarecido sem sê-lo, sem dar-se conta da falsidade de sua própria condição” ADORNO (1995, p.14).

Formar profissionais que precisam assumir funções para as quais não foi devidamente formado é um problema que precisa ser discutido. O conhecimento adquirido de forma superficial para determinadas atividades pode representar a tomada de decisões de forma equivocada e, consequentemente, prejuízos para aqueles que necessitam do produto daquela atividade. Pressupõe-se, portanto, que para exercer cargos de gestão pública, inclusive em escolas, vislumbra-se que o conhecimento acerca dos conceitos administrativos seja um pré-requisito, não de forma superficial, mas com a consciência daquilo que se propõe a fazer.

A aptidão de operar técnica e administrativamente o PDDE precisa perpassar pelas competências que existem ou devem ser desenvolvidas por seus atores, inclusive em relação ao domínio do uso correto das ferramentas e dos recursos do Programa. Assim o Estado, como elaborador da política pública, e seus Implementadores, como aqueles que irão operacionalizá-la, precisam estar alinhados em seus propósitos. Entender e discutir criticamente as razões pelas quais esses recursos não atingem a totalidade de seus objetivos é um caminho na busca por sanar os gargalos e entraves que podem prejudicar essa política pública tão relevante.

Parte 4 – Questões para estudo.

- **Questão 1.** Problemas com a utilização dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola-PDDE podem estar relacionados ao processo de implementação? Nesse sentido, que medidas poderiam ser tomadas para evitar tal situação?
- **Questão 2.** A gestão de recursos públicos pressupõe o conhecimento sobre temas afetos à administração pública. A falta desse conhecimento pode desencadear decisões incorretas em sua aplicabilidade e acarretar a suspensão do recebimento de verbas que são necessárias para melhoria da qualidade na educação. Como possibilitar que os recursos sejam alcançados e aplicados corretamente?
- **Questão 3.** Como pode se classificar os tipos de gasto, segundo as orientações do PDDE, entre gastos com custeio e com capital. Organize uma lista de itens e os classifique como sendo de custeio e de capital?
- **Questão 4.** Embora a administração do PDDE ocorra a partir de uma entidade privada sem fins lucrativos, em regra, são as UExs, ele já é disponibilizado com a definição sobre o tipo de gasto possível. Tais gastos atendem as necessidades das escolas? Em caso negativo, o que é preciso saber/fazer para que os gestores públicos correspondam melhor aos anseios públicos?
- **Questão 5.** Considerando que o recurso é repassado para uma UEx, em que a constituição é feita por pessoas da comunidade. Seria correto responsabilizar tais pessoas por eventual mau uso dos recursos públicos?

PARA SABER MAIS

Existem várias cartilhas para orientação em relação ao Programa Dinheiro Direto na Escola, além da legislação que ampara a sua criação e monitoramento, já destacadas no texto. Assim para o aprofundamento sobre o assunto, seguem referências para acesso a outros materiais.

MACHADO, Maria Goreti Farias; PERGHER, Calinca Jordânia. O controle social e as políticas educacionais. *In*: MACHADO, Maria Goreti Farias; MARCHAND, Patrícia Souza; ROSSI, Alexandre (org.). **Programa Dinheiro Direto na Escola**. Porto Alegre, 2021.

MAFASSIOLI, Andréia da Silva. **Programa Dinheiro Direto na Escola: (Re)formulações e implicações na gestão escolar e financeira da educação básica (1995-2015)**. 2017. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

Websites:

https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/media-pdde/MANUAL_MONITORAMENTO_V08.pdf

https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/media-pdde/manuais/GuiadePerguntaseRespostas_CecampeSul.pdf

<https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/noticias-1/manual-de-monitoramento-do-programa-dinheiro-direto-na-escola-ja-esta-disponivel-no-portal-do-fnde>.

Referências

ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. *In*: PEREIRA, L. C. B. & SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

ADORNO, Theodor W. **Educação e emancipação**. Tradução de Wolfgang Leo Maar. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituição/Constituição. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. **Lei no 5.537, de 21 de novembro de 1968**. Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15537.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 03 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm. Acesso em: 03 ago. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1996). Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, 47(1) janeiro-abril.

Disponível em:

<http://academico.diretorio.fgv.br/ccmw/images/1/1d/Bresser.pdf>

DEWEY, John. **Democracia e educação**: introdução à filosofia da educação. Tradução de Godofredo Rangel e Anísio Teixeira. 4. ed., São Paulo: Ed. Nacional, 1979.

FNDE. **Resolução nº 15, de 16 de setembro de 2021**. Dispõe sobre as orientações para o apoio técnico e financeiro, fiscalização e monitoramento na execução do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, em cumprimento ao disposto na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/acao-a-informacao/institucional/legislacao/item/14211-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-15,-de-16-de-setembro-de-2021>. Acesso em: 05 ago. 2022.

FNDE,2020. **Especificação técnica**. Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES-PDDE). Disponível em [https://www.fnde.gov.br › category](https://www.fnde.gov.br/category). Acesso em: 07 set. 2022.

FNDE. 2022. **História**. Disponível em <https://www.fnde.gov.br/index.php/acao-a-informacao/institucional>. Acesso em 03 set. 2022.

FNDE,2022. **Balanco mensal de ações do FNDE de agosto/2022**. Disponível em: www.gov.br/fnde Acesso em: 06 set. 2022.

FNDE 2022.**Programas**. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/programas> Acesso em: 28 out. 2022.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. Apresentação – O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, v. 20, p. 3-12, 2017. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/fchf/article/view/51311/25128>. Acesso em: 29 nov. 2022.

JUND, Sérgio. **Administração, orçamento e contabilidade pública**: teoria e 830 questões.2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

LIBÂNEO, José Carlos, OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar:** políticas, estrutura e organização. 10 ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2012.

MEC, 2021. **Competências.** Publicado em 16/04/2020 10h33 Atualizado em 20/10/2021 10h12. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/competencias>. Acesso em: 05 set. 2022.

MOREIRA, Ana Maria de Albuquerque, RIZZOTI, José Roberto **Progestão:** como gerenciar os recursos financeiros? módulo VI / Brasília: ConsEd – Conselho nacional de secretários de Educação, 2009.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília, Presidência da República, 1995.

QUINTANA, Alexandre Costa contabilidade, [et al]. **Contabilidade pública:** de acordo com as novas normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público e a lei de responsabilidade fiscal. São Paulo: Atlas, 2011.

SOARES, Bruno Dias. **A Imprescindibilidade de uma educação emancipatória:** formação crítica e administração pública. IV Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais - Porto Alegre, RS, Brasil, 19 a 21 de outubro de 2016.

TEIXEIRA, Anísio. A escola brasileira e a estabilidade social. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos.** Brasília, v.28, n.67, jul./set. 1957. p.3-29. Disponível em: <http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/artigos/escola2.html> Acesso em: 08 abr. 2022

A black and white photograph of a puzzle. One puzzle piece is missing, revealing a white surface underneath. The text "Caso 6" is printed in a bold, black, sans-serif font on this white surface. The puzzle pieces are arranged in a grid, and the missing piece is located in the lower-left quadrant of the frame.

Caso 6

A PARTICIPAÇÃO DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB (CACs-FUNDEB) NA GESTÃO DE RECURSOS DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL

Robson Vila Nova Lopes

Resumo

O caso apresenta o desafio da gestão de recursos provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Funbeb) na esfera municipal, principalmente no que tange à relação com o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACs-FUNDEB) e ao pagamento do Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica. Este estudo de caso objetiva subsidiar a formação profissional e induzir discussões no âmbito das políticas educacionais por meio do caso fictício que tem como lócus o município de Pequiândia, problematizando o desafio acerca da gestão dos recursos municipais e da relação entre o poder público e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACs-FUNDEB).

Ementa

Política de Financiamento. Controle Social e Gestão Democrática da Educação Básica. Políticas de fundos, Fundef e Fundeb. O papel do Fundeb na valorização dos profissionais da educação básica. Participação e atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACs-FUNDEB) na gestão de recursos da Educação. Os aspectos que permeiam os espaços e mecanismos que corroboram com a materialização da gestão democrática na Educação.

Vídeo do autor



Link: https://youtu.be/rqeh1L_SQXY

ESTUDO DE CASO

Parte 1 - Apresentação e caracterização do problema base do caso

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (Cacs-Fundeb) é um colegiado que tem como função principal acompanhar e controlar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), no âmbito das esferas municipal, estadual e federal.

O novo Fundeb substituiu o Fundeb, criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006, vigente de 2007 a 2020, que, por sua vez, substituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), criado pela EC 14/1996, vigente até 2006.

O modelo institucional do Cacs-Fundeb está ancorado na Lei Federal nº 14.113/2020 que dispõe (art. 30) sobre a obrigatoriedade da implementação de conselhos para o acompanhamento e o controle social (CACS) dos recursos do Fundeb no âmbito de cada ente federativo. O papel a ser exercido por este conselho é o controle direto da sociedade, por meio do qual se abre a possibilidade de apontar falhas ou irregularidades eventualmente cometidas, a

Nota 1. Entende-se como Programas Nacionais do Governo Federal, o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos – PEJA, dentre outros.

Nota 2. O Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica foi instituído por meio da Lei Federal nº. 11.738, de 16 de julho de 2008, reajustado anualmente a partir de 2009. É o valor mínimo que deve ser pago aos professores do magistério público da educação básica, em início de carreira, para a jornada de, no máximo, 40 horas semanais.

Nota 3. Nome fictício, criado exclusivamente para a apresentação do caso em estudo, quaisquer semelhanças ou afinidade com a realidade deve ser tratado exclusivamente para fins acadêmicos.

Nota 4. Rádio Peão” é uma expressão popular que se refere a informações não oficiais, que são propagadas e disseminadas sem segurança ou garantia de uma fonte segura.

fim de que as autoridades constituídas, no uso de suas prerrogativas legais, adotem as providências que cada caso venha a exigir.

O Cacs-Fundeb é composto por representantes do Poder Executivo e da sociedade civil com a finalidade de acompanhar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos recebidos e analisar e emitir parecer conclusivo sobre as contas apresentadas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e demais recursos federais transferidos à conta dos *Programas Nacionais do Governo Federal*.¹

O caso inicia-se a partir do não cumprimento do percentual mínimo de 70% com folha de pagamento e do pagamento do *Piso Salarial Nacional do Magistério*², o que fez com que o Conselho do Fundeb ameaçasse dar parecer desfavorável às contas de *Pequilândia*.³

Segundo consta, o Secretário de Educação do município de Pequilândia, localizado em um pequeno estado da região Norte do Brasil, recebeu uma ligação do Gabinete do Prefeito, relatando que o chefe de gabinete ouviu da “*Rádio Peão*”⁴ rumores de que o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACSFUNDEB) estaria reunido analisando a prestação de contas dos recursos recebidos pelo município, provenientes do Fundo de

Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

O Secretário de Educação já havia acionado o Gabinete do Prefeito manifestando sua preocupação em relação à gestão dos recursos do Fundeb. Conforme seu relato, ao se reunir, bimestralmente, o Cacs-Fundeb já havia notificado o executivo municipal a respeito da não aplicação mínima de 70% com remuneração dos profissionais da Educação Básica, o que poderia, a qualquer momento, levar a um posicionamento mais rígido do órgão colegiado em relação à postura dos gestores.

O Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pequilândia (Sintep) tentava, desde março de 2022, sem sucesso, se reunir com a gestão municipal para sensibilizá-la para a necessidade de adotar medidas para a implementação da Portaria MEC nº. 67, de 4 de fevereiro de 2022, que estabeleceu reajuste de 33,23% no piso salarial nacional do magistério, e que a gestão municipal estabelecesse que nenhum professor do magistério público da educação básica, em início de carreira, em 2022 para a jornada de, no máximo, 40 horas semanais, recebesse menos que R\$ 3.845,63 e que o percentual fosse implementado na carreira dos demais *professores*.⁵

Nota 5. Segundo o artigo 62, da LDB nº. 9.394/96, “a formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal”.

Após o dia inteiro de reunião a portas fechadas, e rumores nos corredores de todos os órgãos e departamentos da prefeitura, quanto ao desfecho da análise das contas do município, no início da noite, foi publicada uma matéria no Blog de um famoso jornalista lido em toda região do cerrado. A população tem o Blog do *Chico Pinheiro*

Nota 6. O Cadastro Único de Convênios (CAUC) integra o Sistema de Informações sobre os Requisitos Fiscais, gerido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), onde os estados e municípios devem manter atualizadas as certidões negativas de diversos órgãos de fiscalização do país. Caso uma dessas certidões esteja vencida, o ente federado fica impedido de receber repasses de verbas federais.

como um dos principais veículos de imprensa que fazem a cobertura dos acontecimentos da cidade. A matéria, logo dizia:

Por falta de transparência, município de Pequilândia pode ficar negativado no CAUC.⁶

Tendo em vista os dispositivos legais a serem cumpridos pela Prefeitura de Pequilândia, o CACS-Fundeb (Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) apresentou parecer contrário à prestação de contas referentes aos meses de julho, agosto, setembro e outubro de 2022.

O documento assinado pelo presidente do CACS-Fundeb, professor Francisco Pereira da Silva Araújo, a quem a reportagem teve acesso, explica que o conselho se reuniu entre 7 e 10 de novembro de 2022 para realizar a conferência e dar vistas aos documentos referentes à prestação de contas, como pagamentos efetuados, notas fiscais de prestações de serviços, guias de recolhimento de impostos e previdenciários, empenhos sobre serviços, relatórios de folha de pagamento, entre outros disponibilizados.

Em reunião no dia 7 de novembro de 2022, os membros conselheiros retomaram as análises das prestações de contas e consolidaram parecer final referente aos recursos do Fundeb em referência ao 5º bimestre de 2022. No documento, foi apontado pelos conselheiros do CACS-Fundeb o não cumprimento, em nenhum dos bimestres do exercício de 2022, do percentual mínimo de 70% destinado à folha de pagamento, conforme dispõe o artigo 26 da Lei 14.113, de 25 de dezembro de 2020, e a reprogramação acima do percentual máximo de 10% permitido na legislação, conforme parágrafo 3º do artigo 25 da mesma lei.

Ainda, segundo o documento, os membros do conselho apresentaram dúvidas em relação ao cumprimento do que dispõe a Lei Municipal nº 111A/2009, que trata do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos

Profissionais do Magistério Público do município de Pequilândia, bem como o implemento do reajuste do piso na carreira do percentual anunciado por meio da Portaria MEC n°. 67, de 4 de fevereiro de 2022.

Na sequência, enfatizaram a ausência de informações e/ou dados sobre as despesas do Fundeb com a Remuneração dos Profissionais da Educação, e a necessidade de recursos humanos para auxiliar os trabalhos do CACS-Fundeb no tocante à organização documental, arquivos e elaboração de documentos referentes às reuniões e assessoria contábil.

No texto, os conselheiros ainda apontaram que o gasto com manutenção de frota continua “*considerado excessivo*”, e que o CACS-Fundeb não possui a relação da frota veicular atrelada à Secretaria Municipal de Educação. Ainda, segundo os membros, os aditivos da obra da Escola Municipal Pingo de Gente não apresentaram justificativas plausíveis.

O parecer também aponta para a necessidade de adequar, imediata e retroativamente, os salários dos profissionais do quadro do magistério, mantendo a isonomia entre carreiras e aplicando o percentual para toda carreira, em consonância com o estabelecido na Lei Federal n°. 11.738/2008. Em análise de dados constantes no Portal da Transparência, os membros conselheiros observaram que o município persiste no não cumprimento quanto ao valor mínimo da hora-aula na referência inicial da carreira do magistério, desrespeitando a Lei do Piso Nacional.

Por fim, o CACS-Fundeb apontou a ausência de respostas da administração quanto aos questionamentos enviados pelo conselho.

Nota da Prefeitura

A Prefeitura de Pequilândia, por meio de nota, informou que o parecer do referido conselho foi encaminhado para o Tribunal de Contas do Estado, para manifestação e, “*se julgar conveniente, fazer os apontamentos necessários ao município*”. No ínterim, informa ainda que constituiu um grupo de trabalho intersecretarias para realização dos estudos que

subsidiarão as propostas de solução para os apontamentos apresentados pelos órgãos de controle.

Logo que publicada a matéria no Blog do Chico Pinheiro, ela começou a circular pelos grupos de *WhatsApp* de Pequilândia, e a possibilidade de o município ser negativado no CAUC, similar à negatificação do SPC/Se-rasa para pessoas físicas, acalorou os ânimos políticos na pequena cidade. O presidente da Câmara, que é vereador de oposição à Gestão Municipal viu no fato a oportunidade de mobilizar os pares para a instituição de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) com o objetivo de averiguar as responsabilidades do poder executivo e, se for o caso, imputar aos gestores o afastamento por improbidade administrativa. O Promotor de Justiça da cidade requereu, via notícia fato, informações sobre a análise da prestação de contas para acionar o Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Proteção à Educação, e a situação se agravava a cada momento.

Preocupado com os possíveis desfechos do caso, o prefeito de Pequilândia convocou urgentemente uma reunião com os secretários de Educação, de Administração, de Finanças, Controle Interno e a Chefia de Gabinete, a fim de que essas instâncias avaliassem e tomassem as providências possíveis antes que a situação fugisse completamente do controle.

Parte 2 - Fundamentos Teóricos e Normatização Jurídico-Política para análise do Caso

Os desafios do financiamento da educação básica no Brasil transcorrem de um cenário que historicamente tem exigido dos gestores municipais respostas e soluções às demandas da sociedade, como também requerendo posturas e ações de enfrentamento aos muitos desafios educacionais para que o direito à educação possa ser garantido por meio da oferta de um ensino de qualidade e com igualdade de oportunidades de aprendizagem a todos.

Segundo a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a educação básica constitui

responsabilidade da ação conjunta dos Estados, Distrito Federal e Municípios em ofertá-la (ABREU, 2018).

Dessa forma, de acordo com o autor supracitado, as principais fontes de financiamento da educação básica pública no Brasil pelas redes estaduais e municipais são compostas pelo mínimo constitucional de 25% da receita resultante de impostos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), as cotas estaduais e municipais referentes à contribuição social do salário-educação e, também, as transferências da União, em especial o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE).

Ademais, salienta-se que parcela considerável da vinculação dos impostos aos entes é realizada pela denominada “Política de Fundos”, constituída em 1996 com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou entre os anos de 1997 a 2006, sendo substituído posteriormente pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), com vigência no período compreendido de 2007 a 2020 (ABREU, 2018).

Observou-se que, durante a vigência do Fundef, os municípios das regiões Norte e Nordeste do país, principalmente, aumentaram o nível e remuneração dos professores, além de terem sido elaborados planos de carreira para o magistério e instituído programas de capacitação de professores leigos em exercício no ensino fundamental público (ABREU, 2018).

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)

Criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei Federal nº 11.494/2007 e pelo Decreto Federal nº 6.253/2007, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef), o Fundeb foi criado diante da necessidade do desenvolvimento de políticas de inclusão social, visando garantir educação básica

pública de qualidade, cuja responsabilidade é devida aos Estados, Distrito Federal e Municípios (OLIVEIRA; SCHIPHORST; CHAVES, 2021).

Conforme *aduz* Gluz (2021), o Fundeb constitui-se como política pública nacional alicerçada na subvinculação de recursos públicos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Assim, cada município, estado, e o Distrito Federal possui um fundo de recursos municipais e estaduais que são somados a uma Complementação da União aos fundos de, pelo menos, 10% do valor total, a ser distribuída apenas para as Unidades da Federação (UF) que não atingem o valor anual mínimo por aluno.

O Fundeb é composto por 27 fundos contábeis, sendo 26 relativos ao âmbito estadual e 1 ao Distrito Federal, sendo abastecidos por recursos oriundos do recolhimento de impostos e transferências dos estados, municípios e Distrito Federal. A arrecadação municipal dedicada ao Fundeb é composta por transferências constitucionais do estado, isto é, ICMS, IPVA, ITR, a Lei Kandir n. 87/96, e da União, composta pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e pela IPI exportação. Assim, pelo menos 25% dos impostos coletados no território, como IPTU, ISS, ITBI e ITR⁷, devem ser aplicados no próprio município sem que haja qualquer contrapartida equalizadora (CRUZ *et al*, 2019).

Nota 7. ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços); IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores); ITR (Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural); IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados); IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano); ISS (Imposto Sobre Serviços de qualquer natureza); ITBI (Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis); e ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços).

Através dos resultados obtidos pelo desenvolvimento de seus estudos, Cruz *et al* (2019) verificaram que o ICMS é a principal fonte de financiamento do Fundeb, responsável por aproximadamente 60% de toda sua receita. Cerca de 23% é a soma dos fundos de participação no âmbito dos municípios e estados, 8,6% da sua composição refere-se à complementação da União e 6% dos demais impostos.

Dessa maneira, o Fundeb busca mitigar as desigualdades educacionais constatadas no Brasil, possuindo como princípio a equidade na

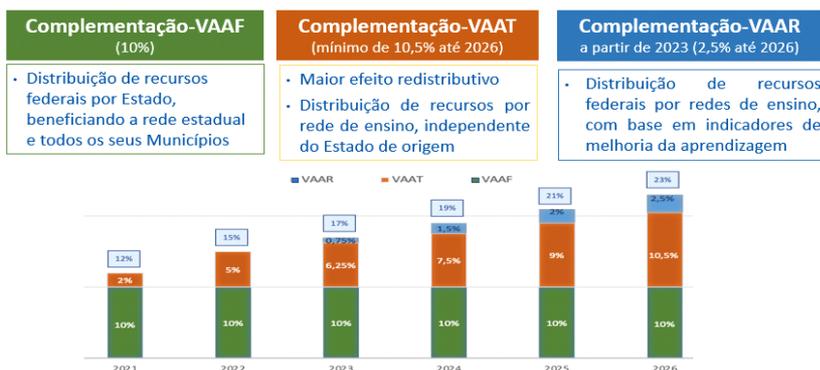
distribuição dos recursos disponíveis no âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios, bem como auferir maior participação federal no aporte de recursos financeiros, ajudando assim amplificar os investimentos no setor (OLIVEIRA; SCHIPHORST; CHAVES, 2021).

As alterações no FUNDEB, o FUNDEB (2020) permanente

A publicação da Emenda Constitucional n.º 108/2020 tornou permanente o Fundeb, passando a constar definitivamente no ordenamento jurídico nacional de forma perene (CASTIONI; CARDOSO; CERQUEIRA, 2021).

Dessa maneira, o Novo Fundeb viabilizou a concretização dos princípios constitucionais referentes à educação que, de acordo com Soares *et al* (2021), apesar de estarem presentes mais de 30 anos na Constituição Federal de 1988, ainda não se consolidaram, a citar pelo princípio da igualdade ao acesso à educação, de permanência, de valorização dos profissionais da educação, dentre outros.

Dentre as principais alterações realizadas com a publicação da Emenda Constitucional n.º 108/2020, no que tange aos mecanismos de manutenção do Fundeb diante do seu compromisso em combater as desigualdades nacionais, destaca-se a ampliação da participação da União na sua composição, isto é, de forma a ser introduzida gradativamente ao decorrer de seis anos, a contar de 2021. Com as modificações introduzidas pela Emenda Constitucional n.º 108/2020, a complementação da União aumentou de 10% para 23%, a ser gradualmente implementada, conforme demonstra a figura abaixo:



Fonte: Área Técnica de Educação - Confederação Nacional de Municípios, 2021.

Buscando manter o compromisso com a valorização dos profissionais da educação, ampliou-se a subvinculação na aplicação de recursos relacionados ao pagamento de pessoal, de forma que passou a ser de 70% dos recursos que constituem cada um dos fundos (GOUVEIA, 2021).

Entretanto, ao vincular o emprego dos recursos ao pagamento de pessoal, este dispositivo, segundo *aduz* Karnopp (2020), dialoga com o novo parágrafo 7º, do artigo 212, que veda sua aplicação ao pagamento de aposentadorias e pensões, porém sem previsão de regra de transição para seu cumprimento, o que pode representar dificuldades para governos locais.

A valorização dos profissionais do magistério

A qualidade na educação escolar depende, tanto da ação do professor, como das políticas educacionais e, conseqüentemente, da política de valorização dos trabalhadores da educação no seu desenvolvimento (SILVA *et al*, 2021).

Consoante a isso, dentre os fatores determinantes para a qualidade no ensino constitui-se a valorização dos profissionais do magistério, isto é, o estabelecimento de um piso salarial digno, bem como a elaboração de um adequado plano de carreira e as boas condições de trabalho (FERREIRA; PINTO, 2021).

Dessa maneira, a formação docente constitui em um dos instrumentos que possibilitam o avanço na carreira e, conseqüente, valorização

profissional. Somado à formação, o Plano de Cargos e Carreiras tem grande importância na materialização da valorização docente (SILVA *et al*, 2021).

Todavia, conforme os autores supracitados, para garantir o Plano de Cargos, Carreiras e Remunerações é necessária a garantia do seu financiamento não bastando a sua garantia em lei quando não há um dispositivo que prevê o pagamento dos avanços salariais.

O reajuste do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica e o novo FUNDEB

Prevista pelo Fundef e concretizada em 2008, no segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, a Lei do Piso Nacional dos Professores, isto é, o Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais do magistério público da educação básica (PSPN) constitui na imposição de um valor mínimo a ser observado pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios ao fixarem o vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica para uma jornada máxima de 40 horas semanais (SILVA *et al*, 2021).

Dessa maneira, o reajuste do PSPN ocorre anualmente pelo percentual de aumento anual do valor mínimo por aluno disponível no Fundeb. Assim, a atualização anual, em janeiro, é calculada baseando-se no percentual de crescimento (ano anterior) do Valor Anual por Aluno mínimo (VAA mín.) referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, no âmbito do Fundeb (CARVALHO, 2020).

Ademais, o autor ainda explica que, para o cálculo deste indicador, o Tesouro Nacional deve realizar uma estimativa das receitas federais e estaduais que compõem o Fundeb, além do montante da complementação federal a este fundo. Enquanto isso, o MEC é responsável por apurar o quantitativo de matrículas, que serão utilizadas como base para a distribuição dos recursos, apuradas, segundo Carvalho (2020), pelo Censo Escolar da Educação Básica.

Parte 3 - Análise do Caso, os desafios para a gestão de políticas educacionais e suas consequências

O executivo de Pequilândia tem um grande desafio para minimizar os impactos na gestão da Educação da cidade. Os gestores precisam adotar estratégias que harmonizem as relações entre o poder público, os órgãos de controle, a sociedade civil organizada (sindicatos, associações de professores, dentre outros), a imprensa, os prestadores e usuários dos serviços, para tentar garantir a governança e o equilíbrio político-administrativo no município.

Dentre os pontos questionados pelo CACS-Fundeb e o Sindicato dos Professores, é possível afirmar que a ausência de diálogo com o executivo e a falta de disponibilidade de atendimento e resposta às demandas apresentadas tenham sido as questões principais para o agravamento do cenário.

Em relação ao imbróglgio apresentado, vale compartilhar o entendimento de Bordignon e Gracindo (2000), de que a gestão da educação é um processo político-administrativo contextualizado, por meio do qual a prática social da educação é organizada, orientada e viabilizada. Quando pautada por princípios democráticos, tem a participação da comunidade como recurso fundamental de exercício do poder de decisão, participação esta caracterizada pela liberdade e capacidade de os sujeitos decidirem sobre assuntos de interesse comum e que, em um contexto de interdependências, também caracteriza a autonomia da escola pública, um campo de forças que se confrontam e se equilibram (BARROSO, 2000).

Nota 8. A gestão democrática é entendida como a participação efetiva dos vários segmentos da comunidade escolar, pais, professores, estudantes e funcionários na organização, na construção e na avaliação dos projetos pedagógicos, na administração dos recursos da escola, enfim, nos processos decisórios da escola.

Em relação a esse aspecto, vale relembrar que o acolhimento da **gestão democrática**⁸ pela Constituição Federal de 1988, como bem nos lembra Cury (2005, p.9), significou um importante avanço, pois representou, e continua representando, um passo admirável para a vida democrática de nossos estabelecimentos e para os próprios sistemas de ensino. Ela implica a

participação cidadã dos interessados e a necessidade de prestação de contas por parte dos dirigentes e dos próprios docentes quanto aos objetivos da educação escolar.

Como se sabe, com o modelo federativo brasileiro consagrado pela Constituição de 1988, o município foi ascendido à condição de ente federado, entidade com autonomia política, administrativa e financeira, com direito de organização do sistema próprio de ensino, tendo-lhe sido atribuída, assim como foi ao estado, a incumbência de definir as normas da gestão democrática do ensino público, conforme a LDB, em seu art. 14, seguido do art. 15, que refere a autonomia da escola pública da educação, ambos embalados pelo princípio da gestão democrática do ensino público.

Nota 9. Por *Controle Social*, entende-se a participação da sociedade civil organizada na administração pública, com o objetivo de propor, acompanhar e fiscalizar ações do Governo, a fim de solucionar os problemas e assegurar a manutenção dos serviços de atendimento ao cidadão, garantindo a eficiência e efetividade das políticas.

O Conselho de Acompanhamento e *Controle Social*⁹ do Fundeb é um colegiado que tem como função principal acompanhar e controlar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, no âmbito das esferas municipal, estadual e federal.

Nota 10. Segundo Teixeira (1997), a participação política, é entendida como processo contraditório, que abrange várias modalidades de ação, desde a eleitoral e partidária a de movimentos sociais, a de controle social, até formas manipuladas ou induzidas por elites dirigentes. Diante disso, busca-se redefinir o conceito em termos de participação cidadã em que diferentes atores sociais assumem deveres e responsabilidades políticas, criam e exercitam direitos, inclusive o de controle social do Estado e do mercado.

O Conselho do Fundeb (CACS-Fundeb) não é uma unidade administrativa do Estado. Assim, suas principais características perpassam por uma atuação autônoma, guiada pelo interesse público, desvinculada, sem subordinação e harmônica com os órgãos da administração pública local.

A esse respeito, é oportuno resgatar o que defende Teixeira (1997) sobre as concepções de *participação política*¹⁰ e as dimensões de participação cidadã, na perspectiva da última, a ser efetivada em várias dimensões¹¹: *decisória, educativa, integração, controle social e expressivo-simbólica*. Vale destacar o papel estratégico desempenhado pelas duas últimas dimensões no reestabelecimento do regime democrático, em relação ao controle social do Estado expressa por meio do *accountability*¹² e da responsabilização dos agentes políticos e econômicos por atos e decisões e, em se tratando da expressivo-simbólica, pela construção de espaços públicos autônomos onde os diferentes atores se manifestam e publicizam seus questionamentos e proposições.

Podemos afirmar que a participação cidadã, nas suas diferentes dimensões, utilizando mecanismos institucionais, contribui para o fortalecimento da sociedade civil que passa a exercer importante papel na democratização do Estado e das instituições que o integram (TEIXEIRA, 1997). Embora exerça um papel de extrema importância para a Gestão Educacional, o qual se enquadra como um espaço e mecanismo para o exercício do controle social, participação e gestão democrática na Educação Básica, a atuação e cumprimento das atribuições do CACS-Fundeb está cercada de desafios que impactam (in) diretamente no

Nota 11. Para maior detalhamento e entendimento sobre as dimensões: decisória, educativa, integração, controle social e expressivo-simbólica, sugere-se ler, TEIXEIRA (1997). As dimensões da participação cidadã. DOI: <https://doi.org/10.9771/crrh.v10i26.18669>.

Nota 12. *Accountability* é um termo em inglês utilizado para se referir a um conjunto de práticas utilizadas pelos gestores para prestar contas e se responsabilizar pelas suas ações. Não há uma tradução literal desse conceito para o português. Porém, pesquisadores e autores que estudam o tema dizem que o termo pode ser utilizado como sinônimo de responsabilização, prestação de contas, controle, fiscalização e transparência.

seu funcionamento, dentre os quais destacamos:

- Falta de infraestrutura física e de pessoal para o funcionamento adequado do CACS-Fundeb (recursos tecnológicos, materiais de expediente, recursos humanos, dentre outros);
- O acompanhamento correto da aplicação de recursos provenientes do fundo;
- O nível de conhecimento dos conselheiros sobre contabilidade, auditoria, contas públicas, prestação de contas e conta do Fundeb;
- Iniciativas contínuas de capacitação/formação para o exercício da função de Conselheiro;
- Falta de disponibilidade de tempo para o exercício da função de Conselheiro;
- Relação respeitosa e harmoniosa, sem interferências externas ao funcionamento do órgão colegiado;
- Falta de acesso à informação.

Excetuando o primeiro desafio, todos os demais possuem relação direta e/ou indireta com a participação, entendida como a que reflete o envolvimento das pessoas na construção da realidade social, a partir de necessidades reais, por meio da tomada de decisões e de práticas que decorrem dessas decisões.

Como expressão de condições favoráveis à participação, a constituição de espaços institucionalizados e de mecanismos que favoreçam o exercício participação vem se destacando nos últimos tempos, os conselhos municipais (SANTOS JUNIOR, 2004). São espaços em que as pessoas deliberam sobre assuntos de interesse público, favorecendo e legitimando o processo democrático-participativo (SOUZA, 2009).

Parte 4 - Questões para discussão em sala de aula

- **Questão 1.** Em relação aos principais desafios de financiamento da Educação Básica no Brasil, em especial a política de fundos, destaque as características e diferenças entre o Fundef (1996), Fundeb (2007) e Fundeb (2020), relacionando os desafios (limites) e as potencialidades para a garantia do direito à educação.
- **Questão 2A.** Em relação ao Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica, instituído por meio da Lei Federal nº. 11.738, de 16 de julho de 2008, pesquise sobre a atualização anual do piso do magistério desde sua instituição, e preencha a tabela com os valores e percentuais estabelecidos, bem como o respectivo ato normativo que apresenta o piso salarial nacional dos profissionais do magistério da educação básica pública por exercício.

Ano	Valor (R\$)	Percentual (%)	Normativo (Lei, Portaria ou Decreto Governamental)
2009			
2010			
2011			
2012			
2013			
2014			
2015			
2016			
2017			
2018			
2019			
2020			

2021			
2022			
2023			

- **2B.** Em sua opinião, considerando os valores praticados entre os anos de 2009 a 2023, é possível afirmar que a questão da valorização dos profissionais do magistério no Brasil é uma questão superada?
- **2C.** Acesse o Plano Nacional de Educação – PNE <https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>], instituído por meio da Lei Federal nº. 13.005, de 25 de junho de 2014, especificamente as *metas 17 e 18* e discorra sobre os principais desafios para o seu cumprimento.
- **Questão 3.** Sobre a Gestão Democrática, considere as contribuições de Bordignon e Gracindo (2000), dentre outros pesquisadores sobre a referida temática e comente, quais aspectos favorecem e quais dificultam a participação e a gestão democrática como um princípio fundamental para gestão da educação e da escola pública.
- **Questão 4.** A partir do caso, dos aspectos teóricos e das informações apresentadas, imagine que você e sua turma são os gestores do município de Pequilândia. Nessa condição, discutam os desafios, a normatização jurídico-política, as condições político-administrativas, e os problemas apresentados no caso, e sinalizem quais decisões poderiam ser tomadas de forma mais assertiva para harmonizar as relações entre o poder público, os órgãos de controle, a sociedade civil organizada (sindicatos, associações de professores, dentre outros), a imprensa, os prestadores e usuários dos serviços, além de garantir a governança e o equilíbrio político-administrativo no município.
- **Questão 5.** Identifique, apresente e discuta com sua turma pelo menos três consequências que poderão ser

desencadeadas ao município de Pequilândia e aos Gestores (Prefeito e Secretário Municipal de Educação) caso não seja tomada nenhuma providência em relação aos pontos apresentados no Parecer do CACS-Fundeb.

PARA SABER MAIS

CALLEGARI, Cesar. **Para entender o novo FUNDEB em 2021**: uma política consolidada de enfrentamento das desigualdades educacionais. Instituto Brasileiro de Sociologia Aplicada – IBSA. São Paulo: 03 de maio de 2021. Disponível em:

https://ibsa.org.br/wp-content/uploads/2021/06/Para_Entender_Novo_FUN-DEB_2021.pdf Acesso em: 01 set. 2022.

TV PORTAL CNM. Bate Papo com a CNM. [Live]. **Efeitos da nova Lei do Fundeb e o Piso do Magistério**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=JVG-fUqFhN5g>

CONVIVA EDUCAÇÃO. Trilha Formativa – FUNBEB em Debate. [Live]. **O piso e o Fundeb como mecanismos de financiamento**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=347BV-hubL4>

PORTAL DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **FUNDEB**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/fundeb-sp-1090794249>

PORTAL DO FUNDO NACIONAL de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **CACS-FUNDEB**. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/fnde_sistemas/cacs-fundeb

Referências

ABREU, Mariza. **Desafios do financiamento da educação básica no Brasil**. EDUCAÇÃO. Em pauta, p. 100, 2018.

BARROSO, João. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão em Portugal. *In*: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org.). 2. ed.

Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 2000. p. 11-32.

BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da educação: o município e a escola. *In*: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. (org.). **Gestão da educação:** impasses, perspectivas e compromissos. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2000. Disponível em: <https://genuinobordignon.wordpress.com/2013/06/11/gestao-da-educacao-o-municipio-e-a-escola/> Acesso em: 09 set. 2022.

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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 5 mai. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). **Diário Oficial da União**, Brasília, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 17 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). **Diário Oficial da União**, Brasília, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 17 abr. 2022.

Acesso em: 5 mai. 2022.

BRASIL. Lei 13.005 de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). **Diário Oficial da União**, Brasília, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 17 abr. 2022.

Acesso em: 17 abr. 2022.

CASTIONI, Remi; CARDOSO, Monica Aparecida Serafim;

CERQUEIRA, Leandro de Borja Reis. **Novo Fundeb:** *aperfeiçoado e permanente para contribuir com os entes federados na oferta educacional*. 2021. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/40241>

Acesso em: 09 set. 2022.

Acesso em: 09 set. 2022.

CRUZ, Tássia *et al.* **Novo Fundeb: prós e contras das propostas em debate**. Relatório de Política Educacional. D3E, 2019. DOI:

10.18235/0001853, Disponível em: <https://publications.iadb.org/pt/novo-fundeb-pros-e-contras-das-propostas-em-debate> Acesso em: 07 ago. 2022.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Prefacio. *In*: OLIVEIRA, Maria

Auxiliadora Monteiro (org.). **Gestão educacional: novos olhares, novas abordagens**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

FARENZENA, Nalú. Capacidades de Financiamento da Educação Básica no Fundeb: uma costura. In: GOUVEIA, Andrea Barbosa; PINTO, José Marcelino de Rezende; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola (org.).

Financiamento da Educação no Brasil: os desafios de gastar 10% do PIB em dez anos. Campo Grande: Editora Oeste, 2015. p. 83-107.

FERREIRA, Tatiana Aparecida Pezetta; PINTO, José Marcelino de Rezende. **Amassando o barro: carreira e remuneração dos profissionais do magistério, em três municípios do interior paulista no contexto do Fundeb.** 2021. Disponível em: <http://edubase.sbu.unicamp.br:8080/jspui/handle/EDBASE/4723> Acesso em: 13 ago. 2022.

GLUZ, Micaela Passerino. O Novo Fundeb É uma Vitória? Análise das disputas políticas pelo projeto do Novo Fundeb. **FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação**, v. 11, 2021. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/110856> Acesso em: 15 jul. 2022.

GOUVEIA, Andréa Barbosa. Valorização do magistério e o novo Fundeb: desafios no contexto da austeridade fiscal. **Retratos da Escola**, v. 15, n. 33, p. 751-766, 2021. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/1309> Acesso em: 03 ago. 2022.

KARNOPP, Laerte Radtke. O novo fundeb e o dever de progressividade na concretização do direito à educação básica: um estudo histórico-comparativo dos fundos de financiamento. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, v. 6, n. 2, p. 01-20, 2020.

OLIVEIRA, Fabrícia Gonçalves; SCHIPHORST, Cláudio Roberto Mendonça; CHAVES, Vaneli Laurindo. FUNDEB e cumprimento do piso salarial dos professores em São Gonçalo/RJ: um desafio à complementação face à dificuldade do município em atender à determinação constitucional. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 7, n. 12, p. 1455-1473, 2021. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/3589> Acesso em: 03 jun. 2022.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. *In: _____*. (org.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2004. p.11-56.

SILVA, Josefa dos Santos *et al.* O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e a política de valorização dos docentes. **Anais do seminário formação docente: intersecção entre universidade e escola**, v. 4, n. 4, p. 1-15, 2021. Disponível em: <https://anaisonline.uems.br/index.php/seminarioformacaodocente/article/view/7508> Acesso em: 25 ago. 2022.

SOARES, Marina Gleika Felipe *et al.* A regulamentação da lei do Novo Fundeb: desafios e perspectivas. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 10, n. 1, p. 299-315, 2021. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/57788> Acesso em: 19 mai. 2022.

SOUZA. Ângelo Ricardo de. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. **Educ. rev.** 25 (3), dez. 2009 DOI: [10.1590/S0102-46982009000300007](https://doi.org/10.1590/S0102-46982009000300007) Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edur/a/fF53XWVkxxbhpGkqvcfkvKH/?lang=pt> Acesso em: 09 set. 2022.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. As dimensões da participação cidadã. **Caderno CRH**, [S. l.], Salvador, v. 10, nº. 26, 1997. DOI: [10.9771/ccrh.v10i26.18669](https://doi.org/10.9771/ccrh.v10i26.18669). Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/18669> Acesso em: 09 set. 2022.

A black and white photograph of a puzzle. One puzzle piece is missing, and the text "Caso 7" is printed on the white surface of the piece that is adjacent to the gap. The puzzle pieces are scattered around, with some showing their interlocking edges. The background is a plain, light color.

Caso 7

GESTÃO ASSOCIADA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: o desafio dos Consórcios Públicos no campo da Educação

Mônica Aparecida Serafim Cardoso

Resumo

O presente caso de estudo tem como objetivo discutir as possibilidades de enfrentamento a problemas comuns vivenciados por distintos entes federados, em especial no nível municipal, no campo das políticas de Educação Básica, por meio da produção de soluções integradas advindas da formulação e implementação de consórcios públicos intermunicipais. Tais soluções integradas estão ancoradas na Lei 11.107/2005, que instituiu a figura legal-institucional denominada de consórcio público, uma estrutura pública plural com potencial de responder a determinadas competências municipais com melhoramento técnico e otimização do gasto público. Com o presente estudo de caso, pretende-se subsidiar a formação e discussões acadêmicas no âmbito das políticas educacionais a respeito dos consórcios públicos em educação. Para ilustrar o presente capítulo, elencou-se a experiência do Consórcio Intermunicipal de Educação e Ensino do Paraná (Ciedepar), em virtude do fato desse consórcio constituir-se num caso singular no federalismo educacional brasileiro ao instituir, de forma inédita, o atendimento às prefeituras paranaenses nas ações voltadas ao campo da Educação Básica.

Vídeo da autora



Ementa

Relações intergovernamentais; Cooperação Federativa; Associativismo municipal; Gestão associada de serviços públicos; Consórcios Públicos; Lei 11.107/2005.

Link: <https://youtu.be/C4owvYdO-QA>

ESTUDO DE CASO

Gestão Associada de serviços públicos: O caso do Consórcio Intermunicipal de Educação e Ensino do Paraná (Ciedepar).

Parte 1 – Descrição do Caso

A Constituição Federativa do Brasil ((BRASIL, 1988) introduziu mudanças significativas na forma de organização do Estado brasileiro e na distribuição de competências entre os entes federativos, estabeleceu a edificação de um novo arranjo federativo que prioriza a descentralização do poder, com forte viés municipalista. Para a consecução dessa nova forma de organização político-territorial e de distribuição de competências, inovou em relação ao poder e à atuação dos municípios, elevando-os à categoria de entes federados e transferindo ao nível municipal a execução das políticas públicas que anteriormente estavam sob responsabilidade da União ou dos estados. Contudo, é imperioso destacar que o panorama fiscal-financeiro, além das capacidades institucionais para a implementação de políticas públicas, não acompanhou a descentralização, pelo contrário, perdurou em muitos pontos em que a centralização financeira da União trouxe fragilidade para

formulação e implementação de políticas públicas no âmbito local. Assim, as responsabilidades cresceram desproporcionalmente, bem como as capacidades institucionais e financeiras, especialmente dos municípios de pequeno porte.

A partir da compreensão de que os benefícios da descentralização demandam a melhoria das capacidades dos municípios em novos arranjos que permitam a ampliação das capacidades estatais municipais como forma de possibilitar a coordenação e cooperação federativa e melhorar os resultados obtidos com a descentralização (ABRUCIO E GRIN, 2018).

Embora pouco se discute acerca das possibilidades que a cooperação federativa no nível horizontal (entre municípios) pode dar à ampliação das capacidades dos municípios, em especial após a Lei 11.107/2005 (BRASIL, 2005) que disciplinou a figura dos consórcios públicos, associações de direito público ou privado formadas exclusivamente por entes federados para lidar com “políticas que demandam esforço conjunto para a ampliação da capacidade de gestão dos serviços públicos, dirimir externalidades negativas ou viabilizar ganhos de escala e efetividade da política” (STRELEC, COSTA E CALDERON, 2018, p. 670).

No campo das políticas públicas educacionais, campo no qual a fragmentação e a falta de cooperação e coordenação interfederativa se constituem como elementos adversos, o estabelecimento de instrumentos efetivos de cooperação, em especial no nível municipal, pode se constituir como importante estratégia frente aos desafios educacionais, em especial o desafio da qualidade com equidade.

Nota 1. O Ciedepar (Consórcio Intermunicipal de Educação e Ensino do Paraná) é uma organização de direito público, vinculada à CNM (Confederação Nacional de Municípios) e à AMP.

Criado em dezembro de 2019, para formular e implementar políticas que viabilizem a gestão da educação, no apoio técnico aos gestores públicos, bem como orientá-los na execução de suas funções, na organização da rede escolar, na captação de recursos, como na correta utilização dos recursos financeiros disponíveis, o Consórcio Intermunicipal de Educação e Ensino do Paraná (Ciedepar)¹ é um consórcio de cunho

finalitário, de específica atuação na área de educação, com escopo que envolve **doze eixos**, a fim de atender a interesses comuns dos municípios consorciados. Sua missão é a de apoiar os gestores públicos municipais do Paraná (prefeitos, secretários, equipes técnicas e pedagógicas) na gestão da Educação, nas seguintes áreas:

Quadro 1 - Eixos de atuação do Ciedepar

EIXOS	DESCRIÇÃO	EIXOS	DESCRIÇÃO
I	Planejamento e Monitoramento do Plano de Ações Articuladas (PAR)	VII	Base Nacional Comum Curricular - (BNC)
II	Obras do PAR	VIII	Diretor da Unidade Escolar
III	Prestação de contas dos programas do FNDE	IX	Os conselhos Municipais de Educação
IV	Transferência de recursos automáticos e voluntários	X	Princípios Constitucionais e Administrativos Aplicáveis aos Gestores Públicos
V	Financiamento da Educação Básica Pública e a EC 108/2020	XI	Organização do Órgão Gestora da Educação
VI	Plano de carreira e remuneração dos Profissionais da Educação Básica Pública	XII	Organização e implantação do Sistema Municipal de ensino

Fonte: Dados do Consórcio Ciedepar (2019). Elaboração própria da autora.

Esse Consórcio foi criado depois da promulgação da Lei Federal 11.107 de 6 de abril de 2005. Ainda em 2019, o Ciedepar institui de forma inédita, com ações que deram início ao consórcio na perspectiva de oferecer apoio técnico aos municípios consorciados do Estado do Paraná na expectativa de aprimorar a gestão da educação, conjuntamente com as prefeituras políticas integradas a fim de “alcançar as metas de aprendizagem e atendimento da educação municipal dos consorciados” (CIEDEPAR, 2019).

Implementado como uma estratégia inovadora de gestão integrada de serviços públicos educacionais e com objetivo de apoiar os gestores públicos municipais do Paraná na gestão da educação. O Ciedepar reúne

atualmente cinquenta e três municípios consorciados em diversas realidades locais, conforme lista apresentada no protocolo de intenções do consórcio conforme elencado no quadro 2:

Quadro 2 - Municípios consorciados ao Ciedepar

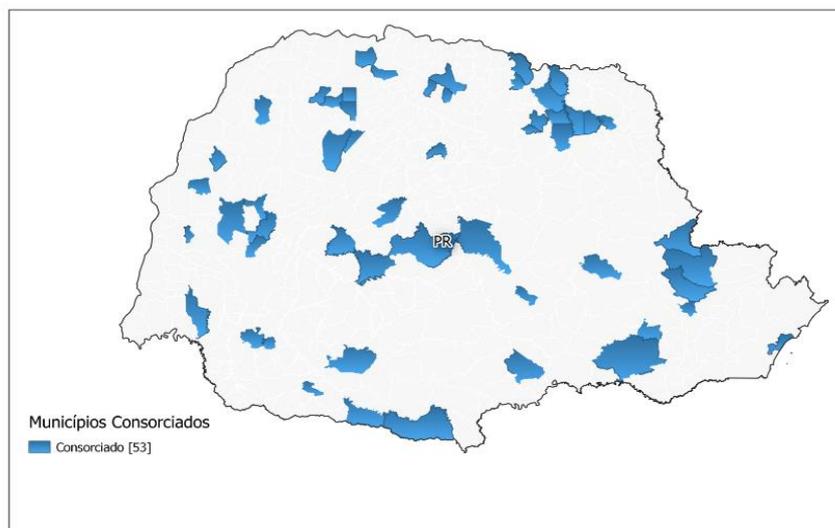
1. ALMIRANTE TAMANDARÉ	12. CLEVE-LÂNDIA	23. JAGUAPITÁ	34. NOVA FÁTIMA	45. RIBEIRÃO DO PINHAL
2. ASSIS CHATEAUBRIAND	13. CONGONHINHAS	24. JUNDIAÍ DO SUL	35. NOVA PRATA DO IGUAÇU	46. RIO BRANCO DO SUL
3. BALSANOVA	14. CORNÉLIO PROCÓPIO	25. JUSSARA	36. PALMAS	47. SANTA CÍCÍLIA DO PAVÃO
4. BOA ESPERANÇA DO IGUAÇU	15. CRUZEIRO DO SUL	26. LAPA	37. PALMITAL	48. SANTA MARIANA
5. BOM SUCESSO DO SUL	16. DOURADINA	27. MALLET	38. PARAÍSO DO NORTE	49. SÃO CARLOS DO IVAÍ
6. CAFELÂNDIA	17. DOUTOR ULYSSES	28. MARUMBI	39. PÉROLA	50. SÃO JOÃO DO CAIUÁ
7. CÂNDIDO DE ABREU	18. FORMOSA DO OESTE	29. MATELÂNDIA	40. PITANGA	51. SÃO SEBASTIÃO DA AMOREIRA
8. CARAMBEÍ	19. FRANCISCO ALVES	30. MIRADOR	41. PITANGUEIRAS	52. SERTANEJA
9. CERRO AZUL	20. GUAMIRANGA	31. MUNHOZ DE MELLO	42. PONTAL DO PARANÁ	53. TAMBOARA
10. CHOPINZINHO	21. GUAPIRAMA	32. NOVA AURORA	43. QUATRO PONTES	-
11. CIANORTE	22. IRETAMA	33. NOVA CANTU	44. RANCHO ALEGRE	-

Fonte: Protocolo de Intenções Ciedepar (2019). Elaboração da autora.

O Ciedepar é um consórcio público de personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, formado por cinquenta e três municípios de todas as regiões do estado do Paraná (imagem 1), que, mesmo

vivenciando contextos socioeconômicos e políticos diversos, optaram por trabalhar de forma colaborativa a partir da compreensão de que municípios juntos, quando consorciados, tornam possível criar soluções e oportunizar ações coletivas.

Imagem 1 - Mapa dos municípios consorciados ao Ciedepar



Fonte. Elaboração própria da autora. Dados do CIEDEPAR.

Dentre a experiência apresentada, o objetivo é discutir como os consórcios públicos podem se constituir como uma importante estratégia integrada de gestão associada de serviços educacionais e contribuir para a melhoria da gestão na educação municipal.

Parte 2 - Instituições, políticas, normativos e atores

Promulgada em 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil trouxe o federalismo cooperativo como a base estrutural da organização político-administrativa brasileira para responder, segundo Furtado (2013, p. 378), “às aspirações de desenvolvimento das distintas áreas do

imenso território que o forma” e garantir a promoção da justiça social e a redução das desigualdades.

Nesse sentido, a Carta Magna primou por um novo arranjo que reconheceu os municípios como entes federados, colaborando, segundo Bercovici (2004, p. 59), “para que houvesse uma maior atuação do Estado na esfera local, o que pode ser traduzida como uma maior proximidade com o povo e, conseqüentemente, com uma melhor visão de suas necessidades”. Esse processo fez as políticas públicas passarem a se orientar pela descentralização, ampliando a responsabilidade legal dos municípios, que se tornaram responsáveis pela implementação de uma série de políticas públicas, em especial nas áreas de educação, saúde e assistência social (CASTIONI, 2013; LOTTA; VAZ, 2015; ARRETCHE, 2012).

Essa realidade gerou estudos em inúmeras áreas de conhecimento sob as mais diversas abordagens teórico-metodológicas. Tais avanços lançam um novo olhar sobre o processo de descentralização das políticas públicas, levando em conta as desigualdades nas capacidades estatais dos municípios (CAVALCANTE, 2014; LOTTA, 2015) e apontam que o fortalecimento das capacidades estatais municipais se tornou condição imperativa para uma descentralização menos desigual (VELOSO *et al.*, 2011).

Assim, formou-se um *corpus* teórico indicando que o sucesso dos processos de formulação e implementação de políticas públicas se relaciona fortemente com níveis relativamente altos de capacidades estatais (EVANS, 1995; AMSDEN, 2001; RODRIK, 2004). A respeito de tais níveis, enfatiza-se, primeiro, a sua dimensão técnico-administrativa (ou burocrática), ou seja, a existência de organizações, instrumentos e profissionais competentes, com habilidades de gestão e coordenação da ação governamental. E, ainda, a sua dimensão política, que se relaciona à promoção da “legitimidade da ação estatal por meio da mobilização de múltiplos atores e da articulação, da concertação e da compatibilização de interesses diversos em torno de plataformas comuns” (PIRES; GOMIDE, 2014).

A partir da compreensão de que os benefícios da descentralização demandam a melhoria das capacidades dos municípios, a literatura se concentrou em novos arranjos que permitam a ampliação das capacidades estatais municipais como forma de possibilitar a coordenação e cooperação

federativa e melhorar os resultados obtidos com a descentralização (ABRUCIO; GRIN, 2018). Contudo, a maioria dos estudos analisou os mecanismos de indução por parte do Governo Federal com vistas a melhorar as capacidades estatais da gestão municipal e conseqüentemente dar efetividade às políticas públicas que estão sob sua responsabilidade (ABRUCIO; GRIN, 2018; CAMINI, 2009; LOSADA, 2013), a exemplo da experiência do Comitê de Articulação Federativa (CAF).

Um dos aspectos a serem observados na cooperação federativa no nível horizontal (entre municípios) é o que ocorre após a promulgação da Lei 11.107/2005. Tal lei disciplinou a figura dos Consórcios Públicos como associações de direito público ou privado formadas exclusivamente por entes federados para lidar com “políticas que demandam esforço conjunto para a ampliação da capacidade de gestão dos serviços públicos, dirimir externalidades negativas ou viabilizar ganhos de escala e efetividade da política (STRELEC; COSTA; CALDERON, 2018, p. 670).

O arcabouço legal e normativo a respeito dos consórcios é formado pelo conjunto de leis que determina o que é um consórcio público e de que forma ele atua. Embora se constate a existência de consórcios no período anterior à promulgação da CF/88, é a partir da Emenda Constitucional (EC) 19/1998, que modificou o artigo 241 da Constituição, que a cooperação intergovernamental amplia seu *status* como política pública de cooperação federativa, objetivando a realização de atividades públicas de interesses comuns e sua implementação para que ocorra de forma eficiente.

Foi introduzida na Lei 11.107/2005, também conhecida como a “Lei dos Consórcios”, a possibilidade da cooperação horizontal, formada por municípios. Há ainda a cooperação vertical, em que devem estar a União, os estados e os municípios, respeitando sempre o princípio da subsidiariedade, pelo qual “a União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os estados em cujos territórios estejam situados os municípios consorciados” (BRASIL, 2005), induzindo o papel coordenador do nível estadual.

Contudo, a Lei 11.107/2005 trouxe as seguintes inovações para a gestão pública:

- consórcio público reconhecido como instrumento de cooperação horizontal e vertical;
- introdução do instituto do convênio de cooperação entre entes federados;
- exigência de que os consórcios públicos sejam disciplinados por lei entre os entes que cooperam e aprovação do respectivo ente legislativo;
- introdução do conceito de gestão associada de serviços públicos;
- reconhecimento da possibilidade de transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens.

Quanto a isso, destaca-se ainda as combinações previstas pela Lei dos Consórcios indicadas no quadro abaixo:

Quadro 3 - Combinações previstas pela Lei dos Consórcios

ITEM	COMBINAÇÃO
I	Consórcios entre municípios
II	Consórcios entre estados
III	Consórcios entre estados e o Distrito Federal
IV	Consórcios entre municípios e o Distrito Federal
V	Consórcios entre estados e municípios
VI	Consórcios entre estados, Distrito Federal e municípios
VII	Consórcios entre a União e os estados.
VIII	Consórcios entre a União, os estados e os municípios.
IX	Consórcios entre a União e o Distrito Federal
X	Consórcios entre a União, o Distrito Federal, os estados e os municípios

Fonte: Lei 11.107/2005.

Nesse caso, estão abarcadas todas as possibilidades previstas no nosso sistema federal e é neste contexto que o consórcio público surge. Como figura estratégica, ele permeia ações de cooperação entre entes federados e, por meio deles, fortalece o setor público na execução de políticas que viabilizem garantir direitos sociais, bem como o desenvolvimento socioeconômico.

Assim como aponta a literatura, a maior parte dos consórcios públicos situa-se nas áreas de saúde, segurança alimentar, desenvolvimento urbano e infraestrutura, sendo o caso da saúde, de acordo com Abrucio, Filippim e Dieguez (2013), o mais bem sucedido e que conta com o maior número de consórcios. Por outro lado, quase não há registros de consórcios públicos afeitos à área da educação, sendo que até pouco tempo um dos poucos registros com resultados importantes se resumia a uma experiência de associação de direito privado, o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Chapada Diamantina: Território Colaborativo pela Educação, fruto do trabalho desenvolvido pelo Instituto Chapada de Educação e Pesquisa (ICEP).

Parte 3 - Fundamentos para a análise do caso

O processo de planejamento, execução e monitoramento de políticas públicas municipais é um desafio contínuo da gestão municipal pública. Alguns gestores, porém, conseguem contornar as adversidades e descobrem métodos eficientes de desenvolver políticas. Uma inovação observada nos últimos anos para melhorar a gestão de políticas educacionais são os consórcios públicos, que em geral objetivam contribuir com os gestores no enfrentamento de dificuldades semelhantes em seus municípios, quer sejam de ideias, programas, abordagens, quer sejam de processos que objetivem resultados positivos aos problemas cotidianos.

Num país com dimensões geográficas, políticas, econômicas e sociais como as do Brasil, os problemas são diversos, mas podem ter seus pares em cidades similares. Deste modo, o compartilhamento de soluções encontradas pode ser visto como estímulo à boa gestão das políticas públicas municipais, por exemplo, ações responsáveis na resolução de problemas comuns no âmbito do mesmo território.

Além disso, as soluções, quando divulgadas, podem servir de inspiração para novas ideias e até mesmo fomentar inovações que fortaleçam e potencializem as capacidades locais em que gestores municipais, por meio

do compartilhamento de experiências e estratégias, sejam agentes incentivadores do crescimento e do fortalecimento de seu município.

No processo de cooperação intermunicipal por meio de consórcio, a dinâmica exige que os gestores municipais de educação se conheçam e se mobilizem em um coletivo. O mais importante é que haja essa interação a fim de melhor conhecer a realidade dos municípios de sua região e a percepção dos inúmeros benefícios que essa articulação pode trazer aos envolvidos, mesmo que ainda não haja muita clareza do que se quer atingir ou dos processos e ações necessárias. O fundamental nesta etapa é conseguir envolver outros gestores em torno da ideia de agir conjuntamente.

O processo de constituição de um consórcio público implica a definição clara dos objetivos e interesses comuns dos entes federados que irão se consorciar. O ato de consorciar-se representa uma atividade política típica que exige processo de negociação, articulação e pactuação entre os representantes do poder executivo e os gestores da(s) política(s) pública(s) de cada ente consorciado.

Com a finalidade de melhor nortear a constituição de um consórcio público, nesta seção serão indicadas de forma sintética as principais etapas para a sua constituição. De acordo com a Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2020)², são elas:

Nota 2. Conheça o observatório de Consórcios no site da CNM - <https://consorcios.cnm.org.br/>

- 1ª etapa: Mapear os interesses e desafios comuns entre os municípios que pretendem se consorciar;
- 2ª etapa: Elaborar estudos de viabilidade técnica e orçamentária para a(s) ação(ões) que se pretende desenvolver no consórcio;
- 3ª etapa: Elaborar o protocolo de intenções observando as exigências da Lei 11.107/2005 e colher a assinatura dos Chefes dos Poderes Executivos de todos os entes federativos que pretendem se consorciar;
- 4ª etapa: Enviar projeto de lei do protocolo de intenções para os Poderes Legislativos de cada ente consorciado;
- 5ª etapa: Elaborar e aprovar o estatuto do consórcio público;

- 6ª etapa: Realizar providências para abertura de CNPJ e conta bancária;
- 7ª etapa: Elaborar a minuta da peça orçamentária que fixará a despesa e estimará a receita;
- 8ª etapa: Convocar assembleia-geral para eleição dos órgãos diretivos do consórcio e demais deliberações relacionadas a pessoal e orçamento;
- 9ª etapa: Realizar ajustes orçamentários e firmar o contrato de rateio com cada um dos entes consorciados;
- 10ª etapa: Realizar outras providências para o funcionamento do consórcio, dentre elas, organizar a atividade dos órgãos decisórios e contratar, mediante concurso público, a equipe técnica, ou, ainda, receber servidores cedidos pelos entes consorciados, ou nomear em comissão as posições que admitem tal modalidade.

Nota 3. No intuito de demonstrar de que maneira o modelo proposto pelo consórcio público têm trazido evidências da gestão pública e sido capaz de responder aos desafios da governança em espaços públicos seja na educação ou em outras pastas. Acesse o texto: [“Mecanismos de indução do governo do Estado de Minas Gerais na criação e desenvolvimento de consórcios intermunicipais de saneamento básico”](#)

Para o desenvolvimento do consorciamento, os gestores enfrentam, além dos desafios endógenos de suas políticas locais, mais outros, uma vez que necessitam identificar e diagnosticar seus contextos locais e integrá-los ao âmbito territorial regional, assim como identificar a motivação, as vantagens, os riscos e as ameaças que implicam o exercício de uma articulação administrativa, financeira, de gestão e de ações integradas com outros pares e os servidores municipais dessa territorialidade.³

Com os problemas postos, o Consórcio Intermunicipal de Educação e Ensino do Paraná (Ciedepar) desenvolveu mecanismos e pensou em alternativas que auxiliassem no processo de gestão da educação e facilitassem os procedimentos de execução dos municípios consorciados como agente promotor de diversas ações.

A pesquisa sobre a dinâmica de gestão associada de política educacional no Ciedepar de acordo com Cardoso (2022, p. 67) partiu da análise

para a compreensão das dinâmicas que envolvem a implementação de políticas públicas de Educação Básica no contexto do Ciedepar, iniciando pela categoria “motivações para o consorciamento”. Isso foi demonstrado na recorrência das respostas do estudo, tamanha demanda e necessidade dos municípios partícipes tinham na gestão propriamente dita dos seus respectivos sistemas de ensino.

Quadro 4 - Motivações para o consorciamento

TIPO DE ARRANJO INTERMUNICIPAL - CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE DIREITO PÚBLICO	
Motivações	Aprimoramento da gestão de recursos públicos;
	Fortalecimento nas ações da área de educação e troca de experiências;
	Assessoria no Plano de Cargos e Carreira (PCCR) e no Plano de Ações Articuladas (PAR);
	Auxílio direto nos sistemas do FNDE: Fundeb, PAR, Simec, Siget e Siope;
	Orientação e acompanhamento individualizado;
	Beneficiamento das ações de execução da secretaria de educação;
	Apoio e orientação na legislação da educação e acompanhamento do setor financeiro;
	Suporte técnico nas ações da gestão educacional.

Fonte: Diálogos sobre gestão municipal Câmaras Técnicas de Consórcios. Itaú social, 2017. Com inserção de dados coletados pela autora.

Nesta circunstância é evidente o quanto o consórcio tornou-se um instrumento de assessoramento técnico-pedagógico capaz de possibilitar a capacitação dos gestores municipais, bem como nas questões burocráticas, para o pagamento de salários e nos planos de carreira do magistério, especialmente, com a gestão de programas federais que exigem qualificação

técnica na prestação de contas, como também na adesão de metas e compromissos.

Nota 4. Acesse a Dissertação de Mestrado - “Gestão compartilhada da oferta pública de educação baseada na lei de consórcios públicos: o caso do Ciedepar” - <https://repositorio.unb.br/handle/10482/44101>

Para Cardoso (2022)⁴ houve também menções relacionadas ao ganho de escalas e à economicidade como fatores importantes que motivaram os municípios a passarem a integrar o consórcio. Isso demonstra a imperiosa preocupação dos municípios com a eficácia e a economicidade das políticas educacionais, que citaram ações como compra de uniformes, livros, alimentação escolar, entre outras demandas.

A fim de referendar as menções destacadas no parágrafo anterior, outro aspecto importante é quanto ao porte de municípios consorciados, que, em mapeamento de consórcios públicos de 2021 da Confederação Nacional de Municípios (CNM), torna-se inegável que os municípios menores, historicamente, se encontram na busca de constituir consórcios públicos numa alternativa para conseguir implementar determinadas políticas públicas, uma vez que os dados apontam que, dos 4.723 municípios apresentados no mapeamento da CNM como participantes de algum consórcio, 4.119 (87%) são de pequeno porte, contrastando com os 518 (11%) de médio porte e os 86 (2%) de grande porte.

Nos dados divulgados pela CNM, o quantitativo de municípios por porte e faixa populacional evidencia a presença de um significativo número de municípios de pequeno porte no país integrando consórcios, conforme demonstrado no quadro abaixo:

Quadro 5 - Municípios por porte e faixa populacional

PORTE DOS MUNICÍPIOS	FAIXA POPULACIONAL	QUANTIDADE	%
Pequeno	Abaixo de 50 mil habitantes	4.119	87%
Médio	50.000 a 299.999 habitantes	518	11%

Grande	a partir de 300 mil habitantes	86	2%
Total		4.723	100%

Fonte: CNM. Elaboração área de Estudos Técnicos.

Contudo, os resultados apontados por Cardoso (2022, p. 77) demonstram que, embora o Ciedepar tenha sido criado em 2019, já é possível encontrar um conjunto de resultados alcançados, ainda que parcialmente. E os entrevistados apontaram que a gestão consorciada tem propiciado a melhoria nas ações voltadas à qualidade e à eficiência nos processos da gestão.

Cardoso (2022) aponta também que a gestão associada de serviços públicos possibilitada pelo Ciedepar tem permitido ganhos de escala, trazendo economicidade para os municípios, em virtude da realização de compras coletivas com custos rateados pelos municípios.

É imperioso ressaltar que, nesse curto espaço de tempo, é significativa a ampliação do poder de negociação, o que trouxe para o conjunto dos municípios uma economia de cerca de 30% nas compras de equipamentos e maquinário destinado às secretarias de educação e escolas municipais, através da elaboração de atas de registros de preços a disposição dos municípios consorciados (Cardoso, 2022).

Quadro 6 - Vantagens para o consorciamento

TIPO DE ARRANJO INTERMUNICIPAL - CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE DIREITO PÚBLICO	
Vantagens	Possuir alto grau de legitimidade, já que são criados pelos próprios municípios participantes. Dessa forma, os interesses locais são respeitados ou pactuados (o que é facilitado pela simetria de poder interno: condições parecidas em termos de recursos, tamanho e poder entre os municípios participantes);
	Assumir serviços públicos;
	Assinar convênios com o governo federal, o que não é possível para os Consórcios de Direito Privado;

Vantagens técnicas e administrativas	Realizar licitações compartilhadas, diminuindo assim o trabalho dos municípios: o consórcio licita, mas os municípios contratam o serviço ou realizam a compra diretamente (desde que o consórcio tenha sido constituído para esse fim);
	Receber servidores cedidos de seus entes consorciados para trabalharem no consórcio.
	Possuir alto grau de legitimidade, já que são criados pelos próprios municípios participantes. Dessa forma, os interesses locais são respeitados ou pactuados (o que é facilitado pela simetria de poder interno: condições parecidas em termos de recursos, tamanho e poder entre os municípios participantes);

Fonte: Cardoso (2022)

Embora o consórcio apresente bons resultados de uma boa prática que inspira a réplica de suas ações, não é possível deixar de apresentar as dificuldades e as fragilidades encontradas pelo Ciedepar no decorrer da formulação e da implementação das políticas associadas de educação no conjunto dos 53 municípios que o compõem.

Cardoso (2022, p. 78) apresenta as principais dificuldades encontradas no decorrer desse processo, os municípios apontaram questões relacionadas a distintas dimensões da ação pública, dentre as quais foram elencadas a principais dificuldades acerca do processo:

Quadro 7 - Dificuldades e fragilidades encontradas pelo Ciedepar

DIFICULDADES	
Carência de recursos financeiros e de pessoal	Falta de recursos financeiros
	Carência de recursos humanos
Modelo político-institucional	Mudança de prefeitos
	Mudança de secretários municipais

	Conflitos entre os membros
Dificuldade na elaboração de instrumentos da gestão	Projetos técnicos
	Planos de trabalho
	Orientação e criação do consórcio

Fonte: Cardoso (2022)

O Ciedepar, em sua magnitude, busca atender às prefeituras paranaenses no campo da educação e sua proposta está ancorada no artigo 241 da CF/88, redação dada pela EC 19/98. Nesse sentido, oferecer apoio técnico aos gestores públicos municipais consorciados do Ciedepar. No entanto, toda essa interação faz toda diferença para orientá-los na execução de suas funções, na organização da rede escolar, na captação de novos recursos e na correta utilização dos recursos financeiros disponíveis.

Porém o estudo da temática dos consórcios públicos em educação no que concerne aos consórcios intermunicipais vem viabilizar neste texto, e principalmente por meio do exemplo estudado, o Ciedepar como um norteador acerca do tema a fim de servir ao propósito de incentivar e facilitar a ampliação quantitativa e qualitativa dos consórcios em educação, que, como já apontado, fazem-se cada vez mais necessários e mais urgentes para uma vivência plena do direito à educação no Brasil.

Cabe ainda ressaltar que a criação de um consórcio não é a única alternativa para auxiliar os governos que necessitam dessa organização para melhor desenvolver o seu trabalho nos municípios. Outra possibilidade de participação em um consórcio se dá quando o município solicita em um consórcio público já constituído, para tanto, é necessário:

- 1º. O município interessado entrar em contato com o(a) presidente do consórcio, manifestando interesse em consorciar-se;

- 2º. Convocação de assembleia-geral pelo consórcio para a discussão e a deliberação quanto à inclusão do novo município;
- 3º. Após a aprovação da inclusão do novo município pela assembleia-geral, o contrato de Consórcio Público deve ser alterado para incluir o nome do novo consorciado e ser remetido novamente aos Poderes Legislativos para nova ratificação e publicação das respectivas leis pelos entes consorciados.

Ainda em relação ao caso exposto, é possível analisar como a colaboração intermunicipal estabelecida por meio de consórcios públicos, de forma significativa, contribui para o enfrentamento de problemas comuns em um mesmo território, o que pode ser demonstrado pelo caso do Ciedepar. O caso destacou a atuação de um consórcio público finalitário na área de educação, política ainda pouco conhecida e explorada pelos municípios.

Parte 4 - Questões para estudar o caso

A colaboração intermunicipal estabelecida por meio de consórcios públicos educacionais contribui para a solução de problemas usuais em um mesmo território na perspectiva acerca da questão federativa e da articulação regional entre municípios, tal como norteia a Lei 11.107/2005, que trata dos consórcios públicos e de que maneira esse modelo tem trazido evidências para gestão pública e sido capaz de responder aos desafios da governança em espaços públicos educacionais.

Nesse contexto, Fortunato (2021, p. 23) ressalta ainda mecanismos que permitam a articulação entre os entes, bem como instituições que promovam um ambiente de negociação e cooperação se fizerem necessárias. A partir do que foi apresentado, é perceptível que o modelo de consórcios tem trazido evidências copiosas para a gestão pública e sido capaz de responder aos inúmeros desafios de governança em espaços públicos educacionais por meio de apoio técnico.

Com a perspectiva do federalismo e de suas influências na formulação e implementação de políticas públicas, os consórcios modificam a autoridade e o modo como as políticas são formuladas, implementadas e, por fim, os seus resultados. Na busca de refletir acerca dessa prática inovadora e considerando ainda os fundamentos teóricos para a análise do caso, propomos a reflexão a partir das questões norteadoras elencadas abaixo:

- **Questão 1.** Qual o papel dos municípios, destacando as relações intergovernamentais no âmbito dos consórcios? Em sua visão, quais os benefícios podem ser obtidos através consorciamento?
- **Questão 2.** Como o consórcio público (novo arranjo federativo) pode trazer inovações ao federalismo educacional e contribuir com a construção de soluções integradas para problemas comuns?
- **Questão 3.** De que maneira o modelo proposto pelo consórcio público pode ser capaz de responder aos desafios da governança em espaços públicos educacionais?

REFERÊNCIAS

ALVAREZ, Elisa Kandratavicius. HENRICHS, Joanni Aparecida. **Consórcios públicos intermunicipais: como e para que cooperar?** Brasília. CNM, 2020. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Cons%C3%B3rcios%20P%C3%BAblicos%20Intermunicipais%20Como%20e%20para%20que%20cooperar.pdf>

BRASIL. Congresso Nacional. Constituição [de 1988] da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1988.

_____. Lei Federal 11.107/2005. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2005.

CARDOSO, Mônica A. Serafim. **Gestão compartilhada da oferta pública de educação baseada na Lei de Consórcios Públicos - O Caso**

do Ciedepar / Monica Aparecida Serafim Cardoso; orientador Remi Castioni. Brasília, 2022.

CASTIONI, Remi. A questão federativa e a dimensão coletiva na gestão municipal da educação – consórcios e a articulação regional entre municípios. *In: Diálogos sobre a gestão municipal: passo a passo do Plano Municipal de Educação*. São Paulo: Fundação Itaú Social, 2014.

CIEDEPAR. [Site institucional]. Disponível em: Acesso em: nov. 2022

_____. Estatuto do Consórcio Intermunicipal de Educação e Ensino do Paraná – CIEDEPAR. **Diário Oficial dos Municípios do Paraná**, Edição: 2049. Paraná, 10 jul. 2020. Disponível em: Acesso em: nov. 2022

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS – CNM.
Transparência e acesso à informação nos consórcios públicos: o que você precisa saber. Brasília: CNM, 2019.

_____. **Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros 2021**. Estudo técnico. Confederação Nacional dos Municípios, Brasília, 07 out. 2021. Disponível em: Acesso em: fev. 2022

DIAS, Sonia. DJRJRJAN, Tatiana Bello. **Diálogos sobre a gestão municipal: câmaras técnicas de consórcios**. São Paulo: Fundação Itaú Social, 2017. Disponível em: https://www.itausocial.org.br/wp-content/uploads/2018/05/publicacao-melhoria_1513268644.pdf.

FORTUNATO, Augusto L. **Mecanismos de indução do governo do Estado de Minas Gerais na criação e desenvolvimento de consórcios intermunicipais de saneamento básico**. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Gestão Pública) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2021.

GRIN, EDUARDO JOSÉ; LAMEIRÃO, C. R. Quando o Velho Encontra o Novo: uma análise da descentralização proposta com as subprefeituras nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 70, 2019.

LOTTA, Gabriela Spanghero; VAZ, José Carlos. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília 66 (2) 171-194 abr/jun 2015.

STRELEC, Thamara Caroline; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira; CALDERON, Raquel Gallego. Consórcio de educação de Barcelona: evidências de gestão compartilhada de serviços educativos via consórcios públicos. **RBP** - v. 34, n. 3, p. 689 - 710, set./dez. 2018.

Sobre os autores



Jacqueline Clara Queiroz

Contato: jacquelineclaraqueiroz@gmail.com

Doutoranda (2021) e Mestra (2017) em Educação pela Universidade de Brasília - UnB. Especialista em Innovation Management Professional pela universidade Steinbeis Sibe - Alemanha/Brasil (2019). Especialista em Gestão Pública pela faculdade Fortiu (2009); Economista pela União Educacional de Brasília (2001). Servidora federal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, no cargo de Especialista em Financiamento e Execução de Projetos Educacionais (2010 - atual). Servidora no Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTRANS, no cargo de analista econômico (2009-2010). Funcionária pública dos Correios, no cargo de analista econômico (2004-2008). Membro do Grupo de estudos e pesquisa sobre as contribuições de Anísio Teixeira para a educação brasileira - GEPAT/CNPQ/UnB. Membro do Grupo de Pesquisa em Gestão Pública e Políticas Educacionais do FNDE - GPPE/FNDE.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7092720170334278>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1945-7962>



Maria Valéria Jacques de Medeiros

Contato: mariavaleria.demedeiros@gmail.com

Doutoranda (2021) em Educação pelo PPGE - Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade de Brasília – UnB. Bolsista de Doutorado da CAPES do PPGE-UnB. Pesquisa a implementação de políticas públicas de educação, o novo ensino médio brasileiro e governança de políticas públicas no contexto da educação brasileira. É membro do Grupo de estudos e pesquisa sobre as contribuições de Anísio Teixeira para a educação brasileira - GEPAT/CNPQ/UnB. Mestre (1993) em Educação pela Universidade Estadual de Campinas –

Unicamp. Especialista (1993) em Sociedade, Política e Cultura na Modernidade pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Bebedouro – SP. Especialista (2000) em Educação a Distância pela Universidade Católica de Brasília. Licenciada em Pedagogia (1987) pela Universidade de Brasília – UnB.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2330928086516029>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0974-7595>



Mônica Aparecida Serafim Cardoso

Contato: monicapserafimcardoso@gmail.com

Pedagoga, Mestre em Educação pela UnB, especialista em Gestão Pública pelo IMP-DF. Atualmente Professora Universitária pela Ficepe, foi analista da área técnica de educação na Confederação Nacional de Municípios (CNM) por mais de dez anos. Com ampla experiência na área de Educação, em Políticas Públicas Educacionais, Financiamento da Educação e Programas Federais, atuando principalmente na gestão educacional. Membro do Grupo de estudos e pesquisa sobre as contribuições de Anísio Teixeira para a educação brasileira – GEPAT/UnB. Dedicar-se atualmente à pesquisa dos consórcios públicos na educação, sua eficácia e eficiência nos Municípios brasileiros.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1056659081025929>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9612-0119>



Regina Gomes dos Santos

Contato: reginagomes@aggape.com.br

Doutoranda em Educação pelo PPGE - Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade de Brasília – UnB, com linha de pesquisa sobre Financiamento e Gestão da Educação. Mestra em Desenvolvimento Econômico e Estratégia Empresarial pela Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES, onde atua como docente efetiva. Membro do Grupo de estudos e pesquisa sobre as contribuições de Anísio Teixeira para a educação brasileira – GEPAT/UnB. Coordenadora do Projeto Microempreendedorismo e Cidadania do Departamento de Ciências Contábeis da UNIMONTES. Pós-Graduada em Controladoria e Bacharel

em Ciências Contábeis pela UNIMONTES. Consultora e Auditora da Ággape Soluções Empresariais Ltda.

Lattes: <https://lattes.cnpq.br/4909406015717641>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8781-970X>.



Remi Castioni

Contato: remi@unb.br

É professor Titular da Faculdade de Educação e membro permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação, na linha de pesquisa em políticas públicas e gestão da educação. É membro também do Programa de Pós-Graduação em Educação - modalidade profissional. Possui graduação (Bacharelado) em Ciências Econômicas pela Universidade de Caxias do Sul (1991) e doutorado em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (2002). Realizou pós-doutorado na Universitat de Barcelona, junto ao Institut de Recerca en Educació (2017/18). Tem experiência na área de implementação de políticas públicas. Atua no tema da transição entre educação e trabalho e o papel da formação. Foi membro do Fórum Nacional de Educação - FNE e do Fórum Distrital de Educação - FDE. Foi presidente da Associação dos Pesquisadores e Estudantes Brasileiros na Catalunha – APEC. É membro do conselho editorial da Revista Com Censo da SEEDF e do corpo editorial da Editora CulturaTrix. É membro do conselho editorial da Revista Ensaio. É membro da diretoria da Sociedade Brasileira de Educação Comparada - SBEC

<http://lattes.cnpq.br/9042288666288034>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5459-3492>



Robson Vila Nova Lopes

Contato: robson.vl@unitins.br

Doutorando (2021) e Mestre (2017) em Educação pela Universidade de Brasília - UnB. Especialista em Estatísticas e Avaliação Educacional (2021) pela Universidade Federal do Juiz de Fora - UFJF; Especialista em Legislação Educacional (2021) pela Universidade Estadual do Tocantins - UNITINS; Pedagogo (2008) e Especialista em Gestão da Educação Municipal (2015) pela Universidade Federal do Tocantins - UFT. É membro do Grupo de

estudos e pesquisa sobre as contribuições de Anísio Teixeira para a educação brasileira (GEPAT/UnB); do Grupo de Estudos sobre a Mundialização da Educação - (GEPMundi/UnB); do Grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Educação Municipal (GepeEM/UFT); e do Observatório de Sistemas e Planos de Educação no Tocantins (ObsPE). É Professor da Educação Básica junto à Secretaria de Estado da Educação do Tocantins (Seduc-TO); e Professor Universitário junto ao colegiado de Pedagogia/Palmas, da Universidade Estadual do Tocantins (Unitins). Membro do Conselho Estadual de Educação do Tocantins (CEE-TO), e do Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb do Tocantins (CACs-Fundeb/TO).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5420379524388907>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5553-1237>



Roger Pena de Lima

Contato: roger_pena@se.df.gov.br

Graduado em Letras-Português. Especialista em Educação de Jovens e Adultos (Universidade de Brasília). Mestre em Educação pela Universidade de Brasília (UnB). Doutorado em Educação (2019) pela Faculdade de Educação da UnB, na linha de pesquisa “Políticas Públicas e Gestão de Sistemas de Ensino”. É membro do Grupo de estudos e pesquisa sobre as contribuições de Anísio Teixeira para a educação brasileira - GEPAT/CNPQ/UnB. Professor de Educação Básica da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEDF) desde 1999. Atuou como coordenador pedagógico nos níveis local, intermediário e central. Exerceu os cargos de diretor escolar, Gerente Regional de Educação Básica de Samambaia (DF), assessor da Subsecretaria de Educação Básica da SEDF, Gerente de Escolas de Natureza, Gerente de Formação para a Gestão, Orientação Educacional e Carreira Assistência ao Magistério. Foi diretor da pedagógico da Escola de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação do Distrito Federal. Dedicar-se à pesquisa nas áreas de avaliação de sistemas de ensino e de implementação de políticas públicas.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0043935110960256>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3728-7274>

Sobre o e-book

Tamanho: 16 x 23 cm
Formato: Digital
Extensão: PDF
Miolo: Cor
Tipografia: Times New Roman
Heading Compressed Pro

