



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Faculdade de Educação

SUELEN BATISTA DE SOUZA

**A TRAJETÓRIA DA (DES)VALORIZAÇÃO DOCENTE NO BRASIL:
ANÁLISE DE ARENA E DE REDE POLÍTICA PARA
IMPLEMENTAÇÃO DO PISO SALARIAL E BONIFICAÇÃO**

Campinas
2023

SUELEN BATISTA DE SOUZA

**A TRAJETÓRIA DA (DES)VALORIZAÇÃO DOCENTE NO BRASIL:
ANÁLISE DE ARENA E DE REDE POLÍTICA PARA
IMPLEMENTAÇÃO DO PISO SALARIAL E BONIFICAÇÃO**

*Tese apresentada à Faculdade de
Educação da Universidade Estadual de
Campinas como parte dos requisitos
exigidos para obtenção do título de Doutora
em Educação, na Área de Educação.*

Orientadora: Debora Cristina Jeffrey

ESTE TRABALHO CORRESPONDE À
VERSÃO FINAL DA TESE DEFENDIDA PELA
ALUNA SUELEN BATISTA DE SOUZA E
ORIENTADA PELA PROF.^a DR.^a DEBORA
CRISTINA JEFFREY.

Campinas
2023

So89t Souza, Suelen Batista de, 1992-
A trajetória da (des)valorização docente no Brasil : análise de arena e de rede política para implementação do Piso Salarial e bonificação (2006-2022) / Suelen Batista de Souza. – Campinas, SP : [s.n.], 2023.

Orientador: Débora Cristina Jeffrey.

Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.

1. Carreira Docente. 2. Educação - Leis e Legislação. 3. Educação e Estado. 4. Neoinstitucionalismo Sociológico. I. Jeffrey, Débora Cristina, 1977-. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

Informações Complementares

Título em outro idioma: The trajectory of teacher valorization in Brazil : analysis of arena and political network for the implementation of the salary floor and bonus (2006-2022)

Palavras-chave em inglês:

Teaching career

Education - Laws and Legislation

Education and State

Sociological New institutionalism

Law nº 11.738/2008

Área de concentração: Educação

Titulação: Doutora em Educação

Banca examinadora:

Débora Cristina Jeffrey [Orientador]

Luis Enrique Aguilar

Bernardete Gatti

Poliana Santos Camargo

José Vitorio Sacilitto

Data de defesa: 31-03-2023

Programa de Pós-Graduação: Educação

Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0009-0002-8519-8877>

- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/6535414662297259>

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Faculdade de Educação

TESE

**A TRAJETÓRIA DA (DES)VALORIZAÇÃO DOCENTE NO BRASIL:
ANÁLISE DE ARENA E DE REDE POLÍTICA PARA
IMPLEMENTAÇÃO DO PISO SALARIAL E BONIFICAÇÃO**

SUELEN BATISTA DE SOUZA

COMISSÃO JULGADORA:

Debora Cristina Jeffrey
Bernardete Angelina Gatti
Luís Enrique Aguilar
José Vitório Sacilotto
Poliana da Silva Almeida Santos Camargo

A Ata da Defesa com as respectivas assinaturas dos membros encontra-se no SIGA/Sistema de Fluxo de Dissertação/Tese e na Secretaria do Programa da Unidade.

2023

A todos os educadores que na docência se fazem, se reinventam e inventam um mundo novo.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a Deus que por sua infinita graça me ajudou a chegar até o fim desse trajeto me presenteando com desafios vencidos e pessoas maravilhosas no caminho.

À minha orientadora Debora Cristina Jeffrey que com maestria e grande sensibilidade me conduziu e me ajudou a crescer e fortalecer não apenas minha trilha acadêmica, mas também pessoal e profissional. Recebi dela conselhos preciosos e vi o exemplo de uma mulher incrível que me inspira.

À Faculdade de Educação/Unicamp pela estrutura oferecida com qualidade, assim como docentes e funcionários que auxiliam direta e indiretamente no percurso.

À banca titular e suplente que com muita dedicação, ética e respeito ofereceu um olhar cuidadoso, importante e rico ao trabalho que me dediquei a construir. Prof^o. Dr. Luís Enrique Aguilar, Prof^a. Dra. Bernadete Gatti, Prof^a. Dra. Poliana Camargo, Prof^o. Dr. José Vitório Sacilotto, Prof^a. Dra. Fátima Mendes, Prof^o. Dr. Adolfo Lamar e Prof^a. Dra. Carolina d'Ávila Machado.

Aos meus familiares que me apoiaram com tanto carinho durante os muitos dias e horas investidas por mim nessa construção. Eles que acolheram meus risos e lágrimas com palavras de incentivo e bom humor mostrando que o amor torna possível aquilo que é impossível. Obrigada mãe, Juranildes, que sempre me mostrou a força feminina que luta, ri, chora, se sensibiliza e dança em meio ao caos. Obrigada pai, Gilmar, meu exemplo de paciência, perseverança e entrega inabalável. Obrigada Wesley, meu irmão que muito perspicaz e ousado me deu as melhores ideias e sacadas desde que éramos crianças, no mestrado e no doutorado - conversar com você quando eu ficava imersa em questões angustiantes foi a luz que eu precisava. Vocês são o meu porto.

Aos meus amigos que foram minha torcida e apoio, ombro amigo compreendendo ou não o meu tema. Obrigada por resistirem e continuarem a ser meus amigos. Assim ganhei irmãos e irmãs do coração. Aos queridos do Gepale/Unicamp pela companhia e partilhas ao longo dos anos - esse grupo é a minha casa! Como aprendi, ri e chorei com vocês!

RESUMO

A presente tese analisa o cenário político em que foi formulada a Lei nº11.738/2008 que institui o Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica no Brasil. Os objetivos específicos consistiram em verificar a utilização do FUNDEB como instrumento de valorização ou responsabilização docente e refletir acerca da implementação da bonificação docente nos estados brasileiros. Para tal, foi utilizada a perspectiva teórico-metodológica do neoinstitucionalismo sociológico, e os instrumentos de análise de arenas políticas desenvolvidos por Lowi (1992) e os de rede política fundamentados em John Scott (1991). Com base no levantamento documental das Atas da Comissão de Educação na Assembleia Legislativa, resultados de votações em Plenárias na aprovação do Piso Salarial em 2008 disponíveis digitalmente no site oficial do Senado e da Câmara Federal referentes a tramitação do Piso Salarial e fontes digitais em Portais de Notícias, no período de 2006 a 2022 em que ocorreu a aprovação e alterações nos valores do Piso Salarial, evidenciou-se: a) a existência de arenas conflituosas no que se refere a definição do o valor do Piso Salarial, sua abrangência; b) a atuação dos mesmos atores do Piso Salarial em ações que instituíram bonificações aos docentes em determinados estados brasileiros.

Palavras-chave: Carreira Docente; Arena Política; Rede Política; Neoinstitucionalismo Sociológico; Lei nº 11.738/2008.

ABSTRACT

This thesis analyzes the political scenario in which Law No. 11,738/2008 was formulated, establishing the National Professional Salary Floor for Professionals of the Public Teaching of Basic Education in Brazil. The specific objectives were to verify the use of FUNDEB as an instrument of valorization or responsibility of teachers and to reflect on the implementation of the teaching bonus in Brazilian states. For this, we used the theoretical-methodological perspective of sociological neoinstitutionalism, and the instruments of analysis of political arenas developed by Lowi (1992) and those of political network based on John Scott (1991). Based on the documentary survey of the Minutes of the Education Commission in the Legislative Assembly, results of votes in Plenary on the approval of the Salary Floor in 2008 available digitally in the official website of the Senate and the Federal Chamber regarding the processing of the Salary Floor and digital sources in Portals de Notícias, in the period from 2006 to 2022 in which the approval and changes in the values of the Salary Floor occurred, it was evidenced: a) the existence of conflicting arenas with regard to the definition of the value of the Salary Floor, its scope; b) the performance of the same actors of the Salary Floor in actions that instituted bonuses to teachers in certain Brazilian states.

Keywords: Teaching Career; Political Arena; Political Network; Sociological New Institutionalism; Law No. 11.738/2008.

LISTA DE FIGURAS

<i>Figura 1: Complementação da União no VAAR</i>	31
<i>Figura 2: Vertentes de análises da ciência política</i>	43
<i>Figura 3: Dinâmica neoinstitucional</i>	44
<i>Figura 4: Tipos de dados a serem analisados nas redes políticas</i>	49
<i>Figura 5: etapas do levantamento de dados</i>	53
<i>Figura 6: levantamento de dados FUNDEB nos estados brasileiros</i>	54
<i>Figura 7: Arena do piso salarial docente</i>	55
<i>Figura 8: Aba da Comissão de Educação e Cultura</i>	55
<i>Figura 9: Planilha de composição da Comissão de Educação nos anos de Clivagem</i>	57
<i>Figura 10: Planilha de análise de permanência na Comissão de Educação nos anos de clivagem</i>	57
<i>Figura 11: Gráfico de movimentação político-partidária na Comissão de Educação nos anos de Clivagem</i>	58
<i>Figura 12: Linha do tempo do PSPN para o magistério e aprovação do FUNDEB e Novo FUNDEB</i>	59
<i>Figura 13: Rede política do PL nº 619/2007</i>	74
<i>Figura 14: Quadro Síntese Avaliações, Piso Salarial e Bônus</i>	76
<i>Figura 15: Rede política CAEd</i>	78
<i>Figura 16: quadro síntese conceitos abordados na metodologia e resultados</i>	79

LISTA DE TABELAS

<i>Tabela 1: Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica</i>	24
<i>Tabela 2: Cumprimento do Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica nas redes estaduais brasileiras - abril/2019</i>	25
<i>Tabela 3: temas Comissão de Educação</i>	68
<i>Tabela 4: Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público</i>	71
<i>Tabela 5: Finanças e Tributação</i>	72
<i>Tabela 6: Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania</i>	72

LISTA DE GRÁFICOS

<i>Gráfico 1: Composição partidária da Comissão de Educação 2006/2007</i>	61
<i>Gráfico 2: Composição partidária da Comissão de Educação em 2007/2008</i>	62
<i>Gráfico 3: Composição partidária da Comissão de Educação em 2021/2022</i>	63

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

CAEd – Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação

CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

DEM – Democratas

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização Docente

ICE – Instituto de Corresponsabilidade pela Educação

IDESP – Índice de Desenvolvimento da Educação no Estado de São Paulo

IDEB – Índice da Educação Básica

Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação

LRE – Lei de Responsabilidade Educacional

OCDE – Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PDT – Partido Democrata Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal

PFL – Partido da Frente Liberal

PISA – Programa Internacional de Avaliação de Estudantes

PL – Projeto de Lei

PL – Partido Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNE – Plano Nacional de Educação

PP – Partido Progressista

PROS – Partido Republicano da Ordem Social

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSPN – Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica no Brasil

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PT – Partido dos Trabalhadores

SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica

SARESP – Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

VAAR – Valor Aluno Ano Resultado

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
Justificativa	17
1 – TRAJETÓRIA DE VALORIZAÇÃO DOCENTE NO BRASIL	21
1.1 Pacto Federativo e Sistema Nacional de Educação.....	26
2 – RESPONSABILIZAÇÃO E RESPONSABILIDADE: ASPECTOS RELEVANTES PARA ANÁLISE DA VALORIZAÇÃO DOCENTE.....	28
2.1 FUNDEB e Novo FUNDEB	29
2.2 Bonificação por Resultados no Brasil	31
2.3 Responsabilidade e responsabilização	35
3 – INSTRUMENTOS DE ANÁLISE POLÍTICA	43
3.1 Neoinstitucionalismo Sociológico.....	43
3.2 Arena Política	47
3.3 Rede Política.....	48
3.4 Clivagem Política	50
4 – METODOLOGIA E RESULTADOS	52
4.1 Arena Política	59
4.2 Temas da arena PSPN docente.....	67
4.3 Redes Políticas.....	73
CONSIDERAÇÕES FINAIS	80
REFERÊNCIAS.....	83

INTRODUÇÃO

O contexto educacional é amplo e complexo no que tange a carreira docente e sua valorização, diversas iniciativas meritocráticas que visam bonificações e prêmios baseados em resultados são promovidos nos estados brasileiros e portanto, alvos de discussões profundas na esfera pública. O ambiente político importa para a educação, pois a elaboração e a implementação de leis afetam toda a categoria docente e a qualidade educacional no país, principalmente da rede pública.

Acerca da qualidade, a carreira do magistério no Brasil enfrentou momentos diversos de dificuldades nas condições estruturais, físicas e políticas. Desde a redemocratização e da ampliação do acesso escolar para o público, houve alterações na dinâmica do ambiente escolar com crescimento da demanda, público diverso e recursos limitados diante da necessidade de investimento (JEFFREY, 2002), sendo que todas essas questões foram perpassadas pelo ambiente político e afetam a qualidade educacional ofertada aos estudantes e aos seus trabalhadores.

Em diversos países como Chile, Argentina e Brasil está presente a problemática da carreira docente, como naqueles que estão situados na América Latina (BID, 2018, BM, 2014, OCDE, 2018). A investigação dos novos rumos na carreira docente auxilia na compreensão dos movimentos do Estado quanto à educação, assim como das estratégias utilizadas por um modelo gerencialista e suas influências no campo da política educacional.

O gerencialismo é uma concepção de gestão pública pautada em uma concepção de Estado difundida em diversos países, principalmente durante a década de 1990, que une a estrutura da administração pública com características da gestão privada. Utiliza-se de conceitos como eficácia, eficiência e *accountability*, assim como a implementação de indicadores de desempenho e de avaliação de satisfação dos “clientes” internos e externos à organização (PAES DE PAULA, 2005) – que são também ações comuns dessa concepção, vistas no setor educacional, desde o início dos anos 2000, buscando atender característica de gestão privada como forma de mostrar eficiência e eficácia.

No contexto político, o modelo gerencialista pode estar presente desde a inclusão de pautas na agenda de políticas públicas até na sua implementação. Além disso, conta com a ampliação dos atores participantes de decisões nas esferas públicas, como os burocratas, líderes de instituições, associações e políticos, e com a participação de representantes do setor privado de diferentes formas, como em grupos de interesses, seminários e fóruns (PAES DE PAULA, 2005).

Diante desses desafios políticos e educacionais, o presente trabalho tem como objetivo geral de compreender a instituição do PSPN (Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica no Brasil) e seus desdobramentos para valorização da carreira docente, observando a interação entre atores internos e externos à estrutura governamental, e as novas relações de Estado e sua gestão. Como objetivos específicos, foram analisados:

- o estabelecimento da bonificação por resultados em estados brasileiros;
- a utilização do FUNDEB como instrumento de valorização ou responsabilização docente
- a movimentação político-partidária na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados do Brasil.

Portanto, o problema da pesquisa é compreender como as articulações de rede e arena política podem afetar a formulação de políticas públicas para a carreira docente.

Acerca da análise de políticas públicas, no século XX e XXI, o Estado atravessou mudanças significativas na forma de fazer e conceber políticas públicas em diversas áreas. No início do século XX, o Estado geria a coisa pública de maneira mais centralizada, ou seja, focada na resolução estatal com recursos públicos, o que é intitulado por Bresser Pereira (1998) de Reforma Burocrática. Seu auge no Brasil foi na década de 1930, no Governo Vargas.

Ainda de acordo com Bresser Pereira (2002), na década de 1980 emergiu o gerencialismo a partir de duas forças: globalização e democracia burguesa. O movimento se deu em duas ondas: a primeira em 1980, com o ajuste estrutural da economia e a segunda onda após 1990, com transformações de caráter institucional (BRESSER PEREIRA, 2002). O Estado gerencialista possui pilares como o

estabelecimento de um governo competitivo, descentralizado, orientado para obtenção de resultados, que visa o mercado e a prestação de contas e responsabilização (PAES DE PAULA, 2005).

Como componente relevante para o Estado gerencialista, a cultura do *management* migrou do setor privado para o setor público com o intercâmbio de técnicas e práticas (PAES DE PAULA, 2005). Segundo a autora, a diferença entre o *management* e a administração é que, no primeiro, os administradores maximizam os recursos, em uma concepção racional de tomada de decisão para alcançar metas voltadas para o crescimento corporativo. Já a administração ocupa-se do setor público no cumprimento e estabelecimento de políticas governamentais baseadas legalmente, secundarizando a otimização de recursos.

Justificativa

Uma das problemáticas no campo da política educacional nos últimos 15 anos é a avaliação, pois é um instrumento de gestão, utilizado como um dos critérios para fornecimento de bonificações por resultados.

Dessa forma, há a possibilidade da geração de um quase-mercado educacional, definido por Bauer (2008) como a incorporação pelo Estado da lógica gerencial privada com o uso de termos como *accountability* pautado em mérito e responsabilização, que expressa a responsabilização e o mérito por resultados obtidos devido às avaliações. Acerca dessas políticas, no Brasil em 2007, foram estabelecidas avaliações de desempenho em diversos estados brasileiros, tais como São Paulo, Minas Gerais e Pernambuco, que premiavam professores mediante o alcance de metas estabelecidas (SOUZA, 2019).

O PSPN para a carreira docente surgiu na década de 1990, a partir do documento Pacto de Valorização do Magistério (CIRILO, 2012) e foi aprovado como a Lei nº 11.738/2008 em 2008. O Piso Salarial instituído naquele momento era de R\$950,00.

Acerca dessa temática da valorização docente, da bonificação e da remuneração do magistério, dado o contexto de Estado gerencialista, alguns estudos analisam estes processos. A dissertação de Pauliane Cirilo (2012) versa sobre as

políticas de valorização docente no estado de Minas Gerais e realiza uma análise interessante da trajetória da valorização docente em escala nacional.

Em perspectiva semelhante, porém analisando o estado de São Paulo, há a tese de Karolina Jardim (2016) que aborda as reformas de Estado, o gerencialismo e a incidência desse contexto no trabalho docente. Ainda sobre o trabalho docente e a valorização, a dissertação de Fernando de Jesus (2018) discorre acerca da percepção dos professores da rede municipal de Santos, a respeito do próprio trabalho e os professores revelaram sobrecarga de trabalho e falta de insumos básicos para realizar projetos com os alunos.

A tese de Perboni (2016) contribui para o aprofundamento da compreensão do contexto da avaliação em larga escala nos estados brasileiros e sua relação com a estrutura do Estado gerencialista, abordando histórico dos partidos políticos brasileiros, possibilitando a identificação uma visão da concepção de proposta política educacional. Ainda no campo do gerencialismo e da pluralidade de atores na esfera pública, D'Avila (2020) traz em sua tese conceitos de redes políticas, análise do discurso de políticas em educação, heterarquia e governança, e trata de Educação Integral e participação da terceira via por meio da filantropia, mostrando a participação de grupos do terceiro setor na formulação de políticas voltadas para a Educação Integral no Brasil.

Quanto às concepções de Estado gerencialista e gestão democrática, a tese de Paes de Paula (2003), que posteriormente inspirou o livro "Por uma Nova Gestão Pública" (2005), traça um histórico das concepções de Estado no século XX e aborda aspectos do gerencialismo e da gestão democrática no Brasil. Na área de topologias de políticas públicas com a perspectiva de arenas políticas, a dissertação de Débora Muzzi (2014) é uma produção que agrega uma revisão bibliográfica significativa sobre os conceitos trabalhados por Theodore Lowi de arenas políticas que serão abordados como parte da análise metodológica da presente pesquisa.

Para a metodologia do presente trabalho, Lowi (1972) apresenta uma metodologia que possibilita o aprofundamento da análise de políticas públicas. O conceito de arena política aborda os ambientes de produção de políticas com características que tendem a aspectos mais reguladores ou mais conflitivos a

depende do assunto e dos atores envolvidos. A arena auxilia na compreensão da movimentação interna, que pode refletir internamente ou externamente, sendo uma perspectiva relevante nas análises políticas e na compreensão de seu contexto.

Para compreender o processo de tramitação dos Projetos de Lei e os atores internos ou externos à esfera pública que podem afetar diretamente ou indiretamente as decisões em políticas públicas, essa pesquisa apresenta as redes políticas como instrumento de análise. As redes são utilizadas em diversas áreas de ensino, como administrativa, sociológica ou antropológica (CALMON, COSTA, 2013). O uso das redes para analisar o contexto político é uma perspectiva relevante, pois ajuda a perceber o cenário investigado com seus atores com poder de intervenção.

Os diversos atores presentes na rede política contribuem para complexidade na definição de uma política pública diante das influências e das discussões em rede, o que ocasiona o fortalecimento ou enfraquecimento de uma proposta de Projeto de Lei. A metodologia de análise de redes possibilita melhor percepção acerca dos processos políticos e dos envolvidos na definição de políticas públicas (MASSARDIER, 2006).

Portanto, há importância na análise da sua formulação, assim como as prováveis consequências geradas para a categoria docente e os desafios dispostos como problemas públicos para posterior solução com a elaboração de políticas educacionais.

Tratando a temática de valorização docente com a instituição do PESP, direcionado aos docentes na perspectiva de redes e de arenas políticas, o presente trabalho está dividido em cinco seções. A primeira, intitulada “Trajetória de Valorização Docente no Brasil”, retoma a trajetória de valorização docente no Brasil com base na problemática do PESP no magistério, com a indicação dos valores e relação de estados que cumprem a Lei do PESP docente, recursos destinados à educação, condições de trabalho e qualidade educacional, e o Pacto Federativo enquanto contexto importante para compreender o movimento de centralização e descentralização da educação no país.

Na seção denominada “Responsabilização e Responsabilidade: aspectos relevantes para análise da valorização docente”, há a abordagem da responsabilidade

educacional enquanto ética profissional com documentos oficiais que versam sobre a possibilidade de instituir a Lei de Responsabilidade Educacional (LRE), o contraponto com a responsabilização utilizando resultados de avaliações em larga escala para bonificações financeiras, assim como sobre a trajetória da bonificação por resultados no Brasil e na América Latina.

A terceira seção, “O Estado Gerencialista e Instrumentos de Análise Política”, trata das concepções de arena (LOWI, 1972) e de rede (SCOTT, 1991) para análise de políticas públicas, da descrição do Estado gerencialista e a da utilização do neoinstitucionalismo sociológico como conceito que auxilia na compreensão de um Estado com muitas relações entre atores e instituições do setor público e privado (HALL; TAYLOR, 2003). Para o aprofundamento do conhecimento contextual do período da pesquisa, o capítulo também contém uma breve abordagem do conceito de clivagem (ZUCKERMAN, 1982) e sua importância na análise política.

A quarta seção, “Metodologia e Resultados”, explicita as etapas para o desenvolvimento dessa pesquisa com tabelas e quadros que auxiliam a entender a construção, a análise e a descrição da elaboração desse processo. Também envolve as movimentações da arena e de rede política analisadas no processo de pesquisa, apontando a participação de atores internos e externos à política pública, que participaram da elaboração do PSPN para o magistério, e a influência do CAEd (Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação) enquanto instituição com significativa participação nos processos avaliativos em larga escala pelo país. O presente trabalho possui as “Considerações Finais” com apontamentos resultantes da presente produção.

1 – TRAJETÓRIA DE VALORIZAÇÃO DOCENTE NO BRASIL

A democratização do ensino colocou em pauta, na história da educação brasileira, diversas demandas políticas que garantem a sustentação e regulação da oferta escolar. Como exemplo, é possível citar a obrigatoriedade das etapas da Educação Básica, a faixa etária discente, a carreira docente e o financiamento da educação.

De acordo com Jeffrey (2002), entende-se por democratização do ensino a expansão das oportunidades educacionais e as adequações estruturais do espaço escolar. Ainda segundo a autora, a ausência de condições necessárias à estrutura educacional e à qualidade de ensino, no contexto de democratização da educação, pode resultar no direcionamento de transmissão hierárquica de conhecimentos para atender ao alunado com pouco investimento para condições que gerem perspectivas pedagógicas diferenciadas e, conseqüentemente, que atendam ao público discente com maior especificidade, resultando em mais sucesso escolar.

Outra preocupação presente no artigo de Jeffrey (2002), diz respeito à valorização docente no decorrer do processo de democratização do ensino. Na década de 1990, os professores enfrentaram dificuldades que ainda estão presentes na carreira após trinta anos: congelamento salarial, salas superlotadas, condições de trabalho que não atendem às suas necessidades ou dos alunos (GATTI, 2012; CIRILO, 2012; GOMES, NUNES, PÁDUA, 2019).

As condições de trabalho docente integram documentos oficiais e são motivos de diálogos no âmbito da política pública educacional entre diversos entes representativos da classe e atores públicos e privados envolvidos na educação. A regulamentação da valorização docente no Brasil é contemplada pelo Artigo 206 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988) por meio de piso salarial, plano de carreira, concursos públicos com provas e títulos para ingresso na docência.

Outros documentos que tratam da valorização docente são a Lei de Diretrizes e Bases da Educação - Lei nº 9.394/96 (LDB, 1996) no artigo 61 e 64, assim como a Lei nº 13005/2014, que estabelece o Plano Nacional de Educação, na Meta 18, ao

exigir que União, estados e municípios estabeleçam planos de carreira e remuneração aos docentes da Educação Básica pública.

A implementação de programas, como o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização Docente) na Lei nº9.924 de 1996, que teve sua vigência de 1997 a 2006, e o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) da Lei nº 14.494 de 2007, que entrou em vigor em 2007 e novamente em 2022 com aprovação do Novo FUNDEB na Lei nº 14.113, retrata a relevância da valorização docente, pois são instrumentos que envolvem a arrecadação de alíquotas municipais, estaduais e federais para manutenção do ensino de qualidade ao redor do país, incluindo recursos que subsidiam salário docente e condições de trabalho.

Ainda acerca da valorização docente, Gatti (2012) apresenta a profissão docente com diferenciação das demais no que diz respeito a modalidade de contrato de trabalho, a formação empenhada para a cidadania e, também, a um compromisso que se estende para além do horário de trabalho.

Complementando a abordagem de Gatti (2012), Gomes, Nunes e Pádua (2019) expõem questões acerca das condições de trabalho docente, a partir da perspectiva de professores do Ensino Fundamental I em Minas Gerais. Os aspectos suscitados pelas professoras envolveram questões estruturais inadequadas no espaço escolar, baixa remuneração em face ao trabalho desenvolvido, necessidade de compra de materiais de trabalho com recursos próprios, diante da ausência dessa oferta pela escola e o adoecimento docente ao enfrentar condições adversas de trabalho.

Por condições de trabalho para essa produção entende-se “conjunto de recursos que viabilizam a realização da atividade profissional”, o que inclui as instalações físicas, os materiais, os equipamentos disponíveis e os outros tipos de apoio, conforme a natureza do trabalho e as condições de emprego, como formas de contrato, de remuneração e de carreira (OLIVEIRA; ASSUNÇÃO, 2010, p. 12).

A remuneração docente, enquanto parte das condições de trabalho, apresenta desafios no contexto brasileiro como estrutura e salários. Embora a média salarial apresente crescimento no decorrer dos últimos anos, o professor ganha cerca de 30%

a menos que a média salarial de profissionais de outras áreas, de acordo com o Anuário Brasileiro da Educação Básica (CRUZ, MONTEIRO, 2019; 2020).

O salário dos professores, de acordo com Cirilo (2012), compõe um dos três pilares principais da valorização docente no Brasil, seguido por formação e carreira. No que tange à formação, o foco está no credenciamento do profissional para o exercício de suas funções. Já o aspecto carreira trata do percurso docente incluindo, como elementos de relevância, a forma de ingresso e a garantia de estabilidade no cargo. No que se refere ao salário, o tema perpassa possibilidades diversas, como bonificações, abonos, prêmios, vencimentos e remuneração (CIRILO, 2012).

Nesse sentido, o estabelecimento do PSPN para os docentes é um fator que interfere no contexto escolar. Em 2008, foi aprovada a Lei nº 11.738/2008 que institui o piso nacional. A proposta teve origem em 1994 com o documento denominado “Pacto de Valorização do Magistério”, e o valor sugerido para o PSPN docente era R\$300,00. Em 2007, a temática de instituir um piso salarial docente é retomada com o Projeto de Lei nº 619/2007 que dispunha de propostas acerca da criação de um Piso Salarial para o Magistério, proposto pelo Senador Tião Viana (PT/AC), propôs um valor de R\$850,00 para a jornada de 40 horas semanais, mas foi aprovada a Lei com o valor de R\$950,00 para a mesma jornada após discussão em arena política.

A tramitação deste PL (Projeto de Lei) e de outros dois relacionados (PL nº431/06, PL nº 619/07 e PL nº 619/07) foi discutida entre os anos de 2006 a 2008. O valor para o PSPN entrou em vigor em janeiro de 2009, sendo reajustado anualmente, com base no valor por aluno estabelecido no FUNDEB.

Tabela 1: Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica

ANO	VALOR DO PISO	% CRESCIMENTO (relação ao ano anterior)	ÍNDICE IPCA/ANO
2009	R\$950,00	inicial	4,31
2010	R\$1024,67	7,86	5,91
2011	R\$1187,00	15,84	6,50
2012	R\$1451,00	22,24	5,84
2013	R\$1567,00	7,99	5,91
2014	R\$1697,00	8,29	6,41
2015	R\$1917,78	13,01	10,67
2016	R\$2135,64	11,36	6,29
2017	R\$2298,80	7,63	2,95
2018	R\$2455,35	6,81	3,75
2019	R\$2557,74	4,17	4,31
2020	R\$2886,24	12,84	4,52
2021	R\$2886,24	0	10,06
2022	R\$3845,63	33,24	5,79

Fonte: elaboração da autora com base nos dados do FNDE/MEC 2021.

Apesar da aprovação da Lei nº 11.738/2008, que estabelece o PSPN para carreira docente, o cumprimento desta pelos estados e municípios não ocorre de

forma linear e contínua. O levantamento atualizado de estados que cumprem o piso salarial docente foi realizado pela CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação) em abril de 2019¹. A Tabela 2 especifica o valor no início da carreira do magistério e o cumprimento também da jornada extraclasse² estabelecida por Lei.

Tabela 2: Cumprimento do Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica nas redes estaduais brasileiras - abril/2019

UF	CUMPRIU O VALOR NO INÍCIO DA CARREIRA? (NÍVEL MÉDIO)			CUMPRIU A JORNADA EXTRACLASSE (33,33% POR LEI) ?	
AC	Pagou proporcionalmente à jornada de 30h semanais			SIM	
AL	SIM			SIM	
AM	SIM			SIM	
AP	SIM			NÃO	
BA	SIM			SIM	
CE	SIM			SIM	
DF	SIM			SIM	
ES	NÃO			NÃO	
GO	NÃO			NÃO (30%)	
MA	SIM			SIM	
MG	NÃO			SIM	
MS	SIM			SIM	
MT	Pagou proporcionalmente à jornada de 30h semanais			SIM	
PA	NÃO			NÃO	
PB	SIM			SIM	
PE	SIM			SIM	
PI	SIM			SIM	
PR	NÃO			SIM	
RJ	SIM			NÃO	
RN	Pagou proporcionalmente à jornada de 30h semanais			SIM	
RO	SIM			SIM	
RR	Pagou proporcionalmente à jornada de 25h semanais			SIM	
RS	NÃO			NÃO (20%)	
SC	SIM			SIM	
SE	NÃO			SIM	
SP	NÃO			NÃO (20%)	
TO	SIM			SIM	
BR	15 cumpriram	4 pagaram proporcionalmente	8 não cumpriram	20 cumpriram	7 não cumpriram

Fonte: site CNTE. Disponível em: <https://www.cnte.org.br/index.php/menu/tabela-salarial> Acesso em 27dez. 2022.

¹ Os dados ainda não foram atualizados em 2022. Ao fazer contato com a CNTE, a justificativa para a não atualização posterior a 2019 é o período de isolamento referente à pandemia da Covid-19 iniciada em 2020.

² A jornada extraclasse é desempenhada em organização burocrática, atividades de planejamento e correção de aulas, atividades, avaliações, reuniões com pais e responsáveis, assim como formações e alinhamento com equipe de gestão.

Ao analisar a Tabela 2, é possível perceber que cerca de 30% das redes estaduais de ensino, ou seja, oito estados, não cumpriram a Lei nº 11.738/2008 e, portanto, não pagaram o piso salarial estabelecido para os docentes. Dentre eles estão os estados do Espírito Santo, de São Paulo e de Minas Gerais, todos pertencentes à região sudeste do Brasil.

Em relação à jornada extraclasse, sete estados presentes na tabela que não cumpriram a Lei, até o ano de 2019, sendo que alguns deles cumpriram apenas parcialmente com o salário, mas sem a atividade extraclasse, como São Paulo e Goiás.

O PSPN docente obteve reajuste em 2022 e o reajuste foi calculado com base na inflação foi de 33,24% passando a valer, portanto, de R\$2.886,00 para R\$3.845,63.

1.1 Pacto Federativo e Sistema Nacional de Educação

No Brasil, de acordo com Araújo (2018), o federalismo representa um sistema em que há a articulação cooperativa entre os entes federados (União, Estados e Municípios). Referente à educação, este processo resulta em diferentes sistemas de ensino, dado que o país não possui um sistema único de educação. No caso do PSPN, apesar de descentralizado, algumas de suas diretrizes são comuns para todo o sistema educacional brasileiro. O federalismo no Brasil possui um formato de ações cooperativas, ou seja, não são coordenadas, portanto, devem atuar em sincronia em busca de um bem comum (ARAUJO, 2018). A educação é uma das bases comuns para ação cooperativa no federalismo, por isso o FUNDEB e o PSPN da carreira docente são exemplos da ação articulada entre União, estados e municípios.

Dessa forma, marca-se a presença descentralizada da regulação educacional no Brasil, porém há elementos unificadores como a LDB (1996), o PNE (Plano Nacional de Educação), o ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente) e o FUNDEB (Fundo Nacional da Educação Básica), que contam com arrecadação de impostos de todos os estados para divisão entre eles no objetivo de igualar o investimento em educação em todas as regiões do país.

É possível compreender que há regulações básicas para a educação a nível nacional, bem como para as avaliações nacionais, como o Saeb (Sistema de

Avaliação da Educação Básica) e IDEB (Índice da Educação Básica), que regulam e monitoram o sistema educacional a nível nacional, por meio de amostragem transversal, em diferentes anos da educação básica.

Porém, como a educação brasileira também tem um caráter descentralizado entre os estados do país, é possível que cada estado e município tenham seus próprios sistemas de avaliação educacional e índices de monitoramento, como é o caso do estado de São Paulo com o IDESP. Outros estados, conforme assegurado a autonomia dos estados no artigo 30 da Constituição Federal, possuem seus próprios sistemas de avaliação, tais como: Espírito Santo, Minas Gerais, Pernambuco e Goiás. Dessa forma, cada estado pode instituir sistemas de responsabilização com sanções ou recompensas como bonificações por resultados, por exemplo.

O movimento de responsabilização docente que vem ocorrendo junto a estados brasileiros, é uma tendência entre países latino-americanos, além de EUA entre outros, como meio de indicação de um sistema de ensino de qualidade. Apesar disso, alguns estudiosos, tais como Ravitch (2011), têm realizado críticas a este tipo de prática por não assegurar infraestrutura às escolas e induzir a lógica meritocrática aos docentes.

2 – RESPONSABILIZAÇÃO E RESPONSABILIDADE: ASPECTOS RELEVANTES PARA ANÁLISE DA VALORIZAÇÃO DOCENTE

No magistério brasileiro, por vezes, as alternativas ao aumento de salários e remunerações na carreira docente são estratégias que envolvem medidas meritocráticas e de responsabilização com a ideia de incentivar e premiar melhores práticas educacionais.

Gatti (2014) realiza uma análise acerca do papel da avaliação em larga escala e sua relação na questão da responsabilização e das bonificações. Primeiramente, a autora faz um histórico da avaliação em larga escala no Brasil e, posteriormente, realiza uma crítica sobre a centralidade assumida por essas avaliações, como aquelas que aferem a qualidade educacional em detrimento de outros instrumentos ou até mesmo ignoram a capacidade de maiores proposições para a educação para além de *rankings*.

O que se observa é uma exploração dos aspectos pragmáticos e competitivos de resultados sobre os quais não se pergunta de sua validade, seja política, seja teórica, seja técnica, seja, acima de tudo, social e educacional. Não se põe a questão dessas avaliações, tal como são realizadas, em relação às finalidades da educação básica para o Brasil, em sua conjuntura (GATTI, 2012, p. 22).

A autora alerta sobre a importância do direcionamento das avaliações de forma que possam contribuir significativamente para a realidade escolar e para as questões de ensino-aprendizagem.

A bonificação é concebida como a possibilidade de complementar o salário dos profissionais da educação. Porém, envolve a problemática do incentivo meritocrático e da responsabilização docente. Souza (2014), a esse respeito, mostrou que professores da rede estadual se preocupam com a imagem que terão dos seus superiores e do tratamento que receberão mediante ao alcance ou não das notas estabelecidas por indicadores como IDEB.

Para Jeffrey (2011), as avaliações educacionais realizadas pelos estados brasileiros, têm por objetivo regular diretamente os sistemas de ensino, tendo em vista a indução de políticas educacionais. Na análise de Aguilar (2008), a divulgação de resultados dos testes padronizados possui como um dos objetivos a garantia da qualidade de ensino com base no controle dos processos

O recurso destinado ao pagamento das bonificações entre estados brasileiros, de acordo com levantamento realizado junto ao Portal da Transparência, é proveniente de recursos do FUNDEB. Com a votação e aprovação do Novo FUNDEB (Lei nº14113/2020), há destinação de recursos às bonificações, o que antes não constava no texto. Portanto, faz-se relevante a compreensão do Novo FUNDEB para analisar a trajetória das políticas de responsabilização no Brasil.

2.1 FUNDEB e Novo FUNDEB

A formulação do Novo FUNDEB apresentou uma arena conflituosa no decorrer da tramitação com a participação de atores da esfera pública e privada com interesses diversos com a presença de grupos de pressão, como deputados e a organização “Todos pela Educação”.

Uma alteração relevante diz respeito aos profissionais que fazem parte daqueles que receberão salários provenientes de recursos do Novo FUNDEB. A proposta aprovada inclui o apoio técnico e de profissionais da psicologia escolar e do serviço social, assim como de profissionais da educação autorizados a receberem os recursos provenientes do Novo FUNDEB.

Art. 26-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão remunerar, com a parcela dos 30% (trinta por cento) não subvinculada aos profissionais da educação referidos no inciso II do § 1º do art. 26 desta Lei, os portadores de diploma de curso superior na área de psicologia ou de serviço social, desde que integrantes de equipes multiprofissionais que atendam aos educandos, nos termos da Lei nº 13.935 de 11 de dezembro de 2019, observado o disposto no caput do art. 27 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.276, de 2021)

A complementação da União, que já contribui com 10% do valor total, sofreu um aumento de 12% com o Novo FUNDEB em 2021, com gradações previstas até alcançar o percentual de 23% em 2026. Cerca de 10% a 35% do valor recebido deve ser aplicado na melhoria do desempenho de avaliações de larga escala discente.

Outro fator relevante é a abordagem acerca de desempenho e das bonificações previstas pelo Novo FUNDEB, conforme apresentado abaixo:

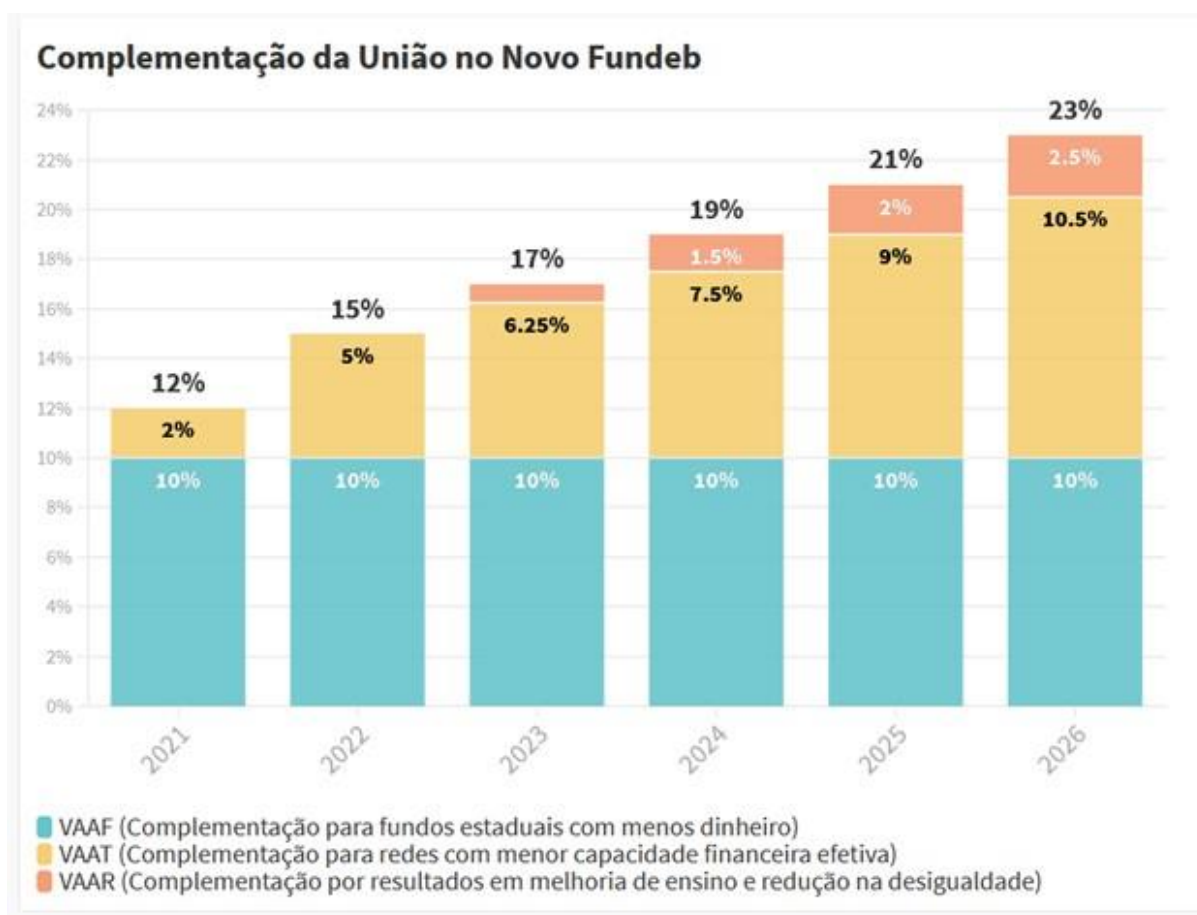
Art.26º § 2º Os recursos oriundos do Fundeb, para atingir o mínimo de 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos destinados ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, poderão ser aplicados para reajuste salarial sob a forma de bonificação, abono, aumento de salário, atualização ou correção salarial. (Incluído pela Lei nº 14.276, de 2021)

Conforme exposto, os recursos do Novo FUNDEB poderão ser direcionados para pagamentos de vencimentos dos servidores do magistério e para premiações. De acordo com o levantamento realizado para a presente pesquisa em levantamento documental no Portal da Transparência de cada estado brasileiro, estados como São Paulo, Rio de Janeiro, Pernambuco e Tocantins forneceram algum tipo de bonificação aos professores e utilizaram recursos do FUNDEB para pagamentos.

Na proposta aprovada em 2020, há possibilidade explícita de direcionamento dos recursos do Novo FUNDEB para políticas de responsabilização envolvendo bonificação docente. Um indicativo dessa diretriz é a implementação do VAAR (Valor Aluno Ano Resultado) que visa premiar sistemas com bons indicadores de gestão, que estejam voltados para o desempenho dos alunos e diminuição de desigualdades. Portanto, será composto pela participação dos alunos em avaliações externas, a taxa de evasão e de aprovação e a escolha do preenchimento dos cargos de gestão como indicadores de boas práticas e premiações financeiras.

Art 6º. III - valor anual por aluno (VAAR) decorrente da complementação-VAAR: a razão entre os recursos recebidos relativos às receitas definidas no inciso III do **caput** do art. 5º desta Lei e o número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino, nos termos do art. 8º desta Lei.

Figura 1: Complementação da União no VAAR



Fonte: Observatório da Educação - Instituto Unibanco. Disponível em
<https://www.institutounibanco.org.br/conteudo/o-novo-fundeb/> Acesso em: 27 dez. 2022.

De acordo com a Figura 1 acima, a projeção é que a complementação da União cresça até 2026 principalmente com o acréscimo do VAAR, ou seja, uma destinação orçamentária de iniciativa própria da União voltada para política baseada em resultados e responsabilização. Mediante tal cenário, é relevante compreender a trajetória das políticas pautadas em bonificações no Brasil.

2.2 Bonificação por Resultados no Brasil

Acerca da temática da bonificação por resultados, Barbosa (2014) realizou um levantamento que relacionou remuneração docente e financiamento da educação no Brasil. Segundo a pesquisa, em relatório do Banco Mundial do ano de 1999, intitulado *“Remuneração dos professores em 12 países da América Latina: como se compara a*

remuneração dos professores com a de outras profissões; o que a determina e quem são os professores?”, mostrou que a média salarial docente era superior à média de outros trabalhadores com ensino superior. Importante destacar que tal relatório do Banco Mundial inclui como variável o tempo de trabalho docente semanal médio de 35 horas, porém não contabilizou o tempo empenhado com formação continuada ou com a realização de trabalhos extraclasse em outros espaços.

A Fundação Lemann, em 2008, lançou um Relatório para apresentar a inovação do método de bonificação e ressaltar a importância da medida na motivação docente. Na análise de Pontual (2008), por meio de um bônus por desempenho para professores, esperava-se alinhar os interesses do aluno aos dos professores e assim motivar o professor a aumentar seu esforço na de sala de aula, contribuir para a profissionalização do magistério, estimular professores a investirem no seu próprio desenvolvimento profissional, assim como atrair os mais bem qualificados para a profissão.

Dessa forma, a elaboração de políticas de responsabilização em diversos locais do mundo como Brasil, Chile e Estados Unidos é a promessa de melhoria da qualidade educacional. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabelece atribuições junto aos entes federados em um sistema de educação federativo colaborativo, em que o pacto federativo é o elo entre os estados e a atribuição de suas responsabilidades. Portanto, nessa colaboração que fornece autonomia para legislar questões próprias aos estados (Artigos 21, 23 e 30 da Constituição Federal de 1988), cada estado e município pode gerar seu próprio sistema de responsabilização com o uso do instrumento da bonificação por resultados.

As políticas de bonificação por resultados, em sua maioria, passam pelas avaliações em larga escala nos estados brasileiros e na obtenção de resultados e índices, assim como taxas de evasão e aprovação escolar. Em mais da metade dos estados, conforme indicado na Figura 14, o CAEd (Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação) é responsável pela organização dos sistemas de avaliação. Criado pela Universidade Federal de Juiz de Fora, no fim da década de 1990, e expandido entre 2002 e 2018, o CAEd gere a avaliação em larga escala de mais de 40 mil escolas com parcerias diversas para projetos e formação de gestores escolares, além das avaliações, de acordo com as informações disponibilizadas no site do CAEd.

O levantamento de Moraes, Diniz e Garcia (2021) contém que o CAEd arrecadou, entre 2016 e 2019, cerca de R\$ 423.706.086,89 com a oferta de sua ampla gama de serviços, convênios e parcerias com estados e municípios, além do Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira) e da Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), mostrando a capilaridade das avaliações em larga escala no Brasil e sua rentabilidade.

De acordo com Ravitch (2011), as avaliações externas são congruentes com a responsabilização e com mudanças estruturais e não com o objetivo máximo da aprendizagem: “A responsabilização não faz sentido quando ela sabota os objetivos maiores da educação” (RAVITCH, 2011, p. 32). As avaliações, quando resultam em bonificação, fortalecem a responsabilização docente no contexto escolar.

Na América Latina, países como Chile, Brasil e México utilizam avaliações em larga escala com sanções e recompensas meritocráticas em seus sistemas de ensino, de acordo com o relatório “Profissão Professor: por que a docência perdeu prestígio e como recuperá-lo?” (BID, 2018).

No documento do Banco Mundial intitulado “Professores Excelentes: como melhorar a aprendizagem dos estudantes na América Latina e no Caribe”, publicado em 2014, há indicativos para a presença de avaliações como a política educacional aplicada aos professores. As sugestões partem desde o uso de testes em escala local até mesmo ao modelo sistêmico, ou seja, com o uso de observações em sala de aula acerca da prática docente.

No documento em questão, há ainda alguns fatores que são centrais na definição das avaliações e que podem ser extraídos a partir da sua leitura na íntegra, sendo um deles, a confiabilidade da aferição. É importante que pelo menos quatro critérios sejam atendidos no processo avaliativo, sendo eles: *a) variedade instrumental; b) confiabilidade no processo; c) consequências; e d) padrão do perfil docente* (BANCO MUNDIAL, 2014).

A variedade instrumental trata da presença de mais de um instrumento para avaliar o docente, como testes e observações. A confiabilidade no processo aborda o compromisso ético e profissional na elaboração das avaliações e dos seus protocolos. O documento sugere que instituições do setor privado podem contribuir para esse

tópico, por serem parceiros interessados na qualidade educacional com processos ágeis de elaboração avaliativa. O fator consequências, considerado muito importante, de acordo com o documento do Banco Mundial (2014), tange a possibilidade de incentivar os professores a melhorarem ou demitir aqueles que são ineficientes. Já o padrão do perfil docente estabelece um conjunto de características pertinentes aos professores na conduta da sua prática escolar.

No documento, destaca-se que, ao seguir os padrões mínimos estabelecidos para avaliação docente, será possível obter maior qualidade de ensino e manter os professores responsáveis pelas suas práticas e seus resultados. A sugestão é que as avaliações sejam sistêmicas e com a observação direta das aulas dos docentes avaliados. Já o critério do aumento salarial foi abordado como ineficiente para a melhoria de resultados e aumento da qualidade docente.

Portanto, a sugestão é que esse aumento seja feito via bonificações ou gratificações. E o aumento salarial efetivo foi descartado como alternativa eficaz. Embora exista a discussão da real eficácia da bonificação ou premiação docente, ainda assim essa estratégia é indicada como melhor alternativa (BANCO MUNDIAL, 2014).

Acerca da situação da América Latina, um levantamento importante foi realizado pelo BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e publicado em 2018. Denominado “Profissão Professor: por que a docência perdeu prestígio e como recuperá-lo?”, o documento trouxe relatos acerca da situação docente na América Latina inclusive das condições de trabalho e valorização docente.

De acordo com o documento do BID, as condições de trabalho são adversas para os profissionais da educação. Cerca de 20% das escolas não possuem banheiros em bom estado de uso, 54% não possuem sala dos professores e 74% não possuem laboratório de ciências (BID, 2018).

Sobre os valores salariais, foi indicado que a baixa remuneração seja um fator limitante ao prestígio docente que afeta inclusive a escolha da carreira por jovens. O levantamento aponta também que a ampliação da oferta escolar exigiu maior contingente de professores em pouco espaço de tempo. Considerando que na

América Latina a maioria das escolas são públicas, bons salários aos professores seriam onerosos aos cofres públicos (BID, 2018).

Ao relacionar o tema da avaliação docente e responsabilização, o documento do BID (2018) traz informações de países que já utilizam medidas meritocráticas para alterar condições salariais dos professores em seus territórios. Chile, Peru, Equador, Colômbia e México são exemplos de países que adotam estruturas salariais docentes meritocráticas.

O Chile utiliza o SNED (Sistema Nacional de Avaliação de Desempenho) desde 1996; já o México fez uso do Programa de Incentivos ao Ensino de Qualidade, entre 2008 e 2013, e está reestruturando o programa para dar continuidade a esse processo. No Peru, é utilizado o *Bono Escuela* (Bônus de Incentivo ao Desempenho Escolar) desde 2015. No Brasil, não há um sistema nacional de avaliação e bonificação docente, porém alguns estados já realizam essa experiência, como São Paulo desde 2008 com o IDESP e Pernambuco com o BDE (Bônus de Desempenho Educacional), também desde 2008.

Ainda sobre formas de responsabilização na carreira docente, o documento BID (2018) afirma que professores contratados possuem bom desempenho na aprendizagem dos alunos quando são submetidos a sistemas de desempenho para readmissão. Caso contrário, com tais sistemas, é possível ter efeito negativo na aprendizagem dos alunos.

2.3 Responsabilidade e responsabilização

A carreira docente e as políticas que ocasionam medidas de bonificações para o magistério são discussões presentes no cenário educacional, portanto, é pertinente diferenciar a responsabilidade e a ética do fazer docente de instrumentos que induzem à responsabilização e a *accountability*. A responsabilidade docente se pauta em conceitos da ética profissional e na prática com os discentes com dedicação, respeito e profissionalismo (GATTI, 2012). Já a responsabilização possui princípios meritocráticos que pouco auxiliam o desenvolvimento docente e se ocupam de

culpabilizar professores pelos resultados discentes, desprezando as diversas condições de influência no contexto educacional (RAVITCH, 2011).

A ética se mostra um importante norteador para aprofundar a questão da responsabilidade docente. Junior, Rubio e Matumoto (2009) relacionam a ética docente e a obra “Pedagogia da Autonomia”, de Paulo Freire, utilizando a definição de Vazquez (2003 apud JUNIOR, RUBIO, MATUMOTO, 2009) acerca da moral, enquanto um objeto de estudo da ética, caracterizada pelo saber agir diante de situações problemáticas e de cuidar da conduta e de seus princípios.

A ética docente está inserida no contexto de ética profissional e precisa seguir as condutas esperadas para o cenário educacional. Para um ambiente com diversidade de concepções pedagógicas e de indivíduos, espera-se que o professor se reinvente e consiga conciliar diversas demandas que lhe são exigidas. Perceptível na obra de Freire (2016) é o incentivo e a retomada do professor que se reinventa em sua prática, que ensina e aprende refletindo a transformação e a esperança de transformação da prática.

A consciência do inacabamento entre nós, mulheres e homens, nos fez seres responsáveis, daí a eticidade de nossa presença no mundo. Eticidade que, não há dúvida, podemos trair. O mundo da cultura que se alonga no mundo da história é um mundo de liberdade, de opção, de decisão, mundo de possibilidade em que a decência pode ser negada, a liberdade ofendida e recusada. Por isso mesmo a capacitação de mulheres e de homens em torno de saberes instrumentais jamais pode prescindir de sua formação ética. (FREIRE, 2016, p. 55).

Com o objetivo de refletir acerca da ética profissional docente, ressalta-se a importância de definir quais são as atribuições básicas e as condutas esperadas por parte dos professores. Perrenoud em sua obra “Dez Novas Competências para Ensinar” (2000) apresenta algumas competências consideradas básicas para o ensino, mas ressalta que o conteúdo do livro trata mais de apontar um horizonte de pensamento do que de conhecimentos consolidados e fechados em si. Os pontos listados foram construídos com participação de diversos indivíduos que possuíam percursos acadêmicos e pedagógicos (PERRENOUD, 2000).

Por competências, o autor define que “a noção de competência designará aqui uma capacidade de mobilizar diversos recursos cognitivos para enfrentar um tipo de

situação” (PERRENOUD, 2000, p. 15). São elas: a) Organizar e dirigir situações de aprendizagem; b) Administrar a progressão das aprendizagens; c) Conceber e fazer evoluir os dispositivos de diferenciação; d) Envolver os alunos em sua aprendizagem e em seu trabalho; e) Trabalhar em equipe; f) Participar da administração da escola; g) Informar e envolver os pais; h) Utilizar novas tecnologias; i) Enfrentar os deveres e os dilemas éticos da profissão; j) Administrar sua própria formação contínua.

Em cada uma dessas competências, o autor faz o trabalho de justificar e de detalhar o que se pretende acerca do que foi levantado. Para contribuir com esse estudo, ressaltam-se os pontos que implicam nas avaliações e nas situações de aprendizagem

A competência profissional consiste na busca de um amplo repertório de dispositivos e de sequências na sua adaptação ou construção, bem como na identificação, com tanta perspicácia quanto possível, que eles mobilizam e ensinam (PERRENOUD, 2000, p. 36).

A questão das competências descritas por Perrenoud (2000) e das habilidades do docente para um ensino de qualidade se alinha com o pensamento de Freire : "O preparo científico do professor ou da professora deve coincidir com sua retidão ética" (FREIRE, 2016, p. 18).

De acordo Perrenoud (2000), a habilidade coletiva ética se relaciona com

Uma nova organização do trabalho, pela introdução, por exemplo, de ciclos de aprendizagem, modifica o equilíbrio entre responsabilidades individuais e responsabilidades coletivas e torna necessário não somente um trabalho em equipe, mas também uma cooperação da totalidade do estabelecimento, de preferência baseada em um projeto (PERRENOUD, 2000, p. 10).

As competências descritas por Perrenoud (2000) perpassam a prática docente no geral e no que diz respeito à atuação rotineira e ao alcance de resultados no tocante à tecnologia, organização didática, avaliação da aprendizagem e relacionamento com os pais e com a gestão. O que foi descrito por esse autor se relaciona com a

proposição de Freire (2016) no que concerne ao conjunto de competências importantes para o docente em sua prática pedagógica

Formação científica, correção ética, respeito aos outros, coerência, capacidade de viver e de aprender com o diferente, não permitir que o nosso mal-estar pessoal ou a nossa antipatia com relação ao outro nos façam acusá-lo do que não fez são obrigações a cujo cumprimento devemos humilde, mas perseverantemente, nos dedicar (FREIRE, 2016, p.18).

Na iminência da discussão da ética da conduta do docente e suas atribuições serem alvos de estudos e constarem em diversas obras, como as de Freire (2016) e Perrenoud (2000), é importante refletir acerca da necessidade de mecanismos de responsabilização para além da responsabilidade já atribuída ao magistério. Fuhr (2020) possui uma discussão relativa à sociedade mercadológica, que é voltada para o lucro, a qualidade do produto, a eficácia e eficiência, e judicializada pela relação com a lei e seus instrumentos, assim como essas questões perpassam o ofício docente marcando a problemática da responsabilização e da responsabilidade docente.

Acerca da judicialização da educação, Ximenes (2012) relata que os docentes experimentam a era da judicialização quanto às leis de responsabilização e qualidade educacional. O autor aborda os esforços realizados para unificar a ética educacional em um compilado conhecido como LRE (Lei de Responsabilidade Educacional) que poderia ser uma solução para os que criticam os docentes, porém Ximenes (2012) afirma que há legislações que já resguardam a prática do funcionário público e do docente, porém, a LRE seria útil.

Ao invés de se falar em apuração tecnocrática da responsabilidade, com o sentido de controle exclusivamente burocrático sobre o trabalho docente, poder-se-ia estipular formas de construção de responsabilidade negociada e participativa, com base na gestão democrática e no controle social e com a participação dos pares, tendo como propósito o fortalecimento da colaboração de interesse público (XIMENES, 2012, p. 365).

De acordo com Ximenes (2012), há documentos norteadores de responsabilidade docente como o PNE - documento de caráter transitório e, portanto, a necessidade da LRE que seria de caráter fixo. O PDE (Plano de Desenvolvimento da Educação), que regulamenta o Ideb, também atribui responsabilidades aos docentes, além dos instrumentos de lei já conhecidos, como a LDB e o ECA, que protegem os direitos das crianças e adolescentes, e os artigos 211, 206 e 208 da Constituição Federal, que trabalham as atribuições dos entes federados, dos direitos das crianças em idade escolar e da gestão democrática (XIMENES, 2012).

Portanto, a LRE é relevante na medida em que é um documento unificador de responsabilidade educacional. Cury (2011) aponta que a Lei de Responsabilidade Educacional propõe quesitos que incluem a qualidade e as garantias básicas instituídas no artigo 208 da Constituição Federal como premissas educacionais de serviço ao cidadão. A questão da responsabilidade para Cury se trata da atribuição de responsabilidades para o exercício da profissão.

Por responsabilidade deve-se entender a obrigação que pesa sobre um sujeito em satisfazer uma prestação (social) que lhe é positivamente atribuída. Cumprir encargos, desempenhar atribuições confiadas a um administrador público é uma obrigação que não sendo fielmente cumprida responde, e (é responsabilizado) por eventuais omissões e irregularidades. (CURY, 2011, p. 3)

Dessa forma, responsabilidade educacional difere de instrumentos voltados à responsabilização docente. Este último, ao instituir avaliações e índices de desempenho e exigir alcance metas com culpabilização para o professor desconsidera fatores externos, como comunidade, estruturas físicas e equipamentos, gestão e a própria individualidade do alunado atendido.

Acerca das questões contextuais que afetam os resultados em testes de desempenho – parâmetro utilizado como principal indicador para produzir medidas de responsabilização –, J. Douglas Willms (in BROOKE, SOARES, 2008) descreve a problemática da aferição do efeito escola diante da coleta e tratamento de dados para uma análise aprofundada e relevante metodologicamente. Os efeitos dependem de variáveis diferenciadas e não apenas o desempenho, mas também de critérios como

tamanho da turma, *background* dos alunos, tamanho da escola, recursos alocados à escola, preparação de aula e motivação dos professores, nível socioeconômico das famílias, fatores sociais e econômicos, políticas públicas e práticas aplicadas nas escolas.

O autor ressalta que para aplicar medidas de responsabilização que sejam mais adequadas à participação dos docentes no processo de ensino-aprendizagem, seria importante considerar a multiplicidade de fatores listados acima, e alerta para o perigo do *ranking* de desempenho como sinônimo de efeito escola:

Qualquer pequena flutuação no efeito estimado de uma escola, inclusive uma diferença devida ao erro de medida ou de amostragem, mudaria dramaticamente sua posição no ranking. De modo geral, deve-se evitar ranking de escolas, porque isto acentua, artificialmente, diferenças entre as escolas cujos efeitos estão no meio da distribuição. (WILLMS, 2008, 268).

Portanto, um importante aferidor de efeito escolar são os estudos longitudinais e não apenas transversais, como são a maioria dos testes. Compreende-se por estudos longitudinais aqueles que aplicam testes de entrada e durante o percurso, e que, portanto, conseguem constatar a maior parte da evolução do aluno. Já os estudos transversais são aqueles que aplicam testes para faixas etárias e etapas de escolarização em momentos específicos, como são realizadas a maior parte das avaliações externas no Brasil desde o início dos anos 2000.

Aferir a entrada e mensurar o caminho e suas notas é fundamental para compreender a inferência da escola na vida dos alunos. Alves e Franco (in BROOKE, SOARES, 2008) também sinalizam a relevância dos estudos longitudinais no sistema brasileiro que apresenta tamanha desigualdade no seu sistema escolar.

O interesse pela eficácia das escolas não deve ser apenas na medida da qualidade, mas, principalmente, em relação à equidade entre grupos sociais, que é uma questão central para os estudos educacionais, principalmente em um sistema tão fortemente segmentado como o brasileiro. (ALVES; FRANCO, 2008, p. 493)

A discussão da equidade aliada à qualidade é muito relevante no sistema brasileiro com estudos que demonstram a diferença de desempenho em classes, raça e gênero. Soares e Alves (2003) sinalizaram, em uma pesquisa com ajustes estatísticos, a diferença de desempenho com base no efeito escola sobre questões raciais. Constataram que os alunos pardos e negros possuem desvantagem em relação ao desempenho de brancos, e os alunos negros apresentam maior desvantagem do que os pardos nesse quesito. Os autores afirmam que há possibilidade explicativa dessa desigualdade relacionada à estrutura escolar, social e econômica.

Albernaz, Ferreira e Franco (2002) apresentam um estudo relevante que discute o efeito de algumas variáveis sobre o desempenho dos alunos como nível socioeconômico das famílias, nível socioeconômico médio da clientela escolar, formação docente, estrutura escolar e recursos financeiros. O estudo foi baseado nos microdados disponibilizados pelo Saeb de 1999 e retrata que o nível socioeconômico médio do alunado afeta mais como variável no indivíduo do que o seu próprio nível socioeconômico.

Foi constatado que os alunos que usufruem de melhores estruturas físicas, como ambiente arejado e maior controle de ruídos, possuem desempenho acima dos alunos de ambientes que não as possuem, assim como os que possuem melhores condições financeiras nas escolas também conseguem melhores desempenhos (ALBERNAZ, FERREIRA, FRANCO, 2002). A formação dos professores possui maior influência nos alunos com maior desempenho do que em alunos com desempenho abaixo do esperado (ALBERNAZ, FERREIRA, FRANCO, 2002).

Diante da percepção dos múltiplos fatores que podem afetar o desempenho dos alunos, é importante ressaltar que os índices que geram notas e atribuem sanções ou recompensas aos professores precisam, no mínimo, sofrer alterações para formas mais justas e adequadas de avaliação.

Com base na constatação de normativas judicializadas e de estudos que mostram as atribuições de responsabilidade do professor em sua conduta cotidiana profissional, com averiguações e possibilidades de sanções, não se mostram como questão de relevância primária e fundamental instrumentos de responsabilização e

accountability para garantir posicionamentos docentes voltados para uma conduta profissional ética e que se reinventa em sua prática cotidiana.

Diante dos desafios enfrentados pela carreira docente, como condições de trabalho, remuneração e responsabilização, são importantes estudos que revelem a realidade vivenciada pelos professores e que sugiram alternativas que favoreçam a valorização do magistério.

3 – INSTRUMENTOS DE ANÁLISE POLÍTICA

Na concepção gerencialista de Estado, os indivíduos possuem destaque nos novos arranjos estabelecidos e, conseqüentemente, novas políticas e formas de fazê-las. Igualmente, as alterações produzidas dentro da instituição estatal geram mudanças e adequações nos indivíduos. Um viés analítico a ser considerado para a compreensão do movimento das instituições estatais consiste no neoinstitucionalismo sociológico.

3.1 Neoinstitucionalismo Sociológico

O neoinstitucionalismo é uma concepção proveniente do institucionalismo. De acordo com Roth (2014), a ciência política até 1980 trabalhou com três vertentes distintas: o institucionalismo, o comportamentalismo e o utilitarismo racional.

Figura 2: Vertentes de análises da ciência política

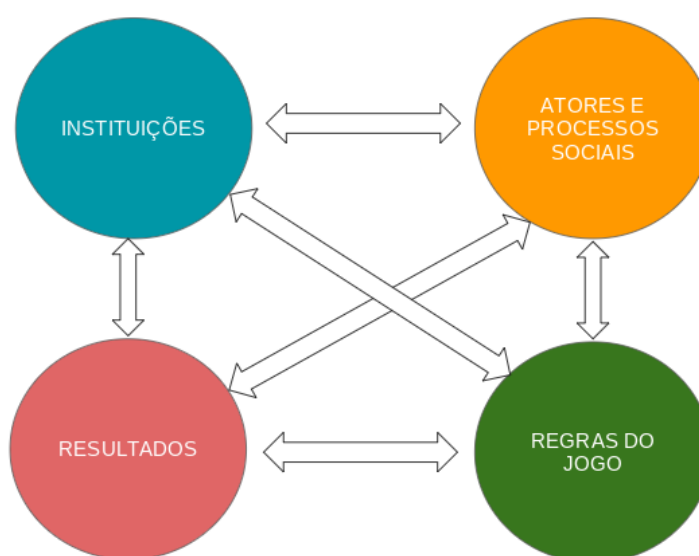


O institucionalismo é uma concepção que aborda a forma como as instituições exercem um papel fundamental na compreensão do comportamento humano individual e coletivo, e as regras como indispensáveis para controlar o comportamento instável do indivíduo (ROTH, 2014). O institucionalismo, portanto, descreve e compara

as instituições focando no que elas determinam em relação aos comportamentos e não ao indivíduo.

De acordo com Roth (2014), a ascensão dos conceitos comportamentais e utilitaristas levaram a uma alteração na corrente institucional ao ressaltar a relevância dos indivíduos na trajetória institucional. Portanto, entre as décadas de 1970-1980 emerge o neoinstitucionalismo, que inova a teoria institucional conciliando instituição e indivíduo.

Figura 3: Dinâmica neoinstitucional



O neoinstitucionalismo é uma concepção abrangente que analisa a instituição e a sua relação com os indivíduos. É uma das mais importantes teorias das ciências políticas para analisar as dinâmicas sociais e o tecido relacional entre indivíduo, sociedade e Estado de forma interdependente, ou seja, multicausal ou cíclica (ROTH, 2014). O trabalho de Hall e Taylor (2003) traz a fundamentação teórica sobre três fases do neoinstitucionalismo, sendo elas a histórica, a racional e a sociológica.

O neoinstitucionalismo histórico aborda documentalmente os posicionamentos e políticas da instituição, valoriza as permanências e alterações no decorrer dos contextos e, principalmente, avalia que a responsabilidade por fixar regras provém da instituição, e os indivíduos que interagem com ela pouco podem mudar sua trajetória.

Já o neoinstitucionalismo racional trata-se de uma abordagem que coloca o indivíduo enquanto agente transformador dentro da instituição, agindo para maximizar seus lucros e minimizar suas perdas no cenário institucional.

A terceira corrente abordada por Hall e Taylor (2003), o neoinstitucionalismo sociológico, trata de forma mais complexa a ação dos indivíduos na interação institucional, assim como os efeitos gerados no local por esses indivíduos. Nessa abordagem, os indivíduos possuem a capacidade de afetar as regras e as normas institucionais em sua forma de funcionamento do ponto de vista histórico, conforme o tempo passa. Porém, a instituição e seu funcionamento também interferem na ação e posicionamento do indivíduo frente às situações. Ou seja, é uma troca de intervenções que alteram ambas as partes.

Para analisar a participação dos atores nas instâncias do Estado, como no caso da bonificação brasileira e da implementação do PSPN docente, o neoinstitucionalismo sociológico possibilita certa liberdade de trabalhar a partir da instituição, assim como dos indivíduos, para compreender o cenário. Porém, é importante salientar que as vertentes do neoinstitucionalismo não são cristalizadas, portanto, dialogam entre si e se entrecruzam, assim como se reinventam com o decorrer dos anos. A abertura para o diálogo entre as vertentes é muito relevante para a compreensão geral deste arcabouço teórico.

Vale ressaltar que, de acordo com Hall e Taylor (2003), a cultura construída e utilizada não é formada sem lutas de poder e sem disputas de interesses entre grupos. Ainda que um projeto de lei seja aprovado, este não é situado em um contexto sem oposição. Portanto, tal oposição vencida é uma vitória que resulta em consolidação cultural de determinado grupo no ambiente institucional, porém a oposição a este grupo vencedor continua a exercer sua importância na luta e na disputa pelo poder e pelos hábitos culturais institucionalizados.

Porém, a formulação da política é uma das etapas iniciais do processo. A etapa da implementação da política é um momento de continuidade do fazer política com suas movimentações (HAM, HILL, 1993). Os autores definem que política, frequentemente identificada como tomada de decisão, envolve redes de decisões e pode ser vista como instrumento pouco superior a uma orientação (HAM, HILL, 1993).

Outro fator determinante na análise política é a percepção do que foi desconsiderado enquanto possibilidade de política. De acordo com Ham e Hill (1993), a prática da não tomada de decisões pode ser um caminho intencional com o objetivo de não gerar alterações no cenário de atuação já estabelecido e favorável para certo grupo de interesse.

Acerca da abordagem do conceito de grupos de interesses, Lindblom (1991) ressalta que para compreender e analisar a política, é considerável perceber quais são as características dos participantes no contexto político, compreendendo as funções de cada um dos membros dos partidos políticos, das organizações da sociedade civil, dos técnicos, dentre outros. Ao identificar aqueles que compõem o cenário de tomada de decisão, a próxima parte interessante a ser analisada é a formação de grupos de interesses como um dos fatores centrais na tomada de decisão. Lindblom (1991) afirma que alguns grupos de interesses são indivíduos com muitos recursos que desejam conduzir a política de acordo com seus desejos.

Os membros do governo também podem pertencer a grupos de interesses para exercer maior autoridade sobre processos decisórios e atuar em redes articuladas. Compreende-se por grupos de interesses aqueles membros que não possuem autoridade governamental, mas exercem influência nos processos decisórios de políticas em conjunto a atores diretos do governo, que podem exercer alguma autoridade no contexto político (LINDBLOM, 1991).

Dessa forma, de acordo com Lindblom (1991), os grupos de interesses são fundamentais para que o problema seja conhecido e aprofundado para além dos partidos políticos. Os grupos de interesses também representam os problemas políticos e os interesses da sociedade civil e são desiguais quanto ao nível de influência política que exercem em relação a sua composição numérica e de poder econômico.

Ainda sobre a movimentação dos atores no setor público, a presente pesquisa expõe o conceito de política pública de Muller e Surel (2002), que aborda o conjunto de indivíduos, grupos e organizações que são afetadas pela ação do Estado em um determinado espaço. Com base nessa abordagem, foi realizada a análise da ação dos atores participantes da formulação da bonificação e do PSPN do magistério. As

análises no neoinstitucionalismo sociológico para verificar a ação dos atores e dos grupos em interlocução e na teoria de instituição e de arena política de Lowi (1972), que trata da formação de ambientes políticos na formulação de leis.

3.2 Arena Política

Um instrumento de análise neoinstitucional pode ser a arena política ao evidenciar o ambiente em que as políticas são formuladas, assim como os comportamentos dos indivíduos políticos perante o tema abordado e suas associações e oposições.

Para esse trabalho, foi utilizada a abordagem desenvolvida por Lowi (1972) com análise presente também no livro “La hechura de las políticas”, organizado por Aguilar Villanueva. De acordo com Lowi (1972), há quatro arenas políticas que se formam com frequência na formulação de uma política pública, sendo elas as distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas. Essas arenas políticas podem ter graus de maior ou de menor conflito a depender do recurso em disputa e das concepções dos membros que estão envolvidos no espaço político, assim como da atuação dos grupos de interesses.

As arenas distributivas e constitutivas são caracterizadas por serem pouco conflituosas, pois a primeira não é de enfrentamento direto entre os indivíduos e distribui recursos de modo a conciliar os interesses envolvidos; já a segunda trata de regular os conflitos das arenas em geral e, portanto, não envolve disputas de orçamentárias diretamente. As arenas regulatórias e redistributivas são aquelas que possuem alto grau de conflito com regulamentação e comissões com discussões profundas. Ocorrem com discussões diretas entre indivíduos e são custosas em termos de orçamento governamental.

A diferença entre essas arenas mais conflituosas se dá porque as redistributivas possuem um cunho ideológico que impactam as camadas sociais, portanto, são muito conflituosas com grupos ativistas que atuam durante anos acerca de determinado assunto ou até mesmo os sindicatos. As regulatórias possuem menor cunho social (LOWI, 1972), porém é conflituosa principalmente pelo investimento de grande quantidade de recursos e disputas dentro da arena.

O entendimento de arena política envolvida na tramitação de um projeto de lei gera uma análise mais aprofundada das características políticas que permeiam as atividades dos atores presentes na política pública.

3.3 Rede Política

A elaboração e implementação de políticas tramita por camadas governamentais com a presença de atores com autoridade. Os atores estão inseridos em redes políticas que talvez influenciem nas ações acerca de assuntos dentro do contexto em tramitação política (MASSARDIER, 2006).

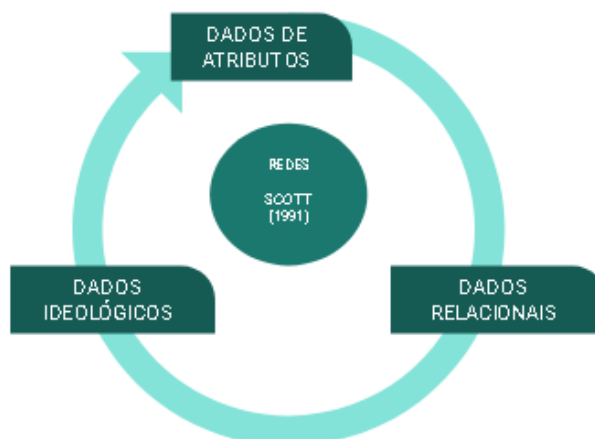
O estudo de redes políticas e sua relação com setores governamentais foi originado no campo das ciências políticas e da antropologia e se ramifica para os estudiosos da educação (CALMON, COSTA, 2013; MASSARDIER, 2006; SCOTT, 1991; SCHNEIDER, 2006; FREY, PENNA NETO, CZAJKOWSKI, 2005).

Olmedo (2016) faz análise de rede política como que em movimentação e articulação com políticas públicas e setores governamentais, e pode ser utilizada como metodologia de análise para analisar as comunidades e suas relações políticas, assim como sua utilização como instrumento conceitual na compreensão das mudanças na governança na área educacional tanto local como global. Dessa forma, os atores se unem de acordo com seus posicionamentos e/ou interesses em comum e realizam articulações em prol do movimento de recursos, e contatos, ampliando ou retraindo as redes.

A análise dessas redes exige a escolha conceitual de qual vertente será utilizada como caminho metodológico, pois existe mais de uma forma de observar e de compreender uma rede política. Para essa análise, foi realizada a rede constituída no PSPN para a docência brasileira e a perspectiva de redes adotada para interpretação da mesma foi a de John Scott (1991).

Scott (1991) descreve que a análise qualitativa de redes – embora a rede também possa ser analisada estatisticamente, mas não é o caso deste estudo especificamente – possui três tipos principais de dados, sendo eles os dados de atributos, os dados relacionais e os dados ideológicos.

Figura 4: Tipos de dados a serem analisados nas redes políticas



Os dados de atributos são referentes às atitudes, às opiniões e aos comportamentos dos agentes. Os dados relacionais são referentes aos contatos, aos vínculos e às conexões que relacionam um agente a outro, portanto, não podem ser reduzidos a agentes individualmente. E, por último, os dados ideológicos que são os significados, os motivos e as definições entre si (SCOTT, 1991). Tais critérios são importantes quando pensamos em redes dinâmicas com movimentações intensas ou mais estáveis.

O direcionamento ou não direcionamento da rede se caracteriza como outro fator relevante de análise (SCOTT, 1991). De acordo com o autor, a rede direcionada possui um ator central de onde as conexões partem e voltam, ou seja, há um sentido claro de onde partem e para onde vão as influências exercidas pelos atores. Já as redes não direcionadas são aquelas difusas, que possuem pontos de conexão e se ramificam gerando novas conexões, portanto, não é possível concluir qual o ponto com influência predominante.

Para continuidade da análise, vale destacar o conceito de adjacência caracterizado pela ligação direta entre dois atores. Quando a ligação não é direta, mas há uma relação que pode ser próxima, os atores são denominados vizinhos. A densidade também é descrita por Scott (1991) como fator de interpretação. O grafo completo é aquele em que todos são interligados, mas é uma condição rara. A conferência de densidade é realizada ao medir a quantidade de pontos conectados – quanto maior essa quantidade, mais densa é a rede, e quanto mais densa a rede for,

menores a intensidade das conexões tendem a ser, pois é muito difícil manter um contato intenso com uma rede maior.

A centralidade da rede auxilia na compreensão de atores relevantes no contexto específico de decisões. A centralidade é aferida pela quantidade de conexões dos atores e isso determina o quão estratégico esse ator pode ser na rede em geral (SCOTT, 1991). Assim como identificar os atores que são centrais, é importante observar se a rede é mais centrada ou descentralizada, pois permite compreender a movimentação de atores em torno de circuitos específicos, assim como a centralização ou descentralização do poder.

Por fim, importa o tipo de conexões que envolvem os atores. O ator central, como já descrito, é aquele com muitos pontos de conexão. Há também os atores marginais, com menos centralidade, e os periféricos, com poucas conexões (SCOTT, 1991).

Além dessas denominações, há os atores que exercem funções específicas, como os cabides, que estão presentes em partes do ciclo, mas não em sua totalidade; as pontes, que são intermediárias de contatos e ciclos, mas não são centrais; as árvores isoladas com conexões, sem interligações com outros atores; e os isolados com baixa ou nenhuma conexão (SCOTT, 1991). Importa, na análise, a compreensão dos contextos temporais políticos que podem afetar a constituição de arenas e redes, portanto, tem-se a relevância do estudo de clivagem política como forma de aprofundar os ambientes formados na investigação proposta na presente pesquisa.

3.4 Clivagem Política

O termo clivagem é utilizado por Lipset e Rokkan para caracterizar conflitos entre grupos em movimentos de associação e oposição, assim como de grandes agrupamentos — uma divisão política em grandes divisões sociais (ZUCKERMAN, 1982).

A clivagem política se difere da análise de conflitos políticos no que se refere à extensão e à persistência da divisão política (ZUCKERMAN, 1982). Portanto, a divisão política apresentada nessa pesquisa, ao estudar arena política do estabelecimento de

políticas de carreira docente no Brasil (PSPN e Bonificação por Resultados), foi extensiva em seu número de membros, como é possível perceber na arena e na rede política constituídas que estão presentes nos resultados. Da mesma forma, foi persistente no que condiz ao número de anos que atravessa – análise com ano inicial em 2006 e com continuidade até 2022.

As clivagens sociais e políticas não necessariamente afetam-se diretamente, mas há uma interação entre elas de acordo com Lipset e Rokkan (1967). Há clivagens que são estruturais e não estruturais, sendo as primeiras aquelas em que os membros perpetuam suas relações ao longo da vida, e as segundas aquelas que os atores se unem em parte específica da sua trajetória para alguma mediação de conflito, mas não persistem durante a vida (ALLARDT e PESONEN, 1967 apud ZUCKERMAN, 1982).

Políticas de barganha, ou seja, que exigem trocas condicionadas, geram mais conflitos mesmo em ambientes institucionais que tendem a ser menos conflituosos (ZUCKERMAN, 1982). Há os conflitos de massa política e os conflitos de elite política. Para as massas políticas, há o conflito violento e não violento. Nas elites, temos a caracterização entre o cooperativo e o não cooperativo (ZUCKERMAN, 1982). Os conflitos de elite ajudam a explicar os de massa, e há relação entre os não cooperativos de elite e os violentos de massa, assim como entre os cooperativos de elite e os não violentos de massa política. Esse modelo de explicação de conflitos é mais correlacionado no cenário não estrutural (ZUCKERMAN, 1982).

Ao analisar políticas, é importante que sejam realizadas as observações de sistemas, combinando o questionamento acerca de como as decisões são tomadas nas organizações governamentais, de qual o sistema de elaboração e de implementação política e dos arranjos institucionais traçados, assim como compreender qual o papel do Estado e o seu relacionamento com a sociedade.

4 – METODOLOGIA E RESULTADOS

A análise de formulação de políticas públicas possui diferentes caminhos metodológicos a depender do objetivo do pesquisador e de suas hipóteses. Sánchez Gamboa (2007) afirma que toda pesquisa emerge para responder um problema concreto da sociedade historicamente construída. Para a análise do presente trabalho, o caminho da pesquisa qualitativa se mostrou uma perspectiva interessante por analisar recortes da realidade com maior profundidade.

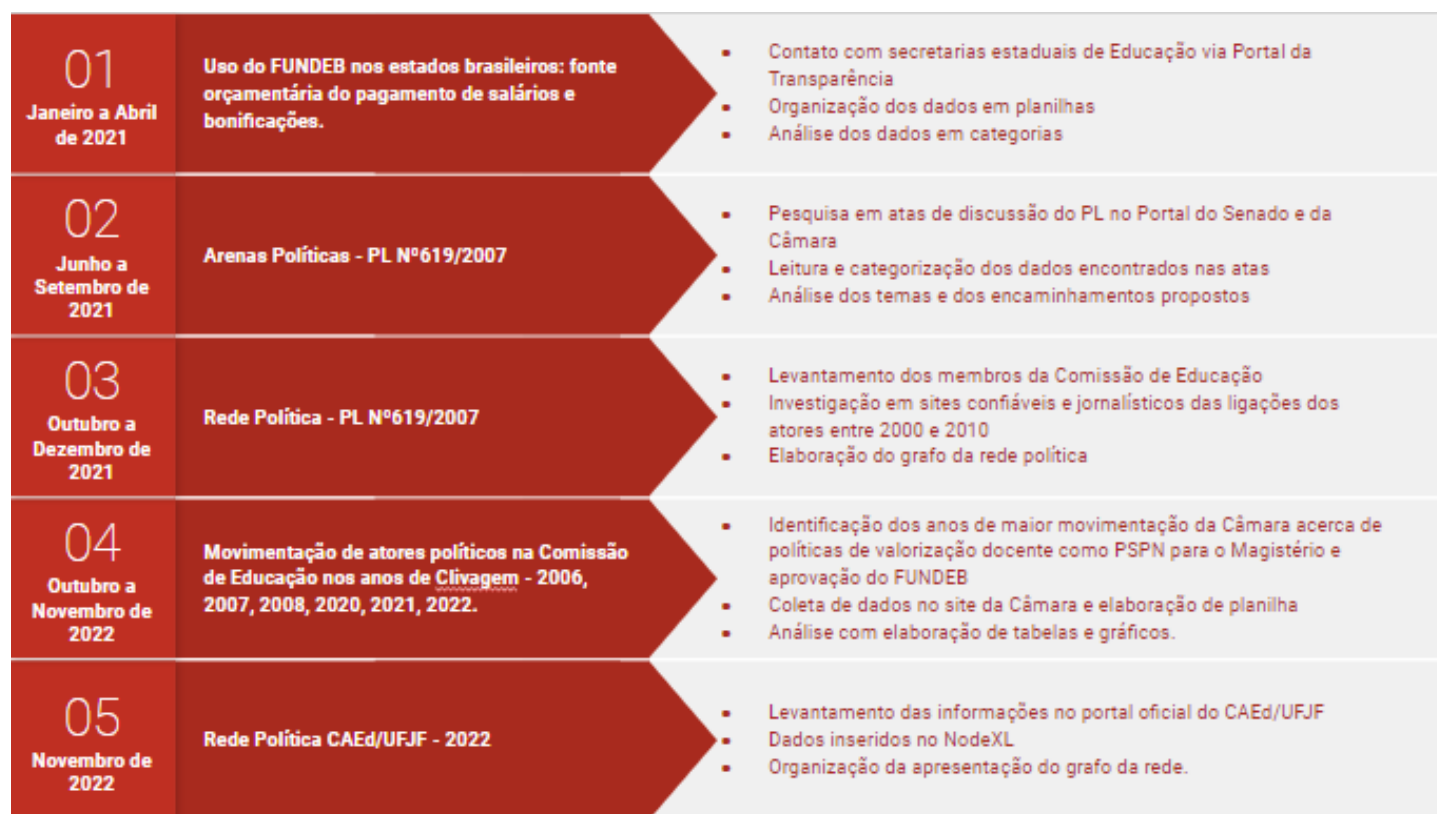
A observação desse contexto em escala qualitativa foi realizada a partir da concepção de neoinstitucionalismo sociológico, que é a vertente que estuda a interação entre os indivíduos e a instituição a qual pertencem, estejam os indivíduos afetando e alterando a instituição, ou a própria instituição que impõe regras, limites e formas de interação e de ação entre os indivíduos de forma que eles se movimentem para o funcionamento, permanência e maximização da mesma (HALL, TAYLOR, 2003).

O neoinstitucionalismo sociológico foi utilizado para fins de análise conjuntamente ao conceito de arena política. Ao estudar o movimento das arenas e grupos dentro das instituições políticas do Estado, esse pode ser considerado um instrumento interessante para a compreensão da realidade, assim como da movimentação de pessoas com relação à instituição.

Para compreender a relação entre os atores e/ou entre instituições, a pesquisa utilizou o conceito de redes políticas enquanto uma importante visualização das influências e interferências que podem ocorrer dentro da instituição e da arena política. A rede política foi analisada segundo a perspectiva teórica sociológica de John Scott (1991) exposta em seu livro “Social Network Analysis”.

O trabalho produzido obteve cinco momentos de coletas de dados e de análise que contribuíram para o enriquecimento do processo de pesquisa, como demonstra a Figura 5 a seguir:

Figura 5: etapas do levantamento de dados



A primeira etapa realizada tratou da coleta de informações acerca do FUNDEB. Esse levantamento ocorreu entre janeiro e abril de 2021. Foram solicitados às secretarias estaduais de educação dos 26 estados e do Distrito Federal os dados pertinentes à folha de pagamento salarial e de bonificações dos docentes, assim como a fonte orçamentária desses pagamentos. O levantamento foi realizado a partir do acesso ao Portal da Transparência de cada estado investigado.

Os estados do Espírito Santo, do Amapá e da Paraíba apresentam o acesso ao Portal da Transparência mais dificultoso do que nos outros estados. Os protocolos foram registrados, assim como as datas das solicitações e das respostas. Apresenta-se abaixo a planilha construída e suas colunas com critérios abordados.

Figura 6: levantamento de dados FUNDEB nos estados brasileiros

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
ESTADOS	Solicitação	Data	Protocolo	Resposta	Data	Recorrer	Data	Protocolo	Resposta
Região Sul									
Paraná	OK	16/02/2021	Protocolo: 17418/2021 Código de acesso: 97708	Acesso concedido	17/02/2021	-	-	-	-
Santa Catarina	OK	16/02/2021	002646 chave de consulta nº	Pediu para reecaminhar para secretaria de estado da administração	24/02/2021	ok	24/02/2021	andimento: 2021003308	
io Grande do S	OK	16/02/2021	000 028 697					ve para Consulta: 15502	
Região Sudeste									
São Paulo	OK	16/02/2021	35574214168	Acesso concedido	09/03/2021	-			

Nesse mesmo levantamento, foram realizadas duas tentativas para obter os dados em caso da ausência de resposta na primeira vez. Os sites acessados também foram registrados para que, se necessário, houvesse uma conferência em período posterior.

A segunda coleta de dados foi pertinente às arenas políticas da bonificação por resultados nos estados e à arena do PSPN instituído para o magistério via Lei nº 11738/2008. Para realizar essa coleta, foram levantadas as atas de diários oficiais dos estados em busca da discussão da implementação de bonificações e no Senado buscou-se encontrar as atas de discussão e votação do Projeto de Lei nº 619/2007.

Acerca da coleta de dados sobre bonificação por desempenho, todos os estados, com exceção de São Paulo, não apresentaram disponibilidade de dados das atas de discussão de Projetos de Lei que possibilitam pesquisa e análise. As bases de dados são de difícil acesso ou não disponibilizam as discussões realizadas. Dessa forma, o levantamento de dados acerca do PSPN docente foi relevante para realizar a análise de arenas e redes.

Uma planilha foi elaborada para registrar a coleta e analisar os resultados da arena política pertinente ao trâmite do PSPN para os docentes com os seguintes critérios demonstrados:

Figura 7: Arena do piso salarial docente

COMISSÃO	AUTOR	RELATOR	PARECER
Educação e Cultura	Senado Federal	Severiano Alves	Favorável com emendas e substitutivo
Educação e Cultura	Senado Federal	Severiano Alves	114 emendas ao PL nº 619 de 2007
Educação e Cultura	Senado Federal e outros	Severiano Alves	Substitutivo parecer favorável
Educação e Cultura	Senado Federal - Ivan Valente	Severiano Alves	Voto especial - parecer favorável
Educação e Cultura	Senado Federal	Severiano Alves	Complementação de voto
Trabalho, Administração e Serviço Público	Senado Federal	Andreia Zito	8 Emendas
Trabalho, Administração e Serviço Público	Senado Federal	Andreia Zito	Complementação de voto
Finanças e Tributação	Senado Federal	Manoel Júnior	Parecer
Finanças e Tributação	Senado Federal	Manoel Júnior	Complementação de voto
Constituição, Justiça e Cidadania	Senado Federal	Cezar Schirmer	Parecer e 3 emendas
Constituição, Justiça e Cidadania	Senado Federal	Cezar Schirmer	Complementação de voto
DECISÃO DA PRESIDÊNCIA			Reclamação CFT e CCJC
Recorre da reclamação anterior		Eduardo Cunha	Recorre Reclamação CFT e CCJC
Questão de ordem sobre as reclamações		Eduardo Cunha	Recorre Reclamação CFT e CCJC
Constituição, Justiça e Cidadania	Comissão de Finanças e Tributação	Deputado Flávio Dino	relatório parecer de emendas
Constituição, Justiça e Cidadania	Congresso Nacional	Eduardo Cunha (presidente) e Leonardo Picciani (relator)	Substitutivo final

A planilha da Figura 7 representa uma das abas da que foi construída para a arena. Nessa aba constam datas, comissões, locais de tramitação, nome dos relatores e pareceres emitidos no PL nº 619/2007. Outras abas foram construídas para cada comissão e foram analisadas sua tramitação, como será mostrado na Figura 8 a seguir.

Figura 8: Aba da Comissão de Educação e Cultura

AUTOR	O QUE ALTERA	PROPOSIÇÃO NOVA	STATUS	JUSTIFICATIVA
Deputado Gastão Vieira	redação do inciso I do art. 2º -	o piso salarial "poderá compreender" todas as vantagens pecuniárias	parcialmente aprovadas	permitindo excluir vantagens p piso salarial, em seus dois pri
Deputado Gastão Vieira	modifica a redação do inciso II, do art. 2º: 40 horas semanais no mínimo	suprimindo a palavra "mínimo" e a expressão "para a jornada de 30 horas semanais"	parcialmente aprovadas	pretendem garantir a jornada d o piso salarial.
Deputado Gilmar Machado	Artigo 1 - I - de R\$ 800,00 (oitocentos reais) para os habilitados em nível médio;	inserindo piso salarial de R\$900,00 para os formados em nível médio	rejeitadas.	descartada em virtude da E.C. único piso salarial. Estaremos um patamar de diferenciação s loais têm o mandato constitu usualmente implementando po

LEGENDA	
	Jornada de trabalho
	Valor do piso
	interessante, usar.
	Pecuniário
	União suprir orçamento
	Aposentados
	Quem receberá o piso
	Reajuste Piso

Os assuntos tratados nas atas acerca do PL nº 619/2007 foram agrupados nessa aba da planilha com o proponente, o que sugere como alteração no projeto, o status da tramitação e a justificativa. Posteriormente à leitura das atas, foram criadas categorias marcadas por cores diferentes para verificar a incidência do assunto e viabilizar a visualização sobre a qual categoria cada item pertencia. As classificações criadas facilitaram a percepção dos assuntos que permearam a discussão e permitiram perceber que quanto maior a incidência, maior a relevância e a polarização na arena.

Na terceira coleta foi realizado o levantamento de informações para montar a rede política que permeia a instituição do PSPN. Os nomes dos integrantes das comissões foram registrados e foi realizada uma pesquisa de suas ações noticiadas em fontes oficiais, como o site da Câmara entre os anos de 2003 e 2012, que são anos próximos à tramitação ocorrida entre os anos de 2007 e 2008.

Após o levantamento, os dados foram lançados no NodeXL, que é um software gratuito e funciona como uma extensão do Excel. O grafo gerado foi organizado de forma a ficar visualmente de mais fácil análise.

Uma quarta etapa envolveu o levantamento para apresentar a movimentação de atores e partidos políticos. A fonte utilizada foi o site da Câmara da Assembleia Legislativa e foram selecionados dados dos integrantes da Comissão de Educação nos anos selecionados para clivagem – anos de votação do FUNDEB e do PSPN do magistério. A primeira versão do FUNDEB foi votada em 2006 e entrou em vigor em 2007, e o PSPN docente estava em tramitação de 2006 a 2008, portanto foi avaliada a arena de 2007 também. A tramitação do Novo FUNDEB ocorreu em 2020, com alterações em 2021 e reajuste do PSPN no primeiro semestre de 2022, portanto, foram anos escolhidos para clivagem, dado que eram as leis que envolviam a carreira e a valorização docente apesar de apresentarem configurações diferentes.

Os dados dos integrantes das arenas nos anos de clivagem escolhidos foram organizados em uma planilha (Figura 9) com diferenciação de ano, deputado, partido e estado que representava, distinção entre titulares e suplentes e ano de atuação.

Figura 9: Planilha de composição da Comissão de Educação nos anos de Clivagem

NOME	PARTIDO	POSIÇÃO	PERÍODO		
Pedro Cunha Lima	PSDB / PB	Presidente	2020 - 2021		
Professora Dorinha Seabra F	UNIÃO / TO	Presidente	2020 - 2021		
Aelton Freitas	PP / MG	Presidente	2021 - 2022		
Alice Portugal	PCdoB / BA	Vice-presidente	2020 - 2021		
Mariana Carvalho	REPUBLICANOS / RO	Vice-presidente	2020 - 2021		
Átila Lins	PSD / AM	Titular	2020 - 2021		
Átila Lira	PP / PI	Titular	2020 - 2021		
Bacelar	PV / BA	Titular	2020 - 2021		
Bia Cavassa	PSDB / MS	Titular	2020 - 2021		
Daniela do Waguinho	UNIÃO / RJ	Titular	2020 - 2021		
Danilo Cabral	PSB / PE	Titular	2020 - 2021		
Dr. Jaziel	PL / CE	Titular	2020 - 2021		
Eduardo Bolsonaro	PL / SP	Titular	2020 - 2021		
General Peternelli	UNIÃO / SP	Titular	2020 - 2021		
Gastão Vieira	PPS / MA	Titular	2020 - 2021		

> Arena 2006 Arena 2007 **Arena 2021** Arena 2022 Permanências Arenas Gráfico 2006 Gráfico 2007

Posterior a essa organização, foram analisados os deputados que se mantiveram nas arenas nos quatro anos em análise (2006, 2007, 2021 e 2022) e organizados em outra aba da planilha (Figura 10).

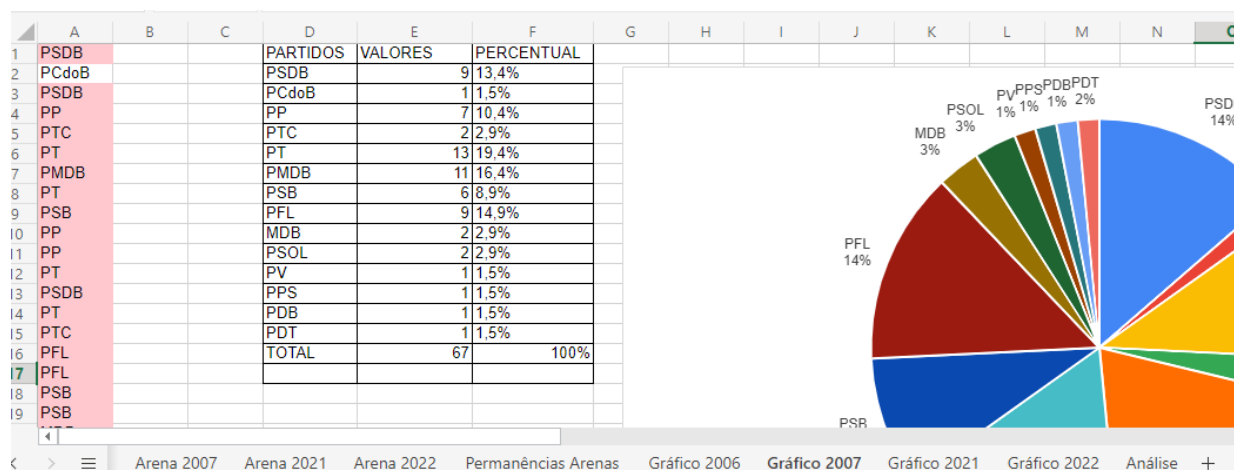
Figura 10: Planilha de análise de permanência na Comissão de Educação nos anos de clivagem

2006				2007			
Alice Portugal	PCdoB / BA	Titular	2005-05-05; 2007-01-31	Alice Portugal	PCdoB / BA		
Biffi	PT / MS	Titular	2005-03-02; 2007-01-31	Angela Amin	PP / SC		
Clóvis Fecury	PFL / MA	Titular	2005-03-02; 2006-03-28	Átila Lira	PP / PI		
Dr. Pinotti	PMDB / SP	Titular	2006-05-11; 2007-01-31	Biffi	PT / MS		
Fátima Bezerra	PT / RN	Suplente/ Titular/ 1º Vice-Presidente	2005-03-02; 2007-01-31	Clóvis Fecury	PFL / MA		
Gastão Vieira	PMDB / MA	Titular	2005-03-02; 2007-01-31	Dr. Pinotti	PFL / SP		
Gilmar Machado	PT / MG	Suplente	2005-04-13; 2007-01-31	Fátima Bezerra	PT / PB		
Ivan Valente	PSOL / SP	Titular	2005-03-02; 2007-01-31	Gilmar Machado	PT / MG		
Lobbe Neto	PSDB / SP	Titular	2005-03-02; 2007-01-31	Ivan Valente	PSOL/SP		
Marcelo Ortiz	PV / SP	Suplente	2006-03-29; 2007-01-31	Lobbe Neto	PSDB / SP		
Marcio Reinaldo Moreira	PPB / MG	Suplente	2005-03-02; 2006-03-28	Marcelo Ortiz	PV / SP		
Maria do Rosário	PT / RS	1º Vice-Presidente/ Titular	2005-04-06; 2007-01-31	Marcio Reinaldo Moreira	PP / MG		
Nice Lobão	PFL / MA	Titular	2005-03-02; 2007-01-31	Maria do Rosário	PT / RS		
Nilson Pinto	PSDB / PA	Titular	2005-03-02; 2007-01-31	Nice Lobão	PFL / MA		
Paulo Magalhães	PFL / BA	Suplente	2005-03-02; 2007-01-31	Paulo Magalhães	PFL / BA		
Paulo Rubem Santiago	PT / PE	Titular	2005-03-02; 2007-01-31	Paulo Rubem Santiago	PT / PE		
Professora Raquel Teixeira	PSDB / GO	Titular	2006-03-29; 2007-01-31	Professora Raquel Teixeira	PSDB / GO		
Saraiva Felipe	PMDB / MG	Suplente	2006-04-26; 2007-01-31	Raul Henry	MDB / PE		

> Arena 2007 Arena 2021 Arena 2022 Permanências Arenas Gráfico 2006 Gráfico 2007 Gráfico 2021 Gráfico 2022 **Análise** +

Para compreender a movimentação de partidos políticos nas arenas, foram utilizados os dados coletados e organizados em planilhas, e a primeira etapa da análise consistiu em organizar em gráfico cada ano com a quantidade de deputados de cada partido na Comissão de Educação do ano em análise (Figura 11).

Figura 11: Gráfico de movimentação político-partidária na Comissão de Educação nos anos de Clivagem



Como quinta etapa e com a finalidade de construir uma rede política para analisar as relações do CAEd UFJF (Universidade Federal de Juiz de Fora) – responsável pelas avaliações externas na área da educação em diversos estados brasileiros – houve a coleta de informações presentes em jornais e sites oficiais, tanto da Câmara como do próprio CAEd. As informações encontradas foram inseridas no software NodeXL para construção da rede política e suas ligações.

A coleta de dados constituiu um processo complexo em que a preocupação foi registrar o máximo possível do trajeto realizado para concretizar uma análise e apresentação fidedigna e confiável de dados para um processo de pesquisa relevante e com compromisso ético e científico.

O processo de formulação política envolve diversos atores e etapas de tramitação antes de dar início à implementação. Portanto, faz-se relevante compreender a presença e o movimento dos indivíduos, das instituições, das fundações e de entidades da sociedade civil no processo político.

A presente pesquisa contou com levantamento de dados para realizar o mapeamento das arenas e das redes políticas envolvidas no processo de formulação do PSPN e na implementação das bonificações por mérito nos estados brasileiros, enquanto resultantes de avaliações em larga escala.

Os dados coletados estiveram em análise em duas etapas e foram divididos entre arenas e redes políticas. Acerca das arenas políticas, observou-se a tramitação do PSPN com identificação de seus integrantes, dos assuntos em pauta, dos conflitos

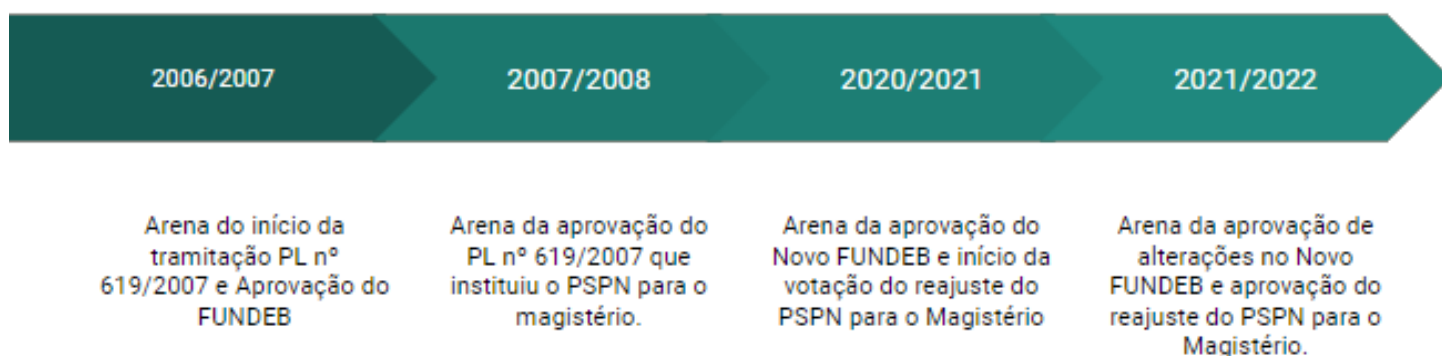
e de acordos presentes, assim como da movimentação dos partidos políticos no decorrer dos anos analisados, sendo eles 2006, 2007, 2021 e 2022 – anos em que ocorreram as votações e a aprovação do PSPN, FUNDEB e Novo FUNDEB.

No que se refere às redes políticas, a análise pautou-se na composição da rede de atores que possuíam relações com os agentes públicos presentes na formulação do PSPN do magistério, assim como das ligações do CAED/UFJF, instituição responsável pela maior parte das avaliações em larga escala nos estados brasileiros.

4.1 Arena Política

O período de clivagem analisado nesta pesquisa para arena política encontrou-se no momento de votação e aprovação do PSPN na Câmara – entre 2006 e primeiro semestre de 2008 – e no momento posterior, quando da aprovação do reajuste em 2022, com acúmulo de 2021, ano em que não houve correção do valor referência para o PSPN docente. Interessante perceber que o FUNDEB foi votado e aprovado em períodos próximos ao PSPN – em 2007, com vigência até 2020, e, posteriormente, em 2020, com alterações orçamentárias propostas em 2021. Ou seja, é possível perceber a arena política em dois momentos relevantes para a educação brasileira com projetos importantes, como o PSPN para a carreira docente e o FUNDEB/Novo FUNDEB, tratando de recursos destinados para a carreira docente.

Figura 12: Linha do tempo do PSPN para o magistério e aprovação do FUNDEB e Novo FUNDEB

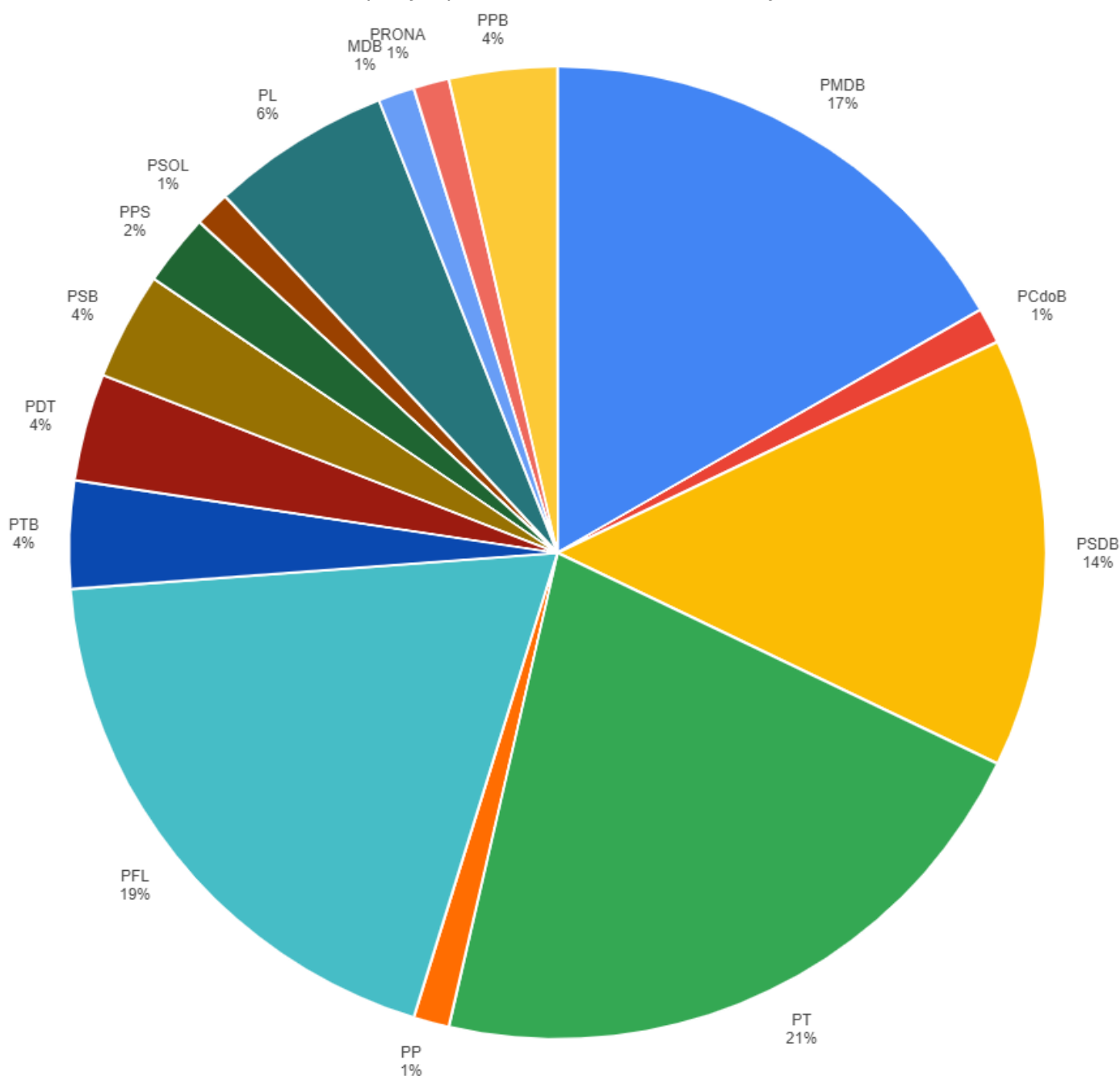


A análise da arena política neste período de aprovação do PSPN docente e do FUNDEB mostrou que houve uma movimentação de partidos na Comissão de Educação, com maior alinhamento político ao centro-esquerda de 2006 para 2007 , como exemplo o crescimento do PSB (Partido Socialista Brasileiro) e do PSOL (Partido Socialismo e Liberdade) e permanência expressiva do PT (Partido dos Trabalhadores). Porém, mesmo diante dessa movimentação, havia ainda, nesse período analisado, a predominância de partidos de centro-direita como PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) e PFL (Partido da Frente Liberal)³.

Os gráficos abaixo mostram a composição partidária da Comissão de Educação tanto em 2006 quanto em 2007. Os partidos estão contabilizados em porcentagem e sigla, e os dados foram encontrados no site da Câmara dos Deputados. As eleições da Comissão da Educação ocorreram entre os meses de março e junho dos anos analisados, portanto, eles representaram a composição nos anos de 2006 e 2007, 2007 e 2008, 2021 e 2022.

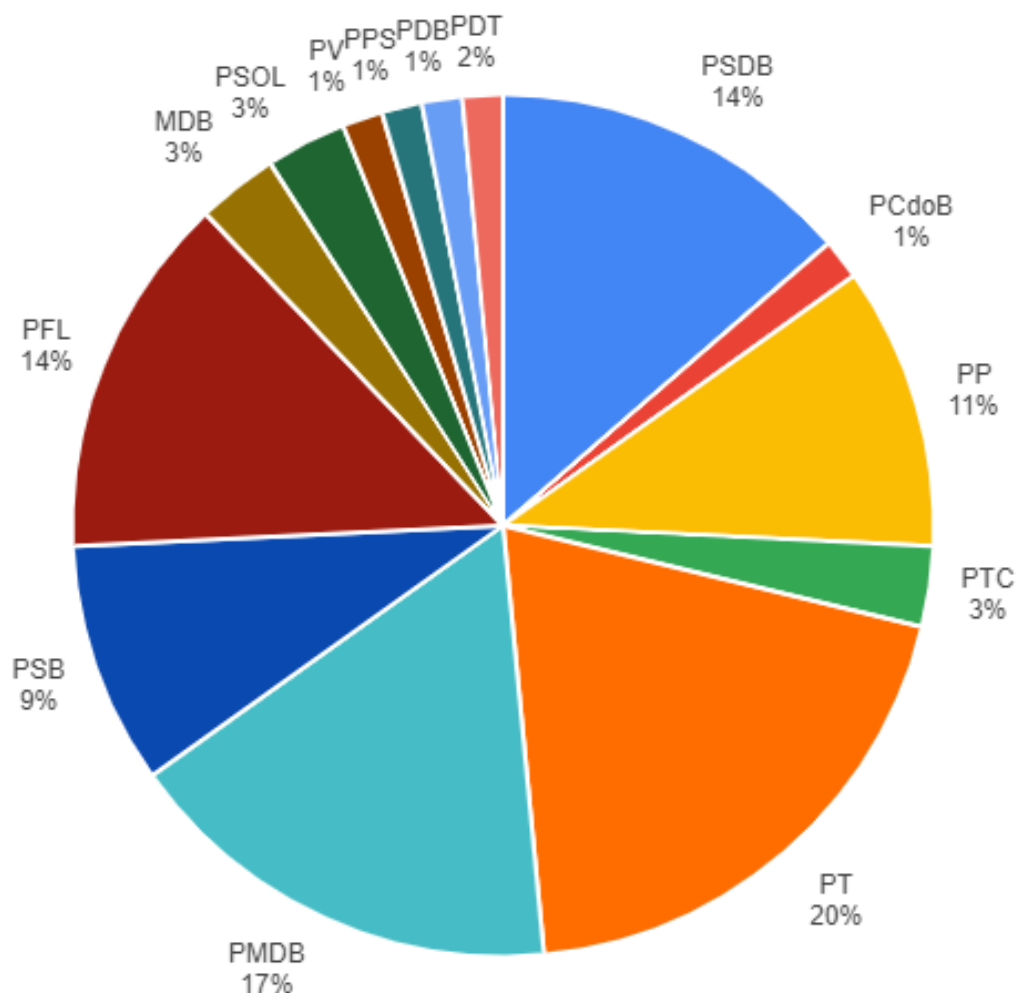
³ Partido que posteriormente se alinhou ao PSL (Partido Social Liberal) entre 2021 e 2022 para formar o União Brasil.

Gráfico 1: Composição partidária da Comissão de Educação 2006/2007



No Gráfico 1, é possível perceber a predominância de composição da Comissão de Educação por partidos como o PT (21%), PFL (19%), PSDB (14%) e PMDB (17%), que juntos totalizam cerca de 70% da representação dos deputados nesta Comissão. Ou seja, uma arena predominantemente de alinhamento centro-direita com a representação do PT que indica alinhamento de centro-esquerda.

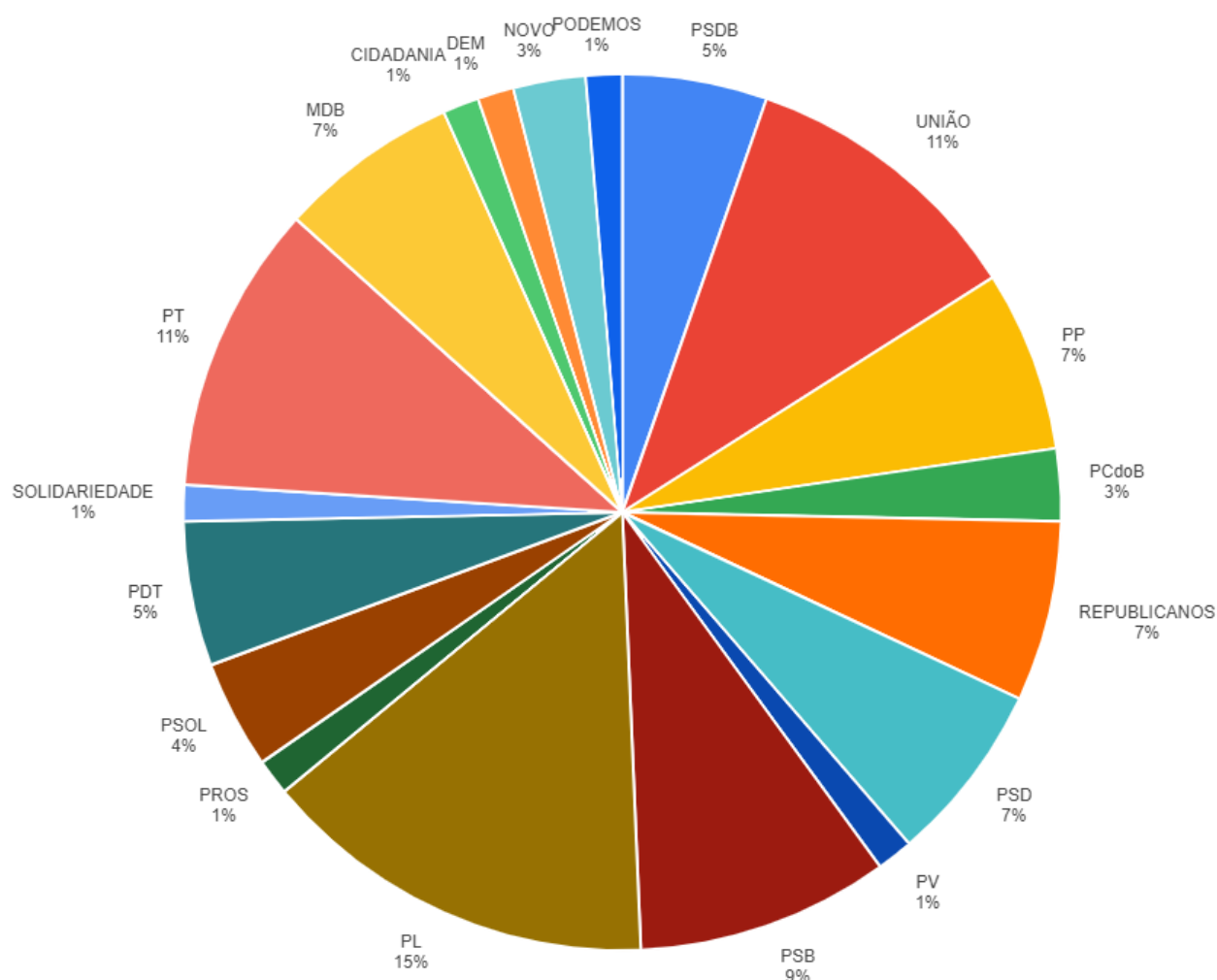
Gráfico 2: Composição partidária da Comissão de Educação em 2007/2008



No ano de 2007, representado no Gráfico 2, é possível perceber algumas alterações na arena, como a diminuição do PFL (de 19% para 14%) e o crescimento do PP (Partido Progressista) (de 1% para 11%), que é um partido de centro ou centro-direita, e do PSB (de 4% para 9%), de centro-esquerda. Dessa forma, a predominância ficou mais diversificada que no ano anterior de 2006.

O PSPN foi implementado em 2009 e segue com atualizações anuais para correção do valor. Conforme exposto no Capítulo 1, no ano de 2021 o valor do PSPN docente não foi corrigido com base em 2020. A atualização do valor do PSPN foi aprovada em 2022, e a composição dessa arena passou por transformações significativas, porém majoritariamente de centro-direita quanto a sua orientação política. O Gráfico 3 abaixo demonstra a composição dessa arena.

Gráfico 3: Composição partidária da Comissão de Educação em 2021/2022



Os partidos com maior participação na Comissão de Educação em 2021/2022 são o PL (Partido Liberal) (15%), o União Brasil empatado com o PT (11%) e então o PSB (9%), o Republicanos, o PP, o PSD e o MDB⁴ com a mesma quantidade de representação de 7%. Interessante perceber o crescimento de partidos de centro-esquerda, como PSOL para 4% e do PDT (Partido Democrata Trabalhista) para 5%, em comparação com anos anteriores, assim como o encolhimento do PSDB para 5% em comparação com os 14% que possuía em 2006/2007/2008.

Diferentemente do cenário com participação majoritária de apenas poucos partidos na Comissão de Educação, em 2021/2022 é perceptível a maior

⁴ O MDB é resultado da alteração de nomenclatura do antigo PMDB.

diversificação de partidos políticos. Como representado nos Gráficos 1 e 2 cinco partidos predominavam no período e no Gráfico 3 cerca de oito.

Esses dados mostram o crescente interesse da área educacional por parte de diversos partidos políticos, embora ainda com grande parte da composição com orientação política de centro-direita ou direita. É possível depreender dos gráficos que a movimentação partidária da Comissão de Educação foi significativa entre os anos pesquisados. É perceptível, porém, a manutenção de partidos voltados à direita com participação muito expressiva e esse dado auxilia a direcionar a análise de atores envolvidos no projeto político para a carreira docente, perpetuado entre 2006 e 2022, com a crescente preocupação com avaliações em larga escala, bonificações por resultado, conflitos de interesses intensos ao tratar das alterações no Novo FUNDEB.

A arena apresentada no Gráfico 3 é relativa à aprovação da atualização do PSPN e foi conflituosa no que diz respeito ao envolvimento de grupos de interesse, como a CNTE, e que participavam ativamente da pressão política por reajuste. Também ocorreram conflitos para a implementação desse reajuste nos estados e nos municípios, alegando que possuíam dificuldades orçamentárias para cumprir o determinado no PSPN para os docentes. A arena composta em 2006 também foi a responsável pela aprovação do FUNDEB.

A aprovação do Novo FUNDEB ocorreu com intensas movimentações políticas na Comissão de Educação em 2021, tanto de grupos de interesses vinculados à categoria docente, quanto de grupos vinculados às organizações da sociedade civil, como o Todos pela Educação. No que tange aos partidos políticos em 2021, há uma diversificação de orientações político-partidárias na arena política, com coexistência de partidos de centro-direita, de direita, de centro-esquerda e de esquerda. A presença do PT se mantém em comparação ao ano de 2022 (11%) e há expressiva participação do PL (15%), inclusive com a presença do deputado Eduardo Bolsonaro, filho do então presidente Jair Bolsonaro em 2022.

No Gráfico 3, é perceptível a distribuição maior dos partidos que participavam da Comissão de Educação com presença significativa também de partidos como PSB, PSD, Republicanos e PSOL. Nesse contexto, houve a tentativa de investir recursos do Novo FUNDEB em escolas sem fins lucrativos, porém tal iniciativa não foi aprovada

por conta da pressão em discussões políticas na arena, conforme relatório de organizações como o Todos pela Educação e o Instituto Unibanco.

Para compreender o perfil das permanências e mudanças na composição das arenas das Comissões de Educação no Brasil ao longo dos anos analisados, foi realizado um cruzamento de dados relativos aos deputados que se mantiveram na Comissão. Além de observar os anos sequentes – 2006 e 2007; 2021 e 2022 –, foram observados também os períodos de longa distância.

Para essa análise, é relevante observar os atores de longa duração nas arenas, pois podem indicar participação em projetos a longo prazo ou a perpetuação de redes com grupos de interesse. Foram encontrados seis atores com essa característica, sendo eles Alice Portugal, Gastão Vieira, Nilson Pinto, Ângela Amin, Reginaldo Lopes e Raul Henry.

Alice Portugal, do PCdoB (Partido Comunista do Brasil), apresenta uma trajetória que é importante na Comissão de Educação, pois estava presente em todas as arenas analisadas nessa pesquisa. É uma participante com oposição aos projetos de centro-direita e sem nenhuma vinculação a instituições do setor privado e a fundações do setor educacional que possuem interesses em disputa nas arenas políticas.

Outro deputado que permanece na arena é Nilson Pinto (PSDB). O deputado indica a sua opinião sobre a excelência do QEDu⁵ na elaboração e divulgação de indicadores educacionais e defende em seu blog⁶ o uso de avaliações externas para aferir a qualidade escolar no país.

Na continuidade, Raul Henry (MDB) é outro deputado de longa duração na arena da Comissão de Educação. Durante seu mandato como Vice-Governador do Pernambuco, foi convidado para eventos do Todos pela Educação diretamente pela Presidente e pelo cofundador do ICE⁷. Também atuou no Movimento pela Base

⁵ Plataforma para divulgação de dados oficiais sobre a educação no Brasil inaugurada em 2012 – idealizada pela Meritt e Fundação Lemann. Possui apoio do Itaú Social e da B3.

⁶ Blog do Deputado Nelson Pinto: <https://nilsonpinto.wordpress.com/> Acesso em 30 nov. 2022. .

⁷ Instituto de Corresponsabilidade pela Educação – entidade privada sem fins lucrativos com ações voltadas para melhoria da qualidade da educação básica com atuação em secretarias estaduais e municipais de educação no Brasil.

Nacional Comum⁸ que contava com participação de entidades como Todos pela Educação, Instituto Ayrton Senna, Instituto Natura, Instituto Unibanco, Fundação Lemann e Fundação Roberto Marinho.

O deputado federal Gastão Vieira (PMDB/PROS) também apresenta participação estendida na arena da Comissão de Educação, com participação em 2006 e 2021. O deputado possui relações importantes para a área educacional, como mostram as Figuras 9 e 10, com Todos pela Educação, Banco Mundial, Insper, FNDE. Ele atuou como secretário de educação no Maranhão, portanto, possui muitas relações relevantes para o cenário educacional nacional.

O quinto deputado em análise no quesito duração na Comissão de Educação é Reinaldo Lopes (PT), que atuou em 2007 e 2021 e em 2022 e é o líder da bancada do partido na Câmara dos Deputados. O deputado foi autor do Projeto de Lei que resultou na Lei de Acesso à Informação, também possui ações relacionadas ao Novo Fies na Câmara e foi escolhido pela UNESCO como o “deputado amigo da educação”. O ator em questão não possui relações diretas com o setor privado na área da educação, como os anteriormente apresentados.

Por último, a deputada Ângela Amin (PP) é também atuou em 2007 e 2021. A deputada é autora da Política Nacional de Educação Digital aprovada em agosto de 2022⁹. Nesse caso, também não possui relações diretas com o setor privado na área da educação observáveis em fontes jornalísticas ou em consulta no site da Câmara dos Deputados.

A partir da análise dos Gráficos 1, 2 e 3, foi possível caracterizar essas arenas como conflituosas, pois os partidos de centro-direita e de centro-esquerda representam projetos de educação diversos entre si. A partir dessa informação, pode-se analisar com maior profundidade os temas abordados na formulação do PSPN para os docentes e a disputa envolvida nas discussões de quantidade de emendas, nos substitutivos e nas decisões tomadas.

⁸ Disponível em: https://movimentopelabase.org.br/wp-content/uploads/2015/12/BNC_leitura_critica_Movimento_dez_15MEC_VF.pdf Acesso em: 01 dez. 2022.

⁹ Projeto de Lei nº 4513/20.

4.2 Temas da arena PSPN docente

As arenas apresentam conflitos quanto aos temas relativos a orçamento e a distribuição de recursos. De acordo com Lowi (1964), as arenas redistributivas são ameaçadoras mais pelo que elas podem ser do que pelos resultados efetivos. Essas arenas geralmente caracterizam políticas sociais e podem alterar a relação de grupos sociais entre si. Lowi (1964) aborda que a problemática é a relação com a posse e as condições de existência.

Na formulação da Lei que instituiu o Piso Salarial, a arena foi conflituosa e de viés redistributivo, pois além de gerar grandes impactos orçamentários com diversos beneficiados e prejudicados, havia o embate direto de oposições entre grupos com perspectivas e posturas ideológicas diferentes. O Projeto de Lei nº619 de 2007 tramitou por quatro comissões diferentes para discussão, incremento e aprovação, sendo elas a Comissão de Educação e Cultura, a Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, a Comissão de Finanças e Tributação, e a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

O número de Comissões por si só, já é um indicativo do quão conflituosa foi essa tramitação de Projeto de Lei. No próximo subcapítulo, foram apresentados os atores dessa arena, assim como a formação em rede política que eles constituíram em suas movimentações. Somente na Comissão de Educação e Cultura foram propostas 148 Emendas, um substitutivo, um voto em separado e uma complementação do voto. Os assuntos das emendas apareceram em seis temas, sendo eles: inclusão ou exclusão dos aposentados, a jornada base de trabalho, a possibilidade de a União suprir os orçamentos dos locais que não conseguissem pagar o piso, compreensão de vantagens pecuniárias, valor do piso salarial e definição daqueles que receberão o piso.

Para maior compreensão acerca das emendas da Comissão e de seus encaminhamentos, a Tabela 3 a seguir detalha os seis temas, os deputados e suas respectivas vinculações partidárias à época, a situação do tema na comissão e a justificativa para rejeição ou aprovação. Os dados foram encontrados e analisados a

Tabela 3: temas Comissão de Educação

ASSUNTO	DEPUTADOS	SITUAÇÃO	JUSTIFICATIVA
Aposentados	Dr. Ubiali (PSB), Rogério Marinho (PSB), Iran Barbosa (PT),	Rejeitada	As condições de aposentadoria e dos benefícios a serem percebidos por aposentados e pensionistas já estão estabelecidas na Constituição Federal.
Jornada de trabalho	Gastão Vieira (PMDB), Gilmar Machado (PT), Alice Portugal (PcdoB), Jorginho Maluly (PFL), Solange Amaral (DEM), Lira Maia (PFL), Marcelo Serafim (PSB), Perpétua Almeida (PcdoB), Rita Camata (PMDB), Átila Lira (PSDB), Edmilson Valentim (PcdoB), Jô Moraes (PcdoB), Manuela d'Ávila (PcdoB), Rogério Marinho (PSB), Iran Barbosa (PT), Chico Lopes (PcdoB), Angelo Vanhoni (PT), Vanessa Grazziotin (PcdoB), Daniel Almeida (PcdoB), Carlos Abicalil (PT), Paulo Rubem Santiago (PT), Fátima Bezerra (PT), Maria do Rosário (PT), Pracião (PT), Ricardo Izar (PTB)	Parcialmente aprovada, rejeitada 30h semanais.	Pretendem garantir a jornada de 40 horas como referência para o piso salarial, porém, foi produto de intensos debates, embates e negociações com os atores envolvidos no processo.
União suprir orçamento	Átila Lira (PSDB), Paulo Renato de Souza (PSDB), Lira Maia (PFL), Paulo Rubem Santiago (PT), Manoel Junior (PSB), Humberto Souto (PPS), Joaquim Beltrão (PMDB), Rogério Marinho (PSB),	Rejeitada	Dispositivo fixando eventual complementação da União esbarraria na Constituição Federal, em seu art. 167, inciso X, que veda a transferência de recursos pelos Governos Federal e Estaduais para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionistas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
Compreender vantagens pecuniárias	Gastão Vieira (PMDB), Perpétua Almeida (PcdoB), Alice Portugal (PcdoB), Vanessa Grazziotin (PcdoB), Daniel Almeida (PcdoB),	Parcialmente aprovada	Permitindo excluir vantagens pecuniárias do pagamento do piso salarial, em seus dois primeiros anos de vigência.
Valor do PISO	Gilmar Machado (PT), Paulo Rubem Santiago (PT), Ivan Valente (PSOL), Solange Amaral (DEM), Lira Maia (PFL), Marcelo Serafim (PSB), Perpétua Almeida (PcdoB), Rita Camata (PMDB), Átila Lira (PSDB), Edmilson Valentim (PcdoB), Jô Moraes (PcdoB), Iran Barbosa (PT), Chico Lopes (PcdoB), Angelo Vanhoni (PT), Alice Portugal (PcdoB), Vanessa Grazziotin (PcdoB), Daniel Almeida (PcdoB), Nazareno Fonteles (PT), Carlos Abicalil (PT), Paulo Rubem Santiago (PT), Fátima Bezerra (PT), Maria do Rosário (PT), Pracião (PT), Ricardo Izar (PTB),	Rejeitada	O valor de R\$950,00, proposto para o piso, assim como a jornada de referência de 40 horas semanais são produto de intensos debates, embates e negociações com os atores envolvidos no processo. Essa foi a proposta a que esta relatoria chegou, na perspectiva de conciliar as expectativas dos profissionais do magistério e as restrições fiscais dos entes federados.
Definição daqueles que receberiam o PISO	Gilmar Machado (PT), Elcione Barbalho (MDB)	Rejeitada	O inciso III do art. 60 do ADCT delimita a fixação de piso salarial para o magistério, o que nos impede de estendê-lo a quaisquer outros profissionais da educação básica. Optamos pela fixação do piso salarial em R\$950,00 para a menor habilitação prevista na LDB: nível médio, modalidade normal

partir do site do Senado¹⁰, no qual constam as atas de documentos de tramitação do Projeto de Lei.

Os critérios discutidos, que foram expostos na Tabela 3, envolvem a questão dos aposentados e pensionistas e sua inclusão na abrangência da lei; a quantidade de horas da jornada de trabalho na qual se enquadraria o salário em sua versão integral; a possibilidade da União suprir com recursos os municípios e estados que eventualmente necessitem de recursos; a inclusão de vantagens pecuniárias como benefícios para os docentes com base no valor de piso salarial; o valor do piso em si; e a definição de quem seriam os beneficiados com o piso.

¹⁰ <https://www.camara.leg.br/presencacomissoes/votacaoportal?reuniao=62738&itemVotacao=10006>

Levantada apenas por três deputados e, rejeitada por já ser contemplada na Constituição Federal de 1988, a questão dos aposentados e pensionistas foi pouco discutida nesta Comissão. Já a jornada de trabalho foi motivo de embate entre os atores envolvidos. A começar pela quantidade de atores envolvidos na discussão, é perceptível que essa foi uma questão central na discussão. A questão é polêmica, pois há muitos locais em que a jornada do docente é de aproximadamente 30 horas semanais na escola, e instituir o piso para uma jornada de 40 horas semanais levaria ou ao aumento de carga horária ou à diminuição do valor a ser pago aos docentes.

A questão da carga horária de trabalho docente é complexa até mesmo para Organismos Internacionais, como OCDE (2018) e Banco Mundial (2011), que quando fazem seus estudos acerca de salário docente em diversos países, apontam que há dificuldade em relação ao aumento de salário ou em igualar a profissão docente às outras carreiras por conta da jornada de trabalho. Porém, mesmo diante desse desafio, os Organismos Internacionais relatam que comparada às outras profissões com ensino superior, a docência proporciona menor valor pela sua hora de trabalho.

Portanto, ao colocar o Piso como equivalente a 40 horas semanais, a condição para recebimento integral do piso salarial é resposta a uma demanda que oportuniza a precarização do trabalho docente, pois muitos professores necessitam fazer uma jornada de mais de uma escola, dadas as condições salariais que não atendem às suas necessidades financeiras básicas para sustento próprio.

Ao observar os partidos envolvidos na discussão da jornada de trabalho, percebe-se a polarização política ali presente com partidos como PT, PCdoB e PSOL com posicionamentos políticos mais atribuídos à esquerda ou centro-esquerda e partidos como PMDB, PSDB e DEM com posicionamentos mais alinhados à direita ou centro-direita (BRASIL, 2007).

O item subsequente de análise da jornada de trabalho abordou o suplemento da União no que concerne aos recursos caso os estados e os municípios não possam realizar o pagamento do piso salarial. A discussão possui menor registro em ata de polarização política e de embates. A emenda foi rejeitada com fundamentação prevista no artigo 167 da Constituição Federal.

Em sequência, o quarto tema tratou do pagamento de vantagens pecuniárias baseadas no piso salarial. Essa questão é relevante para o aumento dos valores de outros benefícios financeiros recebidos pelo professor que não apenas o salário, mas também os envolvidos na remuneração, como alimentação e bonificações. O tema possui uma discussão, de acordo com a ata analisada, pouco polarizada. O resultado foi a aprovação parcial, ou seja, que houvesse vantagens pecuniárias, porém com um prazo para estados e municípios se adequarem de dois anos.

O valor do Piso salarial foi o quinto tema abordado com uma discussão que apresentou polarização, embates e muitas proposições em ata. O valor a ser proposto era um dos aspectos centrais e emergiram posicionamentos diversos dos atores envolvidos. Uma perspectiva era a dos governantes estaduais e municipais, que se mostravam contrários aos valores do piso que pudessem ser onerosos às suas respectivas redes de ensino. Outra perspectiva era a dos docentes e seus representantes, que desejavam o aumento e a padronização dos salários, pois dada sua discrepância, prejudicava, pelo menos em parte, o segmento.

A tentativa de conciliação de interesses se mostra intensa em arenas redistributivas como essa e a função do relator, que nessa comissão era o deputado federal Severiano Alves, filiado ao PDT, possui traço determinante. O valor do piso aceito foi de R\$950,00 referente a 40 horas semanais.

A última proposta foi acerca da compreensão de quem faria parte da abrangência do Piso – se seriam apenas os docentes ou todos os trabalhadores envolvidos em educação. Baseada em uma discussão em arena pouco conflituosa e muito polarizada, a proposta foi rejeitada com a justificativa que o piso é voltado para os profissionais do magistério, portanto seria uma discussão que não caberia ser aprofundada.

Após as discussões na Comissão de Educação e Cultura e seus embates na arena, o Projeto de Lei nº 619/2007 avançou para a próxima comissão, que foi a Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público. Esta Comissão documentou em ata menor embate de arena se comparada à de Educação e Cultura (BRASIL, 2007).

Tabela 4: Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público

ASSUNTO	DEPUTADOS	SITUAÇÃO	JUSTIFICATIVA
Jornada de trabalho	Manoel Junior (PSB)	Rejeitada	Pretendem garantir a jornada de 40 horas como referência para o piso salarial, porém, foi produto de intensos debates, embates e negociações com os atores envolvidos no processo.
Valor do Piso seja corrigido por ano	Tarcisio Zimmermann (PT) – aprovado por complementação de voto, pois inicialmente foi reprovado quando sugerido por Manoel Junior (PSB).	Aprovada	Entendo que a sugestão é oportuna, uma vez que visa preservar o valor real do piso que se pretende instituir.
Compreender vantagens pecuniárias	Manoel Junior (PSB)	Rejeitada	Não forneceu justificativa.
Definição daqueles que receberiam o PISO	Manoel Junior (PSB)	Rejeitada	Não forneceu justificativa.

Das categorias apresentadas, três apresentam temas semelhantes à da Educação e Cultura, como jornada de trabalho, vantagens pecuniárias e definição daqueles que receberam o piso. As propostas semelhantes foram rejeitadas e foi mantida a proposta discutida na comissão anterior.

A proposta, diferente das anteriormente apresentadas na Comissão de Educação e Cultura, faz referência à correção do valor do piso anualmente. Ela foi inicialmente rejeitada, mas posteriormente aprovada por uma complementação de voto, apresentando a justificativa de manter o real valor do piso salarial conforme inflação. Não estão disponíveis na fonte pesquisada (BRASIL, 2007) o motivo e as discussões que resultaram nessa complementação.

A próxima etapa de análise dessa proposta foi responsabilidade da Comissão de Finanças e Tributação, e a discussão dessa parte da arena pode ser previamente visualizada na tabela abaixo:

Tabela 5: Finanças e Tributação

ASSUNTO	DEPUTADOS	JUSTIFICATIVA
União suprir orçamento	Parecer da comissão – relator Manoel Junior (PSB)	A partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística para o ano de 2006, é possível concluir que, em todos os Estados brasileiros, a média salarial na rede estadual do ensino básico supera os <u>R\$ 950,00</u> mensais. Somente em quatro Estados brasileiros (Alagoas, Espírito Santo, Paraíba e Pernambuco), essa média supera em menos de 20% o piso proposto. Nesse sentido, entende-se que os Estados não terão problemas para cumprir o piso ora proposto, razão pela qual não haveria necessidade de complementação de seus orçamentos por parte da União. No que toca à rede municipal, a média salarial é inferior ao piso em onze Estados brasileiros (Alagoas, Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Tocantins). Somente em oito Estados (Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Roraima, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe), a média salarial da rede municipal de educação básica supera em 20% o piso salarial ora examinado. À primeira vista, portanto, seria plausível a hipótese de que a complementação dos orçamentos municipais representaria significativo impacto orçamentário e financeiro para a União.
Aposentados	Parecer da comissão – relator Manoel Junior (PSB)	Cabe ressaltar nesta análise, a inclusão, no que couber, de aposentados e pensionistas nas disposições sobre o piso salarial. A razão para isso é que, na maior parte dos casos, o benefício de aposentados e pensionistas sujeitam-se aos planos de cargos e salários do Estado ou do Município a que se vinculam ou ao regime geral de previdência. Logo, a aplicação do piso a essa categoria poderia trazer impactos significativos à despesa pública federal, os quais, com as informações de que se dispõe, não podem ser estimados.

Os dois assuntos abordados nessa etapa foram a suplementação da União no orçamento e a inclusão dos aposentados. Os Pareceres, de acordo com os relatores, oferecem justificativas baseadas nos excessivos gastos que essas propostas poderiam oferecer à União. Conforme analisado nas atas disponibilizadas, essa etapa da arena se mostrou pouco conflitiva e mais focada na questão regulatória.

A última etapa foi passar pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que perpetuou o que as comissões anteriores já haviam decidido sobre dois assuntos abordados – aqueles que recebem o piso e a inclusão de aposentados e pensionistas.

Tabela 6: Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

ASSUNTO	DEPUTADOS	SITUAÇÃO	JUSTIFICATIVA
Aposentados	Arnaldo Faria de Sá (PTB)	Rejeitada	Inclusão dos aposentados.
Definição daqueles que receberiam o PISO	Régis de Oliveira (PSC), Mauro Benevides (PMDB)	Rejeitada	Delimita o recebimento ao exercício do magistério.

Após o Projeto ter tramitado pelas Comissões referidas, seguiu para ser votado enquanto Lei, a partir do texto aprovado ou rejeitado nesse processo. As arenas formadas tiveram base na ideologia apresentada – valorização da categoria docente – e possuíam algumas posições bem definidas. Porém, outros critérios que definiram a arena foram os arranjos institucionais existentes previamente, de outras discussões, e as arenas que unem ou rivalizam atores e até mesmo redes externas que interligam os atores dentro e fora das instituições.

Diante dessas articulações que podem definir, dentro das instituições e arenas, posicionamentos dos atores que votam e aprovam ou recusam projetos de lei que impactam categorias na sociedade, é muito relevante o estudo de redes políticas que se formam na estrutura do Estado gerencialista e seus impactos na sociedade como um todo.

4.3 Redes Políticas

Foi realizada a investigação da rede política do PSPN para identificar os atores internos e externos ao setor público que possuem ligações com a lei em análise. A seguir, consta a rede política do PL nº 619/2007 formada a partir do levantamento de dados de cada ator da Comissão de Educação do ano de 2007 para, portanto, analisar as possíveis conexões que auxiliem na compreensão do perfil dos agentes envolvidos.

A rede observada na Figura 13 possui densidade moderada de ligações, contendo alguns pontos com árvores isoladas sem maior conexão com outros agentes da rede, como o caso de Humberto Souto, que é uma árvore periférica e isolada na rede. Há também a presença de agentes interligados e mediados por instituições ou outros atores.

O sociograma da Figura 13 expõe a rede de atores presentes na tramitação do Projeto de Lei nº 619/2007. De acordo com Scott (1991), em um grafo como esse o padrão de conexões é o fator mais importante para ser observado e não a posição dos pontos na página, pois as linhas são estéticas e apenas facilitam a maior organização da visualização. Nessa rede analisada, há atores marginais e periféricos com menores quantidades de ligações, porém mesmo com baixo número de conexões, é relevante ressaltar suas participações na rede por serem membros da Comissão de Educação.

A Figura 13 mostra grande fluxo de informações com movimentação situada no ambiente governamental, o setor privado e as iniciativas que promovem premiações e metas para a educação, como o Prêmio Gestão Escolar e o Todos pela Educação.

Além do PSPN docente, nos estados há a implementação de avaliações de larga escala conforme mostra a Figura 14 a seguir, com possibilidade do uso, em alguns casos, de política de bonificação por resultados ou premiações conforme resultados nos índices educacionais estaduais, consequência também do desempenho dos estudantes nessas avaliações externas elaboradas para toda rede de ensino estadual.

Figura 14: Quadro Síntese Avaliações, Piso Salarial e Bônus

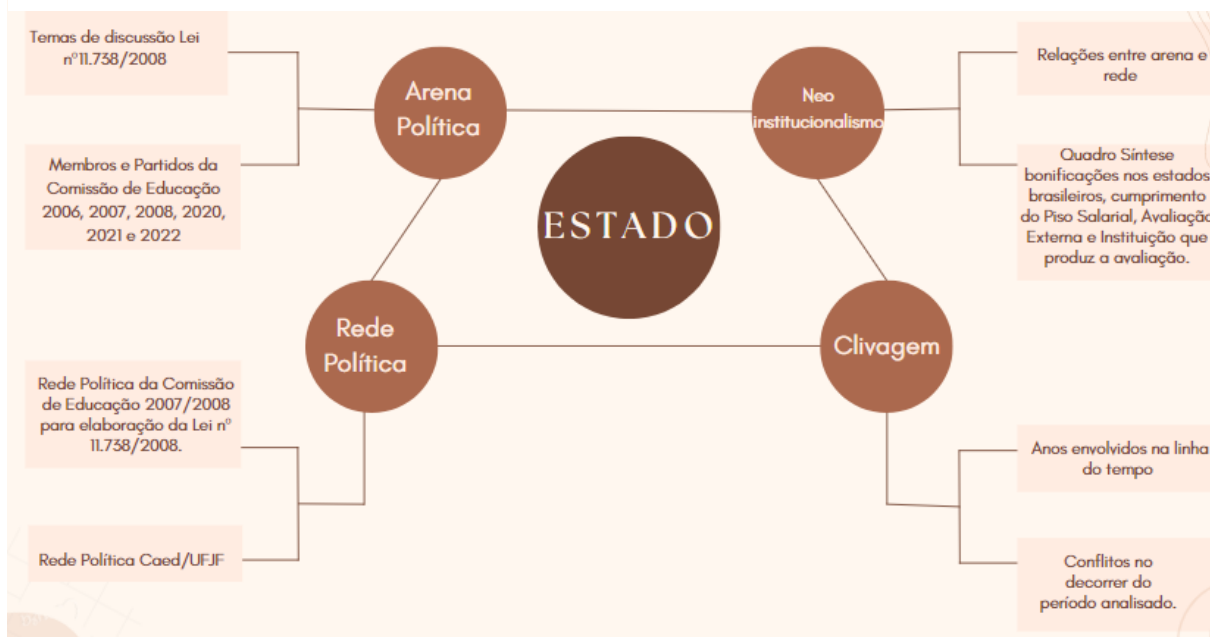
ESTADO	PISO SALARIAL	AValiaÇÃO / PERÍODO	INSTITUIÇÃO	BÔNUS /PERÍODO
REGIÃO NORTE				
Amazonas	Cumpre	IDEAM – 2008 a 2013	CAEd	Bônus - 2012 e 2014.
Acre	Cumpre	SEAP – 2009 a 2015	CAEd	-
Pará	Não cumpre	SISPAE – 2013 a 2018	CAEd	-
Amapá	Cumpre	-	-	-
Roraima	Cumpre	-	-	-
Rondonia	Cumpre	SAERO - 2012	CAEd	-
Tocantins	Cumpre	sisAPTO – 2011	SEE	Quem Educa Faz - 2011
REGIÃO SUL				
Santa Catarina	Cumpre	-	-	-
Paraná	Não cumpre	SAEP - 2012	CAEd	-
Rio Grande do Sul	Não cumpre	SAERS – 2007 a atualmente	CAEd	-
REGIÃO SUDESTE				
Espírito Santo	Não cumpre	PAEBES/IDE – 2004 a atualmente	CAEd	Bônus - 2021
Minas Gerais	Não cumpre	SIMAVE – 2007 a atualmente	CAEd	Alcance de metas e Escola Transformação – 2007 a atualmente
Rio De Janeiro	Cumpre	SAERJ – 2008 a 2015	CAEd	Bônus em anos alternados entre 2008 e 2015
São Paulo	Não cumpre	IDESP – 2008 a atualmente	Vunesp	Bônus - 2008 a atualmente
REGIÃO CENTRO-OESTE				
Goiás	Não cumpre	IDEGO – 2011 a atualmente	CAEd	-
Distrito Federal	Cumpre	ADEE - 2011	SEE	-
Mato Grosso	Cumpre	SAERJ – 2008 a 2015	CAEd	Bônus em anos alternados entre 2008 e 2015
Mato Grosso do Sul	Cumpre	SAEMS – 2003 a 2017	CAEd	Bônus - 2008 a atualmente
REGIÃO NORDESTE				
Alagoas	Cumpre	SAVEAL – 2011 a atualmente	CAEd	Bônus IDEB - 2020
Bahia	Cumpre	AVALIE – 2011 a 2013	CAEd	-
Ceará	Cumpre	SPAECE – 1992 a atualmente	CAEd	Bônus - 2011 a 2013
Maranhão	Cumpre	SEAMA - 2019	CAEd	-
Paraíba	Cumpre	IDEPB – 2012 a atualmente	CAEd	Premio Mestres da Educação e Escola de Valor – 2012 a atualmente
Pernambuco	Cumpre	IDEPE – 2012 a atualmente	CAEd	Bônus – 2012 a atualmente
Piauí	Cumpre	SAEPI – 2011 ^a atualmente	CAEd	-
Sergipe	Não cumpre	SEGSAE - 2020	CAEd	-
Rio Grande Do Norte	Cumpre	SIMAI5 - 2016	CAEd	-

Como é possível perceber na Figura 14 acima, as avaliações de larga escala são descentralizadas e cada estado pode organizar sua própria avaliação e seu respectivo sistema de premiação/bonificação por resultados na rede de ensino. É possível perceber que anos como 2007, 2008 e de 2011 a 2015 foram momentos importantes de bonificações aos docentes com base em resultados em avaliações de larga escala em diversos estados. Portanto, a emersão do PSPN para os docentes passou a ser válida em um dos períodos de auge das bonificações por resultados em diversos estados como São Paulo, Pernambuco e Minas Gerais.

Outro período que é possível perceber o uso de bonificações por resultados para os docentes é entre 2020 e 2021 – período de trabalho remoto por conta do isolamento no período pandêmico. Porém é importante ressaltar que foi nesse período que ocorreu a aprovação do Novo FUNDEB e a sua flexibilização explícita no escopo da Lei gera possibilidade de utilizar esse orçamento para bonificações e premiações, o que pode ter ocasionado um incentivo aos governos a essa prática.

Na Figura 14, consta a informação que dez estados possuem ou já possuíram medidas de bonificação por resultados em índices ou premiações. Também é possível identificar que 24 dos 26 estados e o Distrito Federal que no Brasil possuem uma avaliação de larga escala e, destes, 21 são produzidos via CAEd. Esse fato demonstra a força desse Centro em diversos estados do país. Para compreender melhor a atuação do CAEd na educação, foi elaborada uma rede para observar as relações entre essa instituição e outras do setor público e/ou privado, conforme a Figura 15 a seguir.

Figura 16: quadro síntese conceitos abordados na metodologia e resultados



Os resultados obtidos são relevantes ao indicarem as relações de arena e rede dos envolvidos na educação básica pública brasileira no período de 16 anos, tanto nas tramitações dos Projetos de Lei, quanto nas ações da instituição que produz avaliações em larga escala, como CAEd, auxiliando na compreensão dos interesses que podem ter afetado a educação nesse período.

A análise ajuda a compreender elementos relevantes para o contexto da produção de políticas públicas e suas relações, demonstrando a relevância de compreender quais são as circunstâncias e atores diante da produção de políticas públicas em sua aprovação ou rejeição.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As indicações dos resultados levantados nessa pesquisa mostram que, na instituição do PSPN, há a presença de elementos que apontam para o fortalecimento de medidas meritocráticas na educação com premiações e bonificações, situações que emergiram no mesmo período em São Paulo, Pernambuco e Minas Gerais em meados de 2006 a 2008 e em outros estados, como Espírito Santo, posteriormente.

De acordo com Ravitch (2011), utilizar os resultados dos testes com todas as suas limitações como meio de demissão e de fechamento de escolas, assim como para bonificar, provoca uma distorção do propósito da escolarização. Segundo Ball (2014), o neoliberalismo produz nas instituições tecnologias e instrumentos morais que fortalecem o ideário meritocrático e de responsabilização.

Paes de Paula (2005) afirma que a cultura do *management* é o culto à excelência, aos “gerentes heróis”. Mas nessa cultura pouco se fala sobre as condições culturais e estruturais de uma sociedade como fator de grande influência nas organizações que atendem aos cidadãos diretamente, como os serviços públicos.

Outro indício é do fortalecimento de parcerias e de gestão com lógica privada do Estado, demonstrado pelas redes políticas. Paes de Paula (2005) afirma que a lógica gerencial, quando utilizada pelo Estado, “não tem como objetivo responder às necessidades dos cidadãos, mas possibilitar que os interesses das pessoas pertencentes às organizações, intermediados pelas transações dos gerentes, sejam atendidos” (PAES DE PAULA, 2005, p. 98). Portanto, os limites deixam de ser morais para serem contratuais.

Um exemplo a que se aplica esse conceito é o uso de recursos do Novo FUNDEB para premiações. Esse uso é um demonstrativo da utilização de recursos públicos para fins administrativos privados, como gerar a perspectiva meritocrática nas relações escolares e na formação de pessoas desde a Educação Básica.

O relatório do Banco Mundial (2014) apresenta sugestões ou proposições de inferências no campo educacional enquanto prática comum não apenas no Brasil, mas em toda a América Latina, sendo uma de suas inferências a possibilidade de pagamentos de pisos salariais e bonificações com o objetivo de premiar por mérito e,

como consequência, responsabilizar os docentes por desempenhos discentes abaixo do esperado em metas pré-estabelecidas.

A análise da carreira docente e suas lutas políticas está presente na movimentação dos atores políticos em rede e arena para a formulação da lei do PSPN docente. A presença de agentes públicos que circulam e fazem parcerias com o setor privado, nessa elaboração, é uma característica importante que marca o Estado Policêntrico (OLMEDO, 2016) e foi intensificado com o decorrer dos anos.

A aprovação do FUNDEB em 2007 era uma discussão pertencente ao setor público com participação do setor privado, como grupos de interesse, de forma menos explícita do que a aprovação do Novo Fundeb em 2020 – em que o Todos pela Educação lançou documentos demonstrando não apenas participação, como influência de decisão e os tensionamentos para que elementos, como flexibilização da disponibilidade de recursos do Novo FUNDEB para escolas confessionais, não fossem aprovados. Ou seja, grupos de interesse que exercem influência política em discussões da educação pública e da distribuição de recursos.

Ainda sobre grupos que exercem poder político, a distribuição de partidos políticos nos anos de clivagem mostra a movimentação de poder dos partidos na área da educação no decorrer dos 16 anos analisados. A permanência do PT com representação quantitativa semelhante no decorrer dos anos mostra a força do partido na educação e sua consolidação. A diminuição do PSDB e do PMDB e o alavanque do PL, União e Republicanos mostra o ganho de força do movimento de direita e centro-direita no Brasil após o ano de 2016 – ano de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff. Outro fator de atenção é a alteração da configuração de alguns partidos – o PMDB que ganhou nomenclatura de MDB e o União Brasil nasceu como resultado da fusão dos Democratas e Partido Social Liberal, mas que permanecem com orientações ideológicas na política semelhante ao momento anterior da alteração.

A permanência de atores na Comissão de Educação entre 2006 e 2022 mostra que apesar da movimentação intensa de partidos enquanto número representativo, alguns atores permanecem no cenário político da educação em conflitos que podem ser aliados ou de oposição aos grupos educacionais do setor privado ou com projetos que envolvem meritocracia, como prêmios que envolvem repasse de recursos. Estados como Minas Gerais, São Paulo, Espírito Santo e Rio de Janeiro não

cumpriram em 2019, de acordo com a Tabela 2, o PSPN docente, porém possuem avaliações externas para os docentes com possíveis premiações e/ou bonificações por desempenho, o que evidencia o direcionamento do projeto educacional em vigência para a priorização de medidas meritocráticas de ganho extrassalarial, em detrimento de medidas que investem na carreira estruturalmente e a longo prazo.

Diante desse contexto analisado, percebe-se a importância de estruturação da carreira docente para além de políticas voltadas às práticas meritocráticas, pois de acordo com (ALBERNAZ, FERREIRA, FRANCO, 2002) o resultado discente não depende exclusivamente da postura do docente em sala de aula e sim de outros critérios. Estudo de Albernaz, Ferreira, Franco (2002) retrata que, por exemplo, a problemática da formação dos professores, tão ressaltada e incentivada em relatórios como do Banco Mundial (BM, 2014), possui mais efeito em alunos com maiores desempenhos. Portanto, as questões de estrutura e nível socioeconômico afetam mais o desempenho escolar do que formação docente (ALBERNAZ, FERREIRA, FRANCO, 2002), fatores que não são comumente considerados em índices que resultam de avaliações externas e de bonificações justamente por demandarem investimentos massivos e estruturais na sociedade como um todo.

Com a preocupação de garantir a atuação ética e de qualidade do professor, é interessante repensar acerca da Lei de Responsabilidade Educacional e de instrumentos de averiguação, de formação e de reafirmação ética docente.

Com a crescente preocupação de implementar avaliações em larga escala, ressalta-se a importância de estudos atualizados acerca do efeito escola e com uso de modelagem estatística adequada para pensar a questão da qualidade, equidade e fatores que podem ser relevantes para a análise, para além da responsabilização docente.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, L. E. A agenda pública paulista da Educação: três décadas de acertos e erros nas políticas educacionais para um sistema educacional de grande porte. **Revista APASE** (São Paulo), v. 9, p. 36-43, 2008.

AGUILAR, L.E. **A política pública educacional sob a ótica da análise satisfatória**. Ensaios Campinas, SP, Edições Leitura Crítica, 2013.

ALBERNAZ, Ângela; FERREIRA, Francisco H. G.; FRANCO, Creso. Qualidade e equidade no ensino fundamental brasileiro. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 3, p. 453-476, dez. 2002. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3387/4/PPE_v32_n03_Qualidade.pdf. Acesso em: 11 out. 2022.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. FEDERALISMO COOPERATIVO E EDUCAÇÃO NO BRASIL: 30 anos de omissões e ambivalências. **Educação & Sociedade**, [S.L.], v. 39, n. 145, p. 908-927, dez. 2018. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302018200031>.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, Economic, and Social Progress in Latin America, Washington, D.C., 2018.

BANCO MUNDIAL, World Development Indicators, Washington, D.C. Professores Excelentes Como melhorar a aprendizagem dos estudantes na América Latina e no Caribe. 2014.

BARBOSA, Andreza. Salários Docentes, Financiamento e Qualidade da Educação no Brasil. **Educação e Sociedade**, Porto Alegre, v. 39, n. 2, p.511-532, jun. 2014. Disponível em: Acesso em: 02 ago. 2017.

BAUER, Adriana. Do direito à educação à noção do quase-mercado: tensões na política de educação básica brasileira. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 24, n. 3, p. 557-575, set. 2008.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 619**, de 02 de abril de 2007. Proposta de implementação de um Piso Salarial para a carreira do Magistério.

Brasília: Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=346745>

. Acesso em: 07 jul. 2022.

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

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

_____. **Projeto de Lei n. 7.420**, de 2006, da deputada Raquel Teixeira, que dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2006.

_____. **Lei n. 14.113**, de 25 de dezembro de 2020, regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública** 34(4), julho 2000: 55-72. Trabalho apresentado ao Seminário “Moderna Gestão Pública”, patrocinado pelo INA – Instituto Nacional de Administração Pública. Lisboa, 30-31 de março, 2000.

_____. Do Estado patrimonial ao gerencial. In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), Brasil: Um Século de Transformações. SP: Cia. das Letras, 2001: 222-259.

_____. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 49, n. 1, p. p. 5-42, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v49i1.360. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/360> . Acesso em: 31 jul. 2022.

BROOKE, N. SOARES, J. F. (ORG). **Pesquisa em Eficácia Escolar: origens e trajetórias**. Belo Horizonte: Editora Da UFMG, 2008.

CALMON, P.; COSTA, A. T. M. REDES E GOVERNANÇA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS. RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, [S. l.], n. 1, 2013.

Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/11989>. Acesso em: 27 jul. 2022.

CIRILO, P. R. As políticas de valorização docente no estado de Minas Gerais 2012. 154 f. **Dissertação** (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE), 2010, Brasília, DF. Documento final. Brasília, DF: MEC, 2010.

CRUZ, Priscila; MONTEIRO, Luciano (org.). **Anuário Brasileiro da Educação Básica**. São Paulo: Todos Pela Educação e Moderna, 2019. 180 p. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfefindmkaj/<https://www.todospelaeducacao.org.br/uploads/posts/302.pdf> . Acesso em: 27 jul. 2022.

CRUZ, Priscila; MONTEIRO, Luciano (org.). **Anuário Brasileiro da Educação Básica**. São Paulo: Todos Pela Educação e Moderna, 2020. 188 p. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfefindmkaj/<https://todospelaeducacao.org.br/uploads/posts/456.pdf> . Acesso em: 27 jul. 2022.

CURY, C.R.J. Lei de responsabilidade educacional. Brasília, DF: Fórum Nacional de Educação, 2011. Disponível em: link. Acesso em: 22 fev. 2012.

D'AVILA, Carolina Machado. **GOVERNANÇA FILANTRÓPICA NAS REDES ESTADUAIS DE ENSINO**: a sociedade civil organizada e a política de educação integral. 2020. 208 f. Tese (Doutorado) - Curso de Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2020. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/1157526?guid=1659270533454&returnUrl=%2fresultado%2fflistar%3fguid%3d1659270533454%26quantidadePaginas%3d1%26codigoRegistro%3d1157526%231157526&i=17> . Acesso em: 27 jul. 2022.

FREITAS, Luis Carlos. Políticas de responsabilização: entre a falta de evidência e a ética. **Caderno de Pesquisa**, vol.43, no.148, 2013.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários a prática educativa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 53ª edição, 2016.

FREY, K.; PENNA NETO, Manoel Camillo de Oliveira; CZAJKOWSKI JÚNIOR, Sérgio. Governança urbana, redes de políticas públicas e sua análise. In: XXIX Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2005, Caxambu. XXIX Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais - Anais do evento. São Paulo: ANPOCS, 2005. v. 1. p. 1-22.

FUHR, INGRID LILIAN. O professor e sua responsabilidade na sociedade contemporânea. **Fractal: Revista de Psicologia**, v.32, p.199-203, 2020.

GAMBOA, Sílvia Sanchez. **Pesquisa em educação: métodos e epistemologia**. Chapecó: Argos, 2007.

GATTI, B. A. Reconhecimento social e as políticas de carreira na educação básica. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 42, n. 145, p. 88-111, jan./abr. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/TBZ9snxf4ZCYGfkrzDv43Zz/?format=pdf&lang=pt> Acesso em 30 jul. 2022.

GATTI, Bernardete A. Avaliação: contextos, histórias e perspectivas. **Olhares**. Guarulhos, v.2, n.1, p. 8-26. maio, 2019. Disponível em: <https://periodicos.unifesp.br/index.php/olhares/article/view/202/76>. Acesso em 07 jul. 2022.

GOMES, Ana Valeska Amaral. **VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO: princípios legais e limites fiscais**. Brasília: Consultoria Legislativa - Câmara dos Deputados, 2019. 26 p. Disponível em: file:///media/fuse/drivefs-2552e0687f0d7c28900df61b434b27b4/root/valorizacao_magisterio_gomes.pdf. Acesso em: 07 jul. 2022.

GOMES, Valdete Aparecida Fernandes Moutinho; NUNES, Célia Maria Fernandes; PADUA, Karla Cunha. Condições de trabalho e valorização docente: um diálogo com professoras do ensino fundamental I. **Rev. Bras. Estud. Pedagog.**, Brasília, v. 100, n. 255, p. 277-296, Aug. 2019. Available from <http://old.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2176-

66812019000200277&lng=en&nrm=iso>. access on 07 July 2022. Epub Sep 12, 2019. <https://doi.org/10.24109/2176-6681.rbep.100i255.4146>.

HALL, P; TAYLOR, R.C.R. As três versões do neo-institucionalismo. Lua Nova [online]. n.58, p.193-223, 2003. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf> Acesso em 13mar.2019.

HAM, C e HILL, M. **O processo de elaboração e implementação de políticas no Estado capitalista moderno** (tradução Renato Amorim e Renato Dagnini). Prentice Hall, 2ª ed., 1993.

JARDIM, Karolina da Silva Miranda. **O trabalho docente na rede estadual de ensino no estado de São Paulo**. 2016. 163 f. Tese (Doutorado) - Curso de Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016.

JEFFREY, Debora C. Monitoramento da Educação Básica na esfera Estadual: o caso paulista. In: GRANVILLE, M.A. **Currículos, Sistema de Avaliação e Práticas Educativas: da escola básica à universidade**. Papirus: Campinas, 2011.

JEFFREY, Debora C. A DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO PÚBLICO: das iniciativas à promoção de novas oportunidades educacionais. **Intellectus**: Revista Acadêmica Digital das Faculdades Unopec, Rio Preto, v. 2, n. 4, p. 1-14, jul. 2005. Disponível em: <http://www.revistaintellectus.com.br/artigos/4.30.pdf>. Acesso em: 07 jul.

2022.JESSOP, Robert. **The Future of the Capitalist State**. Cambridge: Polity Press, 2002.

JESUS, Fernando de. **O trabalho docente e a valorização profissional**: a carreira do magistério na perspectiva dos profissionais da educação no município de Santos (SP). 2018. 176 f. Tese (Doutorado) - Curso de Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Paulo, Guarulhos, 2018.

JUNIOR, A.G., RUBIO, G.C. MATUMOTO, F.G.V., A conduta ética do professor com base na Pedagogia da Autonomia de Paulo Freire. *Akrópolis Umuarama*, v.17, n.3, p.149 -158, 2000.

LINDBLOM, Charles. **El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas**. Editorial. Miguel Ángel Porrúa. México, 1991.

LIPSET, Seymour M.; ROKKAN, Stein. Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments. In: LIPSET, Seymour M.; ROKKAN, Stein (ed.). **Party Systems and Voter Alignments**. New York: Free Press, 1967. Cap. 4. p. 54-118.

LOWI, T. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. **World Politics**, no 4, 1964, p. 677-715.

LOWI, T. Four Systems of Policy, Politics and Choice. **Public Administration Review**, 1972, p. 298-310.

LOWI, T. **The End of Liberalism**. New York: Norton, 1969.

MASSARDIER, G. Redes de política pública. In: SARAIVA, E; FERRAREZI, E (org.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1267/1/cppv2_0402_massardier.pdf
Acessado em 27jul.2022.

MORAIS, A. S.; DINIZ, F. D. B.; GARCIA, L. T. S. Sistemas avaliativos a serviço da privatização: a atuação do CAED. In: SEMINÁRIO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO DA ANPAE, 10., ENCONTRO ESTADUAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO DA ANPAE-RN, 11., Mossoró. **Anais...** Mossoró, RN: Anpae, 2021. p. 1-4.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A Análise das Políticas Públicas**. Pelotas: Educat, 2002. 156 p. Disponível em: <https://docplayer.com.br/27855597-A-analise-das-politicas-publicas.html>. Acesso em: 07 jul. 2022.

MUNDIAL, Banco (Org.). Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento e Corporação Financeira Internacional Estratégia de Parceria de País para a República Federativa do Brasil Exercícios Fiscais 2012 a 2015. Guatemala: Corporação Financeira Internacional Departamento da América Latina e do Caribe, 2011. 212 p.

MUZZI, Débora. **TIPOLOGIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**: uma proposta de extensão do modelo de Lowi. 2014. 189 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Gestão Pública, Isg - Escola de Gestão, Lisboa, 2014.

OLIVEIRA, D.A.; ASSUNÇÃO, A.A. Condições de trabalho docente. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. **DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010.

OLMEDO, Antonio; WILKINS, Andrew. Governing through parents: a genealogical enquiry of education policy and the construction of neoliberal subjectivities in England. **Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education**, [s.l.], v. 38, n. 4, p.573-589, 10 fev. 2016. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/01596306.2015.1130026>.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV, 2005. 201 p.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Entre a administração e a política: os desafios da gestão pública democrática**. 2003. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

PERBONI, Fábio. **Avaliações externas e em larga escala nas redes de educação básica dos estados brasileiros**. 2016. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho".

PERRENOUD, PHILIPPE. **Dez competências para ensinar**. Artmed, Porto Alegre. 2000.

PISA. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Effective Teacher Policies: insights from PISA**. 2018. 168p.

PONTUAL, Teresa Cozetti. **Remuneração por mérito, desafio para a educação**. São Paulo: Fundação Lemann, 2008. 39 p. Disponível em: <[http://www.fundacaolemann.org.br/arquivos/uploads/arquivos/Remuneraçãopormérito\(paper\)\(Tereza Pontual\).pdf](http://www.fundacaolemann.org.br/arquivos/uploads/arquivos/Remuneraçãopormérito(paper)(Tereza Pontual).pdf)>. Acesso em: 02 ago. 2021.

RAVITCH, D. **Vida e morte do grande sistema escolar americano: Como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação**. Sulina: Porto Alegre, 2011. 318p.

ROTH DEUBEL, André-Noël. Neo-institucionalismo y transformación democrática del Estado. In: Endara, G. (Coord.). **El rol de Estado: contribuciones al debate**. Senplades/FES-ILDIS, pp. 13 – 59. 2014.

SÁNCHEZ GAMBOA, Silvio. **Pesquisa em Educação**: lógicas e epistemologias. Chapecó, SC: Argos, 2007.

SCHNEIDER, V. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, v. 5, n. 1, p. 29-58, 28 dez. 2006.

SCOTT, JOHN. **Social Network Analysis**. London: Sage publications, 1991. 208p.

SEYMOUR, M. LIPSET e STEIN ROKKAN. **Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments**. New York: Free Press, 1967. 113-143p.

SOARES, José Francisco; ALVES, Maria Teresa Gonzaga. Desigualdades raciais no sistema brasileiro de educação básica. **Educação e Pesquisa**, [S.L.], v. 29, n. 1, p. 147-165, jun. 2003. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1517-97022003000100011>

SOUZA, Suelen Batista de. A Trajetória do IDESP e a responsabilização de docentes: Análise do Bônus por Resultados. 2014. 54 f. **TCC (Graduação)** - Curso de Pedagogia, Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjJw6WcurnVAhVEi5AKHQXTC3MQFggvMAE&url=http://>

SOUZA, Suelen Batista de. Formulação da bonificação por resultados paulista: análise de arenas e redes políticas. 2019. 1 recurso online (67 p.). **Dissertação** (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, SP.

UNIBANCO, Instituto. **O NOVO FUNDEB**. São Paulo: Unibanco, 2021. Disponível em: <https://www.institutounibanco.org.br/conteudo/o-novo-fundeb/>. Acesso em: 31 jan. 2023.

VILANUEVA, Luis Aguilar et al (Ed.). **La hechura de las políticas**. México: Miguel Ángel Porrúa, 1992.

XIMENES, Salomão Barros. Responsabilidade educacional: concepções diferentes e riscos iminentes ao direito à educação. **Educação & Sociedade**, v. 33, p. 353-377, 2012.

ZUCKERMAN, Alan. Political Cleavage: a conceptual and theoretical analysis. **Comparative Political Studies**, New York, v. 15, n. 2, p. 131-144, jul. 1982.