

Políticas educacionais no Brasil

Atores, embates e arenas em contexto democrático

Rosimar de Fátima Oliveira

Eduardo Santos Araújo

Daniel Eveling da Silva



Políticas educacionais no Brasil

Atores, embates e arenas em
contexto democrático

Políticas educacionais no Brasil

Atores, embates e arenas em
contexto democrático

Rosimar de Fátima Oliveira

Eduardo Santos Araújo

Daniel Eveling da Silva

[organizadores]



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Reitora Sandra Regina Goulart Almeida

Vice-Reitor Alessandro Fernandes Moreira

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

Diretora Andréa Moreno

Vice-Diretora Vanessa Ferraz Almeida Neves

CONSELHO EDITORIAL

Juliana de Fátima Souza – Administração Escolar

Juliana Batista dos Reis – Ciências Aplicadas à Educação

Telma Borges da Silva – Métodos e Técnicas de Ensino

Danilo Marques Silva – Representante discente (PPGE)

Stephanie Rebeca Medeiros Maria – Representante discente (PROMESTRE)

CONSELHO CIENTÍFICO NACIONAL

Ana Elisa Ribeiro; Antonio Vicente Marafioti Garnica; Breynner Ricardo de Oliveira; Carmen Lúcia Brancaglion Passos; Cezar Luiz De Mari; Conceição Aparecida Oliveira dos Santos; Danilo Marques Silva; Fernanda Castro; Gelsa Knijnik; Gláucia Jorge; Hércules Tôledo Corrêa; José Leonardo Rolim Severo; Lenilda Rêgo Albuquerque De Faria; Lia Tiriba; Liane Castro de Araujo; Marcelo Lima; Maria de Fátima Barbosa Abdalla; Maria Fernanda Rezende Nunes; Maria Rita Neto Sales Oliveira; Marina Alves Amorim; Marlecio Maknamara; Mitsuko Antunes; Nilmara Braga Mozzer; Patrícia Corsino; Regilson Maciel Borges; Rita Márcia Furtado; Simone Freitas da Silva Gallina; Surya Aaronovich Pombo de Barros; Tacyana Karla Gomes Ramos; Verônica Mendes Pereira; Walesson Gomes da Silva

CONSELHO CIENTÍFICO INTERNACIONAL

Daniel Melo; Eduardo José Campechano Escalona; Eric Plaisance; Felipe Andres Zurita Garrido; Freddy Varona Domínguez; Hervé Breton; João Carlos Relvão Caetano; Juan Arturo Maguiña Agüero; Margarida Alves Martins; Mirta Castedo; Roser Boix Tomás; Rufino Adriano; Sébastien Ponnou; Silvia Parrat Dayan.





© Rosimar de Fátima Oliveira, Eduardo Santos Araújo, Daniel Eveling da Silva, 2024.

P769 Políticas educacionais no Brasil [recurso eletrônico] : atores, embates e arenas em contexto democrático / Rosimar de Fátima Oliveira, Eduardo Santos Araújo, Daniel Eveling da Silva (orgs.). -- Belo Horizonte : Editora Selo FaE, 2024.
122 p., il., color.

ISBN: 978-65-88446-61-4.
[Vários autores].
Inclui Bibliografias.

1. Educação. 2. Política e educação. 3. Educação -- Política governamental. 4. Educação -- Políticas públicas. 5. Sistemas de ensino. 6. Democracia. 7. Instituições.

I. Título. II. Oliveira, Rosimar de Fátima, 1972-. III. Araújo, Eduardo Santos, 1982-. IV. Silva, Daniel Eveling da. V. Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação.

CDD- 379.201

Catologação da fonte: Biblioteca da FaE/UFMG (Setor de referência)
Bibliotecário: Ivanir Fernandes Leandro CRB: MG-002576/O

EDITORA SELO FAE

Editor-Chefe Ademilson de Sousa Soares

Editora-Adjunta Ana Maria de Oliveira Galvão

Coordenação editorial Olívia Almeida

Assistente editorial Ana Clara Moyen

Preparação Izabela Barreto

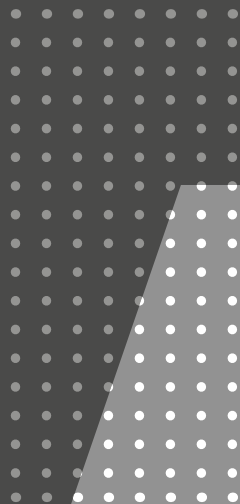
Projeto gráfico Izabela Barreto

Diagramação e capa Ana Clara Moyen e Izabela Barreto

Editora Selo FaE – Faculdade de Educação | UFMG
Av. Antônio Carlos, 6627, Pampulha | CEP 31.270-901 | Belo Horizonte - MG
www.selo.fae.ufmg.br | www.livrosabertos.fae.ufmg.br
editora.seloFAE@gmail.com | [@editoraseloFAE](https://twitter.com/editoraseloFAE)

sumário

- 7** **Apresentação**
- 11** **Contribuições da teoria democrática para as políticas públicas de educação**
- 12** **A democracia como aporte teórico para análise das políticas públicas de educação**
Eduardo Santos Araújo; Rosimar de Fátima Oliveira; Daniel Eveling da Silva
- 29** **As políticas de educação nos, estados e municípios brasileiros**
- 30** **Federalismo, democracia e capacidade estatal**
cotejando cenários econômicos e demográficos em municípios mineiros
Agnéz de Lélis Saraiva; Taís Cristina Silva Rocha Couto
- 56** **O papel dos estados nas políticas educacionais nacionais**
Adriane Peixoto Câmara; Rosimar de Fátima Oliveira
- 76** **Gestão democrática e *New Public Management* na educação**
o caso do sistema estadual de ensino de Minas Gerais
Eldarone Queiroz de Alvarenga; Rosimar de Fátima Oliveira
- 98** **Eleições para diretores na rede municipal de educação de Vitória da Conquista**
Solange Feliciano Pires; Sandra Márcia Campos Pereira
- 118** **A atuação dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário nas políticas públicas de educação**
- 119** **Produção legal em educação e relações entre os poderes Executivo e Legislativo do Maranhão entre 2003 e 2018**
Efraim Lopes Soares; Rosimar de Fátima Oliveira
- 141** **A jurisprudência do STFe o princípio do concurso público para ingresso nos cargos públicos na área da educação**
Lorena Maia; Rosimar de Fátima Oliveira
- 162** **Público e privado na formulação da Política Nacional de Educação Especial**
os interesses das APAES
Ícaro Belém Horta; Rosimar de Fátima Oliveira
- 179** **Sobre os autores**



Apresentação

A coletânea que compõe este e-book tem como eixo norteador o tema “Política, democracia e educação”, a partir da compreensão de que as *polícies* são determinadas, em grande medida, pela perspectiva democrática adotada pelos atores políticos, pela burocracia estatal e implementadores, perpassados pelo contexto da *politic*. Os capítulos apresentados resultaram de trabalhos de pesquisa desenvolvidos no âmbito do Grupo de Pesquisa Política e Administração de Sistemas Educacionais (PASE), vinculado à Faculdade de Educação da Universidade de Minas Gerais (FaE/UFMG).

No escopo teórico que fundamenta as pesquisas do PASE, os textos aqui reunidos têm como referência institucional os princípios da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. A ideia de federação, expressa pelos constituintes, a indissociabilidade dos Estados, municípios, Distrito Federal e União, em regime de colaboração, na garantia do direito à educação obrigatória (Brasil, 1988) e a relação do Estado com outros setores e grupos sociais são, assim, pontos centrais nas reflexões do PASE e dos seus pesquisadores, apresentados ao longo do livro.

Os capítulos do *e-book* apresentam diferentes campos de disputa – simbólicos, sociais, políticos – que se configuram no entorno das prescrições constitucionais e, subsequentemente, na construção das agendas, dos demais ciclos das políticas públicas, e na política educacional *per si*. Assim, os textos buscam demonstrar a maneira por meio da qual conflitos, contradições, assimetrias políticas e institucionais interpelam a democracia, influenciando dinâmicas e arenas do campo da educação. Enquanto arena, as políticas educacionais envolvem atores da burocracia estatal, do setor privado e do terceiro setor, bem como atores dos governos – todos interessados nas ideias, narrativas e recursos que constituirão tais políticas.

O Capítulo 1, escrito pelos organizadores da obra, aprofunda-se na dimensão conceitual da democracia, convidando o leitor à compreensão de que a democracia define as escolhas governamentais em políticas públicas, perpassando por todo o processo de sua concepção, configurando a sua implementação e, de maneira subsequente, os seus resultados.

Estados subnacionais e municípios, enquanto atores governamentais, têm o seu papel discutido nos capítulos da Seção 2. Nesta, o Capítulo 3, assinado por Adriane

Peixoto Câmara e Rosimar de Fátima Oliveira, destaca a lacuna nas agendas de pesquisa sobre a função dos estados na provisão das políticas educacionais, indicando entre as causas, o próprio formato político adotado a partir da Constituinte de 1988. Destacamos, conforme mostra o censo de 2023, que 11,4 milhões de alunas e alunos são atendidos pelas redes estaduais de ensino brasileiras, alcançando um percentual de matrículas de 39,9 no ensino fundamental e mais de 84% no ensino médio. Dado este que, por si só, já ensinaria maior foco sobre as redes estaduais brasileiras nas discussões das políticas desenvolvidas para o setor. Nesse sentido, no Capítulo 4, Eldaronice Queiroz Alvarenga e Rosimar de Fátima Oliveira discutem o modelo de gestão adotado pelo Estado de Minas Gerais para sua rede de ensino, com foco nas três gerações do *Choque de gestão* e suas reverberações nas escolas estaduais e na sua gestão. Este capítulo traz um exemplo sobre como a adoção de determinada perspectiva – no caso, o gerencialismo – pode reconfigurar toda a política de uma rede, moldando a gestão de escola em torno de uma ideia.

Os municípios também são evocados no Capítulo 2, “Federalismo, democracia e capacidade estatal: cotejando cenários econômicos e demográficos em municípios mineiros”, assinado por Ágnez de Lélis Saraiva e Taís Cristina Silva Rocha Couto; bem como no Capítulo 5, “Eleição para diretor na rede municipal de educação de Vitória da Conquista (BA)”, de Solange Feliciano Pires e Sandra Márcia Campos Pereira. Enquanto os primeiros autores discutem as capacidades municipais na provisão do direito à educação em municípios de Minas Gerais – o que traz implicações para o federalismo educacional e para a gestão democrática nas diversas localidades do país –, as últimas autoras discorrem sobre a opção de um município baiano pelo processo de indicação de diretores pelas comunidades escolares como cumprimento do preceito legal da gestão democrática da educação.

A Seção 3 apresenta, enquanto atores institucionais públicos, o Supremo Tribunal Federal (STF) e a Assembleia Legislativa do Maranhão; e como ator privado, a Federação Nacional das APAES. No Capítulo 8 dessa seção, intitulado “Público e privado na formulação da política nacional de educação especial: os interesses das APAES”, de Ícaro Belém Horta e Rosimar de Fátima Oliveira, os autores assumem forte vínculo às questões da *politics* contidas nas *policies*. A partir das discussões sobre a influência da APAE nas formulações e reformulações do desenho da política

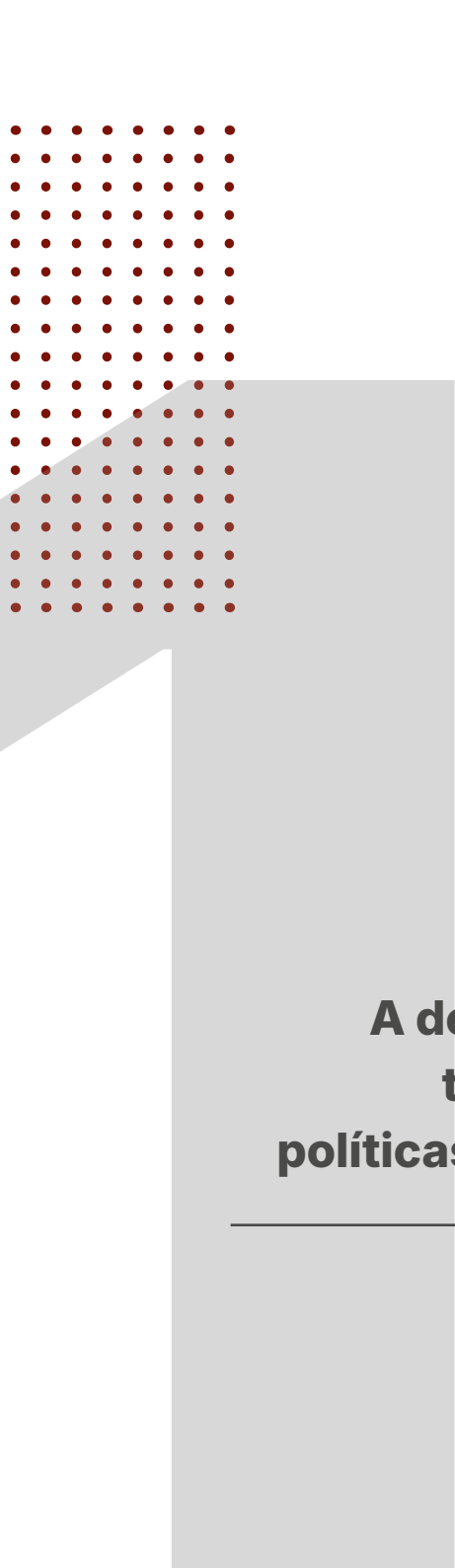
de educação especial, os autores trazem à tona os mecanismos dos *lobbies* e os seus efeitos nas diversas fases de construção da política pública.

Nos Capítulos 6 e 7, ao discutirem os limites e possibilidades, constrangimentos, freios e contrapesos aos quais estão sujeitas algumas instituições públicas, Efraim Lopes Soares e Lorena Maia, ambos em coautoria com Rosimar de Fátima Oliveira, tratam, no primeiro caso, do STF e, no último, da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão. Ainda no Capítulo 7, intitulado “A Jurisprudência do STF e o princípio do concurso público para ingresso nos cargos públicos na área da educação”, as autoras propõem uma reflexão sobre os concursos para o ingresso no serviço público. Ao analisarem Ações Diretas de Inconstitucionalidade, julgadas pelo STF, lançam luzes sobre como as arenas políticas e jurídicas se encontram, em confrontos, nos momentos de formulação de políticas para assegurar os princípios da democracia constitucional. Como demonstrado ao longo do texto, o STF, ao definir a necessidade de concursos para o preenchimento de vínculos empregatícios públicos no campo da educação, garante os preceitos de moralidade, impessoalidade, legalidade, publicidade e eficiência.

Por sua vez, o texto do Capítulo 6, “Produção legal em educação e relações entre os poderes executivo e legislativo do Maranhão entre 2003 e 2018”, debate como o campo das políticas educacionais maranhenses se configurava no arco temporal analisado. Por meio da análise de Medidas Provisórias, Propostas de Leis e Emendas à Constituição Estadual, os autores demonstram os fatores limitantes e propulsores dos Poderes Executivo e Legislativo para a formulação e aplicabilidade das políticas públicas educacionais.

Em conjunto, as seções da coletânea demonstram que o “jogo democrático” enseja a participação dos diversos atores que, a partir de suas ideias, interesses e perspectivas, moldam a política educacional em seus processos e resultados. Assim, esperamos que este e-book contribua para o fortalecimento das discussões no campo da educação, ensejando a reflexão sobre o intrincado jogo da política no contexto da produção de políticas públicas, que, por sua vez, são marcadas indelevelmente pelos resultados desses embates que têm, como única condição virtuosa de possibilidade, um contexto democrático.

**Contribuições da teoria
democrática para as políticas
públicas de educação**



A democracia como aporte teórico para análise das políticas públicas de educação

Eduardo Santos Araújo
Rosimar de Fátima Oliveira
Daniel Eveling da Silva

Como citar este capítulo

ARAÚJO, Eduardo Santos; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima; SILVA, Daniel Eveling da. A democracia como aporte teórico para análise das políticas públicas de educação. In: _____.(Org.). *Políticas educacionais no Brasil: atores, embates e arenas em contexto democrático*. Belo Horizonte: Editora Selo FaE, 2024. p. 12-26.



Introdução

Ao propor uma discussão sobre o conceito de democracia vinculado à forma de construção das políticas públicas, este capítulo visa apresentar em linhas gerais, preceitos e problematizações básicos sobre as temáticas, além de indicar como certas ideias funcionam como matriz, podendo influenciar ou determinar os rumos das políticas públicas. Nesse campo, cabem as discussões clássicas de Lindblom (1959) e Easton (1965) por conceberem, na análise das políticas públicas, a possibilidade das diversas influências: burocracia estatal, partidos, eleições, etc. (Souza, 2002).

Tendo em vista estes fatores, a política pública pode ser conceituada tanto como um campo do conhecimento que visa acionar o governo e/ou analisar a sua ação, como também propor mudanças nas ações, conforme necessidades. Dessa forma, o processo de formulação de políticas públicas traduz os propósitos governamentais em programas e ações, que, por sua vez, resultarão, em tese, nas mudanças desejadas no mundo concreto (Souza, 2002; Agum; Riscado; Menezes, 2015).

Muito embora o conceito supramencionado apresente de forma didática o que vem a ser política pública, é preciso considerar os contextos e os variados determinantes que entrecortam as fases de sua construção que, por seu turno, se entrecruzam e transitam no mundo concreto, desarticulando a ideia de linearidade e complexificando ostensivamente a análise desta.

Assim, entre os fatores a serem considerados na análise de políticas públicas, estão a compreensão sobre quais problemas foram contemplados em uma política específica e a busca pela compreensão sobre a forma como estes problemas foram definidos, tendo em vista os diversos elementos de influência. A importância disso decorre do fato da existência de uma multiplicidade de definições para o mesmo problema. Além disso, os problemas não são apenas uma construção social, mas fazem referência a uma concepção específica da realidade (Elder; Cobb, 1993). Isso implica na forma de constituição daquilo que se designa como “imagem da política”.

A imagem da política trata-se, grosso modo, de um entendimento comum sobre determinada questão de política/agenda, o que corresponde à “retórica argumentativa desenvolvida em torno de um programa de ação governamental, contribuindo tanto para a transformação de condições em problemas, quanto para a mobilização em torno de propostas” (Capella, 2004, p. 61).

Stone (1989) aprofunda estes preceitos quando afirma que, ao tratarmos de imagem da política, estamos fazendo referência a algo anterior à formulação da agenda, mas que se estende durante todo o processo de escolha de alternativas e desenho da política pública. O construto básico desta autora propõe que as dificuldades sociais não têm atributos inerentes que as tornem mais ou menos passíveis de se transformarem em problemas na agenda política. Pelo contrário, para serem tratadas como problemas pelas políticas públicas, as dificuldades sociais são compostas por imagens. Estas são criadas a partir de ideias causais, que imputam, de maneira fundamental, causa, culpa e responsabilidades (Stone, 1989). Deste modo, a imagem da política diz respeito à forma pela qual os atores políticos retratam o problema de forma calculada, compondo narrativas que descrevem danos e dificuldades, requerendo para esta imagem o *status* de fato (Stone, 1989).

O conceito de democracia adotado pelo poder público pode ser um substancial fator explicativo para o desenvolvimento de determinadas imagens entre os *policy makers*, burocracia estatal, implementadores, etc., incidindo sobre a escolha das alternativas e o processo de construção das políticas públicas *per se*. No contexto brasileiro, é preciso destacar a existência, desde o advento da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de uma nova gramática social, que define contornos bastante específicos sobre o tipo de democracia a ser adotado pelos entes federados na concepção das políticas públicas em geral. Depreende-se, portanto, a existência de uma proposta de imagem de política fundada na Carta Magna, como será discutido na Seção 3. Esta abordará os moldes de uma nova gramática pela inserção da participação nas políticas públicas em geral, com destaque para o setor educacional.

Na próxima seção, busca-se localizar os conceitos de democracia no contexto das políticas públicas, demonstrando os pontos de fragilidade teórica, os fatores que influenciam sua aplicabilidade, como também o caráter referente a intencionalidade da política na seleção de determinada concepção.

A democracia no debate conceitual entre a política e as políticas públicas

A democracia traz consigo múltiplas definições (Boron, 1994). Tendo como base o conceito de democracia clássica — aqui referida como equivalente à democracia representativa/da participação das elites —, a eleição conecta democracia e representação, assim, consequentemente, pode-se dizer que o processo democrático está consolidado (Manin; Przeworski; Stokes, 2006).

Por sua vez, na introdução do livro *Rethinking Representation*, Olle Törnquist sumula o problema da democracia clássica no processo de representação: o problema é a representação! (2009, p. 17, tradução nossa).¹ Segundo o autor, o estado atual de estagnação da democracia no mundo pós-colonial é devido à despolitização

1 “The problem is representation!”

de interesses e de questões públicas importantes, através do foco na governança tecnocrática ou voltada para o mercado, bem como redes de clientelismo e de cidadãos privilegiados.

O argumento central é de que a causa raiz da estagnação da democracia se constrói na representação falha: “a falência da representação tem sua origem tanto na construção de instituições elitistas quanto na participação fragmentada dos cidadãos. Portanto, defende-se a necessidade de repensar a representação popular e desenvolver métodos que sejam mais democráticos.” (Törnquist, 2009, p. 17, tradução nossa).² Esse fato implicaria uma democracia fragilizada. Atualmente, há um especial interesse no aperfeiçoamento da elaboração de sistemas partidários para que se tornem funcionais, de acordo com os princípios parlamentares liderados pela elite; enquanto a representação política popular baseada em ideologia e interesses é considerada idealista (Törnquist, 2009).

Chandhoke (2009) afirma que a representação é uma das questões cruciais e mais problemáticas da política moderna desde o século XVIII, e sua definição implica a própria dignidade da política. Esse debate pode ser traduzido na forma como a representação política é visualizada em John Locke e Jean Jacques Rousseau. Para o primeiro, os interesses dos grupamentos políticos que optaram por determinados representantes devem ser defendidos e definidos, garantindo os seus interesses sociais, políticos e econômicos. Para Rousseau, a vontade da maioria deveria prevalecer sobre os interesses individuais e dos grupamentos políticos (cf. Locke, 1978; Rousseau, 2006).

Na problematização sinalizada por Chandhoke (2009), cumpre destacar a própria modificação das concepções de democracia e representação. Para Reinhart Koselleck (2006), é fundamental entender a diacronia e a sincronia dos conceitos. O entendimento histórico desses, apresentando variantes, ampliações e reduções,

2 “Flawed representation emanating from both elitist institution building and fragmented citizen participation. Hence, a case is made for the need to rethink popular representation and develop methods that are more democratic”.

permite, na análise dos reveses e implementações de projetos políticos, compreender a multiplicidade de concepções que permeiam os debates e as ações políticas dos indivíduos, grupos e governos.³

Para Avritzer (2000), o problema da legitimidade na política não estaria ligado apenas à expressão da vontade da maioria para a construção de uma vontade geral por agregação, mas também a um processo de deliberação coletiva, com a participação racional de todos os interessados e potencialmente afetados pelas decisões políticas, na qual, maiorias e minorias podem argumentar sobre suas posições, o que não cabe na teoria democrática convencional. Assim, a deliberação ocorreria “na medida em que os participantes em atividades conjuntas reconhecem que eles influenciaram e contribuíram para que certos desfechos ocorressem” (Avritzer, 2000, p. 42).

Em relação aos déficits da democracia podemos perceber três argumentos principais, sendo um deles aquele relacionado à falha na representação. Os dois outros se pautam: 1) no fracasso, não no modelo de democratização, mas de sua implementação; 2) não na forma do regime democrático, mas nas condições insuficientes para democracias liberais – estritamente definidas em termos de liberdade e eleições justas –, que provocariam, por exemplo, maior corrupção e violência, construindo o contexto para o surgimento de regimes autoritários. Entretanto, Törnquist (2009) critica esses dois últimos posicionamentos – que são dominantes – compreendendo que eles correspondem a uma definição estreita de democracia (a liberal) que, pelo enfoque mencionado acima, acabam negligenciando uma série de dimensões básicas ou propalando o discurso de que ela deve ser garantida por outros meios.

O autor indica, por conseguinte, que ambos os paradigmas excluem, por definição, abordagens que se concentram menos nas regras democráticas do jogo em si mesmas e mais em como essas instituições podem ser usadas e expandidas em favor de

3 Exemplos dessas variadas formas de democracia e representação são visualizadas nos seguintes exemplos: na democracia clássica ateniense a representação era para a aristocracia da cidade e seus “cidadãos”; na Revolução Americana, para os proprietários; na Primeira República Brasileira, a escolha era permitida aos homens maiores de 21 anos (excetuando-se os analfabetos, moradores de rua); e atualmente, os debates permeiam a representatividade dos grupos minoritários, histórica e socialmente deixados às margens da política.

melhores condições sociais, econômicas, entre outras condições básicas — nesse sentido, fazendo referência ao período do governo do Partido dos Trabalhadores (PT), no Brasil, além de indicar a adoção, pelos socialdemocratas, de perspectivas contíguas à transição político-econômica dos países escandinavos que, antes dessa, eram considerados pobres.

A criação de pactos e a construção de instituições entre as elites são apontadas por Törnquist (2009) como problemas fundamentais das novas democracias, que excluem as opiniões e os interesses da maioria da população na arena política formal. Desta forma, a ausência de controle popular efetivo sobre os assuntos públicos, favorece que o poder econômico, em muitos países da parte Sul do globo, concentre-se em atores relacionados à combinação de empresas estatais e privadas, fazendo com que as relações entre o Estado e o povo sejam cada vez mais mediadas, sejam por grupos patronais sejam por instituições de mercado, nenhuma das quais sujeitas ao controle democrático.

Especialmente os países centrais, ao assumirem a democracia liberal como hegemônica para o alcance do equilíbrio das tensões entre democracia e capitalismo, restringiram a participação cidadã (individual e coletiva) para que não haja sobrecarga no sistema com demandas sociais, o que poria em risco a acumulação de capital ao ser priorizada a redistribuição social, segundo Santos e Avritzer (2002). Na América Latina, de acordo com Boron (1994), alguns segmentos da esquerda compartilham da mesma perspectiva dos neoconservadores ao assumirem uma concepção de democracia como um projeto restritivo à normatização das instituições políticas. Em outras palavras, das regras do jogo democrático são abstraídos os seus conteúdos concernentes à ética e à natureza abissal das desigualdades sociais.

Törnquist (2009) permite a suposição da existência de níveis de democracia constituintes — para mais ou para menos — dos conceitos/tipos de democracia: a clássica/representativa/da participação das elites ou a deliberativa/participativa/popular). Argumento este semelhante ao encontrado na perspectiva de Santos (2002) sobre a proposta de *democratização da democracia* ou em Machado (2005), que defende o conceito de *democracia sem fim ou de alta*

intensidade como pressuposto democratizante que se opõe à democracia clássica – designada como *concepção limitada e de baixa intensidade*. A *democracia sem fim* corresponderia à igualdade com liberdade, ampliada e radicalizada em um processo de desmercantilização das relações sociais. Segundo este autor, a democracia clássica que correspondente ao modelo hegemônico, liberal, representativo, é de *baixa intensidade*, pois além de se basear na privatização do bem público pelas elites, ela se consubstancia na crescente distância entre representantes e representados, resultando em exclusão social por se tratar de uma inclusão política abstrata.

À margem da democracia hegemônica – que se consolida a partir da conexão entre eleição e representação (Manin; Przeworski; Stokes, 2006) – sempre existiram outros modelos, como, por exemplo, a democracia popular ou a democracia participativa (Santos, 2002). Em semelhante chave analítica, Avritzer (2000) constitui como alternativa a esse modelo as formas argumentativas de deliberação, que, segundo ele, foram abandonadas nas teorizações clássicas da ciência política.

Para Pateman (1992), há a possibilidade de uma concepção democrática dispar da teoria democrática contemporânea – democracia representativa, de participação das minorias ou das elites: a democracia participativa, que surge como possibilidade de efetivação de um projeto de sociedade que obtenha, através da participação, a formação/aprimoramento do cidadão para a/pela própria democracia. No contexto fabril, a autora constrói para o processo democrático um viés pedagógico, que indica, através de processos participativos, a possibilidade de os indivíduos serem empoderados de maneira cumulativa, encetando uma democracia mais contígua à própria etimologia do termo *poder do povo*, ao elevar esse povo não apenas à condição de participação no processo de escolhas de lideranças que os representem pelo sufrágio universal, mas fazendo-o intervir em todo o processo, sendo sujeitos ativos e conscientes sobre o percurso que, em conjunto, têm escolhido.

Em sentido semelhante, Thompson (1987) destaca que os indivíduos que compõem a classe operária ao entenderem seus interesses, suas identidades e experiências em comum passam a compartilhar tais elementos formando uma consciência baseada no compartilhamento e na coletividade para suas demandas e afazeres. Diante desse

contexto, podem surgir formas de sociabilidade, solidariedade e representação para os trabalhadores — povo.⁴

Ao tratar das soluções para os problemas sociais, no contexto de discussão do processo argumentativo-deliberativo, Avritzer (2000, p. 44, grifos no original) afirma que “os arranjos deliberativos presumem que as informações ou soluções mais adequadas não são *a priori* detidas por nenhum dos atores e necessitam ser construídas coletivamente”.

Destarte, é preciso considerar tanto por um lado que “os eleitores querem que suas escolhas tenham consequências, portanto, eles desejam ser viável prever o comportamento dos políticos com base em suas plataformas políticas, retóricas e identidades” (Manin; Przeworski; Stokes, 2006, p. 117); como por outro, ser “o controle dos cidadãos sobre os políticos [...], no melhor dos casos, altamente imperfeito na maioria das democracias” (Manin; Przeworski; Stokes, 2006, p. 132). Consequentemente, a participação nas decisões de gestão pode alterar o curso das políticas, afinal, “os governos tomam milhares de decisões que afetam o bem-estar individual” (Manin; Przeworski; Stokes, 2006, p. 133).

Soma-se a isso a perspectiva de Rawls (1997, p. 397) sobre terem mais probabilidade de conclusões corretas as discussões conduzidas entre muitas pessoas, em contraposição às deliberações isoladas. Isso porque “a troca de opiniões com os outros controla a nossa parcialidade e amplia a nossa perspectiva; somos levados a ver as coisas do ponto de vista dos outros e as limitações de nossa visão nos são claramente reveladas”. Outro fator preponderante é que a política constrói as políticas públicas que retroalimentam a política (Esping-Andersen, 1995).

A participação na nova gramática brasileira das políticas educacionais a partir da Constituição Federal de 1988

Especialmente no contexto de reabertura democrática brasileira, nos anos 1980, imediatamente anterior à Constituinte, alguns fatores podem explicar a inserção de um ambiente que propunha a participação popular como uma das chaves para

⁴ O autor estabelece essas ideias para o contexto inglês. Entretanto, entendemos a aplicabilidade em outros contextos nos quais é preciso compreender como se formam tais espaços sociais.

a construção democrática efetiva — o que implicaria uma concepção específica de democracia adotada e a incidência dessa matriz sobre a proposição/construção de políticas públicas —, a saber: a ampliação da perspectiva em relação à possibilidade da criação de políticas públicas; o caráter dialogal contido na política, que constrói as políticas públicas; o controle excessivamente frágil do cidadão sobre os governos, mesmo aqueles escolhidos de acordo com orientação ideológica no espectro partidário; bem como o desejo do cidadão de que suas escolhas pelo sufrágio universal tenham reverberações concretas sobre as políticas a serem desenvolvidas.

Adrião e Camargo (2007, p. 63), ao sintetizarem o contexto dos anos de 1980, afirmam que o enfoque principal se constituiu na reivindicação por publicização do Estado, especialmente por parte dos movimentos populares e sindicais que clamavam “pela instalação de procedimentos mais transparentes e de instâncias de caráter participativo com vistas à democratização da gestão do próprio Estado”.

Além disso, os autores indicam que uma das formas encontradas por aqueles que estavam à frente da luta por democratização e participação popular foi assegurar que estes dispositivos fossem inscritos na legislação — garantia normativa — como salvaguarda de perenidade, de sorte que a participação popular passa a ser preconizada no artigo 204, inciso II da Constituição (CRFB/1988).

A definição perene e constitucional dos mecanismos de participação de viés democrático instalados na Constituição Cidadã tinha por objetivo asseverar a garantia da liberdade de organização, escolha e representação dos diferentes grupos e indivíduos da sociedade, em um país recém-saído de um regime ditatorial militar, com supressão de espaços e direitos políticos.

Em Santos (2002), encontram-se as assertivas de Lechner (1988) — com lançamento do seu texto coincidente com o contexto de reabertura democrática no Brasil, finalização da constituinte e promulgação da Constituição Federal de 1988 —, que afirmavam que, na América Latina, os processos formais de democratização não poderiam se apoiar em hábitos já reconhecidos e normatizados por todos, mas que seria necessária, na transição, a criação de uma nova gramática de atividade política, em detrimento da restauração de normas regulatórias. Nesse sentido, é preciso

compreender os diferentes países da América Latina, principalmente os do Cone Sul, estarem em processo de saída de regimes ditatoriais nos anos 1980, do século XX.⁵

Desse modo, era preciso uma nova gramática social na região, buscando construir novos formatos políticos a partir dos próprios movimentos sociais. Segundo Santos (2002), os processos de redemocratização recentes incorporaram a instituição da participação. Para Avritzer (2002), a Constituinte abriu espaços para a construção democrático-participativa.

A nova gramática política na Constituição (CRFB/1988) traz à tona a categoria *participação*. É possível depreender que o Texto original já preconizava uma série de dispositivos para a garantia da participação, em um contexto que reivindicava por democracia. Em 1998, uma década após a promulgação da Constituição (CRFB/1988), a inserção do parágrafo terceiro do artigo 37 — já previsto no original — aprofunda ainda mais os processos de participação anteriormente preconizados, afirmando expressamente que a lei disciplinaria as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando as reclamações relativas à prestação de serviços ao público e ao acesso dos usuários a registros administrativos e informações sobre os atos dos governos.

Apesar de significar um aprofundamento e representar um dispositivo de garantia de participação do usuário, a iniciativa da manutenção dos formatos de participação em legislação infraconstitucional implica brechas para que os diversos governos, inclusive o Federal, possam estabelecer processos limitantes para os cidadãos em geral e, portanto, a possibilidade de contenção de um processo democrático mais amplo — uma possibilidade de alteração da matriz para a construção das políticas, com disseminação de imagens dispares da ideia inicial da Constituinte.

⁵ Nos anos de 1960, diferentes países sofreram golpes militares no Cone Sul: Brasil (1964); Chile (1973); Uruguai (1973); Argentina (1966); e, nos anos de 1980, com a finalização dos regimes ditatoriais, debatia-se formas de garantir a impossibilidade de ocorrerem novamente. No caso do Brasil, a Constituição prescreveu os espaços de participação popular para garantir a representação dos diferentes sujeitos.

Essa ação não se configura como novidade no texto constitucional, já que vários dispositivos deste admitiam que legislações infraconstitucionais construíssem certos conceitos e regessem determinados formatos de participação social em políticas públicas, podendo facilitar que governos alinhados a preceitos de menor participação social e que possuem a ideia de políticas muito mais *top-down* do que construídas com a participação dos usuários os façam sem infringir legislações específicas ou até mesmo a Constituição (CRFB/1988).

Nesse contexto, os conselhos⁶ são alguns dos instrumentos preconizados constitucionalmente que se alinham a um conceito democrático ampliado e a uma imagem da política que alberga preceitos democrático-participativos. No entanto, cabe destacar que, para além desses e dos demais instrumentos de participação preconizados na Constituição (CRFB/1988),⁷ é possível depreender, na sua implementação, que esses se apresentam, não raro, de forma fragilizada a partir de um padrão e conceito de democracia clássica, que acaba por restringir o acesso de determinados atores sociais à participação efetiva na construção das políticas públicas.

Outro ponto a ser pensado foi apresentado pelos autores Adrião e Camargo (2007) ao discutirem o conceito de *gestão democrática da educação*, no inciso VI do Artigo 206 da Carta Magna brasileira: a expressão *na forma da lei* esvazia o conceito e delega sua exequibilidade à legislação complementar. Ademais, os autores afirmam que a ideia de gestão democrática não recebe nenhuma outra menção ao longo do texto constitucional.

Não se pretende com isso, definitivamente, minorar os efeitos constitucionais da abertura democrática e da própria democracia participativa presente na Constituição

⁶ Destacam-se, no âmbito desse debate, Alvarenga, Silva e Oliveira (2023) que, no contexto da gestão escolar, identificam instituições participativas que podem ser compreendidas no escopo da democracia deliberativa. Outras análises, ilustrativas da instituição dos conselhos municipais de educação, também são significativas quanto aos meandros da organização e funcionamento desses conselhos (Queiroz e Oliveira, 2019; Souza, Duarte e Oliveira, 2013).

⁷ Adrião e Camargo (2007, p. 65) sintetizam esses dispositivos em dois: “o acesso à informação e à participação de representantes de setores específicos em órgãos da administração pública”.

(CRFB/1988), haja vista que estes fomentam processos para que a participação se efetive nos estados subnacionais e nos municípios, assim como no Governo Central em geral.

Assim, mesmo em se considerando a própria Constituição Federal (CRFB/1988) vigente ou os preceitos legislativos que indicam o processo de construção de políticas e a existência de conselhos específicos diversos para inclusão social e para uma certa construção democrático-participativa, estes instrumentos se mostram, por vezes, de maneira reiterada, esgotados ou ineficazes na construção dessa imagem de política, apenas tangenciando um tipo de participação por ficção legal, como proposto por Alvarenga (2014).

Finalmente, aponta-se para a existência de uma matriz democrático-participativa desde a Constituição (CRFB/1988), que visa extrapolar essa democracia dita ficcional, construída estritamente sob o conceito democrático clássico, pondo sob tutela os conselhos e demais instrumentos legais de participação da máquina democrática, para a garantia de que, mesmo na alternância dos partidos políticos e de espectro político-partidário no poder, a participação seja, de alguma forma, exercida.

Aqui, aponta-se por um lado a existência dessa matriz na Carta Magna brasileira e, por outro, reconhece-se a possibilidade da adoção de outros conceitos de democracia pelos diversos governos que podem fragilizar e desarticular os principais aspectos presentes nos postulados legais máximos. Assim, reafirma-se a possibilidade da construção da mescla da participação direta e da democracia representativa, ampliando os processos de construção de políticas públicas, por englobar a parcela mais significativa da população. Esse *modus operandi* de construção de políticas públicas pode alterar substancialmente o seu formato a partir de imagens específicas que incidirão sobre a seleção dos problemas, sobre a constituição das alternativas e até mesmo sobre a implementação das políticas.

Considerações finais

Desconsiderar a existência da seleção de determinados conceitos em camada subjacente ao contexto de construção e implementação das políticas públicas pode fragilizar a análise destas, uma vez que são constituintes da política a

propagação de imagens, a definição de problemas e as alternativas que se encontram, na realidade objetiva, perpassadas por conceitos, ideias que definem as idiossincrasias institucionais.

Dentre essas concepções, a democracia adquire lugar central porque determina, ao fim e ao cabo, quais os papéis que governo, burocracia estatal e sociedade vão assumir na proposição, construção e implementação de políticas. Esta definição gerará políticas mais ou menos contíguas às necessidades do povo, que deveria ser, em tese, o seu principal beneficiário.

A inserção do caráter participativo e dialógico na Carta Constitucional brasileira de 1988, ao que nos parece, teve por objetivo precípuo, nos termos de Arretche (2018), a inclusão dos *outsiders*, numa chave analítica que vai desde a salvaguarda da política pública como direito ao direito de construí-la e acompanhá-la a partir dos seus conselhos e instrumentos participativos.

Referências

ADRIÃO, Theresa; CAMARGO, Rubens Barbosa de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, R.; ADRIÃO, T. *Gestão, financiamento e Direito à Educação*, São Paulo: Xamã, 3. ed. 2007. Disponível em: researchgate.net/profile/Theresa-Adriao/publication/330258907_A_gestao_democratica_na_Constituicao_Federal_de_1988/links/5c35fd4b458515a4c718d186/A-gestao-democratica-na-Constituicao-Federal-de-1988.pdf. Acesso em: 27 jan. 2022.

AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. *Revista Agenda Política*, v. 3, n. 2, jul./dez., 2015. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/67>. Acesso em: 8 abr. 2022.

ALVARENGA, Eldarone Queiroz de. *Efeitos do Acordo de Resultados na Gestão das Escolas Estaduais da Região Norte do Estado de Minas Gerais*. 278 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade Federal de

Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUOS-9UVM92>. Acesso em: 27 jan. 2022.

ALVARENGA, Eldarone Queiroz de; SILVA, Eduardo Moreira a; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. A democracia deliberativa na gestão escolar do Sistema Estadual de Ensino do Estado de Minas Gerais (Brasil): Um convite a novos olhares. *Archivos Analíticos De Políticas Educativas [Education Policy Analysis Archives]*, p. 1-23, 2023.

ARRETCHE, Marta. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 33, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/Mtx4F43dy9YjLkf9k85Gg7F/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 19 ago. 2023.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova [on-line]*, n. 50, p. 25-46, 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/6yGJjCmtb8sVjXdxwLcfPtw/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 29 jun. 2022.

BORON, Atílio A. *Estado, capitalismo e democracia na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994. 272 p.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União, Poder Legislativo*, Brasília, DF, 5 out. 1988. [versões original e atualizada]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 maio 2018.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. *O processo de agenda-setting na reforma da administração pública*. 2004. 245 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2004.

CHANDHOKE, Neera. What Is the Relationship Between Participation and Representation? In: TÖRNQUIST, Olle; WEBSTER, Neil; STOKKE, Kristian (org.). *Rethinking popular representation*. Inglaterra: Palgrave Macmillan, p. 25-38, 2009.

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

ELDER, Charles D.; COBB, Roger W. Formación de la agenda. In: VILLANUEVA, Luis F. Aguilhar. *Problemas públicas y agenda de gobierno*. México: Miguel Angel Porrúa, 1993.

ESPING-ANDERSEN, G. O futuro do *Welfare State* na nova ordem mundial. *Lua Nova*, v. 35, 1995.

KOSELLECK, Reinhart. *Futuro Passado: Contribuição a semântica dos tempos históricos*. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio/Contraponto, 2006.

LINDBLOM, Charles Edward. The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, v. 19, n. 2. 1959, p. 78-88.

LOCKE, John. Segundo Tratado Sobre o Governo: Ensaio Relativo à verdadeira origem extensão e objetivo do governo civil. In: _____. *Os Pensadores*. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

MACHADO, Carlos R. S. *Estado, política e gestão na/da educação em Porto Alegre (1989-2004): avanços e limites na produção da democracia sem fim*. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre, 2005. Disponível em: <http://bdt.d.ibict.br/vufind/>. Acesso em: 6 out. 2021.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleições e representação. *Lua Nova*, v. 67, p. 105-38, 2006.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

QUEIROZ, Virgínia Coeli Bueno de; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. Conselhos Municipais de Educação: quem delibera? O papel dos atores na formulação da política pública em educação. In: MARTINS, Juliane Caravieri; PASCHOALINO, Jussara; MONTAL, Zélia Maria (org.). *Trabalho digno, educação e inclusão social*. Belo Horizonte: Arraes Editores, p. 305-330, 2019.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato Social: Princípios do direito político*. Tradução de Antonio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. Páginas 39-82. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: Conceitos, Tipologias e Sub-Áreas* [Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães], dez., 2002. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/3843/material/001-%20A-%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2022.

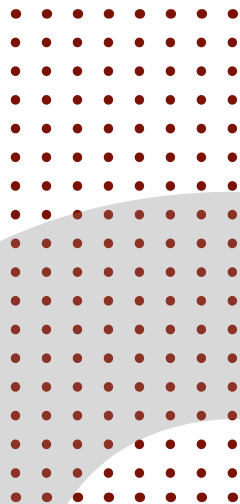
SOUZA, Donaldo Bello de; DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. CMEs no Brasil: uma cartografia a partir dos estudos teórico-empíricos. In: Donaldo Bello de Souza. (org.). *Mapa dos conselhos municipais de educação no Brasil: criação, implantação e funcionamento institucional e sociopolítico*. São Paulo: Loyola, p. 23-55, 2013.

STONE, Deborah A. Causal Stories and the Formation of Policy Agendas. *Politic Science Quarterly*, v. 104, n. 2, p. 281-300, 1989.

THOMPSON, Edward. P. *A formação da classe operária inglesa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

TÖRNQUIST, Olle. Introduction: The Problem Is Representation! Towards an Analytical Framework. In: TÖRNQUIST, Olle; WEBSTER, Neil; STOKKE, Kristian (org.). *Rethinking popular representation*. Inglaterra: Palgrave Macmillan, p. 1-24, 2009.

**As políticas de educação nos
estados e municípios brasileiros**



Federalismo, democracia e capacidade estatal

cotejando cenários econômicos e
demográficos em municípios mineiros

Agnéz de Lélis Saraiva
Taís Cristina Silva Rocha Couto

Como citar este capítulo

SARAIVA, Agn ez de L elis; COUTO, T ais Cristina Silva Rocha. Federalismo, democracia e capacidade estatal: cotejando cenários econ micos e demográficos em municípios mineiros. In: ARAÚJO, Eduardo Santos; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima; SILVA, Daniel Eveling da (Org.). *Políticas educacionais no Brasil: atores, embates e arenas em contexto democrático*. Belo Horizonte: Editora Selo FaE, 2024. p. 30-55.

2

Introdução

Os municípios brasileiros são responsáveis por prover, prioritariamente, o ensino fundamental e a educação infantil (Brasil, 1988, Art. 211,   2 ), o que é uma tarefa desafiadora para os problemas de cobertura, acesso, qualidade e equidade educacional do país (Cury, 2008). Para cumprir sua função redistributiva e supletiva, garantir padrões mínimos de qualidade educacional e estar à frente da coordenação federativa da política educacional (Brasil, 1988, Art. 211,  1 ), a União, desde meados dos anos de 1990, vem formulando programas de educação básica para serem executados pelos munic pios¹ (Duarte; Saraiva, 2021). Este cenário passou a exigir maior capacidade de provisão por parte dos municípios, uma vez que estão cada vez mais pressionados a atender com qualidade a população em idade compatível com a educação infantil e o ensino fundamental.

1 Há muitos programas formulados em nível federal para implementação por parte dos entes subnacionais, um deles por meio da Lei n  11.738/2008, que institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

Este movimento de centralização do arranjo federativo na União e no Governo Federal traz, particularmente para a política educacional, a necessidade de se produzir estudos sobre a capacidade estatal dos municípios, a gestão democrática e o federalismo educacional no país. No entanto, ainda são poucos os trabalhos publicados que envolvam estas temáticas conjuntamente, o que desafia os pesquisadores.

No Brasil, estudos sobre a capacidade estatal ganharam relevância principalmente a partir de 2007. As condições socioeconômicas e demográficas dos provedores de políticas públicas aparecem de forma complementar ou emoldurando os estudos. Diante disso, pergunta-se: como estas condições influenciam na capacidade estatal de provisão de políticas públicas de educação básica dos municípios? O objetivo aqui é analisar as características socioeconômicas e demográficas dos municípios e identificar como estas afetam a capacidade estatal de provisão da política municipal de educação básica. Uma hipótese é que estas características se constituem como recursos que afetam positiva ou negativamente a provisão das políticas municipais de educação básica e, a partir delas, é possível dimensionar aqueles municípios com maior e menor capacidade estatal, bem como os desafios para o federalismo educacional e para gestão democrática da política educacional do país.

Escolhas metodológicas

Este trabalho estrutura-se como um estudo de caso comparado, com um número reduzido de unidades de análise. Estes tipos de estudos são indicados para testes de teorias e para análise de profundidade dos casos (Borges, 2007). Para isso, optou-se pela escolha de 13 municípios mais populosos do Estado de Minas Gerais, que ocupam posições estratégicas, possuem rede urbana e apresentam importância socioeconômica e cultural no Estado (IBGE, 2008). Analisar as características socioeconômicas e demográficas desses municípios permite identificar a desigualdade e classificar aqueles que apresentam o melhor cenário para provisão da política municipal de educação básica. Os municípios selecionados são: Belo Horizonte; Divinópolis; Governador Valadares; Juiz de Fora; Ipatinga; Montes Claros; Poços de Caldas; Pouso Alegre; Sete Lagoas; Teófilo Otoni; Uberlândia; Uberaba; e Varginha.

Os dados selecionados para os indicadores demográficos são: população; território; taxa de natalidade; crescimento demográfico; esperança de vida ao nascer;

população urbana e rural; população branca e não branca. Para os indicadores socioeconômicos optou-se pelo Índice de Gini, renda per capita média, pobreza, pobreza extrema, analfabetismo da população com 15 anos de idade ou mais, população com 15 anos ou mais que não concluiu o ensino fundamental, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e taxa de urbanização. A escolha destes indicadores e dados teve suporte em estudos que aferiram o seu poder de afetar a capacidade estatal dos municípios (Grin; Abrucio, 2018; Veiga; Bronzo, 2014).

Para comparação dos municípios, utilizou-se da técnica experimentada em outras publicações sobre o tema (Pires; Gomide, 2014), com algumas adequações. A técnica ajustada fica da seguinte forma: para cada um dos indicadores dos municípios subtraiu-se o dado maior do menor. A diferença entre eles é dividida por três, pois optou-se por três cenários para classificar os municípios, ou seja, *Baixo*, *Médio* e *Alto*. O resultado da divisão é somado ao dado com valor mais baixo dos municípios para cada indicador. Assim, tem-se o agrupamento *Baixo* que vai do menor valor até o resultado da soma. O agrupamento *Médio* toma como piso o valor máximo do *Baixo*, adicionado com o resultado da divisão; e o *Alto* inclui os municípios situado acima do valor máximo do *Médio*. Assim, os municípios são classificados como *Baixo*, *Médio* ou *Alto*. Ao final, após as análises dos dados presentes nas Tabelas 1 e 2, nos Quadros 1 e 2 estão o cotejamento dos indicadores. A comparação acontece pelo somatório dos indicadores, considerando que *Baixo* tem valor zero, *Médio* vale um e *Alto* tem valor dois.

As considerações finais são tecidas a partir da comparação entre os cenários dos municípios. Com isso, espera-se ser possível dizer quais deles estariam em condições melhores para prover suas políticas públicas e identificar se o cenário pressiona por maior coordenação por parte do Governo do Estado e possíveis ameaças à gestão democrática do ensino.

Federalismo, descentralização e gestão democrática

Parte da literatura especializada reconhece que o arranjo institucional que emergiu da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 provocou uma importante descentralização na estrutura política e na provisão de políticas públicas do país (Falleti, 2006). Sem contestar esta consideração, outros estudos mostram que o texto constitucional concentrou maiores competências legislativas na União e no Governo Federal. Sob o argumento a favor de reduzir as desigualdades regionais,

de reduzir a pobreza e de prover o desenvolvimento, o Governo Federal vem, desde meados dos anos 1990, aumentando o seu poder de formular políticas públicas para que os entes subnacionais as implementem, centralizando assim mais poder decisório sob sua autoridade (Arretche, 2013; Souza, 2013).

Uma das características fundamentais do federalismo é a autonomia dos entes pactuantes com o arranjo institucional (Abrucio, 2005). O exercício e a manutenção desta autonomia, com algum nível de poder por parte dos entes, somente são possíveis em democracias. Neste caso, “o federalismo fomenta uma democracia de maior qualidade (consensual) e pode ser uma condição à vigência de um governo democrático estável em determinados contextos de pluralidades territoriais” (Lijphart, 2008 apud Soares; Machado, 2018, p. 28). Em outras palavras, a democracia é condição necessária para o federalismo e este assegura maior qualidade e estabilidade para aquela. Isto porque está garantido aos entes subnacionais o direito de formular políticas e discordar das orientações políticas do Governo Federal, o que não é possível em ditaduras e regimes autoritários (Stepan, 1999).

Apesar de o federalismo e a democracia se completarem e garantirem maior estabilidade institucional e política, altos níveis de pobreza e de desigualdade socioeconômica criam um clima de instabilidade e ceticismo em relação às instituições e à própria democracia (Kerstenetzky, 2003; Baquero, 2008). Portanto, se uma federação é marcada por altos níveis de desigualdade, os riscos que recaem sobre ela e sobre suas instituições democráticas são grandes. Isso pode criar um cenário que justificaria a centralização do poder, pois políticas públicas centralizadas podem ser mais equitativas (Arretche, 2010). Assim, a União e o Governo Federal, com mais poderes, poderiam exercer um papel redistributivo e garantir maiores níveis de equidade (Arretche, 2010). Portanto, as federações e a democracia estariam em risco com a permanência da pobreza e das desigualdades socioeconômicas.

Diante disso, esses desafios seriam fatores de instabilidade e afetariam muito a capacidade municipal de provisão, pois os governos precisariam mobilizar grandes estoques de recursos para enfrentá-los. Isto aumentaria a demanda por políticas públicas, particularmente as sociais, e exigiria grande esforço do Estado. Em outras palavras, os governos estariam mais constrangidos a combater a pobreza e as

desigualdades, pois estes seriam fatores de instabilidade. Assim, a política educacional poderia ser afetada e ter investimentos reduzidos na disputa de recursos com as demais políticas públicas.

Se as desigualdades socioeconômicas e a pobreza afetam tanto a estabilidade da federação quanto a democracia e a capacidade municipal de provisão de educação escolar, cabe entender melhor como se estruturam tais aspectos no âmbito municipal.

Capacidade estatal municipal: conceito, dimensões e variáveis

A preocupação em prover políticas públicas que combatam a pobreza, as desigualdades e as vulnerabilidades em cenários de dificuldades e restrições econômicas, provocou agentes estatais e pesquisadores a produzirem estudos sobre as capacidades estatais. Internacionalmente, os anos de 1990 foram generosos nos estudos direcionados às dimensões das capacidades técnico-burocrática, fiscais e políticas, ocupando tanto a agenda dos centros de estudos quanto a dos pesquisadores (Cingolani, 2013). No Brasil, as publicações são mais recentes e datam, principalmente, de 2007 em diante, o que coincide com o advento do neodesenvolvimentismo (2005-2014) (Monteiro Neto, 2014). Assim, capacidade estatal pode ser entendida como

“o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las. Entre as capacidades estatais, a qualidade e a profissionalização da burocracia são algumas das mais destacadas na literatura para predizer o que acontecerá com uma política pública (Souza, 2017, p. 51).

Esta definição mostra que a capacidade estatal é condição para provisão das políticas públicas – e depende de condições dos agentes públicos para provê-las – e é afetada pelos cenários socioeconômico e demográfico dos municípios. Em geral, os estudos não tratam diretamente desses cenários (Cingolani, 2013), ou seja, “a análise da estrutura social não apresenta significativa integração entre estudos” (Silva *et al.*, 2022, p. 95). No entanto, as características populacionais, sociais e econômicas pressionam as administrações públicas municipais a incluir em suas agendas mais programas e políticas, afetando sua capacidade estatal. Neste caso, por exemplo, ter grande

população, maior percentual de negros (pretos e pardos), de lares chefiados por mulheres, de pobres e extremamente pobres, população com baixa escolaridade e baixa renda familiar são algumas das condições que exigem esforços estatais para minimizar os problemas decorrentes deles.

Cenário socioeconômico e demográfico dos municípios e a capacidade estatal de provisão de políticas públicas

Os dados demográficos e socioeconômicos dos municípios são apresentados respectivamente nas Tabelas 1 e 2. Normalmente, eles afetam a definição de agenda dos governos municipais (Baptista; Rezende, 2011). Assim, os municípios com cenários mais favoráveis podem dispor de maior liberdade para investimentos segundo os interesses de seus governos. Enquanto aqueles em condições piores encontram-se mais constrangidos a prover políticas públicas que mitiguem problemas decorrentes da pobreza e das vulnerabilidades.

Tabela 1 - Dados demográficos dos municípios mineiros

Município	Pop. (2020) ²	Território (km²)	Natalidade bruta ³	Crescimento demográfico ⁴	Esp. de vida ao nasc ⁵	Pop.		Pop. Não branca	
						Urbana	Rural		
						Taxa (2020) %			
Taxa (2010) % ⁶						Taxa (2020) %			
Taxa (2010) p/mil						Taxa (2020) %			
Belo Horizonte	2.315.560	330,23	15,78	5,94	76,37	99,99	0,01	46,74	53,26
Divinópolis	231.091	709,73	17,48	14,77	75,63	99,51	0,49	61,65	38,35
Gov. Valadares	257.172	2.348,90	17,77	6,51	75,06	97,55	2,45	33,70	66,30
Ipatinga	227.731	166,09	17,62	12,02	76,85	99,80	0,20	41,04	58,96
Juiz de Fora	540.756	1.433,87	15,08	12,31	75,65	99,59	0,41	56,93	43,07
Montes Claros	414.240	3.564,72	19,42	16,61	77,07	97,52	2,48	32,06	67,94
Poços de Caldas	163.742	540,87	14,94	11,75	77,31	99,34	0,66	70,73	29,27
Pouso Alegre	152.212	543,46	15,45	20,36	77,33	97,85	2,15	74,19	25,81
Sete Lagoas	227.360	539,55	14,76	14,81	75,37	99,55	0,45	33,03	66,97
Teófilo Otoni	137.418	3.242,36	17,96	4,04	74,45	93,03	6,97	26,57	73,43
Uberaba	337.843	4.540,51	13,96	16,20	75,71	99,70	0,30	61,88	38,12
Uberlândia	713.232	4.117,31	15,27	18,83	78,09	99,50	0,50	55,80	44,20
Varginha	136.467	395,35	14,93	12,23	77,49	99,54	0,46	58,48	41,52

Fontes: IMRS/FJP, IBGE

- 2 População atualizada pelo censo de 2022.
- 3 Proporção que os nascidos vivos, num determinado ano, representam sobre o total da população - de cada 1000 pessoas, quantas eram recém-nascidas no ano em consideração (IMRS/FJP, 2022).
- 4 Representa o total do crescimento populacional de uma determinada região entre dois períodos consecutivos. Esse crescimento se dá através do crescimento natural e dos movimentos migratórios (IMRS/FJP, 2022).
- 5 Esperança de vida ao nascer: calculada a partir do censo 2010.
- 6 Não há dados mais recentes quanto à taxa de natalidade e de crescimento demográfico. Está acontecendo o recenseamento da população brasileira, mas até este momento estes dados não estão disponíveis. Por este motivo, serão utilizados os dados de 2010.



O arranjo institucional para educação básica assegura grande poder de agenda e de formulação de programas pela União para a implementação por parte dos estados e dos municípios. Este é um componente que afeta os entes subnacionais (Arretche, 2010; Souza, 2013). Apesar dos significativos e importantes avanços em termos de equidade, as políticas centralizadas influenciam na capacidade estatal, pois reduzem a autonomia dos governos estaduais e municipais em definir agendas próprias e, às vezes, dificultam a implementação de programas e ações locais (Duarte; Saraiva, 2021).

Os municípios selecionados para este estudo encontram-se em diferentes mesorregiões do estado de Minas Gerais. Essa localização tem consequências para cada um dos municípios, pois há acentuadas desigualdades entre as diferentes mesorregiões quanto ao desenvolvimento econômico e social. Enquanto a região metropolitana de Belo Horizonte e as regiões central, sul/sudoeste de Minas e Triângulo apresentam melhores indicadores, as mesorregiões norte de Minas, Jequitinhonha, Vale do Mucuri e Vale do Rio Doce apresentam problemas e maiores dificuldades do ponto de vista socioeconômico (IMRS/FJP, 2022; IBGE 2008). Neste sentido, Montes Claros, Teófilo Otoni e Governador Valadares estão situados nestas últimas e, por isso, apresentam grandes dificuldades. Por sua vez, Belo Horizonte, Divinópolis, Poços de Caldas, Pouso Alegre, Uberaba, Uberlândia e Varginha estão localizados em mesorregiões mais desenvolvidas e com os melhores indicadores socioeconômicos. Os demais municípios estão em mesorregiões com desenvolvimento intermediário.

Quanto aos dados da Tabela 1, o tamanho da população tem sido mencionado em estudos como um fator determinante da provisão de políticas públicas por parte dos municípios (Marengo; Strohschoen; Joner, 2017; Grin; Abrucio, 2018). Apesar das pressões decorrentes da grande população, municípios mais populosos são mais bem sucedidos em prover políticas públicas, uma vez que dispõem de recursos, especialmente os de capital político, para criar impostos. Este é o caso, por exemplo, da arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) que apresenta “uma variação saliente na contribuição do imposto imobiliário urbano para a arrecadação municipal, conforme aumenta o tamanho de cada cidade” (Marengo; Strohschoen; Joner, 2017, p. 11); ou ainda, da adesão a programas federais que exigem contrapartidas

municipais, como foi o caso do Programa de Modernização da Administração Tributária (PMAT) (Grin; Abrucio, 2018). Os municípios menores têm dificuldades de gerarem recursos próprios e dependem muito das transferências constitucionais, como o Fundo de Participação dos Municípios (Rezende; Leite; Silva, 2015). No caso dos municípios selecionados neste estudo, Belo Horizonte, Uberlândia e Juiz de Fora estariam mais bem posicionados. Numa posição intermediária encontram-se Montes Claros e Uberaba. E com posição menos favorável estariam Divinópolis, Governador Valadares, Ipatinga, Poços de Caldas, Pouso Alegre, Sete Lagoas, Teófilo Otoni e Varginha.

O tamanho do território do município é outro dado capaz de afetar a capacidade municipal. Um grande território, na maioria das vezes, amplia a possibilidade de dispersão da população e dificulta tanto a construção de equipamentos quanto o acesso do público-alvo aos programas educacionais e a outras políticas sociais (Veiga; Bronzo, 2014). Neste estudo, um território extenso está associado a maiores dificuldades para a capacidade estatal. Por este indicador, Belo Horizonte, Divinópolis, Ipatinga, Juiz de Fora, Poços de Caldas, Pouso Alegre, Sete Lagoas e Varginha estariam em uma situação melhor; Governador Valadares em uma posição intermediária; e em um cenário mais desvantajoso devido ao tamanho do seu território estariam Montes Claros, Teófilo Otoni, Uberaba e Uberlândia.

As taxas de natalidade associadas ao crescimento demográfico são indicadores que permitem inferir aspectos das políticas sociais e do desenvolvimento socioeconômico dos municípios. Altas taxas de natalidade abrem questionamentos sobre a baixa escolarização, insuficiência das políticas de saúde voltadas para o planejamento familiar e saúde da mulher (Santos; Schlindwein, 2011). O crescimento demográfico, por sua vez, decorre das altas taxas de natalidade e também dos atrativos em termos de bens e serviços públicos e privados que fazem as populações migrarem em busca de melhores oportunidades de sobrevivência. Ter uma alta taxa de crescimento pode representar que o município tenha boas condições na oferta de bens e serviços públicos e privados (Fontana *et al.*, 2015). Quando uma taxa de natalidade alta não é acompanhada de um crescimento demográfico de forma proporcional a ela, esses indicadores podem representar um sinal de problemas como altas taxas de

mortalidade infantil ou de migração. Este é um cenário que afeta as capacidades estatais, pois enfrentar problemas desse tipo exige investimentos em políticas públicas (Veiga; Bronzo, 2014).

Entre os municípios da análise, Belo Horizonte, Poços de Caldas, Pouso Alegre, Sete Lagoas, Uberaba, Uberlândia e Varginha estão com as mais baixas taxas de natalidade bruta. Numa posição intermediária estão Divinópolis e Ipatinga. O pior cenário é enfrentado por Governador Valadares, Montes Claros e Teófilo Otoni. Quanto ao crescimento demográfico, os municípios que se encontram com maior crescimento e, por isso, em melhor situação são Montes Claros, Pouso Alegre, Uberaba e Uberlândia. Na posição intermediária estão Divinópolis, Ipatinga, Juiz de Fora, Poços de Caldas, Sete Lagoas e Varginha. E o cenário mais complexo é encontrado em Belo Horizonte, Governador Valadares e Teófilo Otoni.

A esperança de vida ao nascer é um outro indicador importante que está associado à qualidade de vida da população e depende muito das políticas públicas e do desenvolvimento socioeconômico municipal (Corrêa; Miranda-Ribeiro, 2017). Portanto, ter uma expectativa menor é sinal de problemas e exige dos governos municipais que melhorem as condições socioeconômicas da população. Assim, com as mais elevadas “esperanças de vida ao nascer” estão Ipatinga, Montes Claros, Poços de Caldas, Pouso Alegre, Uberlândia e Varginha; na posição intermediária estão Belo Horizonte, Juiz de Fora e Uberaba; e as mais baixas estão em Divinópolis, Governador Valadares, Sete Lagoas e Teófilo Otoni.

A distribuição da população no território afeta muito as capacidades estatais dos municípios. Neste sentido, os mais urbanizados e com maior concentração da população em áreas urbanas tendem a ter um cenário melhor. Ao contrário disso, aqueles com maior dispersão em áreas rurais tendem a ter maiores dificuldades no provimento de suas políticas públicas e, por isso, a ter uma população mais vulnerável (Maia, 2010). Diante disso, no ano de 2020, todos os 13 municípios tinham mais de 90% de sua população vivendo em área urbana. Mas, entre eles, aqueles que apresentam os percentuais mais altos e, por isso, estão na melhor situação são Belo Horizonte, Divinópolis, Ipatinga, Juiz de Fora, Poços de Caldas, Pouso Alegre, Sete Lagoas,

Uberaba, Uberlândia e Varginha; na situação intermediária encontram-se Montes Claros e Governador Valadares; e com o cenário mais complexo está Teófilo Otoni.

Ainda considerando a Tabela 1, a cor da população é outro componente populacional com reflexo na capacidade estatal de provisão de política educacional. No Brasil há uma forte relação entre a cor e a situação socioeconômica dos indivíduos e grupos sociais. Neste sentido, o maior contingente de pobres e extremamente pobres estão entre os não brancos (Lima, 2012). Portanto, ter uma maior população não branca pode indicar maior concentração de pobreza e vulnerabilidade, o que exige da administração pública municipal mais investimentos e programas para diminuí-la ou mitigá-la (Lima, 2012). Diante disso, entre os 13 municípios, aqueles que em 2010 apresentam o maior percentual de população não branca autodeclarada e, por isso, estão mais pressionados a prover políticas públicas são Governador Valadares, Ipatinga, Montes Claros, Sete Lagoas e Teófilo Otoni; em uma posição intermediária estão Belo Horizonte, Juiz de Fora e Uberlândia; e aqueles menos pressionados são Divinópolis, Poços de Caldas, Pouso Alegre, Uberaba e Varginha.

O Quadro 1, a seguir, apresenta o cotejamento do cenário demográfico dos treze municípios, indicando a situação desses, o que permite identificar aqueles governos municipais mais pressionados, com menor autonomia e capacidade estatal.

Quadro 1 - Cenário demográfico dos municípios mineiros

Município	Pop.	Território	Natalidade bruta	Crescimento demográfico	Esp. de vida ao nascer	Pop. Urbana Pop. Rural	Pop. Branca Pop. Não branca	Total
Belo Horizonte	Alta	Alta	Alta	Baixa	Média	Alta	Média	Alta
Divinópolis	Baixa	Alta	Média	Média	Baixa	Alta	Alta	Alta
Gov. Valadares	Baixa	Média	Baixa	Baixa	Baixa	Média	Baixa	Baixa
Ipatinga	Baixa	Alta	Média	Média	Alta	Alta	Baixa	Alta
Juiz de Fora	Alta	Alta	Alta	Média	Média	Alta	Média	Alta
Montes Claros	Média	Baixa	Baixa	Alta	Alta	Média	Baixa	Média
Poços de Caldas	Baixa	Alta	Alta	Média	Alta	Alta	Alta	Alta
Pouso Alegre	Baixa	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta
Sete Lagoas	Baixa	Alta	Alta	Média	Baixa	Alta	Baixa	Média
Teófilo Otoni	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa
Uberaba	Média	Baixa	Alta	Alta	Média	Alta	Alta	Alta
Uberlândia	Alta	Baixa	Alta	Alta	Alta	Alta	Média	Alta
Varginha	Baixa	Alta	Alta	Média	Alta	Alta	Alta	Alta

Fonte: Elaboração própria.

A comparação exposta no Quadro 1 mostra que Teófilo Otoni e Governadores Valadares apresentam cenários mais complexos e que, em decorrência disso, a administração desses municípios precisa prover políticas públicas para responder a essa realidade e transformar a situação em que se encontram. Em seguida, os municípios de Montes Claros e Sete Lagoas apresentam uma situação intermediária e com problemas a solucionar. Em uma situação mais confortável estão Belo Horizonte, Divinópolis, Juiz de Fora, Ipatinga, Poços de Caldas, Pouso Alegre, Uberaba, Uberlândia e Varginha. A despeito dos resultados, Teófilo Otoni apresenta o cenário mais grave, com todos os seus indicadores entre os mais complexos, o que exige cuidado por parte do próprio governo municipal e o apoio das outras esferas da federação para melhorar sua capacidade de provisão de políticas de educação básica e, subsequentemente, melhorar seus indicadores socioeconômicos.

A Tabela 2 traz alguns indicadores socioeconômicos dos municípios que pressionam a sua capacidade estatal. Em outras palavras, a capacidade depende muito do cenário socioeconômico de cada município. Não raramente, estar em um cenário econômico mais desenvolvido pode significar que o município consiga prover toda e qualquer necessidade dos sujeitos que vivem nele. No entanto, quanto mais problemático se mostrar o cenário socioeconômico, mais a administração pública municipal precisará empreender esforços para mitigar os problemas, melhorar seus indicadores e, com isso, ampliar sua capacidade de prover políticas locais com maior autonomia.

Tabela 2 – Indicadores socioeconômicos da população dos municípios mineiros (2010)

Município	Gini ⁷	Renda per capita média ⁸ (R\$ correntes)	Pop. Pobre (Taxa %)	Pop. Extremamente pobre (Taxa %)	Analfabetismo população de 15 anos ou mais (Taxa %)	População que não concluiu o ens. fund. 15 anos ou mais (Taxa %)	IDHM ⁹
Belo Horizonte	0,60	1.497,29	13,89	0,79	2,87	30,11	0,810
Divinópolis	0,47	868,57	13,60	0,36	3,78	40,12	0,764
Gov. Valadares	0,52	678,74	29,84	2,36	7,59	44,77	0,727
Ipatinga	0,52	862,91	19,79	1,13	5,04	37,14	0,771
Juiz de Fora	0,56	1.050,88	17,73	0,88	3,27	35,12	0,778
Montes Claros	0,53	650,62	33,87	2,71	6,25	34,95	0,770
Poços de Caldas	0,50	953,96	13,21	0,32	3,70	38,52	0,779
Pouso Alegre	0,49	878,26	15,03	0,83	3,99	37,85	0,774
Sete Lagoas	0,53	809,26	21,74	1,24	3,99	40,44	0,760
Teófilo Otoni	0,57	615,34	41,01	5,47	12,95	50,41	0,701
Uberaba	0,50	978,01	13,63	0,67	4,22	36,93	0,772
Uberlândia	0,50	1.001,45	12,41	0,70	3,75	35,30	0,789
Varginha	0,51	904,57	16,48	0,39	4,65	36,79	0,778

Fonte: IMRS/FJP; IBGE

7 O índice ou coeficiente de Gini mede a desigualdade. Ele varia de 0 a 1. Sendo que os valores mais próximos de zero indicam maior equidade e, mais próximo de um, maior desigualdade.

8 Razão entre o somatório da renda de todos os indivíduos residentes em domicílios particulares permanentes e o número total desses indivíduos em valores correntes (IMRS/FJP, 2022).

9 “O IDHM – incluindo seus três componentes, IDHM Longevidade, IDHM Educação e IDHM Renda – conta um pouco da história dos municípios em três importantes dimensões do desenvolvimento humano durante duas décadas da história brasileira” (PNUD/ipea/FJP, 2013, p. 27).



Estudos mostram que há uma relação próxima entre desigualdades socioeconômicas, pobreza, exclusão e vulnerabilidades (Silva e Silva, 2010) e consideram que, pelo caráter histórico e quase crônico da exclusão do acesso a políticas públicas de parte da população brasileira, o país acumula uma das maiores desigualdades do mundo (Silva e Silva, 2010). Este fato aumenta a pressão sobre os governos e sobre o Estado brasileiro para que provam políticas sociais que reduzam as desigualdades e as vulnerabilidades decorrentes dessas. Portanto, o município apresentar um alto índice de Gini pode significar que os governos locais estejam mais pressionados e tenham reduzidas as suas capacidades estatais. A Tabela 2 mostra que há diferenças pequenas deste indicador entre os municípios. No entanto, aqueles em melhor situação são Divinópolis, Poços de Caldas, Pouso Alegre, Uberaba e Uberlândia. Os municípios com o cenário de desigualdade média são Governador Valadares, Ipatinga, Montes Claros, Sete Lagoas e Varginha. E os mais desiguais são Belo Horizonte, Juiz de Fora e Teófilo Otoni.

Utilizar a renda per capita média isoladamente como um indicador de pobreza pode ser insuficiente para esta tarefa (Rocha, 1998). No entanto, se a renda per capita média estiver muito baixa pode indicar que há grandes dificuldades de as famílias conseguirem os recursos necessários a sua sobrevivência, o que afeta, por exemplo, o acesso à segurança alimentar e nutricional (Rocha, 1998). Neste caso, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Montes Claros têm o cenário mais grave, pois apresentam as mais baixas rendas per capita. Em uma situação intermediária estão Divinópolis, Ipatinga, Pouso Alegre, Sete Lagoas e Varginha. E, por sua vez, aqueles na melhor situação são Belo Horizonte, Juiz de Fora, Poços de Caldas, Uberaba e Uberlândia.

Os indicadores que mostram a taxa da população pobre e extremamente pobre são importantes para dimensionar os riscos sociais e o quanto as administrações públicas dos municípios encontram-se pressionadas a proverem políticas sociais para mitigar o problema (Rocha, 1998). Assim, ter um percentual alto de sua população nestas condições indica que o município precisa empreender esforços para melhorar tais indicadores, o que afeta a sua capacidade estatal. Neste caso, considerando a taxa de população pobre, os municípios com os melhores cenários são Belo Horizonte, Divinópolis, Ipatinga, Juiz de Fora, Poços de Caldas, Pouso Alegre, Uberaba, Uberlândia

e Varginha; em situação intermediária se encontram Governador Valadares e Sete Lagoas; e aqueles em condições piores são Montes Claros e Teófilo Otoni.

Para os indicadores de pobreza extrema o cenário é muito parecido, ou seja, os municípios de Belo Horizonte, Divinópolis, Ipatinga, Juiz de Fora, Poços de Caldas, Pouso Alegre, Sete Lagoas, Uberaba, Uberlândia e Varginha apresentam melhores indicadores. Governador Valadares e Montes Claros estão em uma posição intermediária; e Teófilo Otoni, apresenta o pior cenário.

A taxa de analfabetismo da população com 15 anos de idade ou mais é outro indicador capaz de pressionar a capacidade estatal dos municípios. Há forte relação entre pobreza, vulnerabilidade e analfabetismo (Oliveira; Saraiva, 2015). Assim, ter uma grande parcela da população adulta não alfabetizada implica a existência de passivos sociais que precisam ser enfrentados. Diante disso, os dados da Tabela 2 mostram que os municípios de Belo Horizonte, Divinópolis, Ipatinga, Juiz de Fora, Poços de Caldas, Pouso Alegre, Sete Lagoas, Uberaba, Uberlândia e Varginha estão em situação melhor se comparados aos outros municípios; Montes Claros e Governador Valadares estão em uma situação intermediária; e o município de Teófilo Otoni apresenta o pior e mais complexo cenário.

O indicador que mostra o percentual da população com 15 anos de idade ou mais, que não concluiu o ensino fundamental, é importante para identificar seu nível socioeconômico. Isto acontece porque há uma relação inversa entre baixa escolaridade e o acesso a empregos com melhor remuneração. Ao mesmo tempo, a baixa renda dificulta o acesso a recursos e insumos educacionais necessários para o melhor desempenho escolar das crianças e adolescentes (Soares; Alves, 2013). Com isso, instala-se o círculo vicioso de exclusão e vulnerabilidade que exige grande esforço dos governos para superá-lo. Diante disso, os dados da Tabela 2 mostram que os municípios de Belo Horizonte, Juiz de Fora, Montes Claros, Uberlândia e Varginha apresentam o menor percentual de sua população que ainda não concluiu o ensino fundamental; na situação intermediária estão os municípios de Divinópolis, Ipatinga, Poços de Caldas, Pouso Alegre, Sete Lagoas e Uberaba; e com os piores indicadores estão Governador Valadares e Teófilo Otoni.

Por fim, o último indicador socioeconômico presente na Tabela 2 é o IDHM. O “desenvolvimento humano é o processo de ampliação das liberdades das pessoas, no que tange suas capacidades e as oportunidades a seu dispor, para que elas possam escolher a vida que desejam ter” (PNUD/Ipea/FJP, 2013, p. 23). Assim, ter um IDHM mais elevado significa que o município avançou em suas políticas de saúde, educação e de geração de renda. Além disso, significa que tem mais autonomia para prover suas políticas públicas e depende menos dos programas e recursos provenientes de outras esferas da federação. Nesse sentido, a Tabela 2 mostra que não há diferenças significativas entre os municípios. No entanto, Belo Horizonte, Juiz de Fora, Poços de Caldas, Pouso Alegre, Uberlândia e Varginha apresentam o melhor cenário; numa situação intermediária encontra-se os municípios de Divinópolis, Ipatinga, Montes Claros, Sete Lagoas e Uberaba; e com o IDHM mais baixos estão Governador Valadares e Teófilo Otoni.

Após as análises individuais em cada um dos indicadores da Tabela 2, o Quadro 2 mostra o cotejamento entre eles. A comparação permite identificar os municípios que apresentam as melhores condições socioeconômicas, aqueles que estão em uma situação intermediária e aqueles que apresentam o pior cenário.

Quadro 2 – Cenário socioeconômico dos municípios mineiros

Município	Gini	Renda per capita média	Pop. Pobre	Pop. Extremamente pobre	Analfabetismo população de 15 anos ou mais	População que não concluiu o ens. fund. 15 anos ou mais	IDHM	Total
Belo Horizonte	Baixa	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta
Divinópolis	Alta	Média	Alta	Alta	Alta	Média	Média	Alta
Gov. Valadares	Média	Baixa	Média	Média	Média	Baixa	Baixa	Baixa
Ipatinga	Média	Média	Alta	Alta	Alta	Média	Média	Média
Juiz de Fora	Baixa	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta
Montes Claros	Média	Baixa	Baixa	Média	Média	Alta	Média	Baixa
Poços de Caldas	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Média	Alta	Alta
Pouso Alegre	Alta	Média	Alta	Alta	Alta	Média	Alta	Alta
Sete Lagoas	Média	Média	Média	Alta	Alta	Média	Média	Média
Teófilo Otoni	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa
Uberaba	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Média	Média	Alta
Uberlândia	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta
Varginha	Média	Média	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta

Fonte: Elaboração própria.



As condições socioeconômicas dos municípios têm grande influência na sua capacidade estatal. Quando o município tem um cenário mais favorável, a sua administração pública goza de maior autonomia para definir sua agenda e prover suas políticas públicas. O inverso acontece quando há problemas diversos e em quantidades maiores. Nestes casos, os governos se veem pressionados e precisam responder às demandas da sociedade. Por isso, sua autonomia e sua capacidade estatal são menores, pois os seus estoques de recursos deverão ser direcionados a várias frentes de ação devido à agenda ampliada.

O Quadro 2 mostra dois extremos: de um lado está Uberlândia, com o cenário de capacidades altas em todos os indicadores; e do outro está Teófilo Otoni, na pior situação em todos os indicadores. Na posição intermediária encontram-se os municípios de Governador Valadares e Montes Claros, que estão em mesorregiões do estado de Minas Gerais menos industrializadas e com suas capacidades estatais médias devido às pressões socioeconômicas. Quanto aos demais municípios, o cenário apresentado era esperado já que alguns deles estão em regiões onde houve investimentos públicos e privados com mais intensidade e, por isso, são mais industrializados e recebem influência de regiões mais prósperas. Os dados mostram que as desigualdades socioeconômicas no estado de Minas Gerais são reais e provocam desigualdades de capacidade. Se o cenário se repete em outros estados da federação, pode haver riscos para o federalismo. Neste caso, é necessário que a União e o Governo Federal exerçam a sua função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades sociais e educacionais através da assistência técnica e financeira aos estados subnacionais e aos municípios. Pois, se a federação pode estar em risco, o mesmo pode-se dizer da democracia. A permanência das desigualdades, assim, pode alimentar um círculo vicioso difícil de ser alterado e que fragiliza as instituições políticas e democráticas. Assim, caso não haja grandes investimentos do setor público estatal para reverter esse cenário, o país poderá viver sob crises políticas constantes (O'Donnel, 2013).

Considerações finais

Este capítulo analisou as características socioeconômicas e demográficas de 13 municípios mineiros e como elas afetam as suas capacidades estatais de provisão da política municipal de educação básica. E, a partir dessa análise, pode-se inferir sobre possíveis riscos para a gestão democrática e para o federalismo na política

educacional. Os dados e os indicadores demográficos e socioeconômicos mostram que há grandes desigualdades entre os municípios, revelando disparidades históricas no estado de Minas Gerais que vêm se mantendo e afetando a capacidade de os municípios proverem suas políticas públicas com autonomia e de acordo com suas demandas e realidades.

Por fim, considerando que a capacidade estatal depende de estoques de recursos de várias naturezas para superar as desigualdades apresentadas neste estudo, parece necessário que os governos Estadual e Federal garantam aportes e apoio para aqueles municípios em situação mais crítica. Os dados e as análises mostram que o círculo vicioso está instalado, ou seja, os municípios com cenários melhores estão localizados em regiões mais desenvolvidas, contam com maior autonomia para prover políticas públicas e tendem a continuar se desenvolvendo. Por sua vez, aqueles com indicadores mais baixos estão nas regiões mais pobres, rurais e com maior percentual de não brancos, de pobres e extremamente pobres e com baixa escolaridade. Dito de outro modo, com um cenário que pressiona as suas agendas, os governos municipais têm suas capacidades reduzidas devido à grande quantidade de bens, serviços e políticas públicas necessários para resolver seus problemas locais.

Diante disso, reforça-se a ideia de que a federação brasileira e a democracia no país encontram-se continuamente fragilizadas. Se as desigualdades e a pobreza são fatores de instabilidade das instituições federativas e democráticas (Kerstenetzky, 2003; Baquero, 2008), o cenário não é muito esperançoso. Ainda que não seja possível generalizar as conclusões dessa pesquisa, uma vez que os dados são relativos a 13 municípios do estado de Minas Gerais, é possível que haja cenários semelhantes em outros estados da federação. Portanto, mais que assinalar a existência da desigualdade de capacidade de provisão de política educacional, este estudo se insere no debate de como estas desigualdades fragilizam a democracia brasileira.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005>. Acesso em: 13 maio 2024.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582010000300003. Acesso em: 13 maio 2024.

ARRETCHE, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? *Novos Estudos*, n. 95, mar. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002013000100003. Acesso em: 13 maio 2024.

BAQUERO, Marcello. Quando a Instabilidade se Torna Estável: poliarquia, desigualdade social e cultura política na América Latina. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 48-69, jul./dez. 2008.

BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria; REZENDE, Mônica de. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In: MATTOS, Ruben Araujo de; BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria. *Caminhos para análise das políticas de saúde*. Porto Alegre: Rede UNIDA, 2011. p. 221-263. Disponível em: <http://historico.redeunida.org.br/editora/biblioteca-digital/serie-interlocucoes-praticas-experiencias-e-pesquisas-em-saude/caminhos-para-analise-das-politicas-de-saude-pdf>. Acesso em: 13 maio 2024.

BORGES, André. Desenvolvendo argumentos teóricos a partir de estudos de caso: o debate recente em torno da pesquisa histórico-comparativa. In: Simpósio Nacional de História, 24, 2007, São Leopoldo - RS. *Anais [...]*. Rio de Janeiro, 2017. p. 1-9. Disponível em: <https://bit.ly/2Vjbh10>. Acesso em: 20 set. 2018.

BRASIL (Constituição [1988]). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 5 out. 1988. Disponível em: <https://bit.ly/2y6bigl>. Acesso em: 18 jan. 2023.

CINGOLANI, Luciana. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. *Maastricht: Maastricht Economic and social Research institute on Innovation and Technology (UNU-MERIT)*, oct. 2013. (Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13).

CURY, Carlos R. J. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302008000400012>. Acesso em: 13 maio 2024.

CORRÊA, Érika Ribeiro Pereira; MIRANDA-RIBEIRO, Adriana de. Ganhos em expectativa de vida ao nascer no Brasil nos anos 2000: impacto das variações da mortalidade por idade e causas de morte. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 22, n. 3, p. 1007-1017, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/t9KTdfQM5K6VH4BXvvb98vk/>. Acesso em: 13 maio 2024.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; SARAIVA, Ágnez de Lélis. O Regime de Colaboração e a Legislação Educacional: federalismo e relações intergovernamentais no Brasil. *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, v. 6, n. 2, p. 239-260, 2021.

FALLETI, Túlia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 46-85, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200004>. Acesso em: 13 maio 2024.

FONTANA, Raphael Luiz Macêdo *et al.* Teorias Demográficas e o Crescimento Populacional no Mundo. *Ciências Humanas e Sociais Unit. Aracaju*, v. 2, n. 3, p. 113-124, mar. 2015. Disponível em: <https://periodicos.set.edu.br/cadernohumanas/article/view/1951/1209>. Acesso em: 20 jan. 2023.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. Comitê de Articulação Federativa no Governo Lula: o percalço da cooperação territorial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 33, n. 97, e339703, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/339703/2018>. Acesso em: 13 maio 2024.

IBGE. *Regiões de influência das cidades*: 2007. Rio de Janeiro: IBGE. 2008. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=240677>. Acesso em: 16 out. 2016.

ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL BRASILEIRO – Brasília: PNUD, Ipea, FJP. 2013. 96 p. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2375_

ÍNDICE MINEIRO DE RESPONSABILIDADE SOCIAL. Base de Dados. *Fundação João Pinheiro*, [S. l.], 2022. Disponível em: <https://imrs.fjp.mg.gov.br/>. Acesso em: 15 maio 2024.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Sobre Associativismo, Desigualdades e Democracia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 53, 2003.

LIMA, Márcia. “Raça” e Pobreza em Contextos Metropolitanos. *Tempo Social, revista de sociologia da USP*, São Paulo, v. 24, n. 2, p. 233-254, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/brMQKrt8Ym83PhDtsSyfNpP/?format=pdf>. Acesso em: 13 maio 2024.

MAIA, Alexandre Gori. A Contribuição das Fontes de Rendimento na Dinâmica da Distribuição Espacial de Renda no Brasil. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 20, n. 3, p. 461-490, set./dez. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/neco/a/DCSQMsbpnKg7fby3rRYwY8S/>. Acesso em: 13 maio 2024.

MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; JONER, William. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 25, n. 64, p. 3-21, dez. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987317256401>. Acesso em: 13 maio 2024.

MONTEIRO NETO, Aristides. Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual. In: MONTEIRO NETO, Aristides (org.). *Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate*. Brasília: Ipea, p. 21-61, 2014.

O'DONNEL, Guilherme. Democracia, Desenvolvimento Humano e Direitos Humanos. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 7, n. 1, p. 15-114, jan./abr. 2013.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; SARAIVA, Ana Maria Alves. A Relação entre Educação e Pobreza: a ascensão dos territórios educativos vulneráveis. *ETD – Educação Temática Digital*, v. 17, n. 3, p. 614-632, set./dez. 2015. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/etd/article/view/8638257>. Acesso em: 13 maio 2024.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Análise Comparativa: arranjos de implementação e resultados de políticas públicas. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho (org.). *Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, p. 351-381, 2014.

REZENDE, João Batista; LEITE, Eduardo, Teixeira.; SILVA, Lucas Augusto Norberto. Análise da economia e finanças dos municípios brasileiros de pequeno porte: autonomia ou dependência? In: DERZI, Misabel Abreu Machado; BATISTA JUNIOR, Onofre Alves; MOREIRA, André Mendes (org.). *Estado Federal e tributação: das origens à crise atual*. Belo Horizonte: Arraes Editores, p. 199-225, 2015.

ROCHA, Sônia. *Renda e Pobreza: medidas per capita versus adulto-equivalente*. Texto para discussão n. 609, Rio de Janeiro: Ipea, 1998.

SANTOS, Ricardo Fernandes; SCHLINDWEIN, Madalena Maria. Análise do Nível de Desenvolvimento Socioeconômico do Estado de Mato Grosso do Sul. *Revista História em Reflexão*, v. 5, n. 9, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/historiaemreflexao/article/view/1164.pdf>. Acesso em: 15 maio 2024.

SILVA, Roseane Grossi et. al. Capacidade Estatal: bibliometria das publicações entre 2009-2019. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*. Brasília, v. 25, n. 1, p. 80-102, jan./abr. 2022. Disponível em: <https://revistacgg.org/index.php/contabil/article/view/2650/736>. Acesso em: 12 jan. 2023.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira da. Pobreza, Desigualdade e Políticas Públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. *Revista Katál*, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 155-163, jul./dez. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-49802010000200002>. Acesso em: 15 maio 2024.

SOARES, José Francisco; ALVES, Maria Teresa Gonzaga. Efeitos de Escolas e Municípios na Qualidade do Ensino Fundamental. *Cadernos de Pesquisa*, v. 43, n. 149, p. 492-517, maio/ago. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/WGhPXprTVJRhtZKc5VVrsdN/?lang=pt>. Acesso em: 15 maio 2024.

SOARES, Márcia; MACHADO, José Ângelo. *Federalismo e Políticas Públicas*. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3331>. Acesso em: 15 maio 2024.

SOUZA, Celina. Instituições e mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. In: FARIA, Carlos A. P.; HOCHMAN, Gilberto. *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 91-118, 2013.

SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 27-45, jan./fev. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612150933>. Acesso em: 13 maio 2024.

STEPAN, Alfred. Para uma análise comparativa do Federalismo e da Democracia: federações que ampliam ou restringem o poder do Demos. *DADOS: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52581999000200001>. Acesso em: 13 maio 2024.

VEIGA, Laura; BRONZO, Carla. Estratégias Intersetoriais de Gestão Municipal de Serviços de Proteção Social: a experiência de Belo Horizonte. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 595-620, 2014.

Agradecimentos à Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais (FAPEMIG) que participou financiando a pesquisa.



O papel dos estados nas políticas educacionais nacionais

Adriane Peixoto Câmara
Rosimar de Fátima Oliveira

Como citar este capítulo

CÂMARA, Adriane Peixoto; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. O papel dos estados nas políticas educacionais nacionais. In: ARAÚJO, Eduardo Santos; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima; SILVA, Daniel Eveling da (Org.). *Políticas educacionais no Brasil: atores, embates e arenas em contexto democrático*. Belo Horizonte: Editora Selo FaE, 2024. p. 56-75.

3

Introdução

O arranjo federativo tripartite, estabelecido a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, apresentou como uma das suas consequências o fato de que os olhares da agenda de pesquisa voltaram-se para os mais novos entes da federação: os municípios. As pesquisas e as reflexões acadêmicas dedicaram as suas atenções às capacidades e limitações governativas dos municípios, produzindo um significativo volume de reflexões sobre o papel destes na provisão de políticas públicas no país. Em relação aos Estados, não ocorreu o mesmo processo, o que acabou por conformar uma lacuna na agenda de pesquisa sobre o papel destes na formulação e implementação de políticas públicas (Abrucio; Franzese, 2007; Gonçalves, 2009; Rezende 2013; Monteiro Neto, 2014; Arretche; Schlegel, 2014; Segatto, 2015; Pallotti *et al.*, 2023).

Embora a temática sobre o arranjo federativo brasileiro se faça bastante presente nos estudos sobre as políticas educacionais,¹ sua análise, a partir do papel dos Estados, suas atribuições e competências em matéria educativa, é temática que ainda necessita de aprofundamento, pesquisas e muito debate.

O objetivo deste capítulo é discutir o papel dos Estados nas políticas educacionais brasileiras, tomando por panorama o arranjo federativo dos últimos trinta anos. Para o cumprimento deste objetivo e, para além desta introdução, este texto está organizado em três seções. A primeira seção apresenta o resultado de extenso levantamento bibliográfico (Câmara, 2019) sobre o que pode ser considerado como relativamente consensual sobre o papel dos Estados no arranjo federativo brasileiro. A segunda seção aborda os trabalhos que, ao analisarem as políticas educacionais brasileiras, dedicaram parte da sua atenção aos Estados – e como estes entes federados se comportaram diante da formulação e/ou implementação das políticas educacionais –, especialmente em relação aos demais entes da federação, a União e os municípios. Assim, essa seção procura sistematizar as contribuições de Gomes (2009); Malini (2009) e Segatto (2015) que observaram o papel dos Estados a partir dos seus respectivos objetos investigativos. A última seção apresenta as considerações finais do capítulo.

Breves considerações sobre o papel dos estados no arranjo federativo brasileiro

Em linhas gerais, o papel dos Estados no arranjo federativo brasileiro é analisado a partir de duas dimensões: a dimensão financeiro-fiscal e a dimensão político-institucional (Monteiro Neto, 2014; Pallotti *et al.*, 2023). A literatura sobre a dimensão financeiro-fiscal demonstra um conjunto de importantes evidências sobre como este arranjo se alterou nos últimos trinta anos, passando de uma federação desenhada com autonomia financeiro-fiscal para, por meio da Constituição (CRFB/1988), um

1 Arretche, 2001; Rodriguez, 2011; Araújo, 2005; Santos, 2006; Barbosa, 2006; Weber, 2008; Cruz, 2009; Gomes, 2009; Franzese, 2010; Oliveira; Santana, 2010; Costa, 2010; Ceneviva, 2011; Gouveia; Pinto; Corbucci, 2011; Abicalil, 2014; Rabelo; Castro, 2015; Segatto, 2015; Cavalcanti, 2016; Segatto; Abrucio, 2016; Câmara, 2019; Segatto *et al.*, 2023.

paulatino processo de esvaziamento dos Estados, e um consequente protagonismo contemporâneo da União e dos municípios.

Da mesma maneira, a literatura sobre a dimensão político-institucional também aponta para uma reorganização do arranjo federativo brasileiro (Abrucio, 1998; Arretche; Schlegel, 2014). Contudo, é preciso lembrar que tal arranjo sempre esteve articulado a uma trajetória de grandes mudanças – por vezes abruptas – do sistema político, especialmente no que se refere à perspectiva democrática, como foram os casos dos períodos autoritários durante o Estado Novo (1937-1945) e a Ditadura Civil-Militar (1964-1985).

Em um contexto democrático e de eleições regulares para todos os três níveis de governo, em especial no período de 1993 a 2016, o arranjo federativo brasileiro se institucionalizou a partir da redemocratização e as reformas daí decorrentes: a estabilização da moeda e a redução da inflação por meio do Plano Real; a construção nacional de uma agenda de provisão de serviços públicos de educação, saúde e assistência social – a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDBEN/1996), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e, posteriormente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); o SUS e o SUAS; bem como a provisão de medidas de redistribuição de renda – o Bolsa Escola e o Bolsa Família; e uma nova fase desenvolvimentista de pleno emprego e aumento real do valor do salário mínimo (Abrucio, 2005; Monteiro Neto, 2014; Vergolino, 2014). Assim, no período de 1995 a 2015 houve um grande protagonismo da União e dos municípios na provisão de políticas públicas setoriais e, ao que parece, um esvaziamento do papel dos Estados (Rezende, 2013; Prado, 2013; Monteiro Neto, 2014; Arretche; Schlegel, 2014).

É sabido que um dos grandes desafios do arranjo federativo brasileiro está nas profundas desigualdades e assimetrias presentes no território e entre os Estados e os municípios (Monteiro Neto, 2014; Vergolino, 2014; Arretche, 2015). Esta situação contribui para que a União tenha se sobressaído na proposição de medidas equalizadoras. Seriam necessárias outras pesquisas para o estabelecimento de

afirmações mais abrangentes. Mas é possível conjecturar que as bases oligárquicas e clientelistas presentes nos Estados não conseguiram estabelecer efetivamente uma agenda pública de desenvolvimento social e econômico que estabeleça relações federativas mais cooperativas e que promova o amadurecimento das instituições democráticas. O fato é que os interesses oligárquicos, clientelistas, patrimonialistas e autoritários quase sempre estiveram na contramão da redistribuição de renda e da equalização de oportunidades no país (Abrucio, 1998; Ismael, 2014).

A discussão sobre o esvaziamento do papel dos Estados parte, dentre outras, da afirmativa de que a federação brasileira é *municipalista* (Almeida, 2005; Prado, 2013). De fato, os municípios são os maiores responsáveis pela provisão de políticas públicas setoriais que afetam diretamente a vida das pessoas: transporte urbano, saúde básica, limpeza urbana, educação infantil e ensino fundamental (Arretche, 2012). Essa perspectiva aponta para três aspectos: i) a relação com os serviços ofertados pelo Estado brasileiro tem acontecido por meio da relação dos cidadãos com os municípios; ii) os municípios aumentaram, ao longo do período republicano brasileiro, o seu espaço político na federação e, em comparação aos Estados, estes últimos muito provavelmente reduziram sua capacidade decisória e sua influência política no âmbito da federação; iii) alçados a entes federados em um contexto favorável à descentralização política e administrativa – também entendido como possibilidade de consolidação da democracia no país (Feldman; Feldman, 2018; Boaventura, 1996; Bordignon, 1993; Gadotti; Romão, 1993)² – a autonomia federativa dos municípios possui um significado mais profundo na federação, ainda sob análise e compreensão. Os municípios deixaram de ser criaturas dos Estados e, além disso, passaram a disputar com eles a distribuição dos recursos arrecadados, além de contarem com recursos eleitorais, institucionais e políticos para afetar as decisões da União no Congresso e no Governo nacionais (Arretche; Schlegel, 2014).

² Abordagens críticas a essa concepção, contudo, foram desenvolvidas a partir do balanço das políticas públicas implementadas nas últimas décadas (Oliveira, 2003; Arretche, 1996).

Aportes da literatura para a compreensão do papel dos estados na implementação das políticas educacionais

Gomes (2009) aprofundou o debate sobre a dinâmica federativa pós-constituição de 1988 ao analisar o papel dos Estados no processo de municipalização do ensino fundamental, especialmente a partir da indução produzida pelo FUNDEF³ a partir de 1998. A autora dialoga diretamente com os postulados que afirmaram que o FUNDEF seria um dos responsáveis pela intensificação do processo de municipalização do ensino fundamental, ou mesmo de que o modelo institucional proposto tanto pelo FUNDEF quanto pelo FUNDEB despertaria o interesse dos entes federados estaduais e/ou municipais para assumir a ampliação da oferta, respectivamente, do ensino fundamental e das demais etapas da educação básica.⁴

A autora não rejeita tais argumentos, mas procura levantar outros elementos que aprofundam as interpretações sobre a municipalização. O processo de municipalização teria basicamente duas dimensões: i) a transferência das matrículas do ensino fundamental dos sistemas de ensino estaduais para as redes – ou sistemas⁵, em menor número – de ensino municipais; ii) gozando de sua autonomia em matéria educativa, os municípios tiveram a opção de ampliar as suas redes de ensino por meio da maior oferta das matrículas no ensino fundamental, tendo, por sua vez, acesso ao maior aporte de recursos proporcionados pelo FUNDEF. Portanto, a proposta da autora foi observar justamente o movimento dos Estados que se expressaram por meio da primeira dimensão, ou seja, a transferência dos anos iniciais do ensino fundamental para as redes municipais.

3 Não constitui objetivo deste capítulo um aprofundamento das questões concernentes ao financiamento da educação, sobretudo os expressos pelos mecanismos do FUNDEF/FUNDEB/NOVO FUNDEB. Tal temática é tomada aqui apenas como importante evidência para uma discussão sobre o papel dos Estados nas políticas educacionais brasileiras.

4 Essa questão é bem desenvolvida, ampliada e problematizada em Farenzena (2012, 2020).

5 Conforme a LDBEN, os Estados obrigatoriamente possuem seus sistemas de ensino (Art. 10, inciso I). Já os municípios possuem três opções: a) formar seu próprio sistema de ensino; b) integrar o sistema de ensino estadual; c) compor com o Estado um sistema único de educação básica (Brasil, 1996a, Art. 11, § único).

A pertinência do estudo de Gomes (2009) reside justamente na observação da implementação de uma política pública formulada pela União, o FUNDEF, e a proposição de uma análise que considere o papel dos Estados e dos municípios na execução desta política de financiamento da educação, sobretudo pelo fato de que o ensino fundamental é a única etapa da educação básica em que os dois entes federados possuem competência comum, conforme preconizado pela Constituição (Brasil, 1988, Art. 211). Quando a questão foi analisada da perspectiva do arranjo federativo brasileiro, a autora elaborou a seguinte pergunta: por que os Estados não se interessaram em ampliar a oferta do ensino fundamental em seus sistemas de ensino, ou mesmo em *estadualizar* as matrículas que já eram ofertadas pelas redes municipais, uma vez que esta movimentação também os permitiria aumentar o seu aporte de recursos para a educação.

A partir de tal questionamento, Gomes (2009) demonstrou que diversos Estados da federação estavam efetivamente interessados na municipalização sendo, portanto, indutores desse processo em seus respectivos territórios.⁶ Observar o papel indutor dos Estados na municipalização do ensino implicou considerar os cálculos que estes entes federados fizeram ao optarem por não ampliarem as suas redes, no que se refere à oferta do ensino fundamental, uma vez que esse aumento implicaria maior aporte de recursos, mas, também, maiores custos na administração e manutenção dos serviços públicos – contratação de professores, formação e qualificação do corpo docente, aumento e qualificação do aparato burocrático-escolar, ampliação e melhoria das instalações escolares, entre outros aspectos. Assim, o principal argumento de Gomes (2009) é que o rápido crescimento nacional das matrículas pelas redes municipais não só está relacionado exclusivamente à indução propiciada pelo FUNDEF, mas também com a indução dos governos estaduais à municipalização.

Nos Estados em que houve um expressivo crescimento na oferta do ensino fundamental pelas redes municipais de ensino, existia uma agenda de municipalização

⁶ Para compreender a dinâmica federativa do processo de municipalização empreendido a partir da década de 1990, veja Cunha (2009).

da oferta do ensino fundamental que, por sua vez, era anterior à criação do próprio FUNDEF. Por outro lado, nos Estados em que houve menor crescimento da oferta de matrículas no ensino fundamental, pelas redes de ensino municipais, não havia uma agenda de municipalização, nem antes e nem após o FUNDEF.⁷

Parte do processo de municipalização do ensino fundamental foi induzida pelos próprios Estados, como foram os casos do Espírito Santo, Pará, São Paulo, Bahia e Ceará. Para estes cinco Estados da federação, os cálculos acerca da oferta do ensino fundamental em seu território foram muito semelhantes: mais do que formular um conjunto de ações de maneira a “reter” os recursos redistribuídos pelo FUNDEF, ou seja, formular ações para estadualizar as matrículas e/ou para ampliar a sua rede de oferta do ensino fundamental, o FUNDEF foi, na realidade, um viabilizador de uma agenda de municipalização que foi formulada por cada Estado, e os incentivos do FUNDEF não foram suficientes de maneira que todos optassem pela ampliação da oferta das matrículas no ensino fundamental. Sob este prisma, é ainda mais curioso analisar os casos da Bahia e do Ceará, em que a municipalização do ensino fundamental já estava em curso – respectivamente, 50,2% e 60,5% – o que significa apontar para o fato de que estes dois entes federados, a partir da implementação do FUNDEF, perderam recursos para os municípios. A política de fundos proposta não induziu a estadualização das matrículas, pelo contrário: em ambos os Estados a agenda de municipalização se intensificou.

Gomes (2009) também tratou de observar os casos em que os Estados menos avançaram em relação à municipalização do ensino fundamental no período pós-FUNDEF. Desse modo, nenhum Estado tinha uma agenda construída para a implementação da municipalização, diferentemente dos cinco estados em que a municipalização foi intensa no pós-FUNDEF. É possível inferir que, nos casos do

⁷ “Em 1996, uma minoria de alunos de todo o ensino fundamental público no país frequentava uma escola municipal (37%); o restante (63%), escolas das redes estaduais de ensino. Em 2006, ou seja, dez anos depois, tal cenário havia se invertido totalmente. Os municípios passaram a atender 60% dos alunos do país” (Gomes, 2009, p. 671).

Paraná, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, não havia o interesse em intensificar a municipalização (Gomes, 2009). O caso do Paraná exemplifica este comentário, uma vez que este já havia implementado a sua agenda de municipalização, mas não optou por intensificá-la, como fizeram os Estados do Ceará e da Bahia. A análise da implementação do FUNDEF a partir do arranjo federativo brasileiro permite uma maior compreensão do processo de municipalização do ensino fundamental no país: o papel dos Estados foi um importante fator explicativo para o grau de adesão dos municípios (Gomes, 2009).

A análise apresentada por Gomes (2009) torna mais complexa a premissa de que a vinculação das receitas ao atendimento foi condição suficiente para uma “corrida”, no que se refere à ampliação dos serviços públicos ofertados pelos entes federados estaduais e municipais, como foi o caso do ensino fundamental. Tais informações nos permitem inferir sobre os cálculos que todos os Estados da federação fizeram – alguns em maior, outros em menor grau – ao assumirem, ou não, a ampliação da oferta do ensino fundamental. Conjuntamente com esta ampliação também implicaria a gestão de um maior volume de recursos administrativos e de pessoal e, por conseguinte, um maior ônus financeiro. Certamente este foi um fator que pesou nos cálculos dos Estados no que se refere à opção pela *não estadualização* das matrículas no ensino fundamental.

Ao avançar na construção de hipóteses sobre o porquê de os estados não assumirem uma oferta massiva das matrículas do ensino fundamental em seus sistemas de ensino, Gomes (2009) atribuiu este fato à dimensão econômico-fiscal, especificamente a partir da implementação do Plano Real e das políticas de austeridade adotadas para a estabilização da moeda. O contexto de crise econômico-fiscal dos Estados colocou em xeque o argumento da “corrida por receitas” a partir do estabelecimento do FUNDEF. Mesmo diante da crise financeira, esta não foi motivo suficiente para os Estados utilizarem a estratégia de ampliar matrículas como estratégia para captação de recursos (Gomes, 2009).

O papel dos estados da federação também foi objeto de análise no contexto da formulação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (Malini, 2009).⁸ Uma das principais ações do PDE é o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação,⁹ cuja principal proposta foi instituir um “novo” regime de colaboração para conciliar a ação dos entes federados, sobretudo na melhoria dos indicadores educacionais, em especial o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

No planejamento inicial do PDE foram selecionados 1.242 municípios que foram considerados prioritários, ou seja, todos com baixo desempenho no IDEB. Em todos eles, a propositura de adesão ao PDE – adesão voluntária – se deu por meio da assinatura do Termo de Compromisso Todos pela Educação (Brasil, 2007b, Art. 4º). Uma vez aceita a adesão ao PDE, por parte do município, esta assinatura envolvia um grande aparato protocolar e simbólico entre o Ministério da Educação (MEC) e as prefeituras destes municípios (Malini, 2009).¹⁰

Contudo, a formulação inicial do PDE, ao definir as ações estratégicas para os municípios prioritários, automaticamente excluiu os municípios restantes e os Estados, o que levou a um grande mal-estar entre o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (Consed) e o MEC (Malini, 2009). Assim, o “novo” regime de colaboração proposto pelo PDE apresentou uma omissão, no que se refere ao

8 Trata-se de uma política pública formulada pelo MEC em 2007, cujo objetivo foi colocar à disposição dos entes federados “instrumentos eficazes de avaliação e implementação de políticas de melhoria da qualidade da educação, sobretudo da educação básica pública”, conforme disponível em: <http://portal.mec.gov.br/par>. A abordagem sobre o PDE comentada aqui está restrita ao papel dos Estados, especificamente no que se refere a sua formulação.

9 Conforme o Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. O Todos pela Educação (TPE) foi um dos grandes parceiros do MEC na formulação do PDE.

10 Foi formada a “Caravana da Educação” que contou com a presença do próprio Ministro da Educação à época, Fernando Haddad, em viagens para os municípios prioritários e a assinatura do referido termo em sessão solene. Conforme Malini (2009) este tipo de sessão solene teve um peso simbólico importante para diversas prefeituras do interior do Brasil, especialmente no que se refere à comunicação direta entre o município e o Governo Federal.

papel dos Estados.¹¹ O secretário de Estado da educação do Espírito Santo, um dos entrevistados de Malini (2009), considerou um equívoco e uma “inocência” do MEC a formulação de uma política para a educação básica, sem o auxílio e a interlocução com os Estados. As contribuições de Gomes (2009) podem evidenciar este “equívoco” do MEC, pois o papel dos Estados sempre foi um importante elemento para a adesão dos municípios. Além disso, é preciso lembrar que os municípios dividem com os Estados a responsabilidade pela oferta do ensino fundamental.

Resolvido o mal-estar entre o Consed e o MEC, a entrada dos Estados no redesenho do PDE e do Plano de Ações Articuladas (PAR) demandou também uma reorganização do aporte de recursos para a implementação das respectivas ações.¹² Este passou a ser o elemento mais opaco do PDE, as informações precisas sobre a sua capacidade de financiamento, uma vez que não havia, no próprio desenho do plano, uma disposição clara a respeito da aplicação dos recursos.

Os aspectos analisados por Malini (2009) se assemelham àqueles apontados por Gomes (2009) no que se refere à capacidade de coordenação dos Estados em relação aos municípios. Se Gomes (2009) demonstrou a capacidade de indução dos Estados em relação à municipalização, Malini (2009) demonstrou que, embora o MEC tenha inicialmente formulado uma política que omitiu quase que drasticamente os Estados, a inserção destes foi importante para o próprio MEC, diante da sua capacidade de disseminação dos instrumentos de gestão do PDE, em especial a elaboração do PAR. Esta omissão do MEC em relação aos Estados não parece ser um caso isolado. Prado (2013) apresentou mais uma evidência desta omissão do Governo Federal em relação aos estados:

11 Malini (2009) estabeleceu esta comparação ao dispor os organogramas do PDE em relação às atribuições e competências entre os entes federados, especificamente nas páginas 171 e 181. Assim, o organograma disposto na página 171 contém o desenho original do PDE, sem a participação dos Estados. Já o organograma da página 181 dispõe sobre o desenho modificado do PDE após a inclusão dos Estados.

12 O PAR trata-se de um dos principais instrumentos de gestão do PDE. Uma vez aderido ao PDE, os entes federados foram incentivados a elaborar seu respectivo PAR, instrumento que contempla a realização de um diagnóstico da situação escolar, bem como a elaboração de um planejamento para alcançar melhores resultados no IDEB.

“

é a criação [...] do Comitê de Articulação Federativa (CAF) [no ano de 2007], com o objetivo de coordenar as ações no âmbito federativo. Nele têm assento 36 membros, sendo 18 representantes ministeriais e 18 representantes das entidades municipais. Não há, em todo o corpo do decreto, qualquer referência a essa entidade abstrata denominada ‘governo estadual’. Não se prevê qualquer forma de participação desses governos, com que a ‘articulação federativa’, de fato, se dá em uma relação direta entre Governo Federal e municípios. É necessário algo mais para ilustrar a questão em tela? (p. 184).

Mesmo que o MEC tivesse grande ingerência sobre como os municípios e os Estados utilizam os recursos disponíveis pelo PDE, o papel dos Estados parece ter sido decisivo para a disseminação do PAR, pontos em que convergem as análises de Malini (2009) e Segatto (2015).

De acordo com Segatto (2015), ao que parece, a disseminação e a implementação de políticas formuladas nacionalmente ocorrem de maneira bastante heterogênea no território nacional. Em relação às políticas educacionais, a autora alerta para a importância de se observar como se dá o regime de colaboração dentro dos Estados brasileiros (Brasil, 1988, Art. 211). Para a referida autora, o conceito que permite a análise do regime de colaboração é o conceito de cooperação, ou seja, como Estados e municípios constroem permanentes relações de cooperação que subsidiam, ou não, o regime de colaboração previsto constitucionalmente para a educação (Segatto; Abrucio, 2016).¹³ A partir desta premissa, Segatto (2015) tratou de mapear como acontece essa cooperação em seis Estados da federação, e, diante da situação heterogênea e profundamente desigual entre eles, como essa cooperação nas políticas educacionais também se expressa de modo assimétrico e desigual.

13 O conceito de cooperação está diretamente relacionado com a noção de federalismo cooperativo *versus* federalismo competitivo, um dos binômios presentes na literatura sobre o federalismo, especialmente no que se refere às Relações Intergovernamentais (RIGs). No campo educacional, a análise federativa que considera o binômio federalismo cooperativo *versus* federalismo competitivo está relacionada majoritariamente ao regime de colaboração proposto pelo Art. 211 da Constituição. Para um maior detalhamento, veja Franzese (2010), Ismael (2014), Segatto (2015), Cury (2010).

Ao analisar a cooperação em seis estados da federação – Acre, Ceará, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará e São Paulo – a autora classificou o nível de cooperação desses Estados em relação aos seus respectivos municípios, especificamente no que se refere às políticas educacionais formuladas e/ou implementadas em seus respectivos territórios. O trabalho apresenta a disposição dos estados em ordem crescente, no que se refere ao que os autores denominaram como um *continuum* de cooperação, ou seja, dos Estados que mais estabeleceram relações de cooperação com os seus respectivos municípios, até os Estados que menos estabeleceram relações de cooperação, sendo elencados: 1) o modo como a cooperação entrou na agenda e sua trajetória nos estados; 2) o conteúdo da cooperação (programas e ações); e, 3) os dilemas e os avanços (Segatto; Abrucio, 2016).

Os Estados do Ceará e do Mato Grosso do Sul foram os que estabeleceram a maior cooperação entre os seus respectivos municípios, propondo a construção de arenas institucionais para formular e implementar políticas no âmbito do território. Os Estados do Acre e de Minas Gerais apresentaram níveis de cooperação intermediários com os seus municípios, ou seja, não construíram arenas institucionais para a formulação e a implementação de políticas que articularam a cooperação, embora apresentem programas conjuntos, prestem assessoria técnica e disponibilizem infraestrutura aos seus respectivos municípios. Por fim, os Estados de São Paulo e o Pará foram os que apresentaram os níveis mais baixos de cooperação com seus respectivos municípios, com destaque para o Pará, que parece estabelecer canais mínimos de interlocução.

Ao relacionarmos os achados da pesquisa de Gomes (2009); Segatto (2015) e Segatto e Abrucio (2016) é possível tecermos algumas inferências sobre os Estados e as políticas educacionais no Brasil. O Estado do Ceará parece ser um exemplo divergente desta perspectiva sobre a federação brasileira que a literatura tem apontado relativamente ao esvaziamento do papel desses entes, os Estados. Embora o Ceará tenha municipalizado consideravelmente o ensino fundamental (Gomes, 2009), este processo de municipalização não significou um esvaziamento do seu papel em relação às redes de ensino municipais no âmbito do seu território (Segatto, 2015; Segatto; Abrucio, 2016), uma vez que o Estado construiu arenas de formulação e

implementação de políticas públicas para as redes municipais, o que aproximou o Estado de um papel de coordenação federativa (Abrucio; 2005; Segatto, 2015) – experiência que o aproxima à possibilidade de reduzir desigualdades e à equalização de oportunidades educacionais em seu território.

Por sua vez, a afirmativa sobre o esvaziamento do papel dos Estados encontra respaldo nas pesquisas em políticas educacionais substantivas, como foi o caso do Pará e de São Paulo. Gomes (2009) demonstrou que o estado do Pará e o estado de São Paulo apresentaram significativas taxas de municipalização em seus territórios, respectivamente o segundo e o terceiro Estados que mais municipalizaram as matrículas no ensino fundamental. Ambos os Estados, quando relacionados concomitantemente, apresentaram situações financeiro-fiscais praticamente opostas (Vergolino, 2014) e, curiosamente, apresentaram situações convergentes, no que se refere ao baixo nível de cooperação educacional com os seus respectivos municípios.

O estado de São Paulo é o mais rico da federação. Apresenta grande capacidade financeiro-fiscal e grande autonomia de recursos em relação ao aporte oferecido pela União (Vergolino, 2014). Praticamente do lado oposto está o estado do Pará, que apresenta baixa capacidade financeiro-fiscal, e precisa dos recursos da União para subsidiar as suas políticas. A situação econômica não parece influenciar a baixa capacidade de cooperação tanto de São Paulo quanto do Pará. Ambos os Estados municipalizaram a oferta do ensino fundamental em seus territórios, mas pouco cooperaram com os municípios para a formulação e implementação de políticas com as respectivas redes municipais de ensino (Segatto; Abrucio, 2016).

Considerações finais

A literatura que tratou de observar o papel dos Estados nas políticas educacionais, abordada neste capítulo, oferece um aporte profícuo para a proposição de novas investigações dentro deste escopo temático. Para este objetivo, foi necessária uma breve discussão sobre a literatura que trata do papel dos Estados no arranjo federativo brasileiro, uma vez que a análise das políticas educacionais apresenta profunda interlocução com este campo. À medida que a agenda nacional de políticas públicas perseguiu o cumprimento dos direitos de cidadania previstos pela

Constituição (CRFB/1988), parece ter havido uma espécie de movimento refratário dos Estados brasileiros que passaram paulatinamente a ocupar a antessala da federação, deixando o protagonismo dessa agenda nacional para a União e para os municípios. Contudo, são necessárias ainda novas pesquisas e fortalecimento das evidências quanto a essa premissa indicada aqui.

Analisar o papel dos Estados nas políticas educacionais contribui para a compreensão de: i) o entendimento de que a organização da educação brasileira acompanha a organização federativa do Estado-Nação brasileiro, especialmente no que se refere à repartição de atribuições e competências entre os entes federados em matéria educativa; ii) a importância de entender as heterogeneidades presentes entre os entes federados que se expressam na execução das políticas educacionais. Assim, mesmo nas políticas públicas centralmente definidas, a execução que cabe aos demais entes federados, Estados e municípios, será igualmente heterogênea enquanto as grandes desigualdades que atravessam o território brasileiro persistirem.

Referências

ABICALIL, Carlos Augusto. Federalismo brasileiro e cooperação interfederativa em educação: entre as autonomias e a equidade. *Revista Roteiro*, Joaçaba, v. 39, n. 1, p. 11-38, jan./jun. 2014.

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1998.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. *RAP – Revista de Administração Pública*, v. 39, n. 2, p. 401-419, mar./abr. 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria; BEIRA, Lúgia (org.). *Tópicos da Economia Paulista para Gestores Públicos*, 2007. v. 1. p. 13-31.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a Federação? *Revista Sociologia Política*, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.

ARAÚJO, Gilda Cardoso. *Município, Federação e Educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil*. 2005. 333 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo., São Paulo, 2005.

ARRETCHE, Marta. A Descentralização como Condição de Governabilidade: solução ou miragem. *Espaço & Debates*, São Paulo, v. XVI, n. 39, p. 75-87, 1996.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte americana. *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 4, n. 15, p. 23-31, 2001.

ARRETCHE, Marta. A Agenda Institucional. *RBCS*, v. 22, n. 64, p. 147-151, jun. 2007.

ARRETCHE, Marta. *Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, Marta; SCHLEGEL, Rogerio. Os estados nas federações: tendências gerais e o caso brasileiro. *BID – Documento para discussão*, IDB-DP-334, fev. 2014.

ARRETCHE, Marta (org.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Editora UNESP; CEM, 2015.

BARBOSA, Lenira Silveira. *As relações intergovernamentais entre o Estado e os Municípios: um estudo sobre o regime de colaboração entre os sistemas de ensino em Pernambuco*. 2006. 145 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2006.

BOAVENTURA, Edvaldo. Os municípios e a educação. In: _____.(org.). *Políticas municipais de educação*. Salvador: EDUFBA, 1996.

BORDIGNON, Genuíno. Democratização e descentralização da educação: políticas e práticas. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, Brasília, v. 9, n. 1, p. 71-86, jan./jun. 1993.

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

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 23 dez. 1996a.

BRASIL. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no Art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 26 dez. 1996b.

BRASIL. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n. 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis n. 9.294, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 21 jun. 2007.

CÂMARA, Adriane Peixoto. *O papel do Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais na formulação das políticas públicas de educação no âmbito do sistema estadual de ensino mineiro*. 2019. 269 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2019.

CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues. *Tensões federativas no financiamento da Educação Básica: equidade, qualidade e coordenação federativa na assistência técnica e financeira da União*. 2016. 337 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

CENEVIVA, Ricardo. *O nível de governo importa para a qualidade da política pública? O caso da Educação Fundamental no Brasil*. 2011. 173 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 729-748, jul./set. 2010.

CRUZ, Rosana Evangelista da. *Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque*. 2009. 434 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner. *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010. p. 149-168.

FARENZENA, Nalú. Panoramas do gasto público e da oferta de educação básica na perspectiva da esfera estadual. *Fineduca – Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v. 2, n. 6, 2012.

FARENZENA, Nalú. A Política de Fundos e as Responsabilidades Federativas pela Oferta de Educação Básica. *Fineduca – Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v. 10, n. 21, 2020.

FELDMAN, Ariel; FELDMAN, Marina. O imaginário social da democracia no processo de municipalização do ensino fundamental no Brasil. *Revista História da Educação*, São Paulo, v. 22, n. 56, p. 228-248, set./dez. 2018.

FRANZESE, Cibele. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. 2010. 210 f. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – Programa de Pós-Graduação em Administração de Empresas da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio (org.). *Município e educação*. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 1993.

GOMES, Sandra. Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-FUNDEF. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 659-690, 2009.

GONÇALVES, Renata da Rocha. *Políticas Habitacionais na federação brasileira: os estados em busca de seu lugar*. 2009. 157 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; PINTO, José Marcelino de Rezende; CORBUCCI, Paulo Roberto (org.). *Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011

ISMAEL, Ricardo. Governos estaduais no ambiente federativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988: aspectos políticos e institucionais de uma atuação constrangida. In: MONTEIRO NETO, Aristides (org.). *Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate*. Brasília: Ipea, 2014. p. 184-212.

MALINI, Eduardo. *O consenso como ponto de partida? Uma análise dos papéis desempenhados pelos atores participantes na formulação do Plano de Desenvolvimento da Educação*. 2009. 206 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2009.

MONTEIRO NETO, Aristides (org.). *Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate*. Brasília: Ipea, 2014.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A municipalização cumpriu suas promessas de democratização da gestão educacional? Um balanço crítico. *Gestão em Ação*, v. 6, n. 2, p. 99-106, jul./dez. 2003.

PRADO, Sergio. A “Federação inconclusa”: o papel dos governos estaduais na Federação Brasileira. In: REZENDE, Fernando (org.). *O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2013. p. 120-197.

RABELO, Clotenir Damasceno; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. As relações intergovernamentais na formulação e execução das políticas. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 9, n. 17, p. 447-460, jul./dez. 2015.

REZENDE, Fernando. A crise do federalismo brasileiro: evidências, causas e consequências. In: REZENDE, Fernando (org.). *O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2013. p. 13-65.

RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da educação e políticas públicas: o FUNDEF e a política de descentralização. *Cadernos Cedes*, ano XXI, n. 55, p. 42-57, nov. 2011.

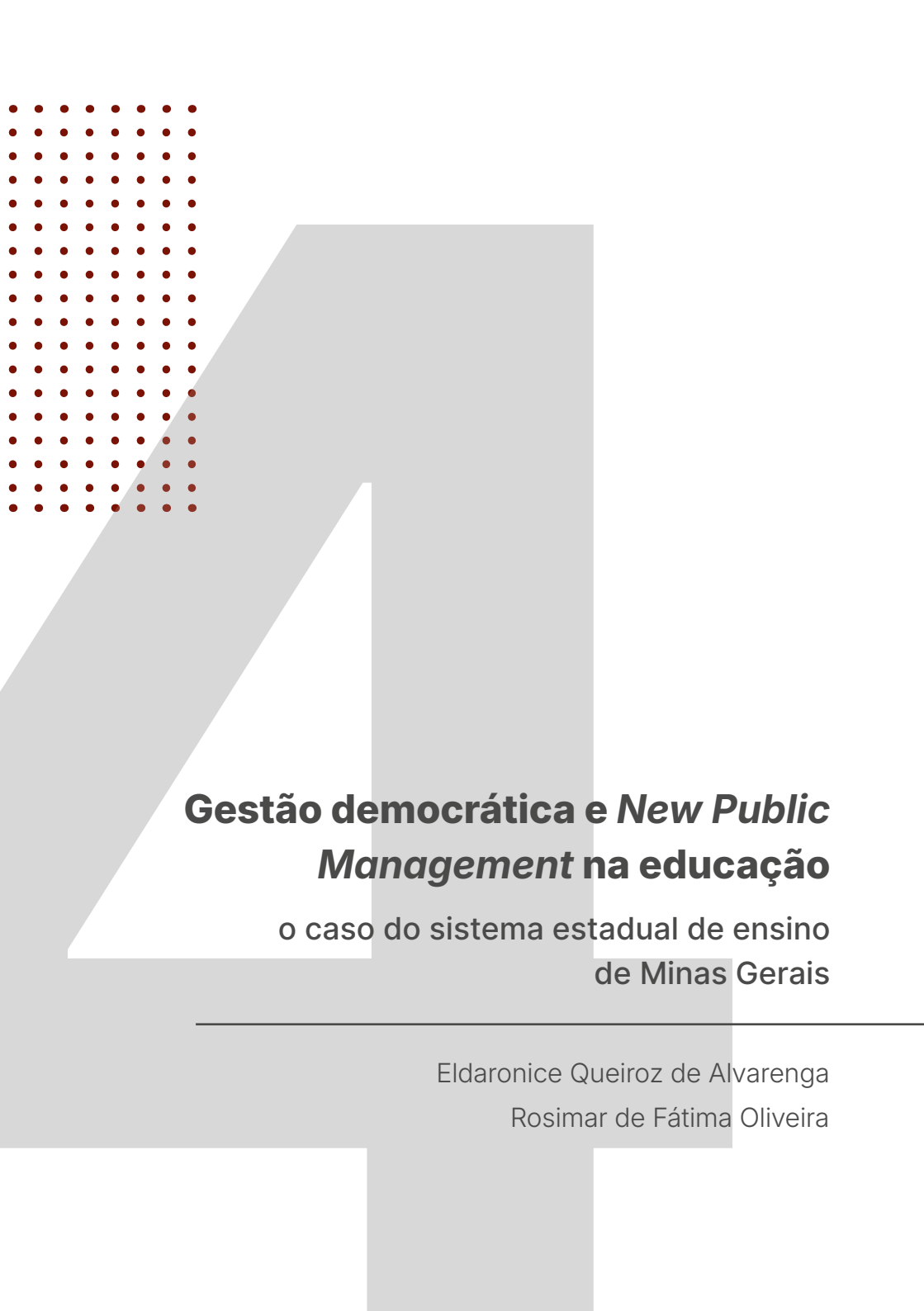
SANTOS, Bruno Ricardo Viana Sadeck dos. *Aspectos do federalismo brasileiro: o caso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF – 1998 a 2002*. 2006. 153 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

SEGATTO, Catarina Ianni. *O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de Educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental*. 2015. 196 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

SEGATTO, Catarina Ianni; ABRUCIO, Fernando Luiz. 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.

VERGOLINO, José Raimundo de Oliveira. Federalismo e autonomia fiscal dos governos estaduais no Brasil: notas sobre o período recente (1990-2010). In: MONTEIRO NETO, Aristides (org.). *Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate*. Brasília: Ipea, 2014. p. 63-117.

WEBER, Silke. Relações entre esferas governamentais na educação e PDE: o que muda? *Cadernos de Pesquisa*, v. 38, n. 134, p. 305-318, maio/ago. 2008.



Gestão democrática e *New Public Management* na educação

o caso do sistema estadual de ensino
de Minas Gerais

Eldaronice Queiroz de Alvarenga
Rosimar de Fátima Oliveira

Como citar este capítulo

ALVARENGA, Eldaronice Queiroz de; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. Gestão democrática e New Public Management na educação: o caso do sistema estadual de ensino de Minas Gerais. In: ARAÚJO, Eduardo Santos; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima; SILVA, Daniel Eveling da (Org.). *Políticas educacionais no Brasil: atores, embates e arenas em contexto democrático*. Belo Horizonte: Editora Selo FaE, 2024. p. 76-97.

4

Introdução

A *New Public Management*¹ como modelo de gestão idealizada no gerencialismo², tem como marco central a Gestão para Resultados (GpR) (Serra, 2008). A GpR traz como características: a orientação para resultados; o foco no cidadão-usuário; a eficácia e a eficiência; o estímulo à criatividade; a premiação por produtividade; a meritocracia; a desburocratização e simplificação de procedimentos e rotinas; a transparência dos processos decisórios; a responsabilização e o trabalho em equipe; a descentralização das ações; a centralização e o planejamento estratégico (Bresser-Pereira, 1997; Levy, 2002).

1 Gestão pública orientada para a obtenção de resultados, baseada no incentivo à criatividade e à inovação, mediante o contrato de gestão – instrumento pelo o qual se faz o controle sobre os órgãos descentralizados (Bresser-Pereira, 1997).

2 Segundo Newman e Clarke (2012), o gerencialismo como ideologia transporta do setor privado para os serviços públicos a exigência de desempenho, como se os funcionários públicos estivessem em um mercado competitivo, inserindo a lógica do mercado como tomada de decisão que privilegia a economia e a eficiência.

A partir dos anos de 1980, a lógica gerencial predomina na gestão pública de muitos Estados democráticos no âmbito internacional. Países como a Grã-Bretanha, a Nova Zelândia e a Austrália empreenderam uma drástica e profunda reforma gerencial nos seus processos administrativos. Nos Estados Unidos, o mesmo estilo de reforma ocorreu na década de 1990, assim como em outros países europeus e da América Latina, como Peru, Chile, Argentina e, principalmente, no Brasil (Bresser-Pereira, 1997; Abrucio, 2006).

No Brasil, assim como nos demais países com arranjo federativo, as mudanças decorrentes dos pressupostos da *New Public Management* não circundam apenas a União. Elas desdobram-se, para além do Governo Federal, aos Estados e Municípios. No caso de Minas Gerais, o estado implantou, a partir de 2003, a GpR como modelo de gestão para todas as entidades e todos os órgãos da administração direta e indireta, bem como estabeleceu o Acordo de Resultados (AR) como um instrumento de contratualização de resultados.

No âmbito da educação, o primeiro acordo de resultados entre o governador do estado e a Secretaria de Estado da Educação (SEE/MG) foi oficializado em 2007 por meio da assinatura do termo de 1ª Etapa do AR. A partir de 2008, essa etapa teve o desdobramento em uma 2ª Etapa, *Termo Acessório* ao AR de 1ª Etapa, reconhecido como Contrato de Resultados, pactuado entre a SEE/MG e os responsáveis pelas unidades administrativas, incluindo as escolas estaduais.

O objetivo deste capítulo é apresentar a análise dos efeitos³ do AR sobre os processos de gestão de escolas estaduais do estado de Minas Gerais por meio de pesquisa realizada com abordagem qualitativa e investigação bibliográfica, documental e de campo (Alvarenga, 2015).

O texto tem como intuito: primeiro descrever o conjunto de políticas públicas integradas de Minas Gerais, o Choque de Gestão de primeira, segunda e terceira

3 Por análise de efeito entende-se toda conduta ou acontecimento que se pode dizer que sofreu determinada influência de algum aspecto de um programa ou de um projeto (Cohen; Franco, 2008).

gerações (2003-2014). Esta exposição – que resulta de pesquisa documental realizada com a utilização da técnica de análise de conteúdo (Bardin, 1977) – foi conduzida de forma a favorecer a compreensão da proposta do AR, implantado nas escolas da Rede Estadual de Educação de Minas Gerais (REE/MG) em 2008. E, segundo, apresentar os efeitos da 2ª Etapa do AR sobre os processos da Gestão Escolar Democrática. Os efeitos apresentados decorrem do estudo de caso de duas escolas estaduais, na região Norte de Minas Gerais, acordadas na 2ª Etapa do AR com a SEE/MG (Alvarenga, 2015). Na coleta de dados, além da análise de fontes documentais nas escolas pesquisadas e a utilização da técnica de grupo focal com os membros do Colegiado Escolar, empregou-se o *modelo semiestruturado de entrevistas*, realizadas tanto com ex-diretores que atuaram na gestão escolar no período de 2005 a 2007, quanto com a equipe gestora atuante no período de 2008 a 2012 – diretores, vice-diretores e especialistas da educação básica. Para a análise dos dados coletados em campo utilizou-se a técnica de *análise de conteúdo*. O cotejamento dos fenômenos do período antes da contratualização de resultados (2005-2007) com os dados do período após a pactuação de metas ocorreu por meio da *análise comparada* (Sartori, 1981), com o uso do *modelo somente depois com grupo de comparação* (Cohen; Franco, 2008). Por fim, são feitas as considerações finais.

A lógica da gestão para resultados no sistema estadual de ensino: primeira, segunda e terceira gerações do choque de gestão

A Constituição Estadual de 1989, no que se refere ao planejamento público estadual, determina que se faça o planejamento das ações do Governo por meio do Poder Executivo, que encaminha à Assembleia Legislativa do Estado quatro projetos referentes ao planejamento e ao orçamento público (Minas Gerais, 1989). Dentre os planos, destaca-se o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) – instrumento de planejamento estratégico de longo prazo (Minas Gerais, 2003a).

O governador Aécio Neves, no seu primeiro mandato, de 2003 a 2006, ao elaborar o PMDI (2003-2020), inseriu no Estado de Minas Gerais o conhecido Programa Choque de Gestão de Primeira Geração, elemento catalisador da reforma administrativa

gerencial no Estado (Vilhena *et al.*, 2006). O PMDI de 2003 e sua versão atualizada em 2007 e 2011, legitima os ideais da Nova Gestão Pública (NGP) na perspectiva da GpR na forma de gerir o Estado (Alvarenga, 2015).

A GpR



é um marco conceitual de gestão pública ou privada, em que o fator resultado se converte na referência chave. [...] na esfera pública, a GpR se apresenta como uma proposta de cultura organizadora, mediante a qual se põe ênfase nos resultados e não nos processos e procedimentos (Serra, 2008, p. 27).

A primeira iniciativa de contratualização na gestão pública do Estado de Minas Gerais tem como marco legal a Lei n. 14.694, aprovada em 2003 e regulamentada pelo Decreto n. 43.675 do mesmo ano. A assinatura do termo de AR ocorreu pela primeira vez em 2004, entre o Governador do Estado e o Instituto Estadual de Florestas. Tais episódios marcaram a Primeira Geração do Choque de Gestão como ciclo experimental de contratualização de resultados.

Ainda que a SEE/MG não tenha pactuado metas com Governo no chamado ciclo inicial de contratualização apreende-se o lançamento da GpR na educação no diagnóstico do PMDI/2003, quando este documento remete às políticas dos anos 1990, ao ressaltar que “Minas foi o primeiro estado brasileiro a propor e implementar, na década de 1990, uma reforma educativa [...], a primeira no país com foco gerencial e não na ação pedagógica” (Minas Gerais, 2003a, p. 20). Como também nas diretrizes gerenciais focalizadas em resultados: i) reformar o aparato institucional do Estado com a introdução de um verdadeiro choque de gestão nas estruturas administrativas, possibilitando desburocratizar, racionalizar os gastos, monitorar e avaliar de forma mais eficaz as ações e os resultados das intervenções governamentais; ii) e comprometer-se com o conceito de desenvolvimento (Minas Gerais, 2003a).

Na lógica da GpR, “os avanços na educação deveriam ser obtidos, necessariamente, com ganhos de eficiência e com maior equidade na gestão do sistema estadual de ensino” (Pinto; Saraiva, 2010, p. 114). Esse direcionamento impunha à SEE/MG,

naquele período, implantar o novo padrão de gestão de arrocho fiscal no sistema educacional e, ainda assim, proporcionar uma melhor educação para um número maior de pessoas, com limitados recursos financeiros disponíveis e, ainda, melhorar os resultados no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e no Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública de Minas Gerais (Simave).

A fim de alinhar a gestão do sistema de ensino às diretrizes educacionais previstas no PMDI/2003, com foco nos resultados e não nos processos, a SEE/MG implementou políticas públicas que foram o alicerce da Gestão Gerencial nas escolas estaduais da REE/MG como: i) táticas para diminuir as diferenças regionais – definição de áreas geográficas prioritárias para uma intervenção estratégica; ii) padronização curricular dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio para alinhar as ações das escolas às estratégias do governo e responsabilizar os profissionais pelos resultados nas avaliações externas; iii) definição e padronização curricular para os anos iniciais do ensino fundamental com vistas à pactuação de metas entre o Governador do Estado e a SEE/MG, e desta com as unidades de ensino estadual, a fim de alcançar a meta *Toda criança lendo e escrevendo aos oito anos*; iv) alinhamento das ações e esforços individuais dos funcionários públicos às ações institucionais e desta com o planejamento estratégico, as políticas e os programas do Governo do Estado por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), em 2003, e o Plano de Carreira para os profissionais da educação, em 2004; V) reformulação do Simave com vistas a atender a contratualização de resultados; VI) Monitoramento de escolas estaduais e das Superintendências Regionais de Ensino (SRE) pela SEE/MG com foco nos resultados das regiões geográficas, até então com baixo desempenho (Alvarenga, 2015).

Na segunda Geração do Choque de Gestão, com o objetivo de efetivar a Reforma da Administração Estadual, o Governador Aécio Neves, no seu segundo mandato, de

2007 a 2010, instituiu o programa Estado para Resultados (EpR)⁴, com metodologias, estratégias e meios voltados para a eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas. O EpR estabelece oficialmente, por meio da Lei Delegada n. 112/2007 (Minas Gerais, 2007b), a GpR para todas as instituições da administração direta e indireta do Poder Executivo Estadual. A GpR em Minas integra vários mecanismos de gestão como planejamento estratégico, objetivos estratégicos e prioritários, contrato de resultado, *accountability*⁵, premiação por produtividade, centralização na formulação, desconcentração na execução, uso de sistemas de informação, controle social, considerados como estratégia gerencial para alcançar os resultados contratualizados gerando maior produtividade na gestão pública.

O AR, como dispositivo da GpR, mais proeminente na Reforma da administração pública mineira, constituiu-se como um contrato de gestão (Alvarenga, Oliveira, 2015), formalizado por meio da pactuação de metas e do alinhamento entre a estratégia governamental definida no PMDI e a estratégia de cada um dos Sistemas Operacionais, assim como dos órgãos, entidades e unidades vinculados. O AR de 2008, que ainda vigorava no período do Governo Anastasia, de 2011 a 2014, foi regulamentado pela Lei n. 17.600/2008 e pelos Decretos n. 44.873/2008 e n. 45.941/2012. De acordo com essa legislação, o AR deve incluir: mecanismos de controle e sanção, tais como resultados a serem alcançados por meio de indicadores; metas e ações, com prazos de execução e meios de apuração objetivamente definidos; direitos, obrigações e responsabilidades do acordante e do acordado; condições para revisão, renovação, prorrogação e rescisão; sistemática de acompanhamento, controle e avaliação; premiação por desempenho (Minas Gerais, 2008a). O AR propõe, desse modo, alinhar o planejamento estratégico do Governo Estadual com as ações dos órgãos da Administração acordados, premiando servidores que cumpram as metas pactuadas.

⁴ Coordenado pelo então vice-governador, Antônio Augusto Junho Anastasia, atuou como uma consultoria de acompanhamento e avaliação das ações governamentais, com o objetivo de garantir o alcance das metas pactuadas entre os sistemas operacionais e o Governo do Estado (Alvarenga, 2015).

⁵ Neste trabalho, o termo *accountability* será utilizado com o sentido de responsabilização (Andrade, 2008).

Conforme determinação do Art. 2º do Decreto n. 44873, de 14 de agosto de 2008, a contratualização de resultados na gestão pública do Estado se desdobra em duas etapas, o que o diferencia do AR formalizado no período de 2004 a 2007. Na primeira etapa é pactuada a estratégia do Governo definida no PMDI, desdobrada no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), com foco nos grandes resultados a serem perseguidos por cada sistema operacional; na segunda etapa, é pactuado o desdobramento da estratégia de Governo em um conjunto de ações e indicadores representativos do papel de cada uma das equipes de trabalho dos órgãos e entidades da Administração Pública no alcance da estratégia de Governo. As duas etapas representam um processo uno de estabelecimento de objetivos e metas para cada órgão e entidade da administração pública, sendo a assinatura da primeira etapa condição para a celebração da segunda etapa (Minas Gerais, 2008b). A Primeira Etapa do AR é formada por quatro conjuntos de metas: Resultados Finalísticos, Projetos Estruturadores, Agenda Setorial do Choque de Gestão e Indicadores de Racionalização do Gasto. A Segunda Etapa é composta por um conjunto de metas por equipe de trabalho, desdobrada do mapa estratégico de cada um dos órgãos e entidades.

O Prêmio por Produtividade (PPI), regulamentado no Estado pela mesma legislação do AR, é, assim como este, um mecanismo da GpR e tem como objetivo premiar os funcionários públicos estaduais dos órgãos e unidades administrativas que firmaram o contrato de resultados com o Governador do Estado. Tem direito de receber o PPI os funcionários em efetivo exercício em órgãos ou entidades que implementem a Avaliação Institucional entendida, nas políticas públicas educacionais, como Avaliação por Produtividade da SEE/MG e a Avaliação Individual da equipe de trabalho (Alvarenga, 2015). Nessa perspectiva, o AR e o Prêmio por Produtividade sinalizaram para a quase totalidade dos servidores públicos estaduais quais as contribuições esperadas para a estratégia do Governo e qual deve ser o seu foco de atuação no dia a dia. Em 2008 e 2009, a pactuação de metas por equipe alcançou 99,7% dos servidores estaduais, materializando a “universalização” do novo modelo de gestão pública (Vilhena, 2011).

A Secretária de Educação Vanessa Guimarães Pinto, pactuou a primeira contratualização de resultados da área Educação de Qualidade com o Governador do Estado, em 2007. Contrato oficializado mediante a assinatura de ambas as partes do Acordo de Resultados, datado de 20 de junho de 2007. Desde então, anualmente, até o ano de 2014, a SEE/MG assina a Primeira Etapa do Acordo de Resultados – Sistema de Educação com o Governador do Estado. Constituíam-se como objeto de pactuação em 2007: a) resultados finalísticos; b) execução dos projetos estruturadores; c) execução da agenda setorial do Choque de Gestão; d) racionalização do gasto; e) melhoria do desempenho (Minas Gerais, 2007c).

Por determinação do Decreto n. 44.873, de 14 de agosto de 2008, e do próprio AR do Sistema da Educação, a SEE/MG, em 2008, desdobra o AR do sistema educacional em uma 2ª Etapa do AR, instrumento pactuado entre a SEE/MG e os responsáveis pelas unidades administrativas⁶ (Minas Gerais, 2008b, 2008c). A primeira etapa ocorre em nível sistêmico, focalizada em resultados de impacto para a sociedade; e a segunda em nível de equipes, dentro de cada órgão de responsabilidade interna de cada instituição (Alvarenga, Oliveira, 2015). A partir de 2008, a REE/MG passa a ser orientada para resultados e a utilizar os mecanismos de gestão nele inseridos: contratualização de resultados; premiação por produtividade; alinhamento estratégico; responsabilização e controle social na gestão do sistema e das unidades escolares da REE/MG.

Na Terceira Geração do Choque de Gestão, a Lei n. 20.008, de 4 de janeiro de 2012, institui o planejamento estratégico direcionador da gestão do Governador Anastasia (2011-2014), o PMDI (2011-2030). A lei alia a Gestão para a Cidadania à GpR – consolidando, assim, a GpR na gestão pública mineira (Minas Gerais, 2011a) – ao propor a gestão pública com base na premissa de que o Estado deve operar em parceria com a sociedade e ter como pilar a gestão com foco no cidadão, mas sem negligenciar o equilíbrio fiscal – foco do PMDI/2003 – e buscar maior produtividade e qualidade do gasto público, com vista à produção de mais e melhores resultados para a população – enfoque do PMDI/2007.

⁶ Constituem-se, pelas unidades centrais da SEE/MG, as Superintendências Regionais de Ensino e as Escolas Estaduais (Minas Gerais, 2008d).

O conteúdo do PMDI/2011, comparado com os planos da primeira e da segunda Geração do Choque de Gestão, é o documento que mais evidencia os mecanismos da GpR na área da educação, pois utiliza claramente os pressupostos da GpR, tais como o uso dos resultados educacionais, a produtividade, a premiação, a transparência, a prestação de contas à sociedade, a responsabilidade pública e a gestão democrática, destacados como valores a serem perseguidos pela gestão educacional, sob a concepção da responsabilização social.

A reforma no sistema de ensino, motivada pela Reforma da Gestão Pública em Minas Gerais, com todos os seus elementos relacionados nos documentos oficiais do Governo do Estado, efetivou-se por meio do Plano Decenal de Educação do Estado de Minas Gerais, instituído pela Lei n. 19.481, de 12 de janeiro de 2011 (PDEMG/2011). Neste plano estão contidas as diretrizes, as metas e as ações estratégicas da educação para o período de 2011 a 2020. Nele foram incluídas as premissas da GpR implantadas no sistema educacional pelos PMDI de 2003, 2007 e 2011: a ideia de indicador finalístico e resultados assumida nas metas com foco nos resultados dos ensinos fundamental e médio; o PPI; mecanismos de transparência e publicidade dos atos; e premiação por mérito (Minas Gerais, 2011c).

O acordo de resultados na gestão das escolas da Rede Estadual de Minas Gerais

A 2ª Etapa do AR, como consta nos contratos do AR, é parte integrante e subsidiária à 1ª Etapa do AR estabelecido entre o Governador do Estado de Minas Gerais e a SEE/MG. Este instrumento de gestão tem por objeto a pactuação de resultados e o cumprimento de metas específicas para cada equipe de trabalho acordada; e por objetivo viabilizar a estratégia governamental da SEE/MG, pactuadas na 1ª etapa e expressas no PMDI (Minas Gerais, 2008c). De tal modo, a equipe gestora das escolas estaduais, ao assinar o contrato de gestão, assume a responsabilidade de melhorar o desempenho dos alunos e, conseqüentemente, elevar os resultados das escolas nas avaliações externas estaduais e nacionais. A SEE/MG, com o objetivo de alcançar altos resultados no SAEB e no Simave, que fugissem da chamada “velha fórmula” de se investir apenas na infraestrutura e equipamentos, transferiu para a equipe gestora da escola, por meio da contratualização de resultados, a competência de gerir os processos educativos e alinhar as condições e as realidades internas da escola às estratégias do Governo Estadual (Pinto; Saraiva, 2010).

De acordo com Alvarenga (2015), os contratos da 2ª Etapa do AR, relativos ao período de 2008 a 2013, analisados, têm em comum em seus conteúdos, assim como os PMDI, elementos da GpR, tais como: pactuação de resultados finalísticos; transparência; uso de novas tecnologias; publicidade; premiação e ampliação das autonomias gerencial orçamentária e financeira do acordado; controle social e estatal; alinhamento do trabalho da escola às estratégias do governo; motivação e comprometimento dos profissionais da educação com a GpR; ampliação da participação da comunidade escolar; o compartilhamento de decisões e de responsabilidade; responsabilização dos agentes educacionais; e a prestação de contas à sociedade mineira.

O pagamento do PPI está previsto em todos os instrumentos de pactuação da 2ª Etapa do AR e tem como objetivo estimular os servidores públicos da Educação a alcançar ou ultrapassar as metas pactuadas na 2ª Etapa do AR, além de gratificar os servidores em efetivo exercício na SEE/MG – com previsão expressa de pagamento de Prêmio por Produtividade para aquele que obtenha resultado satisfatório na Avaliação de Desempenho Institucional –, e realizar de forma permanente a ADI de seus servidores.

A contratualização de resultados entre escolas estaduais e SEE/MG ocorre através da assinatura do Plano de Metas pelo gestor da escola, por meio do qual firmam-se os indicadores de resultados e as metas a serem alcançadas pela escola. Ao pactuar os resultados finalísticos, a equipe gestora se obriga a alcançar as metas projetadas para a escola e responsabiliza socialmente os profissionais da educação pelos resultados a serem publicizados. O AR da 2ª Etapa de contratualização, originador do Plano de Metas, é composto pelos indicadores: avaliação da SEE/MG na 1ª Etapa do AR; avaliação da SRE na 2ª Etapa do AR; percentual de alunos, ao final de cada etapa da educação básica, no nível recomendável de leitura, Português e Matemática; aumento da proficiência média em leitura, Português e Matemática; e correção da distorção idade-série. A responsabilização da equipe de trabalho das escolas estaduais ocorre pela competição administrada, ranqueamento de resultados realizado pela SEE/MG que, segundo o conteúdo dessas políticas públicas, visa a excelência da educação em todo o estado de Minas Gerais (Alvarenga, 2015). As unidades escolares, ao contratualizar resultados com a SEE/MG, se comprometem com os objetivos estratégicos previstos no PMDI: melhorar a escolaridade média da população; erradicar o analfabetismo; acelerar

a aprendizagem e os índices de proficiência em todos os níveis; reduzir as disparidades regionais de aprendizado; ampliar a oferta e aumentar a qualidade do ensino médio e profissional. As metas propostas no Plano de Metas devem ser alcançadas com maior responsabilização dos funcionários e gestores das escolas pelos resultados e por meio do controle social e estatal (Minas Gerais, 2011b, 2012c, 2013).

Em 2012, a SEE/MG consolida definitivamente a GpR na gestão escolar ao definir as diretrizes para a organização e o funcionamento do ensino nas escolas da REE/MG por meio da Resolução n. 2.197, de 26 de outubro de 2012. Assim, como no PDEMG/2011, a Resolução n. 2.197/2012 agrupa vários mecanismos da GpR como alinhamento às estratégias do Governo, foco nos resultados, transparência e publicidade dos atos (Minas Gerais, 2012d). O AR, como ferramenta da gestão pública na gestão das escolas estaduais, substitui o controle de procedimentos e processos por controle de resultados.

Os efeitos da contratualização de resultados nos processos da gestão escolar

A comparação da análise dos princípios democráticos nas dimensões pedagógica, administrativa e financeira da gestão de escolas estaduais no Norte de Minas Gerais antes do AR – no período de 2005 a 2007, com a condição autônoma da equipe gestora e participativa da comunidade escolar das escolas pesquisadas no período de 2008 a 2012, após a contratualização de resultados – possibilitou relacionar os efeitos da 2ª Etapa do AR aos processos gerenciais das escolas pesquisadas. A referida análise aponta três níveis de efeitos sobre a gestão escolar: primeiramente os *efeitos previstos* no conteúdo das políticas públicas educacionais, evidenciados nos processos da gestão das escolas pesquisadas; em seguida, os *efeitos não previstos* na configuração dos instrumentos de contratualização, mas identificados como mudanças ocorridas após a pactuação de metas pelas escolas estaduais pesquisadas; e, por fim, os *efeitos da accountability* (Alvarenga, 2015).

Como *efeitos previstos* têm-se na gestão escolar: um novo modelo de gestão escolar – a GpR, com foco nos resultados e não nos meios e processos pedagógicos; a 2ª Etapa do AR como contrato coletivo de resultados entre a SEE/MG e as escolas

estaduais; a assinatura do Plano de Metas pelo Diretor da escola e um representante do Colegiado Escolar – pactuação de indicadores finalísticos da SEE/MG com as escolas; o uso dos resultados do Simave/Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica (PROEB) como instrumento de responsabilização, gratificação e avaliação dos profissionais; o emprego do Prêmio por Produtividade como estímulo ao comportamento profissional para alcance ou superação das metas acordadas; a implementação de projetos estruturadores a fim de alinhar as atividades da escola às estratégias do governo; a desconcentração de ações da SEE/MG para a gestão escolar, como a avaliação de desempenho institucional/individual, o controle da vida funcional dos servidores lotados na escola e aplicação dos recursos financeiros; a centralização do poder decisório das escolas na SEE/MG; a obrigatoriedade de planejamento estratégico anual após a divulgação dos resultados do Simave – Plano de Intervenção Pedagógica (PIP); a obrigatoriedade de publicidade da pactuação e dos resultados alcançados – fixação, pelo Governo do Estado, de placa com os resultados do IDEB nas escolas e realização de assembleias para divulgar e analisar os resultados do Simave; e o exercício do controle por resultados através do Plano de Metas, do PIP e do monitoramento das ações nele previstas pelos Analistas Pedagógicos do PIP II/Currículo Básico Comum (CBC) da SEE/MG e das SRE, *in loco* nas escolas.

Considerando os riscos de distorção dos benefícios da contratualização de resultados pelas organizações implementadoras, o Prêmio por Produtividade, no conjunto de efeitos denominado *gaming*⁷, causou os seguintes efeitos não previstos: estreitamento do currículo escolar pelo uso da matriz de referência do PROEB nas Disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, avaliadas no Simave/PROEB; “treinamento” sistemático dos alunos com base nos descritores do PROEB; monitoramento do trabalho dos professores de Português e de Matemática, do 9º ano do Ensino Fundamental, pelos Analistas Pedagógicos do Programa de

⁷ Jogo. Deriva da adoção de estratégias pelas escolas que podem alterar os resultados sem, contudo, mudar a qualidade do ensino ministrado, como “treinar e motivar os estudantes para os testes ou excluir dos exames alunos de baixa proficiência”(Fernandes; Gremaud, 2009, p. 223-224).

Intervenção Pedagógica (PIP II/CBC), da SEE/MG e das SRE, para garantir o foco da equipe nos resultados pactuados; uso de itens das avaliações externas nas avaliações internas com o objetivo de “treinar” os alunos para os testes do PROEB; premiação e tratamento diferenciado e especial dos alunos para realização dos testes.

No conjunto de risco das políticas públicas educacionais baseadas na contratualização, premiação e *accountability*, denominado *distorção de incentivos*, tem-se o efeito mais ultrajante da contratualização de resultados nas escolas pesquisadas no Norte de Minas: a seleção velada, extraoficial, de alunos para matrículas nas escolas. A escolha de alunos foi um efeito causado, especialmente, pelo Prêmio por Produtividade, quando os chamados clientes – usuários da escola pública, como denominados nos PMDI – passaram a ser selecionados dentro do próprio sistema de ensino público estadual, como garantia de maiores e melhores resultados, e, conseqüentemente, no recebimento de maior percentual do bônus pela equipe de trabalho em município onde há mais de uma escola estadual, como relata o ex-diretor de uma das escolas pesquisadas em Alvarenga (2015):

“

[...] ter bons alunos é ter bons resultados. Então, o que você fizer para que a escola tenha bons resultados, você vai ter uma escola filezinha. Agora, desculpe eu falar isto, que é até um pecado, mas aquele restolho, o fraco que não tem educação, o João-ninguém fruto do capitalismo selvagem, vai para as escolas fracas. Porque para os que querem mudar de escola, a matrícula é em fevereiro, e para estes a escola não tem vaga, já está cheia. Aí eu tinha liberdade para dizer: não tem vaga. [...] Tem que incluir, mas eu estava no sistema [...]. Eu fiz o jogo, mas joguei muitas pessoas à margem. Muitos alunos fazendo tratamento, querendo sair das drogas, eu fiz sair da escola [...]. Queria ter uma escola boa; o sistema é assim. O sistema é muito cruel. Aí entra o prêmio. O primeiro incentivo era selecionar o aluno e depois o Prêmio por Produtividade. Selecionando o aluno, eu tinha o prêmio (Alvarenga, 2015, p. 215).

As escolas lançam mão de várias estratégias para ganhar o jogo: treinar, motivar, excluir estudantes com baixo nível de desempenho dos testes e impedir a matrícula de estudantes socialmente vulneráveis. Contudo, a partir de 2011 e no decorrer de

2012 e 2013, nas escolas pesquisadas, o prêmio perdeu o seu valor como mecanismo de estímulo e passou a causar: mal-estar ou indiferença nos profissionais em relação à sua proposta de incentivo devido a descontinuidade das políticas públicas da SEE/MG; imposição de metas pela SEE/MG; desconhecimento, pelos acordados, das fórmulas de cálculo para pagamento do prêmio; independência entre os resultados do PROEB e os resultados alcançados no IDEB para o cálculo do bônus pago pelo Estado; insignificância do valor do Prêmio frente ao sentimento de desvalorização e das condições precárias de trabalho dos profissionais das escolas; uso dos resultados pelo Governo como propaganda política nos meios de comunicação; e indefinição de data para pagamento e parcelamento do bônus.

Além dos efeitos previstos e não previstos, ligados aos mecanismos de gestão contidos na contratualização de resultados pela SEE/MG com as escolas estaduais pesquisadas – como os do Prêmio por Produtividade e da publicação dos resultados –, tem-se a ampliação do controle estatal e social do trabalho pedagógico das escolas. O controle estatal ocorre por meio da ampliação do controle burocrático/normativo da gestão pedagógica pela SEE/MG através da padronização curricular (Currículo Básico Comum), sua conexão com as avaliações externas (Simave/PROEB), normatização da avaliação contínua e progressiva como garantia dos resultados no IDEB; da ampliação do controle hierárquico, além do Inspetor Escolar, faz-se através do monitoramento *in loco* por Analistas Pedagógicos e Educacionais; do controle por resultados, da vinculação das avaliações internas às externas por meio do Programa de Avaliação da Educação (PAAE); da definição de metas de proficiência e nível de desempenho dos alunos sem a participação da equipe de trabalho das unidades escolares. O controle social advém da obrigatoriedade, por meio de normativas da SEEMG, da comunidade escolar se organizar em órgãos colegiados, comissões, assembleias e reuniões. Como afirma Alvarenga (2015), as premissas de Reformas Educacionais com base na *New Public Management*, de descentralização, ampliação de participação e de autonomia podem impor, por meio de estratégias padronizadas às escolas, uma autonomia decretada, oferecida ou uma autonomia como ficção legal e/ou mesmo transferida à escola como tecnologia de governo.

O controle estatal da dimensão pedagógica das escolas pesquisadas, como mecanismo da GpR pela SEE/MG, implica efeitos secundários, como o planejamento pedagógico formal e controlador; o determinismo pedagógico – que apregoa que o diagnóstico e a intervenção são fatores proeminentes para a melhoria dos resultados da escola; a demissão passiva dos profissionais da educação básica da luta pela autonomia pedagógica; o esvaziamento da função da escola como espaço de reflexão e formação crítica; a alienação do trabalho educativo – o professor deixa de ser o sujeito ativo do processo de ensino/aprendizagem e passa a ser tarefeiro; a educação como reprodução – a SEE/MG como elite pensante e a equipe de trabalho nas escolas da REE/MG como unidades executoras; a nova proposta de educação com base na avaliação, intervenção e resultado; o esvaziamento do Projeto Político Pedagógico (PPP) como documento político da escola, dando espaço para o planejamento estratégico como solução imediata da falta de resultados da escola. Na dimensão administrativa, têm-se os seguintes efeitos da 2ª Etapa do AR: redução do quadro de recursos humanos; obrigatoriedade da autoavaliação, com a utilização do instrumento de avaliação do Prêmio Nacional de Referência em Gestão Escolar; ampliação da participação instrumental da comunidade nos processos da gestão escolar, por meio de criação legal de espaços de participação pela SEE/MG; responsabilização da gestão da vida profissional dos funcionários sem capacidade de decisão dos processos de seleção e gerenciamento da carreira.

A ampliação da participação instrumental da comunidade escolar se deve à obrigação de obter os resultados acordados e à desconcentração de ações administrativas e financeiras para a responsabilidade da gestão escolar, o que tornou obrigatórias a formação de várias comissões permanentes e/ou temporárias no âmbito da escola e a realização de reuniões e assembleias, além do Colegiado Escolar e do Conselho de Classe, que já existiam anteriormente às propostas de contratualização de resultados. A ampliação da participação proporcionada não foi uma participação real, mas simbólica; não uma participação de tipo voluntário-afetiva, mas voluntário-provocada. A participação ampliada, após as escolas acordarem os resultados com a SEE/MG, não teve o objetivo de liberação e igualdade para conquista de uma participação real, mas para a manutenção de uma posição de controle decomposta no aspecto mais elegante do poder: a propagação de democracia participativa sem garantia do princípio de

autonomia. A obrigação de participação passiva da comunidade escolar em órgãos, comissões, reuniões e assembleias, para execução de atividades atreladas às decisões governamentais, ganha contorno de controle, arquitetado como princípio democrático, e de desconcentração de ações da SEE/MG para órgãos hierarquicamente inferiores, apenas executores de ações (Alvarenga, 2015).

Quanto aos efeitos da responsabilização prevista no instrumento de gestão da 2ª Etapa do AR sobre a gestão das escolas selecionadas, a pesquisa indica que a responsabilização, em decorrência da contratualização dos resultados, dos profissionais das escolas estaduais pesquisadas apresentou: vinculação dos resultados da equipe de trabalho à Avaliação de Desempenho Individual, levando o profissional a obter bons resultados de aprendizagem dos alunos evidenciados pelas avaliações do PROEB; vinculação da Avaliação de Desempenho Individual à avaliação de produtividade da equipe, referente aos resultados pactuados na 2ª Etapa do AR; monitoramento *in loco* das escolas estaduais pesquisadas por meio de cobrança de resultados realizada pelo monitoramento aos docentes que trabalham com os conteúdos curriculares de Português e Matemática das turmas a serem avaliadas no ano em curso pela equipe do PIP II/CBC; responsabilidade social, uso da comunidade escolar para manter os serviços e os funcionários públicos sob controle; obrigatoriedade de produzir resultados com eficácia, eficiência e efetividade.

Considerações finais

Neste capítulo, apresentamos a decorrência dos estudos sobre os efeitos da contratualização de resultados na Gestão das escolas estaduais da SEE/MG, no período de 2003 a 2014. Os efeitos do AR sobre os processos da gestão escolar foram caracterizados como *efeitos previstos*, *não previstos* e de *accountability*. Como efeitos previstos a pesquisa apresenta a GpR, como novo modelo de gestão escolar; contratualização de resultados; uso do Simave como ferramenta de responsabilização, bonificação dos profissionais e composição da ADI; premiação por produtividade; alinhamento das atividades da escola às estratégias do governo; desconcentração de ações da SEE/MG para a gestão escolar; planejamento estratégico; publicidade; controle por resultados. Como efeitos não previstos foram identificados o *gaming*; a distorção de incentivos; a ampliação do controle burocrático e hierárquico; a inclusão do controle social. Os efeitos da *accountability* se relacionam à vinculação dos resultados

da equipe de trabalho, à ADI e à avaliação de produtividade da equipe, ao controle hierárquico do trabalho docente e à obrigatoriedade de a escola produzir resultados.

A pesquisa aponta ainda que a 2ª Etapa do AR – mesmo tratando-se de um forte instrumento de responsabilização, incentivo, ampliativo de autonomia gerencial contida nas premissas da *New Public Mangement* – demonstrou-se ineficaz para ampliar a autonomia dos gerentes educacionais, assim como incentivar e responsabilizar a equipe de trabalho nos processos da gestão escolar. A falta de autonomia da gestão escolar, anterior à contratualização de resultados; as condições precárias de trabalho dos profissionais; a distorção da função da escola como espaço de reflexão e formação crítica, que provoca a alienação dos profissionais no trabalho educativo, conduzindo-os a destituir-se do sujeito ativo do processo pedagógico e assentir-se a executor de planos pré-elaborados; a educação como reprodução – órgão central desconcentrador de ações e escolas como executoras; e a substituição do PPP pelo planejamento estratégico para obtenção de resultados podem ser prováveis impeditivos para os efeitos de carácter prático de processo de *input* das política centradas na prática de contratualização de resultados, *accountability* e premiação.

Após quase duas décadas da primeira contratualização de resultados na REE/MG, os efeitos desejados e não desejados desta política não podem ser desconsiderados no debate público sobre os desafios da educação brasileira, em especial do sistema de ensino mineiro. Pois, apesar da nefasta experiência das escolas com o contrato de resultados e seus efeitos sobre a gestão escolar aqui apresentados, ainda estamos diante do paradoxal pressuposto da NPM no campo educacional com sua capacidade de conquistar mentes de profissionais do alto escalão do governo, com suas políticas *top down* para as escolas.

Considera-se igualmente importante destacar os limites de um modelo de gestão que, com sua lógica de mercado, constrange os profissionais da educação para atingir metas complexas, em contextos profundamente desiguais sem a garantia da equidade propalada no conteúdo das políticas públicas estaduais. Essa prática de gestão em Minas Gerais abre um leque de oportunidades para realização de novas pesquisas sobre as atuais políticas públicas educacionais centradas na prática de definição de metas, *accountability* e premiação.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. Contratualização e organizações sociais: reflexões teóricas e lições da experiência internacional. *Debates GV Saúde*, SP: FGV, v. 1, p. 24-27, 2006.

ALVARENGA, Eldaronice Queiroz de. *Efeitos do acordo de resultados na gestão das escolas estaduais da região norte do estado de Minas Gerais*. 2015. 278 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

ALVARENGA, Eldaronice Queiroz de; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. Aportes para análise dos sistemas estaduais de ensino: a contratualização da gestão. In: SOUZA, D. B. de; DUARTE, M. R. T.; OLIVEIRA, R. de F. (org.). *Sistemas Educacionais: concepções, tensões, desafios*. São Paulo: Edições Loyola, 2015. p. 123-138.

ANDRADE, Eduardo de Carvalho. *School Accountability no Brasil: experiências e dificuldades*. *Revista de Economia Política*, v. 28, n. 3, p. 443-453, jul./set. 2008.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRESSER-Pereira, Luiz Carlos. A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Administração Federal e Reforma do Estado*, 1997. 58 p.

COHEN, Ernesto.; FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

FERNANDES, Reynaldo; GREMAUD, Amaury. Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas. In: VELOSO, F. et al. (org.). *Educação Básica no Brasil: construindo o país do futuro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 213-238.

LEVY, Evelyn. O fortalecimento institucional do Núcleo Estratégico. In: *Balanço da Reforma do Estado no Brasil: a Nova Gestão Pública*. Brasília: MP, SEGES, 2002. p. 37-46.

MINAS GERAIS. *Constituição do Estado de Minas Gerais*. 14. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1989. 276p.

MINAS GERAIS. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2003-2020. *Secretaria de Planejamento e Gestão*. Belo Horizonte, 2003a.

MINAS GERAIS. Lei n. 14.694, de 30 de julho de 2003. Disciplina a avaliação de desempenho institucional [...]. *Assembleia Legislativa de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 2003b.

MINAS GERAIS. Decreto n. 43.675, de 4 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a avaliação institucional [...], de que trata a Lei n. 14.694, de 30 de julho de 2003. *Assembleia Legislativa de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 2003c.

MINAS GERAIS. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2007-2023. Belo Horizonte, 2007a.

MINAS GERAIS. Lei Delegada n. 112, de 5 de janeiro de 2007. Dispõe sobre a organização e a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. *Assembleia Legislativa de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 2007b.

MINAS GERAIS. Acordo de Resultados que entre si celebram o Governador do Estado de Minas Gerais e a Secretaria de Estado da Educação [...] de Fazenda. Belo Horizonte, 20 de junho de 2007c.

MINAS GERAIS. Lei n. 17.600, de 1º de julho de 2008. Disciplina o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências. *Assembleia Legislativa de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 2008a.

MINAS GERAIS. Decreto n. 44.873, de 14 de agosto/2008. Regulamenta a Lei n. 17.600, de 1º de julho/2008, disciplina o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade [...]. *Assembleia Legislativa de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 2008b.

MINAS GERAIS. *Acordo de Resultados: 1ª Etapa do Sistema de Educação*. Belo Horizonte, 2008c.

MINAS GERAIS. *Acordo de Resultado: 2ª Etapa do Sistema de Educação. Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 2008d. *Acordo de Resultados – 2ª Etapa [...]* Belo Horizonte, 31 de julho de 2008d.

MINAS GERAIS. *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado: Gestão para a Cidadania*. 2011-2030. Belo Horizonte, 2011a.

MINAS GERAIS. *Acordo de Resultado: 2ª etapa. Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais*. Belo Horizonte. Maio de 2011b. II Termo Aditivo à 2ª Etapa do Acordo de Resultados [...]. Belo Horizonte, 31 de maio de 2011b.

MINAS GERAIS. Lei n. 19.481, de 12 de janeiro de 2011. Institui o Plano Decenal de Educação do Estado de Minas Gerais (PDEMG). *Assembleia Legislativa de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 2011c.

MINAS GERAIS. Lei n. 20.008, de 4 de janeiro de 2012. Atualiza o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI - e dá outras providências. *Assembleia Legislativa de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 2012a.

MINAS GERAIS. Decreto n. 45.941, de 29 de março de 2012. Altera o Decreto n. 44.873, de 14 de agosto de 2008 [...]. *Assembleia Legislativa de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 2012b.

MINAS GERAIS. Acordo de Resultado: 2ª etapa. *Sistema Operacional de Educação*. Belo Horizonte 2012. 2ª Etapa do Acordo de Resultados [...]. Belo Horizonte, 27 de abril de 2012c.

MINAS GERAIS. Resolução SEE n. 2.197, de 26 de outubro de 2012. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do ensino [...]. *Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 2012d.

MINAS GERAIS. Acordo de Resultado: 2ª etapa. *Sistema Operacional de Educação*. Belo Horizonte 2013. 2ª Etapa do Acordo de Resultados [...]. Belo Horizonte, 2013.

NEWMAN, Janet.; CLARKE, John. Gerencialismo. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012.

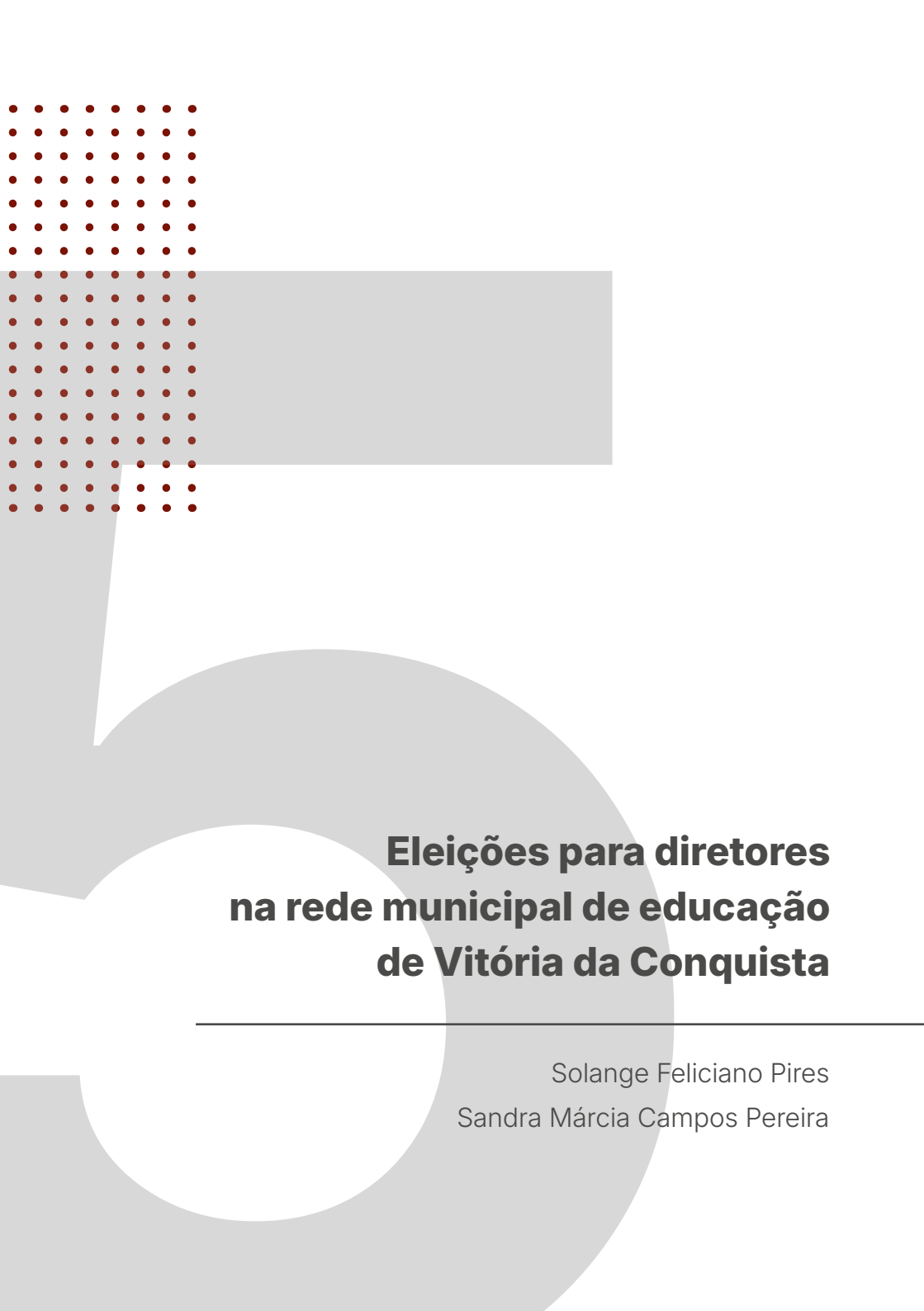
PINTO, V. G.; SARAIVA, J. A. F. Gestão por Resultados na Educação: monitoramento e avaliação de projetos educacionais. In: GUIMARÃES, Tadeu Barreto; PORDEUS, Iran Almeida; CAMPOS, Eder Sá Alves (org.). *Estado para Resultados: avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 113-134, 2010.

SARTORI, Giovanni. *A política: lógica e método nas Ciências Sociais*. Brasília: UnB, 1981.

SERRA, Albert. Modelo aberto de gestão para resultados no setor público. Natal: SEARH/RN, 2008.

VILHENA, Renata et al. (org.). *O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. 363 p.

VILHENA, Renata. Flexibilidades na Gestão: a experiência de Minas Gerais. In: IV CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2011, Brasília. Painel 35/126 - Concessão de flexibilidades na gestão: pequenos avanços, grandes resistências, impactos nos resultados. Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração, 25 a 27 de maio de 2011.



Eleições para diretores na rede municipal de educação de Vitória da Conquista

Solange Feliciano Pires
Sandra Márcia Campos Pereira

Como citar este capítulo

PIRES, Solange Feliciano; PEREIRA, Sandra Márcia Campos. Eleições para diretores na rede municipal de educação de Vitória da Conquista. In: ARAÚJO, Eduardo Santos; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima; SILVA, Daniel Eveling da (Org.). *Políticas educacionais no Brasil: atores, embates e arenas em contexto democrático*. Belo Horizonte: Editora Selo FaE, 2024. p. 98-117.

5

Introdução

A gestão democrática da educação pública, bandeira de luta dos movimentos ligados à educação nos anos de 1980, torna-se princípio assegurado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Art. 206, VI), como resultado de embates entre setores defensores da educação pública e representantes da iniciativa privada, necessitando de regulamentação sobre este princípio, presente na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei n. 9394/1996.

Entre os instrumentos da gestão democrática da educação, as eleições para diretores de escolas se colocam como um dos principais elementos para romper com a relação autoritária e clientelista imposta pela indicação política para a

função (Mendonça, 00; Paro, 2016).¹ O objetivo deste capítulo é discutir os processos de constituição das eleições para diretores da rede municipal de ensino de Vitória da Conquista, Bahia. De natureza qualitativa, adotamos como procedimentos metodológicos para este estudo a análise bibliográfica e documental. A documentação normativa utilizada foi produzida em âmbito nacional e do município estudado. Segundo Lüdke e André (1986), os documentos constituem uma fonte poderosa de onde podem ser retiradas evidências que fundamentam afirmações e declarações do pesquisador. Representam, ainda, uma fonte “natural” de informação, pois surgem em um determinado contexto e fornecem informações sobre o momento de sua formulação e os interesses ali expostos. O recorte temporal deste estudo abarca o período de 1988 a 2021, quando ocorreu a primeira eleição para diretor de escola do município estudado e a data do último pleito eleitoral, englobando todo o período histórico das eleições para diretores escolares.

Gestão democrática da educação: diálogo com autores da área

Após um longo período de ditadura civil-militar no Brasil, a década de 1980 iniciou-se com intensa mobilização social por mudanças. No que tange a educação, uma das bandeiras de luta era a gestão democrática, que abarcava entre suas principais reivindicações a eleição direta para escolha de diretores escolares (Mendonça, 2000; Paro, 1986).

Diante do contexto de mobilização social, de redemocratização do país, de disputas travadas durante a assembleia constituinte e, finalmente, da promulgação da Constituição (CRFB/1988), o princípio da gestão democrática da educação

1 “Se, de um lado, tem-se como vantajoso o esmero das lutas sociais no intuito de assegurar a legalidade dos processos de escolhas de diretores das unidades escolares, de outro, no contexto dos anos de 1988 aos dias atuais, a regulamentação do instituto das eleições diretas nas escolas já se revestia de matéria extemporânea e marcada pelo anacronismo dessa pauta reivindicatória, visto que, no mês de setembro do ano de 1988, quando ainda vigia a outorgada Constituição do Brasil de 1967, o STF, pela primeira vez, com fundamento no Art. 95, §2º, decidiu sobre a inconstitucionalidade da escolha de diretores mediante eleição direta com participação da comunidade escolar, pois competia ao Chefe do Poder Executivo a liberdade para nomear ou exonerar a qualquer tempo”(Corrêa, 2020, p. 974).

é assegurado na Carta Magna (artigo 206, VI). Destacamos a importância dessa normativa constitucional, sobretudo pelo seu caráter inédito, uma vez que *Gestão Democrática* aparece pela primeira vez como um princípio. Por se tratar de um princípio legal constitucional, deve ser diretriz para as demais normatizações, devendo ser respeitado como referência para legalizar outras normas que sejam desdobramentos dessa.

No que tange especificamente as eleições para diretores escolares, o Plano Nacional de Educação (PNE), Lei n. 13005/2014, na meta 19, que trata da gestão democrática, estabelece mecanismos para assegurar a eleição para provimento da função de diretor, embora atrelada a questões técnicas. Cabe destacar que subordinar a escolha do diretor, pela consulta pública a comunidade escolar, a critérios técnicos de mérito e desempenho pode limitar as escolhas pela comunidade escolar. Para o monitoramento do PNE a forma de nomeação dos diretores escolares é um dos indicadores da meta.

Para ser considerada democrática, as decisões relativas à educação devem envolver todos os sujeitos que compõem esse processo, como diretor, professores, funcionários, alunos e pais ou responsáveis pelos estudantes, conforme afirmam Paro (2013), Gomes (2011), Mendonça (2000) e Lück (2013). Tais autores reconhecem ser esse um desafio, tendo em vista que a autonomia delegada aos Estados e aos municípios propicia que muitos deles optem por formas de provimento da função de diretores que não favorecem essa participação defendida pelos princípios da gestão democrática. Sendo assim,

“ pensar o processo de ingresso do diretor é refleti-lo inerente à sua função, estando estes elementos intimamente relacionados, partindo do pressuposto de não incorreremos no risco de uma pretensa neutralidade frente às modalidades de escolha assumidas pelos estados, pois estas podem não definir o tipo de gestão, mas certamente interfere no curso desta (Dourado, 2001, p. 85).

A discussão sobre gestão democrática tem sido objeto de muitos estudos, não apenas pela defesa desse princípio como fundamental para uma educação de qualidade para todos, mas também pelas relações de poder que são instituídas entre atores que buscam espaços de participação, transparência, debates, coletividade e os que

utilizam para a manutenção de práticas autoritárias e clientelistas (Paro, 2013, 2015, 2016; Mendonça, 2000). Nessa perspectiva, Paro (2003, p. 78) afirma:

“

o que se constata é que a forma como é escolhido o diretor tem papel relevante – ao lado de múltiplos outros fatores – seja na maneira como tal personagem se comportará na condução de relações mais ou menos democráticas na escola, seja em sua maior ou menor aceitação pelos demais envolvidos nas relações escolares, seja, ainda, na maior ou menor eficácia com que promoverá a busca de objetivos, seja, finalmente, nos interesses com os quais estará comprometido na busca desses objetivos.

Seguindo esta linha argumentativa, Silva (2016, p. 10) diz que “sabe-se, portanto, que a forma da escolha e nomeação do diretor influencia na dinâmica da gestão”. Diante da normativa legal instituída e de muitas pesquisas já desenvolvidas sobre a temática aqui abordada, afirmando e reafirmando a relevância da gestão democrática e em seu bojo a eleição de diretor como forma para provimento da função de diretor escolar que no próximo tópico apresentamos e discutimos a experiência do município de Vitória da Conquista, Bahia, no processo de instituição da eleição para diretor escolar.

Apresentando o município lócus da pesquisa

O Município de Vitória da Conquista, Bahia, possui aproximadamente 49% da população do Território de Identidade do Sudoeste da Bahia (TISB)², com uma estimativa, para 2021, de 343.643 habitantes, sendo a maior cidade do TISB, a terceira maior população e o quinto maior PIB do estado da Bahia (IBGE, 2021). Possui posição de centralidade no TISB por questões que ultrapassam os referenciais quantitativos populacionais e de localizações territoriais, mas, principalmente, por concentrar serviços que atendem não apenas a pessoas de seu município como também de outras cidades do TISB, ocasionando num fluxo comercial, educacional e de atendimento médico através dos serviços oferecidos por esse município.

² O estado da Bahia está organizado administrativamente em Territórios de Identidades (TI). O TI do sudoeste da Bahia possui 24 municípios.

A Rede Municipal de Ensino desse Município é composta atualmente por unidades de ensino distribuídas por localização, na zona urbana e na zona rural, divididas em unidades escolares de ensino fundamental, Centros de Educação Integral e creches. Esse conjunto forma um quantitativo de 161 unidades de ensino, sendo 78 na zona rural, 51 na zona urbana e 32 creches, das quais 31 estão localizadas na zona urbana e uma na zona rural. Essas unidades atendem um total estimado de quarenta e cinco mil alunos e contam com serviços de 1.525 professores entre concursados e contratos temporários (Inep; PMVC, 2021).

Contextualizando a instituição da eleição para diretor escolar

Com a realização das eleições em 1982, a primeira após o início da ditadura militar em 1964, foi eleito no município de Vitória da Conquista o candidato José Pedral Sampaio (PMDB), que havia perdido seu mandato e tido seus direitos políticos cassados em 1964. Além de oposição ao governo militar, a opção política do município por José Pedral demarca lugar de resistência política ao poder exercido no estado da Bahia por Antônio Carlos Magalhães (ACM), que esteve à frente do governo estadual com os militares e se manteve até 2006, quando a Bahia rompe com o *carlismo* e elege Jacques Wagner, candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), para o executivo estadual.³ De acordo com Ferreira e Cury (2014, p. 306), “[...] o carlismo⁴ lançou as bases de uma trajetória política marcada por práticas de trocas de favores, compadrio e perseguições políticas a grupos adversários, tudo favorecido pelo contexto político ditatorial da época”.

No contexto de efervescência política dos anos de 1980, professores de Vitória da Conquista, por meio da Associação do Magistério Municipal de Vitória da Conquista (AMM/VCA), sua entidade representativa até o ano de 1989 quando foi fundado o Sindicato do

³ Cabe destacar que em 1986 Waldir Pires, oposição a ACM, venceu as eleições para o executivo estadual.

⁴ “[...] fenômeno político denominado que se materializou, sobretudo, a partir de 1971, quando o chefe político daquele contexto, Antônio Carlos Magalhães (ACM), consolidou-se no poder”. (Ferreira; Cury, 2014, p. 307).

Magistério Municipal Público de Vitória da Conquista (SIMMP)⁵, se mobilizaram em prol da bandeira de luta da gestão democrática da educação que abarcava a agenda educacional do país, marcada por pautas de democratização da educação pública com acesso, permanência, participação e qualidade, e passaram a reivindicar a eleição direta para diretor escolar, como ferramenta capaz de oportunizar aos profissionais da educação a ocupação dessa função mediante critérios não eleitorais.

Nesse cenário, é aprovado o Primeiro Estatuto do Magistério Público Municipal, Lei n. 394, de dezembro de 1986 que, entre outras questões, estabelecia a eleição direta para diretores e vice-diretores escolares por meio da lista tríplice, conforme consta no Capítulo II:

“

Art. 45 – o provimento dos cargos de diretor e vice-diretor será feito por ato do Prefeito Municipal e recairá sobre nome indicado em lista tríplice elaborada em eleição direta e secreta, com a participação universal do corpo docente, do pessoal técnico-administrativo da escola e da representação de pais, eleitos em número igual a 2/3 do corpo docente.

§ 1º – O mandato do diretor e do vice-diretor é de 02 (dois) anos, permitindo a reeleição por um período (PMVC, 1986).

Haja vista que a nova Constituição Federal é promulgada dois anos depois deste episódio no município, é possível dizer que a instituição da eleição para diretor demonstrou o pioneirismo deste município na busca por implementar a gestão democrática nas escolas, mesmo que neste momento a eleição ainda estivesse atrelada a uma lista tríplice.

Com a aprovação da Lei n. 394/86, em 1988 ocorre a convocação das primeiras eleições com lista tríplice para diretores na Rede Municipal de Vitória da Conquista, por meio

⁵ “O SIMMP foi fundado, enquanto sindicato, em 20 de outubro de 1989[...]. Na época, a entidade contava com a participação de mais de cem professores municipais, que já faziam parte da Associação do Magistério Municipal de Vitória da Conquista (AMM/VC), fundada em 4 de setembro de 1987. Esta foi criada no momento em que os servidores públicos eram impedidos por lei de se organizarem em sindicatos. Entretanto, essa lei perdurou até 1988, quando foi promulgada a nova Constituição” (SIMMP/VC, 2021)

do Decreto n. 4.285, de 2 de junho de 1988. Cabe destacar que a adoção de instrumento da gestão democrática da educação por este município acontece durante a gestão do prefeito eleito em 1982, pois tais eleições foram prorrogadas por dois anos pela Emenda Constitucional n. 22, de 29 de junho de 1982 (BRASIL, 1982).

Com a gestão municipal que assume o executivo em 1989 há descontinuidade no processo eleitoral para diretor de escola, haja vista que os Decretos n. 6.701/1992, 6.702/1992 e 7.308/1992 apresentam em seu texto a volta da indicação como forma de prover a função de diretor. Além disso, não localizamos em nossa pesquisa decretos de convocação de eleição, indicando que houve retrocesso nesse importante mecanismo democrático nesse período.

As eleições para diretor escolar são retomadas após a eleição municipal de 1993, quando volta ao poder o prefeito que instituiu a lista tríplice em 1986. Esta gestão do executivo municipal aprova o Projeto de Lei n. 627/94, que trata sobre a estrutura do Magistério Público Municipal e estabelece:

“

Art. 7º - toda unidade escolar da Rede Pública Municipal de Ensino, a depender do número de salas e consequentemente localização, terá as sua administração pessoal distribuída nos cargos seguintes: I – Diretor; II – Vice-diretor; III – Secretário; IV – Coordenador.

Art. 10 – O diretor e vice-diretor de cada unidade escolar exercerão cargos de confiança, do chefe do Executivo Municipal, escolhidos dentre os servidores do quadro do Magistério da Rede Pública Municipal de Ensino em processo de eleição [...] (PMVC, 1994).

A partir dessa normativa, nas eleições para diretor(a) escolar do ano de 1994 foi instituído o sistema de escolha de nome único para os cargos de diretor e vice-Diretor, conforme estabelece parágrafo único do Art. 1º: “esta escolha será de nome único para o exercício do cargo por dois anos” (Vitória da Conquista, 1994). Cabe destacar a importância dada ao processo de eleição de diretor de escola com a publicação no Diário Oficial do Município, publicado em 22 de novembro de 1994, que divulgou a eleição com o título “Escolas do Município terão eleição direta para diretor escolar” e estampou na página de abertura em destaque a frase “Gestão escolar democrática: vamos (re)escrever a nossa história”. O fato histórico para a

educação do município foi marcado com a posse dos primeiros diretores eleitos de forma direta para gerirem as escolas públicas municipais, publicado no Diário Oficial do Município de 7 de março de 1995.

As eleições para diretores escolares no ano de 1997 ocorreram em um contexto de ruptura política na cidade com a vitória do candidato Guilherme Menezes, do Partido dos Trabalhadores (PT) para prefeito, nas eleições de 1996. Segundo Damasceno (2019, p. 64), “para além de um rompimento com o carlismo, a eleição de Guilherme significou o rompimento com o ciclo vitalício de comando de famílias ligadas ao tronco de João Gonçalves da Costa”. Em um contexto político, na Bahia, marcado pelo domínio do carlismo, Vitória da Conquista escolhe o candidato do PT por cinco eleições consecutivas, ciclo encerrado em 2016 no contexto do golpe parlamentar contra a presidenta Dilma Rousseff e de ataques midiáticos ao PT. Segundo Damasceno (2019, p. 64),

“esse governo seguiu durante cinco mandatos consecutivos, sendo os dois primeiros especialmente importantes por priorizar a reorganização administrativa e financeira da prefeitura que, naquele momento, se encontrava em uma situação crítica que se refletia na cidade com a ausência de prestação de serviços básicos como a coleta de lixo e o atraso no pagamento dos salários dos servidores públicos municipais que já se estendia por seis meses. Podemos ainda destacar o sistema precário de saneamento básico na cidade que, segundo dados da prefeitura, até meados dos anos 90, não havia um metro linear de esgoto sanitário no bairro Brasil instalado, que naquela época já tinha uma população superior a 20 mil habitantes.

Esse governo implementou importantes programas sociais que levaram o município a receber prêmios nacionais. Teve como marco o desenvolvimento de um modelo de gestão democrática, por meio da participação da sociedade na tomada de decisões “através de instâncias de participação social, como conselhos e associações, orçamento participativo, fóruns de discussões, criando possibilidades mais concretas para inovações e intervenções nas demandas sociais” (Damasceno, 2019, p. 65). A exemplo disso:

“ainda no ano de 1997 foi criado o Orçamento Participativo, com a realização de 22 plenárias populares nas zonas urbana e rural, participando 1.345 pessoas, que

elegeram 86 delegados para o I Congresso do Orçamento Participativo. [...] Na fase de 1989-92 surgiram as experiências participativas lideradas pelo Partido dos Trabalhadores (PT), que tinham duas características essenciais: tornar o orçamento municipal um catalisador da participação popular e ter um acentuado caráter político-ideológico. São dessa fase os casos de Porto Alegre (RS), Santo André e Santos (SP), Ipatinga e Betim (MG) e outros. [...] É possível dizer que havia um comprometimento dos gestores municipais com a participação da população, uma concepção próxima à ideia de democracia participativa, que admitia a participação como um meio para encontrar soluções para os problemas administrativos e políticos existentes (Novaes; Santos, 2014, p. 84 e 810).

Destacamos ainda que a ampliação da oferta de vagas no Ensino Fundamental – por meio da abertura de turmas dos anos finais em bairros periféricos e na zona rural – proporcionou aos alunos a continuidade dos estudos em suas localidades.

No que tange à forma de provimento da função de diretor(a) escolar, no mesmo ano da posse (1997), mediante Decreto n. 9.103/1997, as eleições foram convocadas com ampliação do colégio eleitoral por meio da inclusão dos alunos maiores de 16 anos e pais de alunos, correspondentes a um terço do número de professores da escola, conforme Art. 7º do referido decreto. Partindo do pressuposto de que a escola deve ser o espaço onde os sujeitos desenvolvem a historicidade, por meio de ações que nela são construídas, em que estes participem da produção do conhecimento e sejam envolvidos na tomada de decisões, podemos considerar que foi um avanço significativo, em termos de participação democrática, tendo em vista que, até então, somente representantes de pais escolhidos em assembleia faziam parte do colégio eleitoral.

Merece nossa atenção os enunciados presentes no decreto, em seu 14º artigo, parágrafo 2º: “caso não haja inscrição de candidatura no prazo estipulado, ficará a comissão eleitoral autorizada para prorrogar o prazo de inscrição sem alterar o dia previsto para eleição” (PMVC, 1997, p. 3). E ainda nas diretrizes previstas para casos em que a eleição fosse invalidada por não atingir o número mínimo de eleitores: “Art. 34º- Não sendo obtido o ‘QUORUM’, o Presidente da mesa encerrará a votação, fará inutilizar as cédulas, sem abrir, notificando, em seguida, a Comissão Eleitoral, para que se convoque nova eleição nos termos do regimento” (PMVC, 1997, p. 7). Fazemos este

destaque para evidenciar mecanismos criados para assegurar a participação dos sujeitos envolvidos no processo na eleição para diretor das unidades escolares.

As eleições para diretores nos pleitos seguintes⁶ adotaram as mesmas diretrizes, sendo observadas mudanças nos artigos que tratam de composição do colégio eleitoral, que teve a idade dos alunos com direito a voto reduzida para 14 anos. Além disso, a partir do pleito de 2001, todos os pais dos alunos, bem como os alunos maiores de 14 anos, passaram a ter direito ao voto, não sendo mais apenas representados por um número escolhido em assembleia. Dessa forma, podemos considerar que, a partir desse pleito, o processo eleitoral teve a participação da comunidade ampliada de forma considerável, favorecendo o processo democrático.

Destacamos que os documentos sinalizam a exclusão de algumas escolas do processo eleitoral, conforme disposto: “os Cargos de Direção das Escolas Conveniadas,⁷ incluindo as de Assentamento não vinculadas à direção das escolas isoladas, continuarão sendo ocupadas pelas atuais titulares no período de 2 anos, até as próximas eleições da Rede Municipal” (PMVC, 1999, p. 3). Não discutiremos aqui os efeitos dessa opção política privatista, que tem se tornado medida reiterada para expansão de vagas, especialmente na educação infantil, mesmo em governos mais à esquerda do espectro partidário.

Em 30 de junho de 2011 é aprovada a Lei n. 1.762/2011, passando a vigorar como o novo estatuto do Magistério Público Municipal. Em uma demonstração da não linearidade da história que, apesar de cronológica, não segue em fatos consecutivos de progressão, o novo estatuto contém em seu bojo a prerrogativa da indicação pelo executivo nas escolas que participam do processo eleitoral, em casos de vacância da função.

⁶ Informações retiradas dos Decretos Municipais de convocação de eleições de nº 9.587/1999, 10.686/2011, 11.989/2005.

⁷ Essas instituições são contabilizadas no Censo Escolar como creches municipais, mas, na verdade, são instituições privadas cuja sobrevivência é possibilitada pelo convênio com a prefeitura municipal, uma vez que o município é responsável pelo pagamento dos funcionários e demais despesas, utilizando, em contrapartida, o espaço das instituições (Soares; Pereira, 2017, p. 5).

“

Art. 44 - Caso não haja nenhum servidor do magistério habilitado na forma do disposto no artigo 40 ou não se apresente nenhum candidato para concorrer à eleição ou não havendo quórum no pleito, deve haver nomeação temporária pelo Chefe do Poder Executivo Municipal.

Art. 47 - Em caso de vacância da função de diretor ou de vice-diretor, haverá nomeação pelo Chefe do Poder Executivo.

Art. 48 - As unidades de ensino recém-criadas, no início de seu funcionamento, terão as funções de diretor e vice-Diretor nomeadas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal (PMVC, 2011).

Em comparação com os decretos publicados anteriormente há retrocesso nesta lei, pois elimina mecanismos presentes nas normativas legais anteriores para assegurar que o diretor escolar fosse escolhido pela vontade da comunidade, como podemos constatar no Decreto n. 11.989/2005:

“

Art. 13

§ 1º - Caso não haja inscrição de chapas, no prazo estipulado, ficará a Comissão Eleitoral autorizada a prorrogar o prazo de inscrição sem alterar o dia previsto para a eleição

Art. 35º - Não sendo obtido o “Quorum”, o presidente da Mesa encerrará a Eleição, fará inutilizar as cédulas, sem abri-las, notificando, em seguida, a Comissão Eleitoral, para que se convoque novas eleições nos termos do regimento, com novo calendário eleitoral (PMVC, 2005).

A retirada dessas alternativas, associada ao retorno da indicação pelo executivo municipal, pode favorecer aspectos como o descrito por Mendonça (2000, p. 209): “a possibilidade de exercício do controle democrático pela sociedade, que a eleição de diretores representa, é substituída pelo retorno da proteção com parcialidade e do obséquio aos aliados políticos”.

Localizamos, em 2015, a continuidade com o rompimento de mecanismos que proporcionam maior possibilidade de eleger o diretor:

“

Art. 13 Haverá nomeação do diretor e/ou vice-diretor pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, nas seguintes Hipóteses:

- I – Se não houver nenhum servidor do magistério habilitado, na forma da lei;
- II – Se não houver nenhum candidato para concorrer à eleição;
- III – Se não houver quórum no pleito eleitoral;
- IV – Para o caso de vacância da função de confiança;
- V – Para as unidades escolares criadas após a eleição;
- VI – Quando, por qualquer razão, não tenha sido realizada a eleição na unidade escolar;
- VII – Por impedimento legal dos eleitos;
- VIII – Em decorrência do afastamento do diretor e do vice-diretor;
- IX – Por qualquer razão excepcional (PMVC, PME, 2015).

Conforme consta na normativa acima, o município de Vitória da Conquista assegura as eleições diretas para provimento da função de diretor das escolas públicas, todavia a mesma norma legal produz mecanismos que possibilitam a continuidade da indicação. Incorrendo nos mesmos riscos da livre nomeação, quando o(a) diretor(a) passa a ser um intermediário, exercendo o poder que já é cumprido pelo governo sobre ele, o que pode direcionar como consequente desdobramento uma gestão pouco democrática, na qual os sujeitos são direcionados a cumprirem as determinações hierárquicas, ao invés de participarem da tomada de decisões. Cabe destacar que embora seja reivindicação de setores educacionais progressistas e de constar em normativas de Estados e municípios, o STF já julgou ser inconstitucional por entender que a direção escolar é cargo/função comissionada sendo, portanto, sua nomeação atribuição do poder executivo. A respeito desta questão Corrêa (2020, p. 974) afirma que

“

apesar da existência desse julgamento na órbita do STF e da produção de seus efeitos no ordenamento jurídico brasileiro, vários Estados pareciam seguir na contramão da história e fizeram constar em suas normas (expressas em Constituição Estadual, Lei, Decreto, Resolução) a realização do pleito eleitoral para escolher o ocupante do cargo de diretor, atribuindo-lhe forma jurídica mediante lei expressa.

Em um contexto em que as eleições foram legitimadas e transcorreram sem interrupções, o poder executivo municipal, após discussões com o SIMMP, aprovou a Lei n. 2.011/2014, que altera dispositivos do Estatuto do Magistério. Assim, as eleições

de 2015, adequando-se às normativas tiveram mudanças nos critérios estabelecidos para os professores concorrerem às vagas de diretor(a) e vice-diretor(a). Dentre as normativas, a mais relevante para esta pesquisa determina que o candidato deveria ter atuado em efetiva regência de classe por, no mínimo, vinte e quatro meses nos últimos oito anos. Quanto ao Colégio Eleitoral, ampliou o número de alunos participantes, além de reduzir de 14 para 12 anos a idade mínima para ter direito ao voto.

Para o biênio 2018/2019⁸, as eleições ocorrem seguindo as mesmas diretrizes da eleição anterior. Nesse pleito, foi possível observar que o colégio eleitoral foi composto por professores e servidores que prestam serviço nas unidades e círculos escolares, por alunos maiores de 12 anos e por pais de alunos ou responsáveis legais. Quanto aos critérios para tornar apto a se candidatar à função, foi acrescentado ao 13º Art. o inciso XI: “não possua outro vínculo em instituição privada ou pública”, para os que concorrerão ao cargo de diretor onde as escolas funcionam os três turnos, o que caracteriza dedicação exclusiva.

Observamos ainda um aumento no número de escolas participantes das eleições, totalizando 75. Porém, as escolas situadas em áreas de assentamento, escolas nucleadas e conveniadas continuaram excluídas do processo eleitoral.

Para o biênio 2020/2021 foram instituídas algumas mudanças com relação à eleição anterior. Destacamos aqui: a idade dos alunos aptos a comporem o colégio eleitoral aumentou de 12 para 14 anos; os candidatos eleitos deveriam apresentar certificado de conclusão do curso de capacitação para gestão, oferecido pela Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista, com um aproveitamento de 75% (no anterior, o aproveitamento exigido foi de 60%); o número de vagas disponibilizadas para participarem do processo aumentou de 75 para 91 em decorrência das escolas, que antes tinham

⁸ Precisamos dizer que, a partir desta eleição, o governo local estava representado pelo partido político (PMDB) que marcava o retorno da direita na política do município, sendo reeleito no pleito de 2020, se vinculando ao bolsonarismo e à herança política de ACM.

os diretores indicados, passarem a participar do processo eleitoral, a exemplo das escolas de assentamento, das escolas nucleadas e das creches conveniadas.

Quanto à capacitação técnica dos gestores, foi possível observar um movimento da Secretaria Municipal de Educação, em função de atender ao descrito na estratégia 19.2 do PME:



19.2. Assegurar, na vigência do PME, como critério de inscrição no processo eletivo para gestores escolares, a participação dos candidatos no curso de formação para gestão pública escolar, com frequência mínima de 75% (setenta e cinco por cento) (PMVC, 2015, p. 39).

O último pleito estudado para este capítulo foi para o processo eleitoral de diretor(a) e vice-diretor(a) para o biênio 2022/2023, prevalecendo as mesmas orientações legais do decreto anterior. Destacamos apenas a constatação do acréscimo do seguinte inciso ao Artigo 13, referente aos critérios de inscrição para concorrer à função: “VI – Para a(as) unidade(s) escolar(es) que tem com o município celebrado o termo de cooperação (creches e escolas conveniadas), os candidatos a diretor(a) e a vice-diretor(a) deverão ser professores efetivos da própria Instituição” (PMVC, 2022, p. 5).

Implicações para o processo democrático na rede municipal de educação

Diante das discussões apresentadas, constatamos que com a eliminação dos mecanismos que asseguravam a eleição do diretor pela comunidade escolar caso não houvesse quórum, chapa inscrita, entre outras possibilidades, como já mostramos ao longo deste texto, tem escondido práticas autoritárias, de retorno a indicação política, em discurso de gestão democrática, ao publicar decreto para eleição de diretor escolar. Por meio de dados apresentados abaixo, mostramos como mudanças discursivas, muitas vezes não percebidas pela população, afetam a continuidade e o fortalecimento de conquistas, fruto da luta da categoria docente.⁹

⁹ Devido a limitações impostas no decorrer da pesquisa, os dados apresentados são dos últimos cinco pleitos eleitorais.

Tabela 1 – Número de chapas concorrentes nas eleições para diretores e vice-diretores de 2013 a 2021

Ano	Nº de escolas	Nº de inscrições homologadas	Percentual (%)	Nº de inscrições indeferidas	Percentual (%)	Nº escolas sem inscrições	Percentual (%)
2013	64	55	86	2	3	7	11
2015	70	40	57	3	4	27	39
2017	75	32	43	8	10	35	47
2019	91	25	27,5	1	1	76	71,5
2021	103	26	25,3	0	0	77	74,7

Fonte: Pires, (2022).

Os dados da Tabela 1 evidenciam que, apesar do aumento do número de instituições escolares, a constituição de chapas inscritas, ao longo do período em questão, reduziu de modo muito acentuado: de 86%, em 2013, para 25,5%, em 2021, resultando a não participação de 77 escolas – das 103 que constavam no decreto para concorrerem a eleição em 2021 – do processo eleitoral, representando um percentual de 74,7%.

A Tabela 2 apresenta o resultado das eleições para diretor escolar em Vitória da Conquista a partir de 2013.

Tabela 2 – Resultado das eleições para diretores das escolas públicas municipais de 2013 a 2021

Ano	N. de escolas	N. de eleitos	Percentual	N. de indicados	Percentual
2013	64	44	69%	20	31%
2015	70	32	46%	38	54%
2017	75	33	44%	42	56%
2019	91	21	23%	70	77%
2021	103	25	24,2%	78	75,8

Fonte: Pires, (2022).

A partir desses dados, é possível constatar que o número de escolas sem candidatos inscritos para concorrer à função de diretor provocou a vacância da função em diversas unidades escolares. Isso favoreceu o preenchimento das vagas por meio da indicação direta pelo poder executivo. A discussão que apresentamos ao longo deste texto, a partir da análise documental, evidencia que a chegada do PT ao executivo municipal fortaleceu o processo democrático na forma de provimento da função de diretor escolar, coadunando com práticas participativas instituídas pela gestão municipal. Todavia, a análise histórica dos pleitos eleitorais mostra que, ao longo dos anos, esse mesmo partido, por meio de práticas, discursivas e não discursivas, tanto rompe com mecanismos instituídos que asseguravam a ampla participação, quanto institui novos mecanismos limitadores da participação. Se este é um fato observado ao longo do percurso histórico com relação às gestões petistas, estas práticas de exclusão são aprimoradas nas gestões a partir de 2017, como a exigência de dedicação exclusiva para a direção de escolas, uma vez que a Rede Municipal possui vários professores que possuem vínculo com a Rede Estadual ou com a iniciativa privada. Para além destas questões pontuadas, faz-se necessário estudos direcionados a esta questão para identificar as condicionantes que têm levado o município a transformar a escolha do diretor escolar pela comunidade em algo pouco relevante, como mostram os dados da Tabela 2, com 75,8% dos diretores da rede municipal sendo indicados pelo executivo municipal em 2021.

Concluimos afirmando, com base nos dados evidenciados ao longo deste texto, que a instituição da eleição para diretor(a) escolar, como forma de provimento da função, não assegura que esse mecanismo da gestão democrática seja de fato instituído, uma vez que a própria norma legal pode produzir discursos criando condições para a manutenção da prática autoritária e clientelista condizente com a forma de provimento da função por meio de indicação. Nesta discussão, não negamos a decisão de inconstitucionalidade das eleições para diretor escolar, proferida pelo Supremo Tribunal Federal, mas nos posicionamos na defesa das eleições como instrumento da gestão democrática da educação.

Referências

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Resumo Técnico: Censo Escolar da Educação Básica 2021.

CORRÊA, Paulo Sérgio de Almeida. Decisões jurisprudenciais sobre a inconstitucionalidade das eleições diretas para a escolha dos diretores das escolas públicas brasileiras. *Cadernos de História da Educação*. v. 19, n. 3, p. 961-978, set./dez, 2020.

DAMASCENO, Kétia Prado. *Políticas culturais em Vitória da Conquista: construção e implementação nas gestões municipais de 1997 a 2016*. 273 f. Dissertação (Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

DOURADO, Luiz Fernandes. A escolha dos dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto. *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. São Paulo: Cortez, 2001.

FERREIRA, Elenice Silva; CURY, Carlos Roberto Jamil. A “interiorização” do Golpe: os efeitos da ditadura civil-militar na educação em Vitória da Conquista-Bahia (1964-1985). *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 30, n. 2, p. 303-328, maio/ago. 2014.

GOMES, Alfredo Macedo (org.). *Políticas Públicas e Gestão da Educação*. São Paulo: Mercado de Letras, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Brasileiro de 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

LÜCK, Heloísa. *Concepções e Processos Democráticos de Gestão Educacional*. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazio Afonso de. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária, 1986.

MENDONÇA, Erasto Fortes. *A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira*. 2000. 323 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

NOVAES, Flávio Santos; SANTOS, Maria Elizabete Pereira dos. O orçamento participativo e a democratização da gestão pública municipal: a experiência de Vitória da Conquista (BA). *Revista de Administração Pública*, n. 48, p. 797-820, jul./ago. 2014.

PARO, Vitor Henrique. *Administração escolar: introdução crítica*. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1986.

PARO, Vitor Henrique. *Diretor escolar, educador ou gerente*. São Paulo: Cortez, 2015. v. 56.

PARO, Vitor Henrique. *Educação como exercício de poder: Críticas ao senso comum em educação*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

PARO, Vitor Henrique. *Eleição de diretores. A escola pública experimenta a democracia*. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2013.

PARO, Vitor Henrique. *Gestão democrática da escola pública*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

PIRES, Solange Feliciano. *Constituição das eleições para Diretor nas escolas públicas municipais em Vitória da Conquista/ BA*. Dissertação (Programa de Pós-graduação em Ensino) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA . Decreto n. 4.285/88. Vitória da Conquista: *Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista*, 1997.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA . Decreto n. 9.141/97. Vitória da Conquista: *Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista*, 1997.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA . Lei n. 394/86. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério. Vitória da Conquista: *Câmara Municipal*, 1986.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA. Decreto n. 11.989/2005. Vitória da Conquista: *Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista*, 2005.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA. Decreto n. 16.742/2015. Vitória da Conquista: *Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista*, 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA. Decreto n. 21.524/2022. Vitória da Conquista: *Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista*, 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA. Decreto n. 9.587/99. Vitória da Conquista: *Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista*, 1999.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA. Lei n. 1.762/ 2011. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério. Vitória da Conquista: *Câmara Municipal*, 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA. Lei n. 2.042, de 26 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação – PME, e dá outras providências. Vitória da Conquista: *Câmara Municipal*, 2015. Disponível em: <http://www.simmp.com.br/wp-content/uploads/2018/02/Lei-2.042.2015-PME-1.pdf>. Acesso em: jun. de 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA. Lei n. 2.042/2015. Plano Municipal de Educação. Vitória da Conquista: *Câmara Municipal*, 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA. Lei n. 627/94. Vitória da Conquista: Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista: *Câmara Municipal*, 1994.

SILVA, Rosilania Macedo. Processo histórico e político da gestão democrática escolar no Brasil. *Revista de Educação, Ciências e Matemática*. v. 6, n. 2, 2016.

SINDICATO DO MAGISTÉRIO MUNICIPAL PÚBLICO DE VITÓRIA DA CONQUISTA. *História*. Página virtual do SIMMP/VC, 2021. Disponível em: <http://www.simmp.com.br>. Acesso em: 5 dez. de 2024.

SOARES, Relva Lopes Chaves; PEREIRA, Sandra Márcia Campos. Qualidade da educação infantil na rede municipal de ensino de vitória da conquista: um olhar sobre o discurso das 153 coordenadoras pedagógicas. *DOXA: Revista Brasileira de Psicologia da Educação*, Araraquara, v. 19, n. 2, p. 224-239, jul./dez. 2017.

**A atuação dos poderes Executivo,
Legislativo e Judiciário nas
políticas públicas de educação**

**Produção legal em educação
e relações entre os poderes
Executivo e Legislativo do
Maranhão entre 2003 e 2018**

Efraim Lopes Soares
Rosimar de Fátima Oliveira

Como citar este capítulo

SOARES, Efraim Lopes; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. Produção legal em educação e relações entre os poderes Executivo e Legislativo do Maranhão entre 2003 e 2018. In: ARAÚJO, Eduardo Santos; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima; SILVA, Daniel Eveling da (Org.). *Políticas educacionais no Brasil: atores, embates e arenas em contexto democrático*. Belo Horizonte: Editora Selo FaE, 2024. p. 119-140.

6

Introdução

O presente estudo apresenta um dos resultados da pesquisa de doutorado, cujo objetivo foi analisar o papel da Assembleia Legislativa do estado do Maranhão (ALEMA) na formulação das políticas públicas de educação.

Este trabalho se ocupará em demarcar, especificamente, o padrão de relações entre os Poderes Executivo e Legislativo por meio dos Projetos de Leis (PLs), Propostas de Emenda à Constituição (PECs) e Medidas Provisórias (MPs) referentes à educação submetidos durante às 15^a, 16^a, 17^a e 18^a legislaturas na ALEMA (2003 a 2018). A ênfase recai sobre as diferenças e semelhanças observadas entre os mecanismos institucionais e as iniciativas desses dois Poderes no que se refere aos seguintes indicadores: volume propositivo; taxa de sucesso; conteúdo; e poderes de agenda.

O objetivo é compreender se, no processo de formulação das políticas educacionais no Maranhão, as relações entre a ALEMA e o Executivo estadual são de interdependência ou de subordinação, em outras palavras, se os deputados deixam de exercer suas prerrogativas constitucionais em prol da implementação da agenda dos Governadores.

Para tanto, parte-se da seguinte problemática de pesquisa: qual o papel da ALEMA na formulação das políticas educacionais? De modo complementar, pergunta-se: qual a proporção das proposições de autoria dos Governadores transformadas em norma jurídica em relação àquelas de autoria dos deputados da ALEMA? A agenda decisória revela interesses de quais atores legislativos?

A pesquisa é de caráter quanti-qualitativo, cuja proposta metodológica para sua realização se deu através da combinação de levantamento bibliográfico e pesquisa documental. Os documentos foram coletados no Portal da Legislação da ALEMA e nas suas dependências, nos meios digitais e físicos.

Os descritores utilizados para mapear a produção foram: *escola, ensino, educação, docentes, magistério, professor, pesquisa, bolsa de estudo, colégio, universidade, estrutura curricular, alfabetização, didático e disciplina*. Após a análise de aproximadamente 80.000 documentos, identificou-se 481 arquivos relacionados ao universo demarcado pela temporalidade (2003-2018) e descritores definidos, divididos em: 436 Projetos de Leis, 10 Propostas de Emenda Constitucional e 35 Medidas Provisórias. Do total, 291 (60,49%) foram transformados em lei, sendo 97 do Poder Executivo e 194 do Legislativo.

A partir desses dados, seguiu-se para a exploração do material, que se operacionalizou através da descrição de todas as informações em quatro planilhas do Excel referentes às quatro legislaturas da pesquisa. Com o banco de dados construído, fez-se a categorização do conteúdo dos documentos — através da combinação do *software Nvivo* e a técnica de análise de conteúdo —, dividindo-se a produção legislativa educacional em oito categorias: Currículo Escolar; Educação Superior; Financiamento da Educação; Infraestrutura; Organização da Educação; Programa Suplementar; Projeto Paroquial e Projeto Simbólico.

A quantificação de todo o banco de dados, bem como os testes de frequência para identificar as possíveis relações entre os diversos descritores da pesquisa se deram por intermédio do *software SPSS*. O resultado foi organizado em tabelas e/ou gráficos descritivos, com informações a respeito dos valores totais de cada variável, os quais permitiram inferências e interpretações sobre a dinâmica legislativa em educação na ALEMA.

O contexto federativo e institucional da ALEMA

Para analisar o papel da ALEMA na formulação das políticas educacionais dois contextos são identificados na literatura da educação, da ciência política e do direito, e se revelam como primordiais neste estudo: 1) a formação do Estado federativo brasileiro e a distribuição de competências entre União e Estados e entre governadores e deputados; e 2) as regras que definem as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo e a organização institucional da ALEMA.

Pelo desenho federativo brasileiro adotado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, pontua-se que a concentração de funções e atribuições conferidas à União, bem como a coordenação das políticas federais em educação são fatores que enfraquecem a atuação dos atores estaduais quanto à capacidade legislativa em temas de interesse local. A União não apenas detém poderio legislativo, como esgota o assunto quando atua no exercício da sua competência de caráter geral, expressa no artigo 24 da Constituição (CRFB/1988). Para tanto, o papel dos Estados se resume a matérias de natureza remanescente, com temas que, na maioria das vezes, se apresentam esvaziados de sentido e até mesmo de aplicação e relevância objetiva (Almeida, 2000; Moraes, 2009; Gonzalez, 2011; Cury, 2010; Tomio; Ricci, 2012; Ranieri, 2020).

Esse cenário se agrava quando se observa as competências em educação disponíveis à ALEMA. O Executivo detém, de modo privativo, grande parte das competências do Estado, restando à ALEMA exercer com exclusividade, além das atribuições fiscalizatórias, as atividades ligadas à sua própria organização interna ou de caráter administrativo (Borges, 2018).

Isso faz com que os parlamentares estaduais se encontrem em um espaço pouco promissor no processo de formulação das políticas em educação, pois as matérias que não lhes são de caráter exclusivo, para serem aprovadas, em regra, necessitam do aval dos governadores. Portanto, a atuação dos deputados tenderá a se efetivar numa arena totalmente imprevisível. Ainda mais quando se leva em consideração o contexto institucional com que a relação entre Executivo e Legislativo é operacionalizada.

Sobre esse ponto, a análise sobre a organização político-administrativa brasileira sinaliza que a relação entre o Executivo e o Legislativo no Maranhão é marcada pela combinação de fortes poderes de agenda do primeiro e excessiva centralização decisória no processo legislativo do segundo, reproduzindo as mesmas características apontadas por Figueiredo e Limongi (2001) no âmbito da União.

Pelo ângulo do sistema federativo, especialmente no que concerne à distribuição das competências constitucionais, constata-se que todas as matérias relevantes em termos de definição de políticas públicas, definição de prioridades orçamentárias e alocação de recursos são de iniciativa exclusiva do Governador do Maranhão, assim como quase toda matéria que diz respeito à organização administrativa. O maior ponto de fluxo dessa dinâmica é a possibilidade de concretizar tais competências através de MPs, que possuem força de lei e efeitos imediatos, sem necessitar de autorização da ALEMA (Maranhão, 1989, Art. 42, I).

Ademais, o governador também possui a prerrogativa de solicitar urgência em todas as suas proposições submetidas no parlamento maranhense, obrigando que os deputados as votem em um prazo curto de 45 dias — o que, caso não seja cumprido, bloqueia a pauta legislativa —, sobrestando a deliberação quanto aos demais temas dos próprios deputados. Se houver proposição e aprovação de matéria no Legislativo que não esteja de acordo com as definições e vontades do governador, cabe-lhe ainda o exercício do veto que — após devolvida a matéria à ALEMA —, só pode ser derrubado com a manifestação da maioria absoluta dos deputados (Maranhão, 1989, Art. 46-48).

Por outro lado, a potência com que esse modelo se efetiva é garantida devido à estruturação do arranjo institucional da ALEMA, pois este se revela como o seu alicerçador. Assim, partindo-se das definições de Andrade (1998) e Abrucio (1998) quanto à organização dos partidos políticos no Legislativo, sobretudo a posição dos partidos frente às principais instâncias de poder — como Mesa Diretora e Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) —, o cenário visualizado no período de 2003 a 2018, por meio da formação dos Blocos Parlamentares, é de absoluto governismo e situacionismo, facilitados pela existência perene de uma bancada coesa de apoio ao chefe do Poder Executivo, pois as reconfigurações dos partidos políticos na ALEMA garantem sempre uma maioria de votos.

Tal tensionamento ordenado por suas regras institucionais gera uma via de mão dupla para os atores formuladores, que se expressa por meio de incentivos ou desincentivos no processo legislativo. Isto é, a depender de quem promova a ação, há uma redefinição de comportamento na Mesa Diretora e na CCJ que pode influenciar o resultado da política, da admissibilidade ao crivo de legalidade, tornando o trâmite mais custoso ou não.

Produção legislativa em educação e relações Executivo/Legislativo

Esclarecidos os contextos federativo e institucional onde operam os Poderes Executivo e Legislativo do Maranhão, pontua-se que a leitura e a análise dos dados aqui explanados são compreendidas a partir de duas evidências. Primeiro, o modelo federativo reflete as possibilidades concretas que governadores e parlamentares possuem sobre a formulação das políticas educacionais. Segundo, o aspecto institucional define o peso que a relação desenvolvida entre os Poderes Executivo e Legislativo do Maranhão terá sobre o resultado de tal política, sinalizando para a forma que será operacionalizado o sistema de freios e contrapesos.

Assim, partindo de um panorama geral para identificar a composição do conjunto de proposições legislativas em educação apresentadas à ALEMA durante o período de 2003 a 2018, observa-se, na Tabela 1, um total de 481 projetos. Deste total, os deputados submeteram, entre PLs e PECs, 379 (78,79%); e os governadores 102 (21,20%), entre PLs, PECs e MPs.

Tabela 1– Proposições sobre educação apresentadas e TNJ* na ALEMA por autor, tipo e legislatura, de 2003 a 2018

Legislatura/ origem-tipo	Executivo								Legislativo					
	Apresentadas				TNJ				Apresentadas			TNJ		
	PEC	MP	PL	Total	PEC	MP	PL	Total	PEC	PL	Total	PEC	PL	Total
15 ^a	4	5	29	38	4	2	29	35	1	100	101	1	60	61
16 ^a	0	6	6	12	0	6	5	11	4	131	135	2	62	64
17 ^a	0	10	9	19	0	10	8	18	0	80	80	0	39	39
18 ^a	0	14	19	33	0	14	19	33	1	62	63	0	30	30
Total	4	35	63	102	4	32	61	97	6	373	379	3	191	194

Fonte: Elaborada pelos autores a partir do banco de dados da pesquisa.

*Transformada em Norma Jurídica.

Esse volume propositivo em educação demarca como as limitações constitucionais e institucionais impostas aos Poderes Legislativo e Executivo são decisivas na quantidade de projetos submetidos no período, alterando-se quando se observa cada legislatura, pois há uma capacidade legislativa limitada dos parlamentares frente à quantidade de projetos iniciados pelo Poder Executivo.

Em parte, esse cenário é desenvolvido naturalmente devido às normativas da Constituição do Estado do Maranhão que garantem ao governador um importante conjunto de direitos Legislativos. No entanto, para além das limitações constitucionais, há uma clara indicação de desinteresse dos deputados pelo tema da educação, limitado sobretudo pela agenda do Executivo, pois as legislaturas em que este submeteu mais projetos teve como consequência um menor número de submissões por parte dos deputados.

Quanto à taxa de sucesso dos dois Poderes, ou seja, quantidade de projetos propostos e que foram aprovados em uma mesma legislatura (Sáez; Montero; López, 2005), é possível verificar uma grande diferença entre as taxas de aprovação dos Poderes. Isso porque das 102 proposições apresentadas pelo Executivo, 97 foram convertidas em lei (Tabela 1), correspondendo a uma taxa de sucesso de 94,6% (Tabela 2). Ou seja, todas as PECs foram transformadas em lei, como também 91,4% das MPs e 96,8% dos

PLs. A 18ª Legislatura, período de governo de Flávio Dino/PCdoB, apresentou a maior aprovação, com 100% das proposições convertidas em lei. O governo de Reinaldo Tavares/PFL foi o de menor aprovação, no qual, das 38 proposições apresentadas, 35 foram convertidas em lei, ou seja, uma taxa de aprovação de 92,1% (Tabelas 1 e 2).

Tabela 2 – Taxa de sucesso entre os Poderes Executivo e Legislativo na aprovação de leis sobre Educação na ALEMA – 15ª a 18ª legislaturas

Legislatura	Sucesso do Executivo (%)	Sucesso do Legislativo (%)
15ª (2003–2006)	92,1	60,3
16ª (2007–2010)	91,6	47,4
17ª (2011–2014)	94,7	48,7
18ª (2015–2018)	100	47,6
Total	94,6	51

Fonte: Elaborada pelos autores a partir do banco de dados da pesquisa.

Já o Poder Legislativo, das 379 proposições enviadas pelos Deputados, somente 194 foram convertidas em lei, representando uma taxa de aprovação de 51% (Tabelas 1 e 2). Sendo destas, 50% PECs e 51,2% PLs. Em outras palavras, os Deputados tiveram praticamente metade dos seus projetos rejeitados ou arquivados em Plenário. Analisando cada legislatura, a Tabela 2 revela que a 15ª legislatura correspondeu ao período em que os parlamentares aprovaram o maior número de projetos, com 60,3% das proposições transformadas em lei, coincidindo com o período que o Executivo submeteu também o maior número em todas as legislaturas, contudo, com a segunda pior taxa de aproveitamento (92,1%). Já a 16ª legislatura apresentou a menor taxa de aprovação (47,4%): dos 135 projetos apresentados, somente 64 foram aprovados.

Tais dados revelam como o relacionamento entre governadores e deputados varia ao longo do tempo a depender da configuração institucional e político-partidária que ocorra no interior da ALEMA. A explicação para a diferença propositiva observada encontra-se, não somente no poder de agenda dos governadores, mas também na estruturação dos partidos no interior do parlamento maranhense.

De outro modo, comparando-se as temáticas submetidas e aprovadas em educação por esses dois Poderes, identifica-se uma clara divisão do trabalho legislativo entre eles. A agenda dos deputados, em todo o período analisado (Tabela 3), é composta de temas, predominantemente, paroquiais e simbólicos. Dos 194 projetos aprovados, 116 são de utilidade pública e 34 são homenagens, criação de datas comemorativas e denominação de logradouros públicos, representando um total de 150 leis (78,12%).

Tabela 3 – Proposições apresentadas e TNJ na ALEMA, por categoria, pelos Poderes Executivo e Legislativo, de 2003 a 2018

Legislatura/ Origem - Tipo	Executivo								Legislativo					
	Apresentadas				TNJ				Apresentadas			TNJ		
	PL	PEC	MP	Total	PL	PEC	MP	Total	PL	PEC	Total	PL	PEC	Total
A	0	0	0	0	0	0	0	0	56	1	57	16	0	16
B	20	2	4	26	20	2	4	26	36	1	37	5	1	6
C	18	2	18	38	17	2	15	34	8	2	10	2	0	2
D	4	0	1	5	4	0	1	5	16	0	16	1	0	1
E	16	0	8	24	15	0	8	23	88	2	90	17	2	19
F	5	0	4	9	5	0	4	9	4	0	4	0	0	0
G	0	0	0	0	0	0	0	0	116	0	116	116	0	116
H	0	0	0	0	0	0	0	0	49	0	49	34	0	34
Total	63	4	35	102	61	4	32	97	373	6	379	191	3	194

Fonte: Elaborada pelos autores a partir do banco de dados da pesquisa.

Legenda: A = Currículo Escolar; B = Educação Superior; C = Financiamento da Educação; D = Infraestrutura; E = Organização da Educação; F = Programa Suplementar; G = Projeto Paroquial; H = Projeto Simbólico.

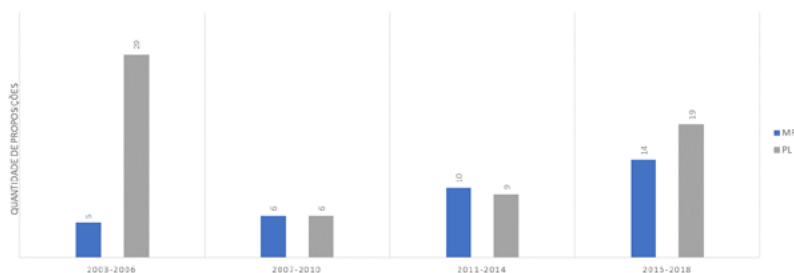
Em contrapartida, a Tabela 3 revela que a agenda do Poder Executivo é fundamentalmente orçamentária, financeira e administrativa, isto é, com normas que organizam a máquina administrativa do Estado na área educacional. Analisando o conteúdo de tais proposições, constatou-se que as temáticas, em regra, se dividem entre educação superior; financiamento da educação; infraestrutura; e programas suplementares. E possuem como objetivos: fixar o piso salarial, estatuto e plano de cargos e carreiras do magistério; instituir o programa Mais Bolsa Família – escola, Programa de Educação Integral e o programa estadual Cidadão do Mundo; criar

vagas para professor; criar universidades e conselhos escolares; elaborar o PEE; estabelecer Fundos específicos para o financiamento da educação, criar o conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), dentre outros.

Um outro dado que evidencia as fragilidades da ALEMA é a capacidade que o Executivo possui de influenciar ou controlar as possibilidades existentes em seu processo decisório, melhor dizendo, tanto o poder de pautar determinadas matérias — do ponto de vista da iniciativa ser maior que a dos deputados — quanto o poder de decidir o curso delas, decorrem, predominantemente, do uso das prerrogativas do poder de agenda dos governadores, que contribuem para que este implemente a sua agenda legislativa em educação, como: a possibilidade de editar MPs; de solicitar urgência para apreciação dos projetos de sua autoria e de fazer uso de vetos — totais e parciais.

A respeito das MPs, explicita-se que 35 foram encaminhadas no período em análise, sendo 32 (91,40%) aprovadas, com 43,80% destas ocorrendo durante a 18ª Legislatura. No que se refere às MPs rejeitadas, todas se deram na 15ª Legislatura (Tabela 1).

Comparando-se a quantidade de MPs e de PLs utilizados pelos governadores é possível destacar que estes dispositivos vêm se constituindo como os principais instrumentos de intervenção do Poder Executivo na legislação, isto é, os governadores do Maranhão, em sua maioria, implementaram a sua agenda no Legislativo tanto por iniciativas ordinárias quanto por instrumentos extraordinários (as MPs) de modo equivalente, como explicitado no Gráfico 1.

Gráfico 1 – MPs e PLs apresentados pelo Executivo na ALEMA, 15ª a 18ª legislaturas

Fonte: Elaborado pelos autores a partir do banco de dados da pesquisa.

Não se descarta a premissa de que com ou sem o poder das MPs (Ricci; Tomio, 2012), os Governadores do Maranhão controlariam a limitada agenda decisória na ALEMA, tendo em vista que a centralização das decisões no interior do parlamento fortalece as funções do Executivo no processo legislativo. Todavia, acredita-se que a utilização da MP em temas educacionais não parece estar relacionada somente a esse sucesso legislativo, tal como ocorre com os PLs, mas, sobretudo, ao conteúdo das proposições e à possibilidade de aplicação imediata que elas possuem. Isso porque mais da metade das MPs editadas, de todas as legislaturas, tratavam de questões relacionadas ao financiamento da educação (52%), programas suplementares (11%) e infraestrutura (3%), matérias cuja competência de iniciar legislação é exclusiva do chefe do Executivo.

Além do que, a possibilidade dada pela MP de ter seus efeitos gerados a partir da sua publicação, com somente uma posterior chancela legislativa, demonstra ser uma tendência para que os governadores a utilizem. Isto é, mesmo nos casos raros em que a ALEMA rejeitou um decreto em educação do Executivo, os efeitos do projeto entraram em vigor – ainda que por um curto período – até que tenha sido explicitamente rejeitado ou alterado.

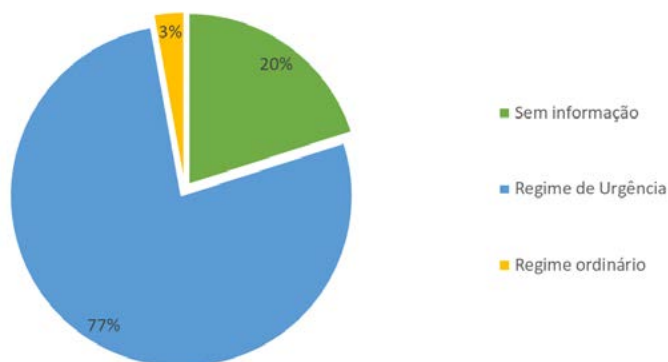
No que se refere a apreciação dos projetos, destaca-se que a solicitação de urgência também corrobora para o Poder Legislativo renunciar o uso de seus direitos frente à atuação do Poder Executivo. O regime de urgência significa que os parlamentares possuem um tempo legalmente determinado para deliberar sobre determinada

matéria. Caso isso não ocorra, trava-se as demais deliberações legislativas, até que se finalize a votação. Além disso, tal trâmite interfere no próprio processo legislativo, uma vez que, independentemente da complexidade do assunto e dos interesses ou grupos que estão envolvidos, o projeto é retirado das Comissões e incluído na ordem do dia para deliberação direta no Plenário (Santos, 2003; Inácio, 2006).

No que tange à ALEMA, a regra de urgência ou de prioridade definidas institucionalmente às MPs é um mecanismo institucional dos governadores que revela favorecer o fracasso legislativo dos parlamentares, tendo em vista o atraso imposto para votar os seus próprios projetos. Pela Tabela 1, demonstra-se que as legislaturas que apresentaram a maior quantidade de MPs submetidas e aprovadas foram a 17ª e 18ª com 10 e 14, respectivamente; nesse mesmo período os parlamentares obtiveram o pior desempenho em aprovar os seus próprios projetos.

Portanto, a quantidade de MPs submetidas pelo Executivo acaba travando a agenda do Legislativo, conforme aponta o Gráfico 2. Mais precisamente, levando em consideração a relevância institucional dada às normas do processo legislativo, percebe-se que, para as MPs, há uma maior relevância, o que se demonstra também sobre seus efeitos provados.

Gráfico 2 – Frequência das MPs apresentadas pelo Poder Executivo na ALEMA, por regime de tramitação, de 2003 a 2018



Fonte: Elaborado pelos autores a partir do banco de dados da pesquisa.

Ao analisar as demais espécies normativas (PLs e PECs) utilizadas pelos Poderes Legislativo e Executivo, observa-se pelo Gráfico 3 que em todas as legislaturas (2003 a 2018) a tramitação das proposições do Legislativo foi, em sua maioria, de caráter ordinário quando comparadas às do Poder Executivo. Por sua vez, para o Poder Executivo, a maioria de seus PLs e PECs foi julgada em caráter de urgência e prioridade.

Gráfico 3 – Frequência das proposições sobre educação apresentadas pelos Poderes Executivo e Legislativo na ALEMA, por regime de tramitação – 15ª a 18ª legislaturas





Fonte: Elaborado pelos autores a partir do banco de dados da pesquisa.

Assim, igualmente como ocorre para as MPs, fica manifesto que para as demais espécies normativas, quanto maior o tempo destinado no processo decisório para matérias apresentadas por iniciativa dos governadores – fato imposto pela prerrogativa da urgência –, menor o tempo livre para analisar projetos iniciados pelos próprios parlamentares (Santos, 2003), corroborando, em parte, para o fracasso legislativo das suas proposições.

Outro componente crucial do poder de agenda do Executivo é a prerrogativa de vetar, integral ou parcialmente, os projetos de leis ou emendas aprovados pelos deputados. Precisamente, trata-se de um mecanismo por excelência que o Executivo possui para intervir nas decisões do parlamento e evitar que a legislação se afaste de suas preferências, sendo a última oportunidade de interferência no processo legislativo pelo governador.

No caso da ALEMA, os vetos totais e parciais sinalizam que a lógica predominante entre os Poderes Legislativo e Executivo parece ser a de subordinação do primeiro. Examinando a Tabela 4, os dados revelam que, na ocorrência de um choque de preferências entre os dois Poderes, expresso pelo veto parcial e total, os Governadores de Estado têm a sua vontade prevalecer na quase totalidade dos casos, ou seja, dos 72 vetos apresentados, 66 foram mantidos em votação na ALEMA, representando mais de 90% de aproveitamento.

Tabela 4 – Frequência dos vetos enviados pelo Governador à ALEMA – 15^a a 18^a legislatura

Resultado / Legislatura	Veto parcial			Veto total			Total geral
	Rejeitado	Invalidado	Mantido	Rejeitado	Invalidado	Mantido	
15 ^a	0	0	2	1	0	10	13
16 ^a	0	0	2	2	3	22	29
17 ^a	0	0	2	0	0	19	21
18 ^a	0	0	0	0	0	9	9
Total Geral	0	0	6	3	3	60	72

Fonte: Elaborada pelos autores a partir do banco de dados da pesquisa.

Analizando cada legislatura, é possível perceber que o sucesso ou fracasso dos vetos ou mesmo a quantidade em cada período está conectada aos conflitos políticos na própria ALEMA. Vê-se que as 17^a e 18^a legislaturas são as que possuem maior número de vetos mantidos, com 100% (30) deles recepcionados no parlamento, sendo que, entre 2011-2014, a Governadora Roseana Sarney/MDB não apenas vetou uma grande quantidade de projetos, como teve sucesso na manutenção deles.

Essas duas legislaturas são, no período aqui estudado, as de maior estabilidade política no interior da ALEMA. Tanto Roseana Sarney/MDB quanto Flávio Dino/PCdoB dominam o cenário legislativo, com apenas cinco e oito partidos, respectivamente, fazendo oposição à sua agenda. Para Roseana Sarney, o cenário é ainda mais favorável, pois ela não apenas detém 37 dos 42 votos a seu favor, como os votos que são contra estão alocados em um bloco parlamentar cuja constituição se dá com partidos pequenos (PSP, PCdoB e PPS). Tal cenário garante espaço para que esses governadores façam prevalecer suas vontades e objetivos.

De outro modo, as 15^a e 16^a legislaturas registraram todos os vetos rejeitados e invalidados pela ALEMA, com um e cinco vetos, respectivamente, sendo que a 16^a legislatura apresenta o maior número geral de vetos totais (29). Enquanto os vetos rejeitados representam um desacordo dos parlamentares frente a um entendimento do governador — e isso raramente acontece; os vetos invalidados são aqueles

apresentados pelo Executivo, mas fora do prazo legal, provocando tacitamente a publicação do projeto sem nenhuma interferência do governador. Por três vezes isso aconteceu na ALEMA.

Pontua-se que a grande quantidade de vetos registrada no período de 2007 a 2010 tem correlação com a transição de poder no Executivo, pois Jackson Lago/PDT e Roseana Sarney/MDB se alternam na 16ª legislatura. As reconfigurações políticas decorrentes dessa transição provocam um parlamento dividido, no qual o chefe do Executivo não logrou mais que 16 votos a seu favor, o que gerou — sem dúvidas — um conflito maior entre Legislativo e Executivo, ao passo que mais da metade das cadeiras do parlamento não apoiava o respectivo governo. A prova disso é que todos os vetos rejeitados ou invalidados se deram nos dois últimos anos de governo de Roseana Sarney e foram originados a partir de projetos submetidos de partidos da base aliada de Jackson Lago/PDT.

Fato curioso é que as duas legislaturas, 16ª e 17ª, que registraram o menor número de proposições em educação pelos Governadores (Tabela 1) também foram os períodos nos quais mais houve vetos. Veja-se que, entre 2007-2010, Jackson Lago e Roseana Sarney apresentaram 12 PLs e MPs, e vetaram 29 dos 135 projetos apresentados pelos deputados. Já a 17ª legislatura, Roseana Sarney apresentou 19 PLs e MPs, e vetou 21 dos 80 projetos submetidos pelos parlamentares (Tabelas 1 e 4). Isso demonstra que a ALEMA não apenas fracassa em aprovar a sua agenda em educação, como também abdica de suas prerrogativas, renunciando parte de seus poderes e responsabilidades em favor do Executivo.

Enquanto o primeiro se liga à necessidade de construir acordos e formar maiorias no parlamento — tarefa nada simples e que não se efetiva de modo automático, devido justamente aos conflitos endógenos da ALEMA—, o segundo aponta para a formalização de um pacto de subordinação entre esses dois poderes, tendo em vista que o Executivo sempre garante uma maioria no parlamento e aprova quase tudo que submete à Mesa Diretora. Em poucas palavras: o Legislativo não faz, mas deixa o Executivo fazer.

A propósito, percebe-se que os projetos que são vetados pelo Executivo, com manutenção do Legislativo, majoritariamente, tratam sobre organização da educação, currículo e educação superior, que juntos somam 88,8% (64) dos vetos. Apesar da ALEMA possuir prerrogativas institucionais exclusivas para decidir sobre matérias constitucionais, o padrão de relacionamento em educação entre Executivo e Legislativo no Estado é, não raramente, determinado pelo primeiro. E isso fica mais claro pelas temáticas dessas proposições, pois independentemente do conteúdo, a vontade do Executivo quase sempre prevalece (Tabela 5).

Tabela 5 – Frequência vos vetos enviados pelo Governador à ALEMA, por categoria, de 2003 a 2018

Categoria / Resultado	Veto Parcial	Veto Total	Total Geral
Curriculo escolar	2	15	17
Educação superior	0	22	22
Financiamento da educação	0	1	1
Infraestrutura	0	1	1
Organização da educação	3	22	25
Programa suplementar	0	1	1
Projeto simbólico	1	4	5
Total Geral	6	66	72

Fonte: Elaborada pelos autores a partir do banco de dados da pesquisa.

Diante desse quadro, é lícito afirmar que todos os governadores se mostram como Executivos aparentemente fortes no interior da ALEMA, pois em todas as legislaturas eles mantiveram seus vetos em taxas predominantemente altas, garantindo que não fossem aprovadas as propostas que não estivessem alinhadas à implementação da sua agenda.

Por outro lado, o pacto de subordinação se efetiva ao passo que os deputados abdicam dos seus poderes de veto, obstrução e controle, bem como qualquer responsabilidade real de formulação de políticas educacionais em troca de fundos

estaduais para manter suas carreiras. A efetivação desse cenário se mostra pelo governismo que se instaura em todas as legislaturas aqui estudadas, configurando-se na ALEMA por meio da construção de uma coalizão fisiológica de governo (Andrade, 1998) frente à manutenção, praticamente automática, da agenda política do Poder Executivo.

Considerações finais

A análise do Poder Legislativo do Maranhão, no período de 2003 a 2018, revelou a maneira pela qual a separação de poderes está constituída no Estado. A força do Poder Executivo em dominar o processo decisório, expresso por meio do volume propositivo, taxa de sucesso, reversão de vetos e qualidade das proposições denunciam as fragilidades institucionais da ALEMA em organizar a sua própria agenda política.

A leitura dos dados a partir de uma abordagem contextual – tendo por base os modelos federativo e institucional – permitiu traçar um percurso analítico que conduziu para a constatação de que a ALEMA não exerce a sua função típica de legislar sobre educação, corroborando para um déficit de quantidade, qualidade e efetividade legislativa para as políticas educacionais no Estado.

Apenas para dar uma ideia do que este quadro representa, enquanto a taxa média de sucesso do Poder Executivo, no período de 2003 a 2018, gira em torno de 95%, a do Legislativo oscila entre 47% e 60%, evidenciando que o empenho institucional para deliberar sobre determinados interesses funciona em prol de atores específicos, pois gera maior incentivo à agenda dos Governadores. Quando se observa o conteúdo dessas leis, aclara-se ainda mais o papel desenvolvido pelos deputados maranhenses, pois não se trata apenas de ativismo legislativo, mas, sobretudo, do que é submetido e aprovado no parlamento.

Assim, embora o volume propositivo aponte que os parlamentares estaduais apresentem muitos projetos, ou seja, um elevado ativismo propositivo, a metade deles (185) é rejeitada, arquivada ou vetada na fase governamental, sendo que a parte aprovada é ainda composta de aproximadamente 80% (150) de temas paroquiais ou simbólicos, evidenciando a baixa qualidade ou relevância normativa da agenda parlamentar.

Quanto aos mecanismos institucionais, os vetos, totais e parciais, são ilustrativos do poder de agenda dos governadores no controle dos assuntos que farão parte da agenda legislativa em educação dos deputados, pois, além de bloquearem as proposições que não lhes interessam, impõem suas próprias prioridades legislativas na agenda em educação da ALEMA. Nesse ponto, os conflitos endógenos presentes no interior da ALEMA denunciam as suas fragilidades institucionais em virtude das preferências do Executivo, apontando para uma relação de subordinação do primeiro ao segundo sempre que se tem um conflito de interesses entre os dois.

Do mesmo modo, cita-se a capacidade do Executivo de editar MPs e solicitar urgência na deliberação dos seus projetos, garantindo maior resultado na implementação da sua agenda. Assim, para além do poderio dos governadores sobre a agenda dos deputados, demonstrado em todas as legislaturas por meio da taxa de sucesso dos seus projetos, esses dois mecanismos limitam a ação dos integrantes da ALEMA no aproveitamento dos seus próprios projetos.

Aqui, não se trata fundamentalmente da capacidade legislativa que as MPs dão aos governadores, mas dos efeitos que elas geram sobre o processo decisório, uma vez que a regra é o regime de urgência para as proposições do Executivo. Posto isto, devido à MP ser um mecanismo utilizado de modo preponderante pelos Governadores do Maranhão, gerando no processo legislativo prazos menores com os quais os parlamentares precisam deliberar, a pauta em educação do parlamento tende a ficar sempre comprometida, pois reduz o tempo de debate para as suas próprias proposições.

Precisamente, com a CCJ afunilando a maioria dos projetos iniciados na Mesa Diretora, devido à sua competência de admissibilidade formal, as matérias que entram em regime de urgência, tais como as MPs, esvaziam ainda mais as outras comissões, levando sempre a proposição diretamente para o Plenário para que seja incluída na ordem do dia e aprovada em um tempo médio inferior a 60 dias. Com poucas instâncias participando do processo decisório, a agenda do Executivo não só é aprovada como tem tramitação mais rápida quando comparada com a dos parlamentares. Tais dados confirmam os prejuízos decorrentes da centralização decisória que dita as regras na ALEMA. O governismo identificado no seu interior

não só gera estabilidade nos *outputs* políticos, como também comportamentos mais previsíveis apenas para a agenda dos governadores. Quando a matéria é iniciada por integrantes do parlamento maranhense, a tendência é visualizar-se uma “atrofia institucional” diante da validação imposta pela agenda em educação daquele Poder.

De modo geral, pode-se afirmar que a agenda em educação da ALEMA denuncia o seu enfraquecimento institucional decorrente de um modelo federativo impositivo, de poucas possibilidades, e uma relação de subordinação e dependência política ao Executivo estadual, revelada pelo desequilíbrio de poderes exercidos no processo de formulação das políticas em educação.

Assim, embora os deputados sejam os legisladores definidos constitucionalmente como os responsáveis para conceber, mediante produção de leis, as linhas que guiarão a atuação governamental nos diferentes campos de responsabilidade do Estado, para a formulação de políticas educacionais, o contorno do sistema político revelou se efetivar por meio de um pacto de subordinação, pois a ALEMA está cerceada diante das prerrogativas do Executivo.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. O ultrapresidencialismo estadual. In: ANDRADE, Regis de Castro (org.). *Processo de Governo no Município e no Estado*. São Paulo: Edusp, 1998. p. 87-117.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

ANDRADE, Regis de castro. Processos decisórios na Câmara dos Vereadores e na Assembleia Legislativa de São Paulo. In: ANDRADE, Regis de Castro (org.). *Processo de Governo no Município e no Estado*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998. p. 15-41.

BORGES, Arleth Santos. Poder Legislativo no Maranhão: dinâmicas partidárias e relações com o poder Executivo. In: TOMIO, Fabrício De Limas; Ricci, Paolo (org.). *Governadores e Assembleias Legislativas: instituições e política nos estados brasileiros*. São Paulo: Alameda, 2018. p. 467-498.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (org.). *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*, Brasília: UNESCO, 2010. p. 149-169. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnpbpcajpcgclefindmkaj/https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/unesco/educacao_federalismo.pdf. Acesso em: 20 out. 2019.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

GONZALEZ, Douglas Camarinha. *Competência legislativa dos entes federados: conflitos e interpretação constitucional*. 2011, 182 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-16082012-150740/pt-br.php>. Acesso em: 20 out. 2019.

INÁCIO, Magna. Poderes de agenda do Presidente. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 170-175.

MARANHÃO. Constituição do Estado do Maranhão (1989). Portal da Legislação, *Assembleia Legislativa do Maranhão, Poder Legislativo*, Maranhão, 2014. Disponível em: <http://legislacao.al.ma.gov.br/ged/cestadual.html>. Acesso em: 6 maio 2018.

MORAES, Alexandre de. Federação brasileira: necessidade de fortalecimento das competências dos estados-membros. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 251. p. 11-27, 2009. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/7526>. Acesso em: 2 abr. 2019.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Federalismo educacional no Brasil: contradições, desafios e possibilidades. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v. 119, p. 13-39, maio/jun. 2020. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/143212>. Acesso em: 2 abr. 2021.

RICCI, Paolo; TOMIO, Fabrício. O poder da caneta: a Medida Provisória no processo legislativo estadual. *Opinião Pública*, v. 18, n. 2, p. 255-277, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/z3vWfgJhp3KHVZBwZrRM5L/?lang=pt>. Acesso em: 6 maio 2018.

SÁEZ, Manuel Alcántara; MONTERO, Mercedes García; LÓPEZ, Francisco Sánchez. *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2005.

SANTOS, Fabiano Guilherme Mendes dos. *Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas; RICCI, Paolo. O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das Assembleias Estaduais. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 21, n. 41, p. 193-217, fev. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/HGGx8tGtcCBMR9HfvhmjLgp/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 6 maio 2018.

**A jurisprudência do STF
e o princípio do concurso público
para ingresso nos cargos
públicos na área da educação**

Lorena Maia
Rosimar de Fátima Oliveira

Como citar este capítulo

MAIA, Lorena; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. A jurisprudência do STF e o princípio do concurso público para ingresso nos cargos públicos na área da educação. In: ARAÚJO, Eduardo Santos; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima; SILVA, Daniel Eveling da (Org.). *Políticas educacionais no Brasil: atores, embates e arenas em contexto democrático*. Belo Horizonte: Editora Selo FaE, 2024. p. 141-161.

7

Apresentação

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no Art. 37, inciso II, dispõe que a investidura em cargo ou emprego público depende da prévia aprovação em concurso público. A obrigatoriedade do concurso público é imprescindível instrumento de efetivação dos princípios constitucionais norteadores da administração pública – como os da igualdade, impessoalidade, moralidade – porque confere aos cidadãos o acesso a cargos públicos em condições de igualdade. Uma das formas de efetivação do princípio constitucional de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, se traduz na exigência do concurso público, já que ele veda a concessão de privilégios a alguns ou a dispensa de tratamento discriminatório ou arbitrário a outros (Supremo Tribunal Federal, 2001, 2011).

As exceções à regra do concurso público estão taxativamente previstas na Constituição Federal (CRFB/1988): a) nomeação para cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração; b) contratações por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público (Brasil, 1988, Art. 37, II, IX). Os casos de contratação para o atendimento de

necessidade temporária e/ou de excepcional interesse público trazem a garantia de que, diante de contingências incomuns, em relação à prestação dos serviços públicos, serão admitidas contratações provisórias para o atendimento imediato e temporário, e, portanto, inviável a realização dos concursos públicos. Apesar de polêmica (Magalhães, 2012; Ferreira; Abreu, 2014), essa possibilidade decorre da existência de situações nas quais ou a própria atividade a ser desempenhada é temporária, não justificando a criação de cargo ou emprego público; ou a atividade não é temporária, mas o excepcional interesse público exige que se faça imediato suprimento temporário de uma necessidade por não haver tempo hábil para realização de concurso (Mello, 2001).

No Brasil, o texto da Constituição (CRFB/1988) estabelece o limite para todo o ordenamento jurídico e, por isso, o Supremo Tribunal Federal, que é o órgão de hierarquia superior do Poder Judiciário, tem a função de validar ou refutar os atos administrativos e legislativos contrários à Constituição. A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) é uma das formas de exercício do controle concentrado de constitucionalidade, que busca retirar do ordenamento jurídico lei ou ato normativo, federal ou estadual, inconstitucionais. Este capítulo tem como objetivo compreender o papel do STF (Maia, 2020; Castro, 1997; Madeira, 2017) no controle de constitucionalidade dos dispositivos da Constituição (CRFB/1988) relativos à educação, por meio das ADIs julgadas no período de 1988 a 2017, envolvendo a violação ou não da regra do concurso público, que foram submetidas para julgamento pelo STF, na área educacional. O presente capítulo analisa as situações nas quais o STF declarou a inconstitucionalidade por violação à regra do concurso público. Todavia, em alguns casos, o Supremo admitiu a constitucionalidade de algumas leis que tratavam de contratações temporárias em que era alegada pelos requerentes a ofensa à regra do concurso público.

A hipótese, fundamentada em Maia (2020), é a de que o STF, por meio do resultado do julgamento das ADIs, altera o conteúdo das políticas educacionais definidas no âmbito do legislativo, ora constringendo o Poder Executivo, ora conferindo a ele governabilidade. De modo complementar, busca-se identificar quais as hipóteses e requisitos que o STF entende como válidos para ocorrer a contratação temporária no serviço público.

A pesquisa se caracteriza como qualitativa, sendo efetivada por intermédio da combinação de levantamento bibliográfico e pesquisa documental (Bardin, 2016), tendo por base a Constituição (CRFB/1988), o Regimento Interno do STF, a Lei n. 9.868/1999 e os acórdãos das ADIs.¹

O capítulo se estrutura em três seções, além desta apresentação. Na Seção 2 são demonstradas as situações nas quais o STF considerou que violavam a regra do concurso público. A Seção 3 apresenta os casos nos quais o STF admitiu a possibilidade de contratação temporária. Nas considerações finais observa-se que alguns Estados fazem uso da morosidade no julgamento das ações pelo STF, e o decurso do tempo faz concretizar situações jurídicas envolvendo as contratações irregulares pelos Estados-membros de modo que o STF se vê compelido a modular os efeitos da decisão.

Jurisprudência do STF sobre situações envolvendo servidores ou contratação de pessoal no campo educacional que violam o princípio do concurso público

Nesta seção serão analisadas as ADIs nas quais o STF julgou situações que considerou violarem o princípio público instituído na Constituição (CRFB/1988). Demarca-se que a exigência de concurso público para a investidura em cargo público é requisito constitucional. Entretanto, o Constituinte inseriu no Art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), norma transitória, criando uma estabilidade excepcional para servidores não concursados da União, dos Estados, do Distrito Federal e municípios para servidores que estavam em exercício há pelo menos cinco anos da data da promulgação da Constituição (CRFB/1988). Sendo assim, eles se tornaram estáveis.

A estabilidade conferida por essa norma não implica a chamada efetividade, que depende de concurso público, nem com ela se confunde, porque possibilita o direito de permanência no serviço público sem incorporação na carreira, não tendo direito

¹ Disponíveis no site do STF.

à progressão funcional ou aos benefícios que sejam privativos dos integrantes da carreira. O servidor estabilizado não é titular do cargo que ocupa, gozando apenas de uma estabilidade especial no serviço público, que não se confunde com aquela estabilidade regular disciplinada pelo Art. 41 da Constituição (CRFB/1988).

O Quadro 1 aponta as ADIs nas quais o STF julgou situações que considerou que violam o princípio constitucional do princípio público, tais como as ADIs que consideraram os casos que versavam sobre estabilidade excepcional, conferido pelo Art. 19 do ADCT da Constituição (CRFB/1988) e, também, situações nas quais o STF entendeu que não se encaixavam nas hipóteses de contratação temporária e/ou de excepcional interesse público. De modo específico, nove ADIs foram encontradas no período em análise, sendo seis declaradas inconstitucionais pela unanimidade dos membros do STF por violarem a regra do concurso público; uma considerada inconstitucional pela maioria dos membros do STF; e, ainda, outras duas com resultado de votação unânimes na parte da violação da regra do concurso público, mas não na modulação dos efeitos da decisão.

Quadro 1 – ADIs apresentadas ao STF que violam o princípio do concurso público, de 1988 a 2017

Norma Jurídica	ADI	Requerente	Requerido	Resultado	Votação
ADCT do Estado de Minas Gerais	89/MG	Governador do Estado de Minas Gerais	Universidade Federal do Rio de Janeiro	Procedente	Unanimidade
ADCT do Estado do Rio de Janeiro	249/RJ	Governador do Estado do Rio de Janeiro	Assembleia Legislativa (AL) do Estado do Rio de Janeiro	Procedente	Unanimidade
Constituição e ADCT do Estado de Sergipe	336/SE	Governador do Estado de Sergipe	AL do Estado de Sergipe	Procedente em Parte	Unanimidade
Lei Orgânica do Distrito Federal	980/DF	Procurador-Geral da República	Câmara Legislativa do Distrito Federal	Procedente	Unanimidade
Lei n. 6.697 do Estado do Rio Grande do Norte	1241/RN	Procurador-Geral da República	AL do Estado do Rio Grande do Norte.	Procedente	Unanimidade
Lei n. 765/2003 do Estado do Amapá	3116/AP	Procurador-Geral da República	Governador do Estado do Amapá/AL do Estado do Amapá	Procedente	Unanimidade
Lei n. 4.599 do Estado do Rio de Janeiro	3649/RJ	Procurador-Geral da República	Governador do Estado do Rio de Janeiro/ AL do Estado do Rio de Janeiro.	Procedente	Majoria
Lei n. 9150/2008 do Estado de Tocantins	4125/TO	Partido Social da Democracia Brasileira.	Governador do Estado de Tocantins/ AL do Estado de Tocantins	Procedente	Unanimidade em parte
Lei Complementar n. 100/2007 do Estado de Minas Gerais	4876/MG	Procurador-Geral da República	Governador do Estado de Minas Gerais/ AL do Estado de Minas Gerais	Procedente em parte	Unanimidade em parte

Fonte: Elaborado a partir dos acórdãos do STF.



A jurisprudência do STF firmou o entendimento sobre a impossibilidade de as normas locais, constitucionais ou ordinárias, criarem formas diversas e mais abrangentes de estabilidade no serviço público, o que pode ser destacado nas ADIs n. 1241/RN e n. 4876/MG que versavam sobre a estabilização de servidores contratados apenas temporariamente.

A Lei n. 6697/1194 do Rio Grande do Norte, contestada na ADI n. 1241/RN, assegurava a permanência no cargo dos servidores da Fundação Universidade Regional do Rio Grande do Norte admitidos em caráter temporário, entre o período de 8 de janeiro de 1987 a 17 de junho de 1993, sem a prévia aprovação em concurso público, tornando ainda sem efeitos os atos de direção da universidade que, de qualquer forma, importassem em exclusão desses servidores do quadro de pessoal.

Já a Lei Complementar n. 100/2007 do estado de Minas Gerais, contestada na ADI n. 4876/MG, o inciso II, do Art. 7º tornou titulares de cargos efetivos os estabilizados nos termos do Art. 19 do ADCT da Constituição (CRFB/1988).

Percebe-se que as leis contestadas nas ADIs n. 1241/RN e n. 4876/DF ampliaram significativamente o conteúdo do Art. 19 do ADCT da Constituição (CRFB/1988). Na ADI n. 1241/RN, o ministro Marco Aurélio entendeu que existia uma inconstitucionalidade conveniente, porque a Constituição (CRFB/1988) já estava em pleno vigor há seis anos quando foi editada a referida lei. Já a norma mineira conferia efetivação e não somente a estabilidade excepcional.

As ADIs n. 89/MG e n. 249/RJ abordam dispositivos do ADCT das Constituições dos seus respectivos Estados, nessa ordem: a) os dispositivos da Constituição de Minas Gerais (Arts. 21, 27 e 33) contemplavam hipótese de transferência indiscriminada de servidores – funcionário público efetivo que estava em desvio de função podia ser enquadrado no cargo para o qual prestava serviço mediante opção, bem como era garantido ao servidor convocado para a função de inspetor escolar a possibilidade de efetivação nesse cargo exercido precariamente; b) o dispositivo da Constituição do Rio de Janeiro (Art. 75 e § único) que permitia a inclusão, em quadro de suplementar da Secretaria de Educação, de professores subvencionados, recebendo vencimentos e vantagens iguais aos professores efetivos. O STF considerou tais situações

inconstitucionais já que os profissionais contratados não haviam realizado concurso público ou se eram efetivos poderiam ser enquadrados, sem prestar concurso, no cargo que trabalhavam em desvio de função.

Na ADI n. 336/SE o STF julgou como inconstitucional dispositivo da Constituição do estado do Sergipe (Art. 274) que determinava o enquadramento de professores estatutários, com cargo de nível médio, possuidores de qualquer curso de nível superior, para exercerem cargos públicos efetivos de nível superior. Os ministros Marco Aurélio e Carlos Britto foram votos vencidos. Para o ministro Marco Aurélio o dispositivo apenas “homenageia essa categoria tão sofrida que é a dos professores, cogitando a simples mudança de nível” (Supremo Tribunal Federal, 2010, p. 53).

O STF considerou inconstitucional, no julgamento da ADI n. 980, dispositivo previsto no ADCT da Lei Orgânica do Distrito Federal (Art. 53) que autorizava os professores originários da União, Estados e municípios a opção por serem aproveitados na Fundação Educacional do DF, sem realizar concurso.

O STF, no exercício do controle de constitucionalidade, definiu o entendimento de que há circunstâncias que obrigam a Administração Pública a adotar medidas de caráter emergencial para atender a necessidades urgentes e temporárias e que essas situações desobrigam o gestor público, por permissão constitucional, de realizar um concurso público para a contratação temporária. O controle de constitucionalidade consiste “na fiscalização da compatibilidade entre as condutas dos poderes públicos e os comandos constitucionais, a fim de assegurar a supremacia da Constituição” (Novelino, 2009, p. 212). Todavia, para o STF, a contratação temporária não pode ser um meio de burlar a regra constitucional que determina a realização de concurso público para o provimento de cargos e empregos públicos.

A contratação temporária de pessoal para atender necessidade temporária e de excepcional interesse público (Brasil, 1988, Art. 37, inciso IX), com a prestação de serviços públicos permanentes, como é o caso da educação, também foi objeto de decisão nas ADIs n. 3116/AP, n. 3649/RJ e n. 4125/TO. Nas decisões, o STF assentou o entendimento pela inconstitucionalidade das leis que permitiam ao Poder Executivo a contratação temporária de pessoal e/ou a permissão de prorrogação das contratações

de serviços públicos, na área da educação, de maneira ampla, tendo em vista que tais leis autorizavam a contratação temporária sem a especificação das hipóteses que poderiam ser desempenhadas por agentes contratados temporariamente.

A modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade (Art. 27 da Lei n. 9.868/1999), para resguardar a segurança jurídica, foi aplicada em casos semelhantes – ADIs n. 1241/RN, n. 3649/RJ, n. 4125/TO e n. 4876/MG – de modo a dar efeitos prospectivos à decisão, que somente produziria efeitos a partir de doze meses, contados da data da publicação da ata de julgamento, tempo hábil para a realização de concurso público, nomeação e posse de novos servidores, evitando-se, assim, prejuízo à prestação do serviço público educacional que não seria interrompido.

Percebe-se, em várias passagens nos votos dos ministros, um incômodo com a modulação dos efeitos nas questões envolvendo as contratações que desrespeitam a regra do concurso público. Na ADI n. 1241/RN, o ministro Edson Fachin manifesta o desconforto causado com a modulação dos efeitos em relação à dimensão prospectiva. Entretanto, para ele, como a ação foi proposta em 1995, e somente foi indicada para a pauta pelo relator em 2011, modular os efeitos da decisão traria um mínimo de segurança jurídica. Já o ministro Luiz Fux se manifestou indignado com a ação: “parece-me tratar de um autêntico trem da alegria, para entrar servidores no serviço público sem concurso. Pronto, essa frase diz tudo” (Supremo Tribunal Federal, 2016, p. 27). Para o ministro Marco Aurélio, na ADI n. 4876/MG:

“ não se pode simplesmente apostar na morosidade da Justiça e, passados vinte e um anos da edição da lei, dar-se o dito pelo não dito e placitar-se situação jurídica, surgida em 2007 [...], escancaradamente contrária à Carta da República. Por isso, digo que, no Brasil[...] não precisamos de mais leis, de mais emendas constitucionais; precisamos de homens, principalmente homens públicos, que observem o arcabouço normativo em vigor. Fico perplexo quando me defronto com situações como essa, Presidente! (Supremo Tribunal Federal, 2014a, p. 32).

Nas ADIs n. 1241/RN e n. 4876/MG, o STF ressalva dos efeitos da decisão os servidores que já estivessem aposentados e aqueles que, até a data de publicação da ata dos julgamentos, tivessem preenchido os requisitos para a aposentadoria. Em relação à

modulação dos efeitos, o ministro Marco Aurélio manifesta sempre posicionamento contrário, como se percebe na passagem abaixo:



Mas há mais quanto à modulação: não podemos – creio e estou convencido – dar o dito pelo não dito; [...] não podemos, mediante esse instituto maleável quanto à higidez das normas jurídicas, criar duas castas de servidores: aqueles que foram beneficiados pelo preceito estadual e que não alcançaram, no período, tempo para a aposentadoria, e os outros, também beneficiados, que a alcançaram. Quanto a estes, por meio de ato do Supremo, há como que o endosso da prática. E este Tribunal sempre se pronunciou no sentido da inconstitucionalidade (Supremo Tribunal Federal, 2016, p. 29).

A Lei Complementar n. 100/2007, do estado de Minas Gerais, tornou titulares de cargos efetivos servidores que ingressaram na Administração Pública sem concurso público, englobando servidores admitidos antes e depois da Constituição (CRFB/1988). Os dispositivos da norma disciplinavam situações específicas e diversas entre si. A controvérsia residia na inconstitucionalidade do Art. 7º da Lei Complementar n. 100/2007 que tornou titulares de cargos efetivos, em razão da natureza permanente para a função que tinham sido admitidos, os servidores que na data da publicação da lei se enquadravam em algumas das hipóteses da Lei Complementar, Art. 7º. Na ADI n. 4876/MG, o STF considerou inconstitucional, por violarem as regras do concurso público, as seguintes situações: a) trabalhadores regidos pela CLT que ingressaram nos quadros públicos, sem o respectivo concurso, ocupantes de cargos efetivos na administração direta, em autarquias ou fundações públicas (Minas Gerais, 2007, Art. 7º, I); b) tornou titulares de cargo efetivo os estabilizados nos termos do Art. 19 do ADCT da Constituição (Art. 7º, II); c) efetivaram em cargos públicos todas as pessoas designadas, desde julho de 1990 até 31 de dezembro de 2006, para o exercício de função pública nos cargos de professor, para regência de classe, especialista em Educação e serviço (Art. 7º, IV e V).

Jurisprudência do STF sobre contratações temporárias no campo educacional que não violam o princípio do concurso público

O artigo 37, inciso IX da Constituição Federal de 1988 representa a segunda hipótese de flexibilização do princípio do concurso público reconhecida como legítima para a contratação temporária pela Administração Pública brasileira. Porém, a Constituição (CRFB/1988) conferiu ao legislador de cada um dos entes federados o encargo de desenvolver o conteúdo, atribuindo-lhes, para tanto, competência normativa para definir as situações de necessidade temporária de excepcional interesse público. O Quadro 2 descreve as ADIs relacionadas a essa hipótese.

Quadro 2 – ADIs apresentadas ao STF que não violam o princípio do concurso público, de 1988 a 2017

Norma Jurídica	ADI	Requerente	Requerido	Resultado	Votação
Lei n. 11639/2001 do estado do Rio Grande do Sul	2583/RS	Governador do Estado do Rio Grande do Sul.	Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.	Improcedente	Unanimidade
Lei federal n. 8.745/1993	3237/DF	Procurador-Geral da República.	Requeridos: Presidente da República/ Congresso Nacional	Procedente em parte.	Unanimidade
Lei n. 6.901/2014 do Estado do Rio de Janeiro	3247/MA	Procurador-Geral da República	Governador do Estado do Maranhão/ Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão	Procedente em parte.	Unanimidade
Lei Complementar n. 22/2000, do Estado do Ceará	3721/CE	Procurador-Geral da República	Governador do Estado do Ceará/ Assembleia Legislativa do Estado do Ceará	Procedente em parte.	Majoria
Lei n. 3769/2006 do Distrito Federal.	3795/DF	Governadora do Distrito Federal.	Governador do Distrito Federal/ Câmara Legislativa do Distrito Federal.	Procedente.	Unanimidade

Fonte: Elaborado a partir dos acórdãos do STF.



A Lei n. 11639/2001 do estado do Rio Grande do Sul foi questionada na ADI n. 2583/RS, porque passou por emenda parlamentar incluindo dispositivos que estabeleciam o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo para realização de inscrições no cadastro de contratações temporárias daquele Estado. A relatora da matéria, ministra Cármen Lúcia, entendeu que as emendas parlamentares não dispuseram sobre as matérias relacionadas à competência legislativa privativa atribuída ao chefe do Poder Executivo (Brasil, Art. 61, inciso II, §1º, alínea I, 1988), pois não disciplinavam a matéria pertinente à contratação temporária ou o aumento de remuneração ou proventos. Para a ministra, a lei gaúcha definiu o procedimento administrativo a ser adotado na efetivação das inscrições no cadastro das contratações temporárias.

Nas ADIs n. 3237/DF, n. 3247/MA e n. 3721/CE, o STF firma o entendimento de que a natureza permanente de algumas atividades públicas, como as desenvolvidas na área da educação, “não afasta, de plano, a autorização constitucional para contratar servidores destinados a suprir demanda eventual ou passageira” (Supremo Tribunal Federal, 2014b, p. 1). Para os ministros, nas situações em que a Constituição confere ao legislador a possibilidade de dispor sobre situações de relevância autorizadoras da contratação temporária de servidores públicos, é necessário que a lei demonstre quais são essas situações e que adeque a limitação às hipóteses de exceção ao dispositivo constitucional da obrigatoriedade do concurso público.

Na ADI n. 3237/DF, a unanimidade dos ministros do STF entendeu que, quando o legislador fixou as situações autorizadoras da contratação de professores substitutos, a Lei n. 8745/1993 não veiculou normas genéricas, não sendo desprovida de preocupação com as hipóteses específicas de contratação temporária no âmbito das universidades públicas federais e voltava sua atenção para hipóteses concretas capazes de ocasionar prejuízo ao corpo discente.

A constitucionalidade do dispositivo da Lei maranhense n. 6.915/1997, questionada na ADI n. 3247/MA, teve como resposta da maioria do STF a interpretação conforme a Constituição (CRFB/1988), para que a literalidade da norma não pudesse ser usada

pelo Poder Executivo como a possibilidade de escolha entre a realização de concurso e as contratações temporárias. O receio dos ministros era sobre a inexistência de “candidatos aprovados em concurso público e devidamente habilitados” e que isso servisse de desculpa para a não realização do concurso público. Para a maioria dos ministros, a interpretação da lei seria a de que somente seria possível a contratação temporária se, após a realização de um concurso público, não satisfizesse o quantitativo de vagas. Para a ministra Cármen Lúcia:



Na educação, que é este caso específico – como eu dizia na ação que nós acabamos de julgar –, quando o aluno estiver em sala de aula, tem de ter o professor. Se o professor caiu, hoje, em casa e quebrou a perna, amanhã tem de ter um professor, e, por isso, pode haver a contratação temporária. No caso de professor concursado, efetivo, que tenha, por exemplo, de se afastar, como a mulher que esteja grávida, naquele período não se faz concurso porque o cargo está provido. Então, no caso da lei maranhense, o que se fixou expressamente como necessidade temporária foi a admissão de professores para qualquer um dos graus de ensino, desde que não existissem candidatos aprovados em concurso e devidamente habilitados no momento da necessidade (Supremo Tribunal Federal, 2014b, p. 21-22).

Na ADI n. 3721/CE, a maioria dos ministros do STF entenderam que são situações eminentemente transitórias e que, portanto, podem ser supridas por profissionais contratados de modo precário: a) licença para tratamento de saúde; b) licença gestante; c) licença por motivo de doença de pessoa da família; d) licença para trato de interesses particulares; e) cursos de capacitação.

Já as hipóteses que previam: a) outros afastamentos que repercutam em carência de natureza temporária; b) implementação de projetos educacionais, com vistas à erradicação do analfabetismo, correção do fluxo escolar e qualificação da população cearense, foram consideradas inconstitucionais por não especificar quais seriam essas situações.

Para o ministro, relator, Teori Zavascki

“padece de generalidade manifesta, ao consentir, sejam as contratações temporárias utilizadas para remediar situações que se enquadrem no fluido título de “f) e outros afastamentos que repercutam em carência de natureza temporária”. A abertura desta cláusula permite todo e qualquer preenchimento, o que certamente não se compraz com o Art. 37, IX, da CF, sem falar que, assim dispondo, acaba por delegar ao Administrador a tarefa – própria do legislador – de definir em concreto situações que legitimam a contratação temporária (Supremo Tribunal Federal, 2016, p. 19).

Ainda de acordo com o mesmo ministro as hipóteses de implementação de projetos educacionais, com vistas à erradicação do analfabetismo, correção do fluxo escolar e qualificação da população cearense, não possuem qualquer marca de transitoriedade, porque “tais projetos representam diretrizes a serem ordinariamente perseguidas pela rede pública de educação básica em todo o país, constituindo a sua execução meta rotineira para o serviço público” (Supremo Tribunal Federal, 2016, p. 21). Entretanto, como existiam projetos desse tipo em curso no estado do Ceará, e a necessidade de evitar a descontinuidade em sua execução e também as dificuldades para se organizar concurso público para a área da educação básica, o STF modulou, para o futuro, os efeitos da decisão, estabelecendo o marco de um ano após a publicação da ata do julgamento. Nesse ponto, o ministro Marco Aurélio foi vencido, pois não modulava os efeitos da decisão.

A ADI n. 3795/DF, embora não trate especificamente do tema concurso público, aborda a inconstitucionalidade de dispositivo da Lei n. 3769/2006 do Distrito Federal, que vedava a realização de processo seletivo para recrutamento de estagiários pelos órgãos e entidades do Poder Público do Distrito Federal. A unanimidade dos ministros do STF acompanhou o voto do ministro Carlos Britto, compreendendo que o estágio não pode ser visto como alternativa menos onerosa de suprir alguma carência de mão de obra nos quadros funcionais da Administração Pública, mas sim ser considerado uma experiência prática do que se aprende nos bancos escolares. Para o ministro, não se pode exigir a realização de concurso público para recrutamento de estagiários,

por não se tratar de arregimentação de pessoal para provimento de cargo efetivo ou ocupação de emprego público. Para os ministros do STF, não se pode proibir a Administração Pública de fazer processo seletivo para recrutar estudantes a título de estágio.

De acordo com as ADIs analisadas acima, a jurisprudência do STF demonstrou que a realização de contratação temporária pela Administração Pública nem sempre ofende a exigência constitucional do concurso público.

Considerações finais

Conforme a Constituição (CRFB/1988), para ocupar um cargo ou emprego público é necessário a aprovação em concurso público. Essa regra é fundamental para a administração pública porque garante a impessoalidade para a seleção dos servidores públicos, evitando-se, assim, privilégios ou favorecimentos de cunho pessoal. Desse modo, o concurso público revela-se como fonte democrática para a escolha dos servidores que vão desempenhar atribuições para o Estado, tendo como objetivo a moralização do serviço público, já que há planejamento e programação para a investidura nos quadros de pessoal da Administração Pública na esfera Federal, estadual e municipal.

No campo educacional, nas ADIs analisadas na primeira seção desse capítulo, verificou-se que várias normas violavam a regra do concurso público, que admitiam a permanência e/ou prorrogação de pessoas admitidas a título precário nos quadros de pessoal dos Estados. Nos julgados, observou-se uma rígida interpretação jurisdicional favorecendo o postulado do concurso público. O STF declarou inconstitucionais as normas, ordinárias ou constitucionais, que favoreciam de maneira ilegítima a investidura em cargos públicos de servidores por intermédio de institutos que os ministros consideraram inconciliáveis com a exigência constitucional do concurso público. Em todas essas situações a jurisprudência do STF repeliu a utilização dos institutos: a) da ascensão; b) da transferência e/ou transformação de cargos; c) da integração funcional; d) da transposição de cargo; e) da efetivação extraordinária no cargo; f) do acesso e aproveitamento (Supremo Tribunal Federal, 2014a, p. 19).

Os ministros do STF manifestam indignação em relação às manobras realizadas por alguns Estados para manterem as irregularidades e a tentativa de regularizar a situação no quadro de servidores públicos efetivos de seus respectivos Estados, burlando a regra do concurso público. Para o ministro Dias Toffoli, “o quadro de irregularidades é estarrecedor” (Supremo Tribunal Federal, 2014a, p. 16).

A relevância de se analisar o controle abstrato de constitucionalidade é a de que, uma vez declarada a inconstitucionalidade da lei, esta deva ser retirada do ordenamento jurídico, ou seja, ela perde a validade e tem eficácia em relação a todas as pessoas que se encontravam naquela situação declarada pela norma como sendo inconstitucional. Observa-se a importância do efeito *erga omnes*,² pois em diversas situações o STF considerou que as leis estaduais violavam as formas de ingresso nos cargos públicos na área da educação, devido à não observância da regra do concurso público.

Em regra, a declaração de inconstitucionalidade retroage à data de vigência da lei questionada, e os profissionais da educação que se encontravam com vínculo precário nos quadros da Administração Pública deveriam ter esse vínculo rompido a partir da declaração de inconstitucionalidade. Ocorre que o STF tem a possibilidade de modular os efeitos da sua própria decisão, e ele exerceu essa atribuição. Quando o STF confere efeitos prospectivos à sua decisão, ele utiliza como fundamento o prejuízo à prestação do serviço público educacional. Isso tem duas consequências: a primeira é a de que o STF, pela sua própria engenharia jurídico-institucional, define ações que deveriam ter sido tomadas precipuamente pelo Poder Executivo. Quando o Poder Executivo se exime de realizar concurso público para preenchimento das vagas nos quadros da educação dos seus respectivos Estados, ao longo de anos, valendo-se da morosidade no julgamento das ações pelo STF, bem como do decurso do tempo, concretizam situações jurídicas envolvendo as contratações irregulares dos seus Estados. A responsabilidade jurídica em relação às situações precárias envolvendo milhares de profissionais da educação é transferida para o âmbito do Poder Judiciário. A segunda, é que o STF preserva a sociedade de

2 Quando os direitos e obrigações vinculam e são estendidos a todos.

uma descontinuidade brusca na oferta da prestação dos serviços educacionais. Os ministros do STF, apesar de manifestarem dificuldade em relação à modulação dos efeitos, em várias ADIs, se viram compelidos a fazê-lo devido aos graves prejuízos que as declarações de inconstitucionalidade poderiam provocar, como por exemplo a interrupção da prestação de serviços educacionais em pleno ano letivo, bem como a demissão em massa das pessoas designadas.

Essas situações fazem com que haja a quebra de confiança do cidadão no texto Constitucional e também nas instituições. Em última análise, essa quebra prejudica a sociedade e a própria existência da democracia. A ministra Cármen Lúcia chega a ponderar que no controle de constitucionalidade o STF chegaria em um ponto que teria de trabalhar com a possibilidade de responsabilização daqueles que manifestamente editam leis inconstitucionais, desrespeitando as exigências constitucionais.

Os elementos constantes no capítulo demonstram que o STF exerceu seu papel constitucional de preservar a Constituição (CRFB/1988), na medida em que determina a retirada do ordenamento jurídico das leis referentes às contratações precárias no âmbito da Administração Pública sendo, nesse caso, considerado um ator de veto que, ao interpretar a Constituição, constrange o Executivo a agir no sentido da decisão que foi tomada pelo órgão (Madeira, 2014).

Em relação aos serviços típicos de carreira, imprescindíveis ao funcionamento do Estado e sua relação com as contratações temporárias, o STF firmou o entendimento de serem consideradas inconstitucionais as legislações que autorizam as contratações temporárias de formas abrangentes e genéricas, que não especificam a contingência fática emergencial e que podem dar ensejo à dispensa do concurso público (Supremo Tribunal Federal, 2016, p. 29). Para o STF, algumas circunstâncias fazem com que na Administração Pública possam existir contratações temporárias: a) existir previsão legal dos casos; b) a contratação for feita por tempo determinado; c) tiver como função atender à necessidade temporária; d) quando a necessidade temporária for de excepcional interesse público (Supremo Tribunal Federal, 2014c, p. 21).

Referências

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*: edição revista e ampliada. São Paulo: Edições 70, 2016.

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

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 89-6/MG – Minas Gerais. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Pesquisa de Jurisprudência, *Acórdãos*, 20 ago. 1993. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266189>. Acesso em: 16 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 249-0/RJ-Rio de Janeiro. Relator: Ministro Neri da Silveira. Pesquisa de Jurisprudência, *Acórdãos*, 17 dez. 1999. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266273>. Acesso em: 16 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 336/SE-Sergipe. Relator: Ministro Eros Grau. Pesquisa de Jurisprudência, *Acórdãos*, 17 set. 2010. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=614230>. Acesso em: 16 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 980/DF-Distrito Federal. Relator: Ministro Menezes Direito. Pesquisa de Jurisprudência, *Acórdãos*, 31 jul. 2006. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=539063>. Acesso em: 16 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 1241/AP Amapá. Relator: Ministro Dias Toffoli. Pesquisa de Jurisprudência, *Acórdãos*, 22 set. 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13279136>. Acesso em: 16 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 2583/RS – Rio Grande do Sul. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Pesquisa de Jurisprudência, *Acórdãos*, 26 ago. 2011. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=626692>. Acesso em: 16 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 3116/AM – Amapá. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Pesquisa de Jurisprudência, *Acórdãos*, 14 abr. 2011. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=623255>. Acesso em: 16 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 3237/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Pesquisa de Jurisprudência, *Acórdãos*, 26 março 2014c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=251345775&ext=.pdf>. Acesso em: 16 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 3247/MA – Maranhão. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Pesquisa de Jurisprudência, *Acórdãos*, 26 março 2014b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=251074896&ext=.pdf>. Acesso em: 16 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 3649/DF-Distrito Federal. Relator: Ministro Luiz Fux. Pesquisa de Jurisprudência, *Acórdãos*, 28 maio 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7067371>. Acesso em: 16 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 3721/CE – Ceará. Relator: Ministro Teori Zavascki. Pesquisa de Jurisprudência, *Acórdãos*, 9 junho 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11501945>. Acesso em: 16 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 3795/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Ayres Britto. Pesquisa de Jurisprudência, *Acórdãos*, 24 fev. 2011. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=624193>. Acesso em: 16 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 4125/TO-Tocantins. Relatora: Cármen Lúcia. Pesquisa de Jurisprudência, *Acórdãos*, 10 jun. 2010. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=618980>. Acesso em: 16 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 4876/MG – Minas Gerais. Ministro Dias Toffoli. Pesquisa de Jurisprudência, *Acórdãos*, 26 março 2014a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6272695>. Acesso em: 16 maio 2024.

CASTRO, Marcos Faro de. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 12, n. 34, jul. 1997.

FERREIRA, Denize Cristina Kaminski; ABREU, Claudia Barcelos de Moura. Professores Temporários: flexibilização do trabalho e condições do trabalho docente. *Trabalho & Educação*, Belo Horizonte, v. 23, n. 2, p. 129–139, 2014.

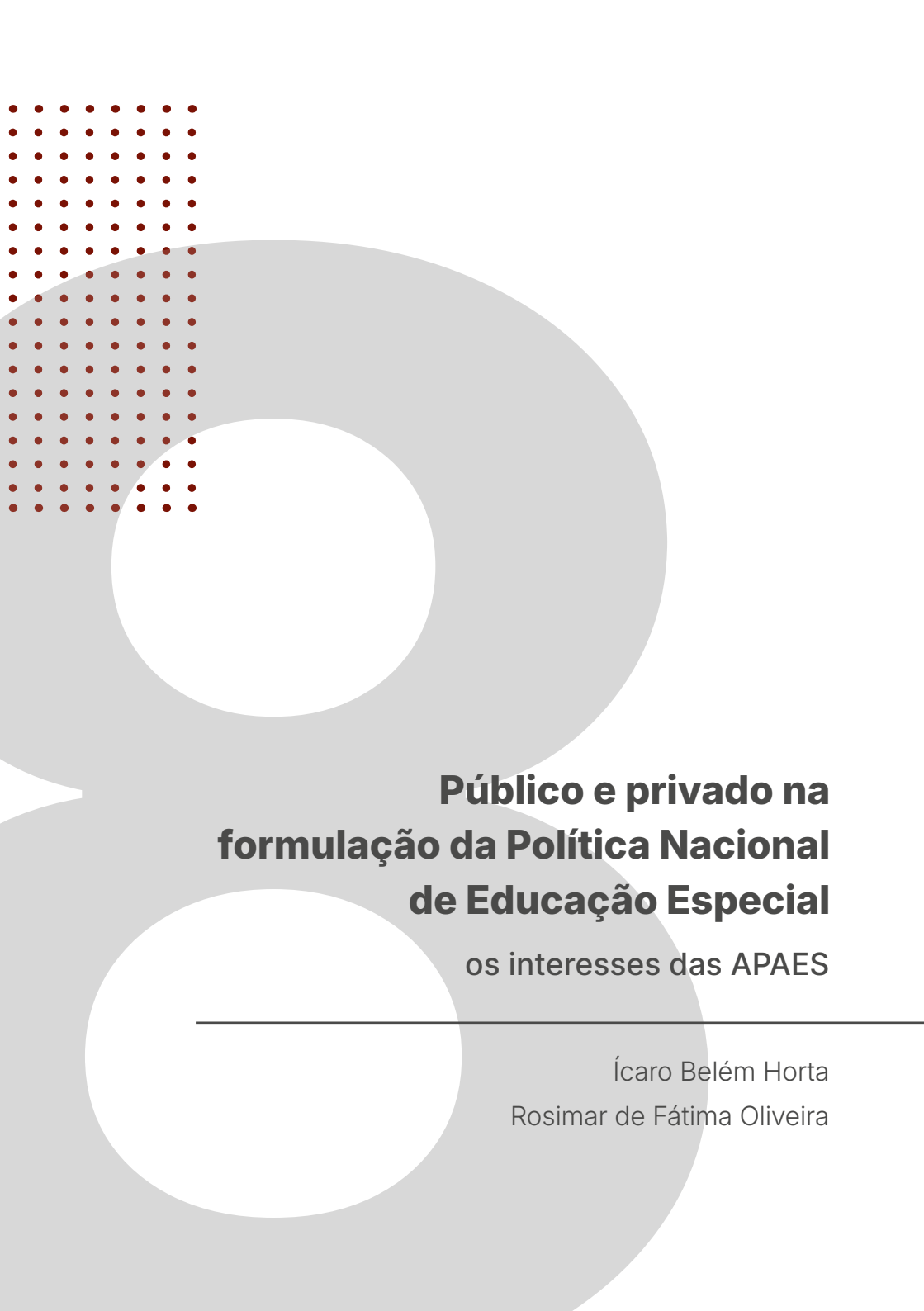
MADEIRA, Lígia Mori. STF como ator político no Brasil: o papel do tribunal no julgamento de ações de políticas sociais entre 2003 e 2013. *Revista Debates*, n. 8, v. 3, 57–95, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.22456/1982-5269.49506>. Acesso em: 13 maio 2024.

MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. *Contratação temporária por excepcional interesse público: aspectos polêmicos*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MAIA, Lorena. *O papel do Supremo Tribunal Federal na formulação das políticas educacionais: as ações diretas de inconstitucionalidade*. 2020, 190 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, p. 260-261, 2001.

NOVELINO, Marcelo. *Direito constitucional*. São Paulo: Método, 2009.



Público e privado na formulação da Política Nacional de Educação Especial

os interesses das APAES

Ícaro Belém Horta
Rosimar de Fátima Oliveira

Como citar este capítulo

HORTA; Ícaro Belém; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. Público e privado na formulação da Política Nacional de Educação Especial: os interesses das APAES. In: ARAÚJO, Eduardo Santos; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima; SILVA, Daniel Eveling da (Org.). *Políticas educacionais no Brasil: atores, embates e arenas em contexto democrático*. Belo Horizonte: Editora Selo FaE, 2024. p. 162-178.

8

Introdução

Nos estudos sobre as políticas públicas para Educação Especial no Brasil, é possível identificar uma série de legislações e políticas que visam garantir o processo de ensino e aprendizagem de estudantes com deficiência. Observa-se, nessas normas, até a década de 1980, uma visão médico-assistencialista, na qual as pessoas com deficiência constituem a sua própria barreira. A partir da década de 1990, há um crescimento da perspectiva social, uma vez que o sentido atribuído à deficiência vai além das barreiras pessoais, destacando a influência do ambiente (Mendes, 2006). É somente no início da década de 2000 que as legislações com o viés inclusivo tomam forma. No ano de 2008, instituiu-se a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (PNEEPI). A PNEEPI fortalece a saída de estudantes com deficiência das chamadas Instituições/Classes Especiais/Especializadas para sua inclusão no ensino regular (Hashizume, 2021; Santos; Moreira, 2021; Rosa; Lima, 2022).

Essa mudança de perspectiva traz efeitos para alguns grupos e instituições que, por décadas, tiveram financiamento público-estatal, as chamadas Instituições Especializadas. Estas instituições, desde a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) de 1961, têm como fonte de recursos os repasses do Governo Federal (Teixeira; Oliveira; Sousa, 2018). Com a PNEEPEI, de 2008, verifica-se a saída dos estudantes das instituições especializadas e a matrícula na rede regular. Ainda que se configure como um processo priorizado na rede regular de ensino, como apresentado pela LDBEN de 1996, estas matrículas em instituições privadas se mantiveram como central até o ano de 2008. Esse processo acaba gerando uma queda no financiamento público das instituições especializadas – o que afeta sobremaneira toda a sua gestão.

A partir do golpe de 2016¹, sofrido pela presidenta Dilma Rousseff, várias medidas são adotadas para a desestruturação da PNEEPEI e com vistas à sua revisão e reformulação, tais como: i) a troca de diretores da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI) e também da Diretoria de Políticas de Educação Especial (DPEE) no ano de 2016 (Brasil, 2016; Kassari; Rebelo; Oliveira, 2019; Rosa; Lima, 2022); e ii) a abertura de editais para a contratação de consultores para debater e reformular as Diretrizes da Política de Educação Especial (UNESCO, 2017a; 2017b; Kassari; Rebelo; Oliveira, 2019; Rosa; Lima, 2022). Tais mudanças favoreceram, no ano de 2018, a proposição da minuta de reformulação da Política Nacional de Educação Especial (PNEE) que, em 30 de setembro de 2020, durante o Governo Bolsonaro, foi sancionada. Muitos movimentos da sociedade civil e de pesquisadores da Educação Especial apontam

1 Segundo Chaloub, Medeiros e Lima (2021), “a especificidade de 2016 foi objeto de amplo debate sobre os melhores adjetivos para qualificar o termo golpe, que já foi chamado de parlamentar, jurídico-parlamentar, midiático-jurídico-parlamentar, midiático-empresarial-jurídico-parlamentar, golpe neoliberal e mais uma infindável série de combinações que buscam classificar o evento de acordo com os atores nele envolvidos. Para além da qualificação do evento, pensamos, assim como os autores, “que é importante interpretá-lo como um momento central da naturalização das rupturas democráticas no Brasil. O golpe de 2016 não é marcado por um momento, por mais que dias como o 17 de abril sejam icônicos, mas como o ápice de um longo processo de ruptura com a ordem democrática, sobretudo por meio da construção de um imaginário e de ações francamente hostis à Constituição de 1988”.

que vários retrocessos podem ser observados desde então, entre os quais se destaca a segregação das pessoas com deficiência nas instituições especializadas (Hashizume, 2021; Santos; Moreira, 2021; Rosa; Lima, 2022).

Considerando esse contexto político de ruptura, o capítulo em pauta propõe-se a indagar como se deu a participação da Federação Nacional das APAES² (FENAPAES) no processo de defesa de ideias e formulação da PNEE (Brasil, 2020a). O objetivo do texto, portanto, é analisar a atuação de grupos específicos que pressionaram por seus interesses na formulação da PNEE, em especial a FENAPAES, ator decisivo para as alternativas e deliberações observadas.

A pesquisa foi realizada por meio da análise documental de publicações da FENAPAES, organizadas por meio de revistas e informativos da APAE Brasil³, e também das divulgações e posicionamentos feitos pela FENAPAES em veículos digitais a respeito da PNEE. O *corpus* da pesquisa, assim, está constituído por documentos oficiais disponibilizados no site da APAE Brasil, mantido pela FENAPAES, no qual foram selecionados aqueles cujo conteúdo aborda a PNEE, em especial a sua reformulação, iniciada em 2016 (Kassar; Rebelo; Oliveira, 2019; Rosa; Lima, 2022). Além das produções da própria federação, utilizou-se também materiais disponíveis nas bibliotecas digitais do Congresso Nacional, nos quais a presença da FENAPAES nas esferas governamentais foi identificada. Os documentos foram organizados de acordo com os períodos dos governos Dilma, Temer e Bolsonaro, a fim de demonstrar a participação da FENAPAES em cada um deles.

Esse capítulo está organizado em três seções, além da introdução. Na primeira, buscou-se analisar a FENAPAES e a sua dinâmica de participação e influência nas políticas públicas para a educação especial. A segunda seção analisa especificamente a influência das APAEs na formulação da PNEE. Por fim, as considerações finais convidam a refletir sobre o papel dos empreendedores de políticas e grupos de

² Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais.

³ Boletim Informativo da FENAPAES, edições 14 (2018), 17 (2019), 19 (2019), 25 (2021) e 27 (2021). Revista Mensagem da APAE, volumes 51 (2018) e 54 (2021).

pressão na busca de seus interesses na formulação de políticas públicas de educação, com ênfase no caso da educação especial.

A FENAPAES e sua atuação política

A APAE foi fundada no ano de 1954, por Beatrice Bemis⁴, com o propósito de promover o bem estar e o atendimento social de pessoas com deficiência. Com o papel de suprir uma atividade que não era promovida pelo Estado, a Associação se expande e, no ano de 1962, é criada a FENAPAES, cuja finalidade era representar as APAES nos fóruns públicos e privados cujo interesse das pessoas com deficiência estivesse em pauta (Jannuzzi; Caiado, 2013; Israel, 2022).

No ano anterior da fundação da FENAPAES, a LDBEN de 1961 dispõe, sobre o financiamento federal das instituições especializadas, o seguinte:



Art. 88. A educação de excepcionais deve, no que for possível, enquadrar-se no sistema geral de educação, a fim de integrá-los na comunidade.

Art. 89. Toda iniciativa privada considerada eficiente pelos conselhos estaduais de educação, e relativa à educação de excepcionais, receberá dos poderes públicos tratamento especial mediante bolsas de estudo, empréstimos e subvenções (Brasil, 1961, grifo nosso).⁵

A relação da FENAPAES com o Poder Público, desde a sua criação, parece ser de troca de influências e mútuo interesse entre agendas. Rafante, Silva e Caiado (2019) demonstram a sua proximidade com o regime ditatorial brasileiro tendo, inclusive, militares em cargos de direção e sócios-beneméritos. Segundo os autores, essa aproximação teria ocorrido “para fortalecer as APAES na perspectiva do filantropoestatismo, o qual, assim como o filantrocapitalismo, limita as tomadas de decisões às elites filantrópicas, silenciando os beneficiários” (Rafante; Silva; Caiado, 2019, p. 15).

⁴ Beatrice Bemis foi uma mãe estadunidense de uma criança com Síndrome de Down. Nos Estados Unidos, ela havia participado da fundação de associações de pais e amigos e, ao verificar que não havia nenhuma no Brasil, ela, juntamente com seu marido e profissionais da área da saúde, fundaram a APAE no Rio de Janeiro (Israel, 2022; APAE Praia Grande, 2023).

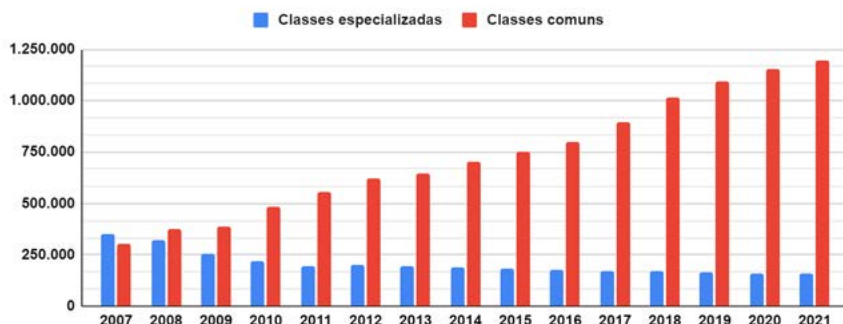
⁵ A citação foi retirada na íntegra, respeitando a norma ortográfica da época de sua escrita.

Com o final do regime ditatorial, observa-se uma evolução das legislações brasileiras e a obtenção de direitos historicamente reivindicados pelas pessoas com deficiência. Após a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a década de 1990 constitui-se em um grande marco na promoção de direitos educacionais. Muitas dessas conquistas decorrem da influência de conferências internacionais, como a de Jomtien e a de Salamanca (Mendes, 2006), mas o grande destaque é a LDBEN de 1996. A lei configurou-se em um grande avanço na universalização da educação básica e na compreensão da educação especial enquanto modalidade de educação que deveria ser ofertada preferencialmente na rede regular de ensino⁶. É com base nesses pressupostos assegurados pela LDBEN de 1996 que é possível verificar novos dispositivos legais, como é o caso da Resolução n. 2 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, de 11 de setembro de 2001, que “Institui Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica” (Brasil, 2001). Tal dispositivo estabelece meios para que seja possível aprimorar a aplicação e tradução das legislações nas redes e instituições. Neste caminho, a perspectiva médico-assistencialista e de escolarização em turmas especiais, entretanto, arrefece no final da década de 1990 e início dos anos 2000 (Mendes, 2006). A partir de então, são realizadas várias conferências nacionais, envolvendo a sociedade civil, com a finalidade de promover uma nova política de educação especial que assegurasse o atendimento às pessoas com deficiência.

É nesse movimento que a PNEEPEI é instituída, reforçando a escola regular como *lócus* da educação das pessoas com deficiência e entendendo a educação especial como uma modalidade complementar (Kassar; Rebelo; Oliveira, 2019; Santos; Moreira, 2021; Rosa; Lima, 2022). Essa mudança gera uma queda constante nas matrículas das instituições especializadas a partir do ano de 2008 (INEP, 2023), como mostra o Gráfico 1.

⁶ Ainda assim, na mesma Lei, há a manutenção do apoio financeiro, pelo Poder Público, a instituições especializadas, garantindo a continuidade desta subvenção mantida desde a LDBEN de 1961.

Gráfico 1 – Matrículas de pessoas com deficiência em classes especializadas e regulares, por ano, no período de 2007 a 2021



Fonte: INEP (2023). Elaborado pelos autores.

Em artigo publicado pela própria APAE Brasil, na Revista Mensagem, há menção aos interesses das instituições especializadas no financiamento público-estatal que, em razão da queda significativa de matrículas, ocorrida desde 2008, sofria perdas financeiras impactantes para o funcionamento da Associação.

“

Identificamos prejuízos financeiros, censitários e outros que afetaram esses serviços e outros em funcionamento; incompatibilidade de termos e conceitos adotados pelos sistemas de ensino, confundindo as próprias famílias na apropriação dos serviços e tipos de apoio necessário ao filho/estudante (Oliveira, 2018, p. 10, grifo nosso).

Desde a PNEEPEI, a FENAPAES vem se colocando contrária às mudanças no *lôcus* de atendimento de estudantes público-alvo da educação especial, em razão, provavelmente, do impacto trazido para o financiamento das instituições especializadas e também do reforço de um processo específico de inclusão, como um serviço filantrópico e assistencial, reforçando uma concepção médico-assistencialista da deficiência. Evidencia-se, assim, uma disputa hegemônica sobre o entendimento de qual seria o *lôcus* da escolarização e garantia do direito à educação das pessoas com deficiência (Melo; Silva, 2016).

José Turozi, vice-presidente da FENAPAES, no ano de 2013, durante a gestão da presidenta Dilma Rousseff, em uma audiência pública do Senado Federal, trouxe um ponto que reforçava a necessidade de haver uma mudança da perspectiva que a PNEEPEI apontava, considerando muito “radical” a mudança que ocorreu. Nesse sentido, ele diz que

“ não se pode iniciar um processo de inclusão de *forma radical*. É preciso diálogo com as pessoas com deficiência e suas famílias. Só a mudança de escola não significa inclusão. Inclusão é ser aceito pelo grupo, pelos profissionais da educação como pessoa portadora de direitos, e não por piedade. Não é com o discurso poético do Ministério da Educação nem com teoria que se constrói inclusão. *Constrói-se inclusão com parcerias entre governo e as organizações da sociedade*. O governo não nos deve ver como inimigos, mas, sim, como parceiros (Senado, 2013, p. 1314, grifos nossos).

Apesar do discurso reforçar a garantia de direitos, este movimento caminha num sentido oposto da defendido pela FENAPAES, ao passo que aponta não só um caráter privatizante da educação especial – na figura de parcerias –, mas na consolidação de um apoio financeiro e de terceirização da responsabilidade educacional. Esse discurso demonstra uma visão de que a presença da FENAPAES é de extrema necessidade para uma suposta efetivação do processo de inclusão escolar, colocando a instituição como indispensável para essa temática. Na mesma reunião, Turozi utiliza-se de uma perspectiva de que o governo supostamente estaria sendo antidemocrático e apontando que estaria em um suposto regime ditatorial, ao passo que a PNEEPEI é diametralmente oposta. Ele diz:

“ com este Governo que está aí, representado pelo MEC, que quer acabar com a participação da sociedade civil sob o pretexto de fazer inclusão, as pessoas ficarão ainda muito mais excluídas dentro do ensino comum, pois, além de não terem suporte com professores especializados, sofrerão *bullying*, tenho certeza. [...] Se estamos vivendo em um regime democrático em que o Governo tem que cumprir a Constituição Federal, a educação é um direito e deve ser promovida e incentivada a colaboração da sociedade. Se o Governo não quer o

apoio da sociedade organizada, das nossas instituições, das várias instituições que atendem deficientes, é porque *está agindo como uma ditadura, ditadura de esquerda ou de direita*, não sei (Senado, 2013, p. 1315-1316, grifos nossos).

É compreendendo esse movimento da FENAPAES que é possível refletir sobre o papel que a federação teve no desenvolvimento da revisão da PNEEPEI, uma vez que ela ocorre após um momento de ruptura democrática e com uma gestão governamental com um viés mais conservador e com uma concepção assistencialista da deficiência. Pode-se verificar que a participação político-institucional, seja em âmbito legislativo ou executivo, revela-se como uma estratégia marcante da federação (Garcia; Barcelos, 2021). Neste sentido, a defesa da manutenção enquanto hegemônica no debate sobre a escolarização de pessoas com deficiência é benéfica e de grande valia para que seus interesses sejam mantidos na formulação de políticas.

A influência das APAES na PNEE

Durante o Governo Temer, no ano de 2018, a participação da FENAPAES na formulação da PNEEPEI deu-se por meio das ações da coordenadora de Educação e Ação Pedagógica, Fabiana de Oliveira, e do coordenador da Universidade da Rede Apae (UNIAPAE), Erivaldo Neto, que defendiam a reformulação da PNEEPEI (FENAPAES, 2018). No ano seguinte, já durante o Governo Bolsonaro, a FENAPAES, representada agora por José Turozi, participou de uma audiência do Comitê Brasileiro de Organizações Representativas das Pessoas com Deficiência (CRPD) e com a Secretaria Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência. Nesta reunião, é reforçada a defesa da reformulação da PNEEPEI com base em perspectivas que valorizassem o papel das instituições. Em documento, entregue ao Secretário de Modalidades Especializadas de Educação do Ministério da Educação, Bernardo Goytacazes de Araújo, a reformulação da PNEEPEI é, mais uma vez, enfatizada (FENAPAES, 2019a; 2019b). Conforme a FENAPAES apresenta,

“

entre as reivindicações está a aplicação, por meio de um Decreto Governamental, [a ser editado] do documento que atualiza a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva. O documento, que atualmente está no Conselho Nacional de Educação (CNE), é resultado de um processo de atualização que contou com a participação de diversas entidades, entre elas, a Apae Brasil (APAE Brasil, 2019a, p. 11).

O reforço do papel das instituições especializadas fica claro na PNEE, uma vez que existe a garantia do papel dessas instituições na nova política. Essa evidência demonstra a força que esse grupo de pressão, a FENAPAES, possuiu na arena de formulação da política de educação especial, com um grande destaque a partir da alteração do contexto político. O papel que as instituições especializadas tiveram no cerne da formulação da PNEE pode ser demonstrado por meio de Nota Técnica do Ministério da Educação que, em resposta ao Requerimento de Informação n. 1.487 de 2020, de autoria da Deputada Federal Érica Kokay (PT/DF), questionando sobre os segmentos representativos de pessoas com deficiência que foram escutados e participaram ativamente do processo de construção da PNEE, informa a participação dos seguintes:



1. Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – CONADE;
2. Comitê Brasileiro de Organizações Representativo das Pessoas com Deficiência – CRPD;
3. Federação Brasileira das Associações de Síndrome de Down – FBASD;
4. Federação Nacional das Apaes – FENAPAES;
5. Federação Nacional das Associações Pestalozzi – FENAPESTALOZZI;
6. Instituto Benjamin Constant – IBC;
7. Instituto Nacional de Educação de Surdos – INES;
8. Ministério dos Direitos Humanos – MDH;
9. Organização Nacional de Cegos do Brasil – ONCB;
10. Associação Pestalozzi – Brasília (Ministério da Educação, 2020, s.p.).

A figura histórica da APAE no imaginário brasileiro traz consigo uma visão identitária da Associação com o debate sobre a escolarização de pessoas com deficiência, mas é necessário apontar uma certa desconexão dos debates acadêmicos e científicos sobre o papel da escolarização regular e das instituições especializadas em relação a essa imagem de senso comum presente no imaginário social. Essa desconexão fica evidente ao verificar-se a defesa, por parte da comunidade acadêmico-científica, dos benefícios

da escolarização em turmas regulares (Pletsch, 2011; Rebelo; Kassar, 2017; Kassar, 2011); já as instituições especializadas defendem a presença de classes especializadas. É nesse sentido que a formulação da política para a educação especial institui uma arena de disputas onde se destacam os discursos e a influência da APAE e também de outras instituições privadas e filantrópicas, como a Pestalozzi, Instituto Benjamin Constant, Instituto Nacional de Educação de Surdos.

A própria FENAPAES, em uma das edições do seu Boletim Informativo, aponta que o Decreto n. 10.502/2020⁷, que estimula a criação e a matrícula de pessoas com deficiência em escolas especializadas, “tem sido considerado um retrocesso por especialistas e entidades da sociedade civil, que defendem o direito desses estudantes de frequentarem também as escolas tradicionais” (FENAPAES, 2021b, p. 19).

Ainda que tenha havido a suspensão do Decreto n. 10.502/2020 posteriormente, a FENAPAES continuou atuando na defesa da constitucionalidade do Decreto (FENAPAES, 2021a; 2021b), o que se prolonga até o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 6590⁸ (Supremo Tribunal Federal, 2020). Nesse caminho, verificou-se a participação da FENAPAES em reuniões com o Ministro da Educação, Milton Ribeiro, que ratificou sua posição contrária à inclusão de pessoas com deficiência no ensino regular⁹ (FENAPAES, 2021b).

7 Institui a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida.

8 Em dezembro de 2020, o Superior Tribunal Federal, na figura do ministro Dias Toffoli, suspendeu a eficácia do Decreto nº 10.502/2020 para arguir sobre a sua inconstitucionalidade (ADI nº 6590) (Supremo Tribunal Federal, 2020). A ADI nº 6590 foi impetrada pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), questionando a precedência e validade da PNEE, ao compreender que ela viola o direito constitucional à educação regular e sem nenhum tipo de discriminação (BRASIL, 2020b).

9 Em entrevista, o ministro Milton Ribeiro diz que estudantes com deficiência atrapalham a sala de aula e que não conseguem aprender: “nós temos, hoje, 1,3 milhão de crianças com deficiência que estudam nas escolas públicas. Desse total, 12% têm um grau de deficiência que é impossível a convivência. O que o nosso governo fez: em vez de simplesmente jogá-los dentro de uma sala de aula, pelo ‘inclusivismo’, nós estamos criando salas especiais para que essas crianças possam receber o tratamento que merecem e precisam” (Alves, 2021).

Ao verificar o caminho que a ADI percorria, a FENAPAES posicionou-se a favor da revogação do Decreto n. 10.502/2020, e contra a sua inconstitucionalidade, pelo receio de que esta inconstitucionalidade incluísse as escolas especializadas no seu escopo (APAE Brasil, 2021). Este ponto demonstra não uma guinada no posicionamento da federação, mas um interesse de que as escolas especializadas se mantivessem ativas e legítimas no atendimento de pessoas com deficiência. Por fim, este processo é finalizado no dia 1 de janeiro de 2023, com a revogação do Decreto n. 10.502/2020 pelo recém-empossado presidente Luís Inácio Lula da Silva, a partir do Decreto n. 11.370 de 2023¹⁰.

Considerações finais

É relevante pontuar que, ao longo da escolarização das pessoas com deficiência, a inclusão em classes regulares reforça um caráter democratizante do direito à educação, resguardado e defendido constitucionalmente. O processo de defesa na PNEPEI caminha no movimento de resguardo e priorização de práticas que possibilitem não apenas o acesso, mas também a permanência e o sucesso escolar. Verifica-se, dentro do ciclo da política, a busca na seleção de alternativas e ideias privatizantes ao passo que reforça uma prevalência na seleção de um desenho da política. Com isso, excluiu-se propostas mais amplas e democráticas a partir da assunção de ideias advindas de grupos de pressão.

A participação da FENAPAES na formulação da PNEE fundamentou-se na defesa das instituições especializadas como *lócus* de atendimento das pessoas com deficiência. No seu percurso de intervenção, a proximidade com governos, sobretudo ideologicamente à direita do espectro político, favoreceu não só a influência política, mas o acesso ao financiamento público, ambos essenciais para o funcionamento e a influência da federação nas políticas públicas para a educação especial.

A janela de oportunidades aberta à FENAPAES desde o Governo Temer está alinhada à emergência de atores privados, posicionados no chamado mercado econômico,

10 Revoga o Decreto nº 10.502, de 30 de setembro de 2020, que institui a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizagem ao Longo da Vida.

que pressionam o Estado brasileiro, não só por políticas regulatórias que lhes garantam mecanismos e instrumentos para emergência dos seus negócios, como também recursos públicos para os subvencionar. O cenário eleitoral majoritário, na sequência do Governo Temer, garantiu a permanência e a ampliação da janela de oportunidades que fortaleceu o papel da FENAPAES na arena de disputas em torno da regulamentação da educação especial. O embate em torno da escola regular ou da especializada como *lócus* da escolarização das pessoas com deficiência dominou o contexto de formulação da PNEE até a sua judicialização, em 2020, por meio da ADI n. 6590 (Supremo Tribunal Federal, 2020). Só nesse momento, quando a temática se desloca da arena política para a jurídica, é que as APAES, para garantir sua posição no mercado, recuam da disputa pelas matrículas e recursos da educação especial. Mais tarde, a posse do terceiro Governo Lula, no ano de 2023, encerra também a disputa política com a edição do decreto revogatório e instituinte de um novo contexto para a educação especial e suas políticas (Brasil, Decreto n. 11.370, 2023).

O caso apresentado aqui, dentre muitos, é mais um episódio da disputa acirrada entre o público e o privado, entre muitos que marcaram e marcam a história da educação no Brasil. O agravante do que foi mostrado, contudo, é o prejuízo trazido para a garantia do direito à educação das pessoas com deficiência, relegadas ao limbo de uma disputa que não interessa às suas necessidades e interesses. Cabe inequivocamente ao Estado o dever de garantir o direito de acesso, de permanência e de aprendizagem na educação especial para todas as pessoas na titularidade desse direito.

Referências

ALVES, Pedro. Ministro da Educação diz que há crianças com grau de deficiência em que ‘é impossível a convivência’. *G1 Globo – Pernambuco*, 19 ago. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/2021/08/19/ministro-da-educacao-criancas-impossivel-convivencia.ghtml>. Acesso em: 6 mar. 2023.

APAE BRASIL. Mensagem da APAE. Brasília, ano 2021, n. 54, 2021. Disponível em: <https://cdn-apae-dev.s3.amazonaws.com/434eb7b8-60b1-444a-8ef1-82e8fc106eff.pdf>. Acesso em: 7 maio 2023.

APAE BRASIL. Mensagem da APAE. Brasília, ano 51, n. 1, nov. 2018. Disponível em: <https://cdn-apae-dev.s3.amazonaws.com/434eb7b8-60b1-444a-8ef1-82e8fc106eff.pdf>. Acesso em: 7 maio 2023.

APAE PRAIA GRANDE. *Institucional*. 2023. Disponível em: <https://apaepraiagrande.org.br/institucional/>. Acesso em: 19 ago. 2023.

BRASIL. (1961). Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961, fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/L4024.htm>. Acesso em: 3 maio 2023.

BRASIL. Decreto n. 11.370, de 1º de janeiro de 2023. Revoga o Decreto n. 10.502, de 30 de setembro de 2020, que institui a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida. Casa Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11370.htm. Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Casa Civil. Brasília, 1996. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 19 ago. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução n. 2, CNE/CEB 2001. In: BRASIL. Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica. *Secretaria de Educação Especial*, MEC/SEESP, 2001. p. 68-79.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. In: BRASIL. *Política nacional de educação especial na perspectiva da educação inclusiva*. Brasília: MEC/Secadi, 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação. In: PNEE: Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida. *Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação*, Brasília; MEC/SEMESP, 2020a. 124p.

BRASIL. Portarias de 1º de junho de 2016. DOU: *Diário Oficial da União*. 104. ed. Brasília, DF, 2 jun. 2016. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=2&pagina=17&data=02/06/2016>. Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6590 Distrito Federal. Brasília, *Superior Tribunal de Justiça*, [2020b]. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345148745&ext=.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2021.

FENAPAES. *Informativo da FENAPAES*. Brasília, ano 2018, n. 14, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://media.apaebrasil.org.br/INFORMATIVO-FENAPAES-No14-WEB.pdf>. Acesso em: 3 maio 2023.

FENAPAES. *Informativo da FENAPAES*. Brasília, ano 2019, n. 17, jan./mar. 2019. Disponível em: <https://media.apaebrasil.org.br/INFORMATIVO-FENAPAES-17-2019-FINAL-WEB.pdf>. Acesso em: 3 maio 2023.

FENAPAES. *Informativo da FENAPAES*. 2019. Brasília, ano 2021, n. 19, jul./set. 2019. Disponível em: <https://media.apaebrasil.org.br/INFORME-FENAPAES-n19-WEB.pdf>. Acesso em: 3 maio 2023.

FENAPAES. *Informativo da FENAPAES*. 2021. Brasília, ano 2021, n. 25, jan./mar. 2021. Disponível em: <https://media.apaebrasil.org.br/Informativo-25-final.pdf>. Acesso em: 3 maio 2023.

FENAPAES. *Informativo da FENAPAES*. 2021. Brasília, ano 2021, n. 27, jul./set. 2021. Disponível em: <https://cdn-apae-dev.s3.amazonaws.com/9bb4acf8-3587-4dc1-a916-22949688d5e1.pdf>. Acesso em: 3 maio 2023.

GARCIA, Rosalba Maria Cardoso; BARCELOS, Liliam Guimarães de. A Constituição do Público-Alvo na Política de Educação Especial Brasileira: Movimentos e Disputas no Interior do Estado Integral. *Revista Brasileira de Educação Especial*, v. 27, 2021.

HASHIZUME, Cristina Miyuki. MEC-Brasil, decreto 10.502. Política nacional de educação especial: equitativa, inclusiva e com aprendizado ao longo da vida, de 30 de setembro de 2020. Brasília: MEC, 2020. *EccoS-Revista Científica*, n. 56, p. 18627, 2021.

INEP. *Censo da Educação Básica*. 2023. Disponível em: <https://inepdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?Dashboard>. Acesso em: 22 abr. 2023.

ISRAEL, Bruna Caroline Morato. *Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE)*, 2022. Disponível em: <https://portalpioneiros.fae.ufmg.br/associacao-de-pais-e-amigos-dos-excepcionais-apae/>. Acesso em: 3 maio 2023.

JANNUZZI, Gilberta de Martino; CAIADO, Kátia Regina Moreno. *APAE: 1954 a 2011: algumas reflexões*. Campinas, SP: Autores Associados, 2013.

KASSAR, Mônica de Carvalho Magalhães. Educação especial na perspectiva da educação inclusiva: desafios da implantação de uma política nacional. *Educar em revista*, p. 61-79, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-40602011000300005>. Acesso em: 27 jul. 2023.

KASSAR, Mônica de Carvalho Magalhães; REBELO, Andressa Santos; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de. Embates e disputas na política nacional de Educação Especial brasileira. *Educação e Pesquisa*, v. 45, 2019.

MELO, Douglas Christian Ferrari de; SILVA, João Henrique da. As políticas públicas da educação especial e a FENAPAES sob a perspectiva gramsciana. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, p. 151-164, 2016.

MENDES, Enicéia Gonçalves. A radicalização do debate sobre inclusão escolar no Brasil. *Revista brasileira de educação*, v. 11, n. 33, p. 387-405, 2006.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Nota Técnica n. 27/2020/CGPF/DEE/SEMESP/DEE/SEMESP/SEMESP. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?sessionid=node0wfdltogcstrf9r22l8euihez2677047.node0?codteor=1957836&filename=Tramitacao-RIC+1487/2020. Acesso em: 12 maio 2023.

OLIVEIRA, Fabiana Maria das Graças Soares de. Atualização da Política de Educação Especial no Brasil. *Revista Mensagem da Apae*, Brasília, v. 1, n. 51, p. 9-13, nov. 2018. Disponível em: <https://cdn-apae-dev.s3.amazonaws.com/262c202f-8211-4a3d-912b-4257ab481833.pdf>. Acesso em: 11 maio 2023.

PLETSCH, M. A dialética da inclusão/exclusão nas políticas educacionais para pessoas com deficiências: um balanço do governo Lula (2003-2010). *Revista teias*, v. 12, n. 24, p. 17, 2011. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistateias/article/view/24189>. Acesso em: 27 jul. 2023.

RAFANTE, Heulalia Charalo; SILVA, João Henrique; CAIADO, Katia Regina Moreno. A Federação Nacional das APAES no contexto da ditadura civil-militar no Brasil: Construção da hegemonia no campo da educação especial. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, v. 27, n. 64, 2019.

REBELO, Alessandra Santos; KASSAR, Mônica Carvalho Magalhães. Escolarização dos alunos da educação especial na política de educação inclusiva no Brasil. *Inclusão Social*, v. 11, n. 1, 2017. Disponível em: <https://revista.ibict.br/inclusao/article/view/4079>. Acesso em: 27 jul. 2023.

ROSA, Júlia Gabriele Lima da; LIMA, Luciana Leite. Muda o governo, mudam as políticas? O caso da política nacional de educação especial. *Revista Brasileira de Educação*, v. 27, 2022.

SANTOS, Élide Cristina da Silva de Lima; MOREIRA, Jefferson da Silva. A “Nova” Política de Educação Especial como afronta aos Direitos Humanos: análise crítica do Decreto 10.502/2020. *Revista de Estudos em Educação e Diversidade-REED*, v. 2, n. 3, p. 156-175, 2021.

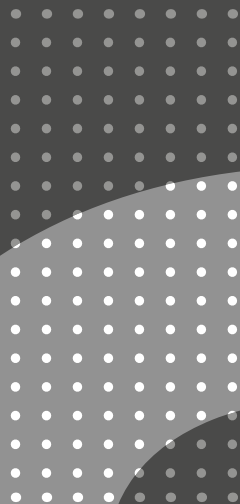
SENADO. *Diário do Senado Federal*: Suplemento B ao DSF 212/2013 V II. 2013. 2013. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/18824?sequencia=271&sequenciaFinal=280>. Acesso em: 28 abr. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Plenário confirma suspensão de decreto que instituiu política nacional de educação especial*. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=457869&ori=1>. Acesso em: 25 ago. 2023.

TEIXEIRA, Ricardo Antonio Gonçalves; OLIVEIRA, Ana Flávia Teodoro de Mendonça; SOUSA, Andréia da Silva Quintanilha. Cenários e perspectivas de políticas públicas da educação especial no Brasil. *Revista Exitus*, v. 8, n. 3, p. 452-480, 2018.

UNESCO. *Termo de referência nº 1/2017 – Educação Especial para Contratação de Consultoria na modalidade produto*. CNE/UNESCO – 914BRZ1050.3: “O fortalecimento do papel institucional do Conselho Nacional de Educação no processo de elaboração, aperfeiçoamento e acompanhamento das políticas públicas de educação básica e superior em todas as etapas e modalidades de educação e ensino”. Brasília, DF: Unesco, 2017a.

UNESCO. *Termo de referência. Edital nº 13/2017*. Projeto 914BRZ1148 – “Fortalecimento da capacidade institucional para o tratamento da diversidade, inclusão e sustentabilidade socioambiental”. Brasília, DF: Unesco, 2017b.



Sobre os autores

Adriane Peixoto Câmara

Doutora em Educação (2019) pelo Programa de Pós-Graduação em Educação: Conhecimento e Inclusão Social, da Universidade Federal de Minas Gerais (PPGE/FaE/UFMG), na linha de pesquisa Políticas Públicas em Educação: formulação, avaliação e implementação. Mestre em Educação (2007) pelo Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGEDU/FACED/UFRGS), na linha de pesquisa Educação, Sexualidade e Relações de Gênero. Bacharel e Licenciada em Ciências Sociais (2004) pela Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais (FAFICH/UFMG). Atualmente é Professora Substituta no Departamento de Administração Escolar da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (DAE/FaE/UFMG) e pesquisadora do Grupo de Pesquisa Política e Administração de Sistemas Educacionais (PASE/UFMG).
E-mail: adrianecamara@gmail.com

Ágnez de Lélis Saraiva

Doutor em Educação pela Faculdade de Educação da UFMG e pesquisador da Fundação João Pinheiro. Atua no Observatório das Desigualdades, nos grupos de pesquisa Capacidade Estatal de Coordenação Federativa e de Políticas Públicas do Governo de Minas Gerais e na Gerência de Extensão da Fundação João Pinheiro. Na UFMG, é pesquisador e vice-coordenador do Grupo de Pesquisa Política e Administração de Sistemas Educacionais (PASE/UFMG).
E-mail: agnez.saraiva@fjp.mg.gov.br

Daniel Eveling da Silva

Possui graduação (2007), mestrado (2010) e doutorado (2016) em História pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Possui interesse e experiência nas questões ligadas à Gestão Escolar, às Avaliações Externas e à Formação de Gestores, no campo das políticas públicas educacionais. Atuou como Assistente de Suporte Acadêmico (2013-2016) e a partir de 2016 como Analista de Formação em EAD do Núcleo de Dissertação do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF). Pesquisador convidado do Grupo de Pesquisa Política e Administração de Sistemas de Educacionais (PASE/UFMG).
E-mail: develings@gmail.com

Eduardo Santos Araújo

Diretor de escola básica na rede estadual de ensino de Minas Gerais. Doutor em Educação pela UFMG e pesquisador vinculado ao Grupo de Pesquisa Política e Administração de Sistemas de Educacionais (PASE/UFMG). Na linha de pesquisa Políticas Públicas de Educação, tem se dedicado à análise das Políticas Educacionais em Minas Gerais em correlação com os pressupostos político-partidários do Governo mineiro. E-mail: eduardoaraujo.araujoeduardo@gmail.com

Efraim Lopes Soares

Doutor em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com período sanduíche na Universidade de Salamanca/Espanha. Mestre em Educação pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e Licenciado em Educação Física por esta mesma instituição. Professor formador do Núcleo de Tecnologias para Educação da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA). É integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas Pedagógicas em Educação Física (GEPPEF), vinculado ao DEF/UFMA e pesquisador do Grupo de Pesquisa Política e Administração de Sistemas Educacionais, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Educação da UFMG (PASE/UFMG). E-mail: efraimsoares16@hotmail.com

Eldaronice Queiroz de Alvarenga

Doutoranda em Educação pela Faculdade de Educação (FaE) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Mestrado em Educação pela UFMG, graduada em Pedagogia e Geografia pela Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes). Pesquisadora vinculada ao Grupo de Pesquisa Política e Administração de Sistemas de Ensino (PASE/UFMG). Analista Educacional na Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. Na linha de pesquisa em Políticas Públicas de Educação no Programa de Pós-Graduação em Educação: Conhecimento e Inclusão Social da FaE/UFMG dedica-se à análise de Políticas Públicas Educacionais no Estado de Minas Gerais. E-mail: eldaroniceqalvarenga@gmail.com

Ícaro Belém Horta

Mestrando em Educação, na linha de Políticas Públicas em Educação, pela Faculdade de Educação (FaE) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Graduado em Geografia pela UFMG. Pesquisa interfaces das políticas públicas com a educação especial, com enfoque no processo de formulação e também nas Políticas Nacionais de Educação Especial (PNEE). Bolsista de mestrado da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG). Membro do Grupo de Ensino e Pesquisa em Geografia (GEPEGEO) da UFMG e pesquisador convidado do Grupo de Pesquisa Política e Administração de Sistemas de Educacionais (PASE/UFMG).
E-mail: oracibh@gmail.com

Lorena Maia

Doutora em Educação, com pesquisa no campo de Políticas Públicas em Educação. Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. Graduada em Direito e Administração pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Experiência docente na graduação e especialização nos cursos de Direito, Administração, Intervenção Psicossocial no contexto das Políticas Públicas. Foi coordenadora do curso de Direito do IBHES. Atualmente é pesquisadora do Grupo de Pesquisa Política e Administração de Sistemas Educacionais (PASE/UFMG) e assistente em administração do Programa de Pós-Graduação em Educação: Conhecimento e Inclusão Social da UFMG.
E-mail: lolocomex@gmail.com

Rosimar de Fátima Oliveira

Professora Titular e ex-coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação (FaE) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Coordena o Grupo de Pesquisa Política e Administração dos Sistemas Educacionais (PASE/UFMG) e desenvolve pesquisas no campo da relação entre as políticas públicas de educação, as instituições políticas e os estudos legislativos. Publicou recentemente o livro Política e Administração de Sistemas Educacionais: Gestão e Papel das Instituições pela Paco Editora.
E-mail: rosimarfoliveira@gmail.com

Sandra Márcia Campos Pereira

Professora plena e ex-coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Ensino (PPGen) da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Pós-doutora vinculada ao Grupo de Pesquisa Política e Administração de Sistemas de Educacionais (PASE/UFGM). Coordena o Grupo de Pesquisa em Política e Gestão da Educação Básica (GEPPEB) e desenvolve pesquisas no campo da política e gestão da educação. E-mail: sandra.campos@uesb.edu.br

Solange Feliciano Pires

Graduada em História. Mestre em Ensino. Professora e coordenadora pedagógica da Rede Municipal de Ensino de Vitória da Conquista, Bahia. Membro do Grupo de Pesquisa em Política e Gestão da Educação Básica (GEPPEB). E-mail: solfpires@gmail.com

Taís Cristina Silva Rocha Couto

Graduanda em Ciências Sociais pela UFGM e bolsista de pesquisa da Fundação João Pinheiro. E-mail: taisrochacouto@gmail.com

A Editora Selo FaE acolhe textos de professores, estudantes, egressos e técnico-administrativos da Faculdade de Educação, especialmente aqueles produzidos no âmbito das atividades acadêmicas.

Este livro foi publicado com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) –
Processo APQ-04927-23.

A presente edição foi composta em caracteres Impact, Lora e Inter.

Edital 2023/2 - Coletâneas

