

IGHOR RAFAEL DE JORGE

**A DIMENSÃO NORMATIVA DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS:
A política de formação de professores no Brasil**

Dissertação de Mestrado

Orientadora: Professora Associada Dra. Maria Paula Dallari Bucci

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO**

São Paulo

2018

IGHOR RAFAEL DE JORGE

**A DIMENSÃO NORMATIVA DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS
A política de formação de professores no Brasil**

Versão corrigida

(A versão original encontra-se disponível na Comissão de Pós-Graduação da Unidade).

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito do Estado, sob a orientação da Profa. Associada Maria Paula Dallari Bucci.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
São Paulo-SP
2018**

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação Faculdade de
Direito da Universidade de São Paulo

Jorge, Ighor Rafael de

A Dimensão Normativa das Políticas Públicas: a política de formação de professores no Brasil / Ighor Rafael de Jorge; orientadora Maria Paula Dallari Bucci -- São Paulo, 2018.

233 p.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2018.

Versão corrigida

1. Direito à educação. 2. Formação de professores. 3. Legística. 4. Poder Executivo. 5. Políticas Públicas. I. Bucci, Maria Paula Dallari, orient. II. Título.

RESUMO

Ighor Rafael de Jorge. **A Dimensão Normativa da Políticas Públicas: a política de formação de professores no Brasil.** 2018. 233p. Mestrado. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2018.

A Constituição Federal de 1988, além de definir as finalidades da educação no art. 205, dedica um artigo aos princípios do ensino, que devem orientar todas as ações estatais no campo educacional. No caso dos profissionais do magistério, pode ser destacado o princípio da valorização dos profissionais da educação escolar (CF, art. 206, V), que abrange a valorização em termos de formação inicial e continuada. Nesse contexto, mais do que meramente promover a certificação profissional, cabe ao Estado definir o conteúdo da formação de professores da educação básica, a fim de que sejam atendidos os parâmetros constitucionais. Considerando que a atuação positiva do Estado se materializa na formulação e implementação de políticas públicas, será avaliada a dimensão normativa dos programas e ações governamentais voltados à formação de professores. Ainda que as políticas públicas não possam ser reduzidas às disposições jurídicas com as quais se relacionam, o fato é que o “mapa de responsabilidades e tarefas” nas políticas públicas é definido por diversas expressões jurídicas, como decretos, portarias e resoluções. Nesse sentido, será dada ênfase à atividade normativa do Poder Executivo, uma vez que no regime presidencialista este Poder é também responsável pela gestão da máquina pública. No caso da política de formação de professores da educação básica, as medidas normativas relacionadas às diretrizes curriculares são definidas pelo CNE e pela Capes, órgãos vinculados ao MEC. Um dos desafios, é a falta de consensos mínimos na definição do conteúdo da política formativa, fato que gerou paralisia decisória e ações desencontradas. O CNE, que deveria ter um papel normativo suplementar ao Poder Legislativo, produziu um quadro normativo que favoreceu a flexibilização da atuação das instituições de ensino superior, dado o elevado grau de indeterminação dos conceitos indicados em suas resoluções e pareceres. Considerando que o quadro normativo da política de formação de professores brasileira é marcado por um número excessivo de normas regulamentadoras, a dissertação terá como marco teórico a Legística, campo de estudos voltado para a racionalização da produção normativa, com vistas a alcançar a efetividade das normas, finalidade que converge com a abordagem jurídica das políticas públicas.

Palavras-chave: Direito à Educação. Formação de Professores. Legística. Poder Executivo. Políticas Públicas.

ABSTRACT

Ighor Rafael by Jorge. **The Normative Dimension of Policies: the teacher training policy in Brazil.** 2018. 233p. Master's degree. Faculty of Law, University of São Paulo, 2018.

The Federal Constitution of 1988, in addition to defining the purposes of education in art. 205, devotes an article to the principles of education, which should guide all state actions in the educational policies. In the case of teaching, the principle of teaching professionals (CF, art. 206, V), which includes valuation in terms of initial and continuing training, can be highlighted. In this context, more than merely promoting professional certification, it is up to the State to define the content of teacher education in order to comply with constitutional parameters. Considering that the positive performance of the State is materialized in the formulation and implementation of policies, the normative dimension of the governmental programs and actions aimed at teacher education will be evaluated. Although policies can not be reduced to the legal provisions with which they relate, the fact is that the "map of responsibilities and tasks" in public policies is defined by various legal expressions, such as decrees, ordinances and resolutions. In this sense, emphasis will be placed on the normative activity of the Executive Branch, since in the presidential regime this Power is also responsible for the management of the public machine. In the case of Brazilian teacher training policy, the normative measures related to the curricular guidelines are defined by the CNE and Capes, branches linked to the MEC. One of the challenges is the lack of minimum consensus on the definition of the content of training policy, a fact that led to paralysis of decisions and disagreements. The CNE, which should have an additional legislative role to the Legislative and Executive rules, produced a normative framework that favored the flexibility of the action of higher education institutions, mainly by the high degree of indeterminacy of the concepts indicated in its resolutions. Considering that the normative framework of the Brazilian teacher education policy is marked by an excessive number of regulatory norms, the dissertation will have as theoretical framework the Legisprudence, field of studies focused on the rationalization of normative production, with a view to achieving the effectiveness of norms, an objective that converges with the legal approach of public policies.

Palavras-chave: Educational Right. Teacher Training. Legisprudence. Executive Power. Policy

AGRADECIMENTOS

Ao mesmo tempo em que o processo de escrita da dissertação é uma tarefa árdua, não é um trabalho completamente solitário ou individual. A redação do trabalho é apenas resultado de um processo no qual muitas pessoas contribuíram, direta ou indiretamente.

Agradeço à Professora Maria Paula Dallari Bucci, pela acessibilidade, pela orientação presente e comprometida, pela vocação docente, pela preocupação com o desenvolvimento intelectual e pessoal de seus alunos. Seus trabalhos acadêmicos, ligados ao papel das políticas públicas na efetividade da justiça social, moldaram definitivamente as minhas preferências acadêmicas e profissionais. Sem o auxílio da Professora Maria Paula (até mesmo na véspera de natal!) este trabalho não teria sido concluído.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo pela excelência acadêmica e pelas diversas oportunidades de desenvolvimento intelectual e pessoal. No programa de pós-graduação conheci pessoas que me apoiaram no desenvolvimento desta pesquisa e com quem compartilhei momentos de alegria, ansiedade e aprendizado (e agora de dever cumprido!). Agradeço aos “muchachos” Fernanda Rocha de Moraes, Luis Fernando de França Romão, Rodrigo Pires da Cunha Boldrini e Sérgio Ruy David Polimeno Valente pelas discussões, pela parceria nas monitorias e pelos conselhos e trocas de experiência, que tornaram tudo mais fácil.

Agradeço aos Professores Diogo Coutinho e Natasha Salinas, pelas valiosas orientações feitas por ocasião do exame de qualificação. Os direcionamentos precisos contribuíram para a melhoria da proposta inicial de pesquisa. Também registro e agradeço a participação do Professor Salomão Barros Ximenes e das Professoras Nina Ranieri e Clarice Seixas Duarte, pesquisadores que são referências na temática, na banca de defesa.

Agradeço à Professora Clarice Seixas Duarte por ter me auxiliado nos primeiros passos na vida acadêmica (“uma vez orientadora, sempre orientadora”) e aos companheiros do grupo de pesquisa “Direitos Sociais e Políticas Públicas”, em especial, Otavio Augusto Venturini de Sousa e Raquel Rachid. Também não posso me esquecer de amigos como Pedro Medina e Raphael Rocha, que dividiram comigo o começo da trajetória acadêmica.

Finalmente, agradeço imensamente aos familiares e amigos, que compreenderam os momentos de ausência. Devo um agradecimento especial às mulheres de minha família. Agra-

deço à minha avó Elza, pelo incentivo e “preocupação com o meu estudo”. À minha mãe Aparecida, exemplo de perseverança, pela paciência nos meus dias de mau humor. Às minhas tias Ednilce e Elza pelo apoio e pelo exemplo de professoras que são. Ao meu querido pai (*in memoriam*), pelo incentivo nos estudos.

SIGLAS E ABREVIACÕES

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

AIR – Avaliação de Impacto Regulatório

ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica

ANP – Agência Nacional do Petróleo

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CAQ – Custo Aluno Qualidade

CAQI – Custo Aluno Qualidade Inicial

CEFAM - Centro Específico de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério

CF/1988 – Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988

CNE – Conselho Nacional de Educação

CP – Conselho Pleno do Conselho Nacional de Educação

CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

DPEN – Devido Procedimento na Elaboração Normativa

EAD – Educação a Distância

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

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

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

IES – Instituição de Ensino Superior

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IUFM – Institutos Universitários de Formação de Mestres

ISE – Instituto Superior de Educação

LC – Lei Complementar

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Escolar

MEC – Ministério da Educação

MP – Medida Provisória

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONU – Organização das Nações Unidas

PAC – Plano de Aceleração do Crescimento

PAR – Plano de Ações Articuladas

PARFOR – Programa Nacional de Formação de Professores da Educação Básica

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PIB – Produto Interno Bruto

PIBID - Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência

PISA - Programa Internacional de Avaliação de Alunos

PNE – Plano Nacional de Educação

PRODOCÊNCIA - Programa de Consolidação das Licenciaturas

SESu- Secretaria de Educação Superior

SNE – Sistema Nacional de Educação

TIC - Tecnologias da informação e comunicação

UAB – Universidade Aberta do Brasil

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNCME – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação

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

USP – Universidade de São Paulo

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1- Temas da formação de professores mais tratados nas resoluções do CNE (predominância)	135
GRÁFICO 2-Quantitativo de resoluções homologadas relacionadas à formação de professores	136

LISTA DE FIGURAS

Figura 1-Processo de formação da legislação na perspectiva da Logística Material	106
Figura 2-Gráfico de modelização causal (diretrizes curriculares)	146
Figura 3-Linha do Tempo- Principais programas – 2009-2012.....	164
Figura 4-Atuação do MEC na formação de professores	169
Figura 5-Principais programas de formação apoiados pela Capes	170

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Conteúdo dos planos institucionais	20
Tabela 2- Princípios Constitucionais atrelados ao magistério	52
Tabela 3-Cursos ofertados pelos Institutos Superiores de Educação Superior- Resolução CP no 1/99	67
Tabela 4- Convergências entre o Ciclo de Políticas Públicas e a Legística	121
Tabela 5-. Temas presentes na produção normativa do CNE.....	133
Tabela 6- Comparação Resolução CNE/CP n° 2/2015 e resoluções anteriores	139
Tabela 7- Problematização do Impulso legiferante	144
Tabela 8- Estrutura da Resolução CNE/CP n° 2/2015	152

SUMÁRIO

RESUMO.....	5
ABSTRACT.....	6
AGRADECIMENTOS	7
SIGLAS E ABREVIACÕES.....	9
LISTA DE GRÁFICOS.....	11
LISTA DE FIGURAS	12
LISTA DE TABELAS	13
INTRODUÇÃO.....	17
I. “Por que direito e políticas públicas para além das perspectivas do controle e da judicialização?”.....	21
II. “Por que direito à educação? Por que a abordagem jurídica da política de formação de professores é relevante?”	24
CAPÍTULO 1- GARGALOS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA NACIONAL DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES.....	33
1.1. Breve periodização das políticas de formação de professores	41
1.2. Gargalos no desenho jurídico-institucional da política: a distância entre o quadro normativo ideal e a realidade fática	51
1.2.1. A formação de professores na LDB e os Institutos Superiores de Educação	65
1.3. Gargalos no financiamento e no federalismo educacional brasileiro: falta de coordenação e cooperação.....	69
1.4. Gargalos de sinergia nas relações entre redes de ensino, centros formadores e escolas: falta de articulação	79
CAPÍTULO 2- POLÍTICAS PÚBLICAS E LEGÍSTICA	83
2.1. A Legística como resposta à crise da lei.....	95
2.2. Legística Formal	103
2.3. Legística Material	105
2.4. Avaliações de Impacto	113
2.5. Técnicas de juridificação.....	115
2.6. Principais “políticas normativas” brasileiras.....	117
2.7. A convergência entre Legística e Políticas Públicas	120
CAPÍTULO 3- ATIVIDADE NORMATIVA DO PODER EXECUTIVO: O PAPEL DO CNE NO DESENHO NORMATIVO DA POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES.....	123
3.1.O papel do CNE na disciplina normativa da formação de professores	125
3.2. O Parecer n° 2 de 2015 e a Resolução n° 2 de 2015 no ciclo da Legística Material	142
CAPÍTULO 4- DIMENSÃO FÁTICA DA POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES: ANÁLISE JURÍDICO-INSTITUCIONAL DOS PRINCIPAIS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS PÓS LDB DE 1996.....	161
4.1. Direito como Arranjo Institucional: Plano de Desenvolvimento da Educação e novo papel institucional da Capes na política de formação de professores	164
4.2. Direito como objetivo	170
4.2.1. Educação a Distância e os objetivos do Programa UAB	171
4.2.2. Os objetivos da Política Nacional de Formação de Professores e seus eixos: PARFOR, PIBID E PRODOCÊNCIA.....	175
4.3. Direito como ferramenta	181
4.3.1. Plano de Ações Articuladas.....	183

4.3.2. Plataforma Freire	185
4.4. Direito como vocalizador de demandas: Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente e Plano Estratégico	186
4.5. Política Nacional de Formação de Professores e Regime de efeitos.....	188
CONCLUSÃO	193
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	201
ANEXO A- METAS E ESTRATÉGIAS DO PNE/2014 RELATIVAS À CARREIRA DOCENTE.....	219
ANEXO B- RESOLUÇÕES DO CNE RELACIONADAS À FORMAÇÃO DE PROFESSORES (1996-2017).....	225
ANEXO C- CONVITE AUDIÊNCIA PÚBLICA – DISCUSSÃO DAS DIRETRIZES	229
ANEXO D – ATA N° 9- AUDIÊNCIA PÚBLICA CNE	231

INTRODUÇÃO

No Estado Social, um Estado “Administrativo”, as ações governamentais, exteriorizadas por meio de leis e atos normativos, não são mais legitimadas apenas pela representação política ou pela soberania do Estado, mas sim validadas por esforços conscientes para atingir objetivos específicos, identificados como políticas públicas (RUBIN, 2005, p. 206)¹.

Apesar de as políticas públicas serem uma noção originária da Ciência Política², alguns trabalhos, a partir da década de 1990, já sinalizavam a relação entre direito e políticas públicas³, impulsionados, sobretudo, pelo tratamento generoso⁴ que a Constituição Federal de 1988 conferiu aos direitos sociais⁵, que dependem da criação de condições materiais para sua realização progressiva (BUCCI, 2013a, p. 25). As políticas públicas são o meio pelo qual fins perseguidos pela Constituição podem ser atendidos, de forma abrangente e sistematizada, em escala.

Entretanto, a difusão da noção de políticas públicas como campo de investigação jurídica se deu a partir da obra de Maria Paula Dallari Bucci (2002)⁶. A autora propôs “a

¹ Ver capítulo 2.

² Cf. Marques (2013) e Marques; Souza (2016).

³ Fabio Konder Comparato, no texto “Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas” (1998) assinalou que as políticas públicas, decididas no âmbito do Poder Executivo, seriam os meios de concretização dos direitos sociais. É também pertinente mencionar que Maria Garcia, no artigo “Políticas Públicas e Atividade Administrativa do Estado” (1996), indicou que as políticas públicas, “metas direcionadoras da atividade do Estado”, seriam o fio condutor do interesse público (1996, p. 66).

⁴ Uma das características das Constituições programáticas é que muitos de seus direitos dependem da formulação de estratégias e de programas governamentais para serem concretizados: “[d]aí a importância das normas-objetivo, que surgem definitivamente a partir do momento em que os textos normativos passam a ser dinamizados como instrumentos de governo. O direito passa a ser operacionalizado tendo em vista a implementação de políticas públicas, políticas referidas a fins múltiplos e específicos” (GRAU, 2009, p. 45).

⁵ Como constataram Couto e Arantes (2002; 2013), a inserção de disposições que delimitavam opções em termos de políticas públicas no texto constitucional não foram feitas apenas na constituinte. Nos governos FHC e Lula uma grande quantidade de emendas tratava de matérias típicas de políticas públicas, uma vez que, paradoxalmente, a implementação de programas governamentais de curto e médio prazo poderia colidir com dispositivos constitucionais vigentes, especialmente em aspectos fiscais e orçamentários (2002, p. 21). Na visão dos autores, a Constituição Federal de 1988 pode ser entendida como uma “grande lei ordinária do país ou numa lei geral das políticas constitucionalizadas” (2013, p. 219). No plano educacional, podem ser destacados o FUNDEF, instituído pela Emenda Constitucional n° 14, de setembro de 1996 (governo FHC), bem como o FUNDEB (EC n° 53/2006) e a obrigatoriedade do PNE, mediante a Emenda Constitucional n° 59 de 2009 (governo Lula).

⁶ A obra “Direito Administrativo e Políticas Públicas” (2002) é a versão comercial da Tese defendida pela autora na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, no ano de 2000. O propósito do trabalho foi o de delinear um novo papel para o Direito Administrativo brasileiro, ancorado no modelo francês, sobretudo pela falta de efetividade das ações adotadas pela Administração Pública: “o direito administrativo brasileiro, se é correto do ponto de vista da doutrina francesa originária, orientado para a proteção dos direitos individuais

rearticulação do direito público em torno da noção de políticas públicas” (2002, p. 250), em decorrência das mudanças jurídico-institucionais ocorridas nas décadas de 1980 e 1990⁷.

Bucci definiu as políticas públicas como “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 2002, p. 241). Posteriormente, a autora acrescentou ao conceito a dimensão jurídico-processual das políticas públicas:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial- visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (BUCCI, 2006, p. 39)

Depreende-se do conceito supratranscrito que as políticas públicas dependem da ação concertada dos Poderes estatais, em especial o Executivo e o Legislativo, dos entes federados (União, Estados e Municípios) e de órgãos do governo (secretarias, ministérios, etc), mediante o exercício de atividade normativa e de fomento, plasmada em processos juridicamente regulados.

Acrescenta Bucci que as políticas públicas são a expressão exterior de arranjos institucionais complexos (BUCCI, 2008, p. 251), definidos pela autora como “o agregado de disposições, medidas e iniciativas em torno da ação governamental” que conferem ação sistemática à ação governamental (BUCCI, 2013a, p. 237).

Por mais que não exista um conceito jurídico ou um “direito das políticas públicas”, uma vez que as políticas públicas não podem ser reduzidas às disposições jurídicas com as

em face de um Estado autoritário e policial, fica aquém do que seria necessário para uma diretriz positiva da Administração, num sentido promocional e compensador, necessário para o desenvolvimento” (BUCCI, 2002, p. XXXIX).

⁷ Com o colapso do Estado de Bem-Estar, agravado pela crise do petróleo na década de 1970, há uma redefinição do papel do Estado, que para as correntes neoliberais deveria apenas atuar como regulador e gestor. Com efeito, o Estado se aproximou dos entes privados, sobretudo por meio de novas figuras, como concessões de serviços públicos. A autora também lembra que a reforma administrativa de 1967 e a reforma gerencial, iniciada em meados da década de 1990, foram empreendidas à margem do direito público (BUCCI, 2002, p. 1-40).

quais se relacionam (BUCCI, 2008, p. 254), há uma dimensão das políticas públicas que é operada pelo Direito.

Ao identificar que as políticas públicas ocupam um espaço intermediário entre as decisões estruturais e as decisões de alcance individual ou de grupos, Maria Paula Dallari Bucci (2013) propôs que o fenômeno governamental, enquanto manifestação juridicamente conformada, seja examinado a partir de três linhas de investigação: *macro, micro e mesoinstitucional*.

Assim, outra premissa dessa abordagem é a adoção da perspectiva denominada neo-institucionalista, da ciência política, que se contrapõe à vertente behaviorista. Enquanto a abordagem behaviorista é centrada no comportamento dos indivíduos, razão pela qual compreende a “Ciência do Governo” a partir dos efeitos dos contextos sociais e políticos que cercam as políticas públicas (MARQUES, 2013, p. 26), o Neoinstitucionalismo enfatiza o papel das instituições e regras para a decisão, formulação e implementação de políticas públicas (SOUZA, 2007).

No plano *microinstitucional*, consideram-se os diversos processos subjacentes à formulação de políticas públicas (processo administrativo, processo orçamentário, processo eleitoral, etc.) e outras decisões de alcance individual ou de grupos que influenciam ou integram o processo de formulação de políticas públicas. No extremo oposto, plano *macroinstitucional*, estão situadas as ações delimitadas na Constituição e as diretrizes definidas no processo de planejamento, fundado em decisões políticas.

Na posição intermediária, plano *mesoinstitucional*, analisam-se os arranjos institucionais propriamente ditos. Cada arranjo jurídico institucional possui uma finalidade pretendida e envolve agentes governamentais e não governamentais, mecanismos de articulação, escala ideal e recursos (BUCCI, 2015).

Tabela 1- Conteúdo dos planos institucionais

Plano	Dimensão do Programa Governamental
<i>Microinstitucional</i> (ações atomizadas)	"[...]Processo ou conjunto de processos juridicamente regulados- processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo judicial [...]"
<i>Mesoinstitucional</i> (arranjo institucional)	Combinação das ações atomizadas: "[...] visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas [...]"
<i>Macroinstitucional</i> (grande política)	Finalidades definidas na atividade política: "[...] para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados [...]"

Nessa perspectiva, os atributos do desenho institucional, (grau de descentralização, autonomia e coordenação federativa e articulação com outros programas, combinação do quadro normativo, etc.) podem indicar maior ou menor aptidão para o alcance dos resultados pretendidos (BUCCI, 2013a, p. 238)

Observa Diogo Coutinho que o direito, visto como um “mapa de responsabilidades”, pode, por exemplo, “colaborar para evitar sobreposições, lacunas ou rivalidades e disputas em políticas públicas” (COUTINHO, 2013b, p. 196), o que depende da homogeneidade e da forma como as normas que estruturam as políticas públicas são elaboradas e combinadas.

Como definido por Coutinho (2013a; 2013b), o direito pode exercer ao menos quatro papéis na juridificação de políticas públicas: i) “direito como objetivo”: delimitação das escolhas políticas e determinação normativa dos objetivos a serem perseguidos; ii) “direito como caixa de ferramentas”: definição dos meios jurídicos adequados para o alcance do objetivo; iii) “direito como vocalizador de demandas”: estabelecimento de canais de participação social, *accountability* e legitimação democrática e iv) “direito como arranjo institucional”: definição de competências e coordenação dos processos e atores governamentais e não governamentais envolvidos.

I. “Por que direito e políticas públicas para além das perspectivas do controle e da judicialização?”

A partir de meados dos anos 2000, uma vasta bibliografia sobre judicialização dos direitos sociais foi produzida. Entretanto, essa perspectiva não explora a “dimensão jurídica” das políticas públicas, uma vez que é adstrita aos limites e possibilidades da atuação do Poder Judiciário na efetivação de direitos prestacionais, como os direitos à saúde e à educação⁸. Em geral, as linhas de trabalho⁹ dessa abordagem são (i) a possibilidade do controle judicial; (ii) os argumentos dos juízes e a jurisprudência dos Tribunais brasileiros; (iii) os perfis dos demandantes e a assimetria no acesso à Justiça; (iv) as possíveis limitações de ordem econômica (reserva do possível) e (v) a separação de poderes (déficit democrático do Judiciário, desequilíbrio entre Poderes, ativismo judicial etc.).

Se por um lado essa literatura enfatizou os papéis institucionais dos juízes e tribunais no controle judicial de políticas públicas¹⁰, por outro lado, reforçou, paradoxalmente, a concepção de que as políticas públicas são objetos estranhos ao direito, decorrentes de meras escolhas políticas, ou amontoados de atos administrativos¹¹, deixando de lado os atributos

⁸ Os enfoques tradicionais sobre a judicialização, como expõe Garavito (2014), possibilitaram avanços consideráveis na conceituação e na justiciabilidade dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DESC), porém, como adverte o autor, a atenção quase exclusiva nas sentenças proferidas pelos juízes e nas apreciações dos tribunais, criou um ponto cego, que é a fase de cumprimento de sentenças, de modo que faltam nesse campo estudos sistemáticos sobre os efeitos das sentenças (quais são os efeitos práticos e simbólicos?; as decisões judiciais são cumpridas?; qual o impacto sobre o Estado, a sociedade civil, os movimentos sociais e a opinião pública?). Também é possível constatar que a análise dos desenhos institucionais das políticas públicas é negligenciada: muitas vezes, problemas no quadro normativo dos programas governamentais podem ser causas de judicialização (Cf. JORGE, 2017). Convém mencionar que os DESC não se enquadram na lógica bilateral e binária dos direitos liberais (“certo-errado” ou “culpado-inocente”), uma vez que possuem um caráter policêntrico (Cf. GOTTI; XIMENES, 2018).

⁹ Cf. Appio (2005), Canela Júnior (2011), Olsen (2012), Sarlet e Timm (2012), Victor (2011); Grinover e Watanabe (2013).

¹⁰ Há que se reconhecer que o debate sobre judicialização “não se centra na dimensão jurídica interna das políticas públicas e sim nas distintas opiniões sobre os papéis institucionais dos juízes e tribunais quando levados a analisá-las e a decidir, por exemplo, sobre se são constitucionais ou não” (COUTINHO, 2013b, p. 192). No mesmo sentido, Luc J. Wintgens observa: “current legal theory as the theory of legal Science or the meta-theory of law has focused most of its attention to date on the position of the judge. Viewed from this angle, legal theory has developed various methodologies of law application. These methodologies focus on judicial interpretation of law, taking into account the judiciary’s institutional subordination to the legislature. The core assumption of judicial interpretation is that the law is rational, and that its rationality is to be preserved throughout its subsequent application. This assumption underpins the actions of the judges as well as legal scholars” (WINTGENS, 2012, p. 3).

¹¹ Para Oswaldo Canela Júnior (2011, p. 103), em trabalho sobre o controle judicial de políticas públicas, os processos que estruturam as políticas públicas não interessam ao Poder Judiciário: “o compromisso dos magistrados não é com os programas partidários ou com as conveniências de determinados agentes políticos, por maior relevância que possam ter seus cargos, e tampouco com as injunções de ordem orçamentária. O Poder Judiciário, desde que comprovada lesão a direito fundamental social, deve projetar a mais ampla cognição sobre a matéria, exarando, ao final, sentença, em relação à qual sobrevirá o trânsito em julgado. Durante a fase declaratória do direito, portanto, não é dado ao órgão jurisdicional absorver a questão econômico-financeira para paralisar sua atividade. Isto representa, em comparação com o plano privado, a esdrúxula figura na qual

de ação racional, estratégica e em escala ampla que devem revestir os programas governamentais (BUCCI, 2013a, p. 252).

Por serem trabalhos voltados para o direito posto, centrados na perspectiva do Poder Judiciário, não abrangem o processo de formação do direito, tampouco o papel do Poder Executivo na promoção de políticas públicas concretizadoras dos direitos fundamentais: “ao Judiciário, em cada caso concreto, são apresentados reflexos, parcelas, aplicações da política pública, mas a racionalidade desta deve ser buscada no âmbito do Poder Executivo” (BUCCI, 2017, p. 35).

Poucos estudos jurídicos são voltados para a faceta jurídica dos componentes e fases que compõem o “ciclo da política pública” e a forma como estão sendo ou não articulados (DUARTE, 2015), ou seja, a juridificação dos programas e estratégias governamentais, fator que pode, inclusive, contribuir para a judicialização¹².

Um dos obstáculos é a “desconfiança” em relação ao Poder Executivo, sobretudo por conta dos períodos autoritários do Estado brasileiro, o que faz com que a importância desse Poder para a efetivação das disposições constitucionais, especialmente em matéria de direitos sociais e econômicos, seja pouco explorada na pauta acadêmica¹³ (BUCCI, 2009, p. 10).

Considerando que as políticas públicas devem corresponder aos requisitos de racionalidade, estratégia e amplitude de escala (BUCCI, 2008, p. 252), deve ser prestigiada a perspectiva do Poder Executivo. Como observa Ana Paula de Barcellos, a Constituição estabelece conteúdos mínimos e ordens de prioridade, porém, os diversos processos subjacentes à promoção dos direitos devem ser, em uma ordem democrática, estruturados pelas instâncias majoritárias, no caso os Poderes Executivo e Legislativo (BARCELLOS, 2017, p. 38).

o devedor não seria condenado à condenação do dano, porque não dispõe de patrimônio suficiente para o adimplemento futuro do título executivo judicial”. O autor entende que as políticas públicas são formas de “satisfação espontânea dos direitos fundamentais sociais pelo Estado” (2011, p. 170).

¹² Na obra organizada por BUCCI e DUARTE (2017), a judicialização da saúde é abordada não só a partir da visão do Poder Judiciário, mas também contempla a perspectiva do Poder Executivo e de outros atores do sistema de justiça (Advocacia Pública e Defensoria Pública). Algumas análises demonstram que a expressão jurídica dos programas governamentais, muitas vezes formatada pelo Poder Executivo, é um dos fatores que contribui para a judicialização.

¹³ “[...] a ação estatal em escala ampla, compatível com a profundidade das mudanças demandadas para que se atinja o patamar de civilidade enunciado na Constituição, no horizonte temporal do presente ou do futuro próximo, depende da atuação do Poder Executivo, orientada à realização democrática das promessas constitucionais” (BUCCI, 2009, p. 10).

A abordagem jurídica das políticas públicas requer que o jurista seja criador e não apenas aplicador do direito. Como lembra Maria Paula Dallari Bucci (2013, p. 36), considerando que a política se expressa mediante expressões jurídico-institucionais, a agenda de pesquisa jurídica deve avançar para compreender o processo de formação do direito, “na base dos programas de ação governamental”:

O objetivo é compreender o fenômeno governamental por dentro do direito, com base nas categorias próprias desse campo, com um instrumental analítico que auxilie a identificação e sistematização de condições, regras e instituições jurídicas necessárias a um Estado em desenvolvimento formular e executar políticas públicas, criando canais e processos de organização de forças da sociedade (BUCCI, 2013a, p. 36).

Não é só o Direito que ganha com a noção interdisciplinar de políticas públicas, mas também os outros ramos das ciências humanas e sociais, uma vez que muitas das regras e normas do ambiente institucional são expressas em formas juridicamente reguladas.

Ao analisar a situação da pesquisa em direito no Brasil, Marcos Nobre (2005) apontou que o direito não tinha acompanhado o crescimento das demais áreas de ciências humanas nos últimos anos (2005, p. 23). Para o autor, esse quadro seria fruto do isolamento do direito de outras disciplinas das Ciências Humanas e uma confusão entre prática profissional e pesquisa acadêmica, apesar de o direito desempenhar um papel internacionalmente fundamental na organização da pauta das ciências humanas, de modo que, como sustenta o autor, “sem o direito não conseguiremos entender o Brasil e, por conseguinte haverá uma ausência marcante [...] do consórcio das ciências humanas” (2005, p. 24).

A incipiente conexão do direito com outros ramos das ciências humanas e sociais pode estar associado ao modelo de formação jurídica tradicional, voltado para a descrição normativa pura e abstrata, e que separa os momentos de criação e aplicação da norma, reservando ao jurista somente o segundo momento (MENDES, 2008).

II. “Por que direito à educação? Por que a abordagem jurídica da política de formação de professores é relevante?”

No caso do direito à educação, a maior parte dos estudos, quando não direcionada para a judicialização das políticas educacionais, gira em torno das disposições constitucionais¹⁴. Por mais que a Constituição Federal de 1988 tenha cristalizado na agenda política do país a superação das diversas formas de desigualdade (CF, art. 3º) bem como previsto a educação não só como direito fundamental elementar, de caráter geral (CF, art. 6º), mas também “como complexo de deveres e direitos” (SARLET, 2015, p. 635), de forma analítica (CF, arts. 205 a 214), o fato é que a promoção dessas disposições envolve uma ampla cadeia normativa, nos planos legal e infralegal, ainda que impulsionada pelo texto Constitucional¹⁵.

Como esclarece Clarice Seixas Duarte (2016, p. 99), os traços característicos do direito à educação, como dos demais direitos sociais, são as prestações positivas, que podem ser de duas naturezas: jurídica e fática. As prestações de natureza jurídica são as medidas normativas necessárias para o exercício dos direitos sociais, ao passo que as prestações de natureza fática são aquelas que demandam a distribuição de bens e a execução de serviços. As duas dimensões, interligadas, se manifestam “basicamente no dever de implementar políticas públicas” (DUARTE, 2016, p. 100), que não se esgotam no texto constitucional ou em uma lei. Em outras palavras, os preceitos constitucionais são apenas pontos de partida (BARCELLOS, 2017, p. 27).

Com efeito, considerando que a realização do princípio da igualdade material é feita por processos de construção de arranjos jurídico-institucionais, que decorrem de decisões governamentais, exteriorizadas em leis (DUARTE, 2016, p. 96) e em normas infralegais, é crucial o estudo da dimensão normativa das políticas públicas educacionais.

¹⁴ São exceções alguns trabalhos recentes, que realçam a importância de mecanismos de financiamento para a efetividade do direito à educação (Cf. CONTI, 2015; PINTO, 2015), bem como a definição do conteúdo jurídico do “direito à qualidade na Educação Básica” (Cf. XIMENES, 2014).

¹⁵ Ana Paula de Barcellos (2017) propõe que, para além do papel fundamental em delimitar os direitos que devem ser resguardados e promovidos, o Direito Constitucional também deve assegurar “a existência de regras constitucionais de natureza procedimental que deverão ser asseguradas pelas instâncias majoritárias na função de propor e editar normas em geral”, o que a autora denomina como “Direito Constitucional a um Devido Procedimento na Elaboração Normativa” (2017, p. 30).

Bucci e Coutinho (2017) observam que estão nos decretos, portarias e regulamentos expedidos pelo Poder Executivo¹⁶ os procedimentos e rotinas que permitem a concretização dos comandos abstratos constitucionais e legais: “tais normas, longe de serem de relevância menor se comparadas às grandes diretrizes e comandos programáticos, são, elas próprias, a substância de que são feitas, quotidianamente, as políticas públicas” (BUCCI; COUTINHO, 2017, p. 316).

O caráter prospectivo e estratégico que deve permear a construção de arranjos jurídico-institucionais, depende de como como as normas do quadro normativo de um programa ou estratégia governamental são construídas, combinadas, revistas e ajustadas (BUCCI; COUTINHO, 2017), razão pela qual a simplicidade e a clareza das categorias normativas não devem ser tratadas como questões secundárias. Ao contrário: as diretrizes de implementação devem ser compreendidas por todos os agentes envolvidos no arranjo jurídico-institucional (atores governamentais e não governamentais, público alvo, etc.), e não apenas pelos aplicadores “especializados” ou “técnicos” (BUCCI; COUTINHO, 2017).

Um dos gargalos do direito à educação é a formação docente. A despeito de questões como o piso salarial e atratividade da carreira serem relevantes, um aspecto pouco explorado nos estudos sobre políticas educacionais é a efetividade e sustentabilidade do modelo de formação inicial e continuada de professores.

Considerando que compete ao Conselho Nacional de Educação (CNE)¹⁷ a normatização da formação inicial de professores (prestação de natureza jurídica, *v.g.* resoluções e pareceres) e à Capes¹⁸, vinculada ao Ministério da Educação (MEC), a formulação de políticas públicas (prestação de natureza fática, *v.g.* PARFOR, UAB e PIBID), é preciso avaliar como as ações desses órgãos são combinadas e se produzem arranjos institucionais hábeis a gerar um “regime de efeitos”¹⁹.

¹⁶ A partir do Estado Social, as competências exercidas pelo Poder Executivo foram alargadas. Como anota Clèmerson Merlin Clève, o Estado passou a agir mais por meio da administração (atos normativos e contratos administrativos, do que por meio da lei) (CLÈVE, 2011, p. 50). Esse ponto será explorado no capítulo 2.

¹⁷ Ver capítulo 3.

¹⁸ Ver capítulo 4.

¹⁹ Maria Paula Dallari Bucci define regime de efeitos como “ações que produzem diretamente efeitos sobre outras relações jurídicas ou que geram os pressupostos para a produção dessas novas relações, conexas com as primeiras, de modo que a direção estratégica possa desenrolar-se ao longo de uma cadeia jurídica extensa, que crie uma teia de vinculações ordenadas entre diversos atores sociais, ao longo de um período de tempo abrangente o suficiente para a percepção social (mais do que jurídica) de seus efeitos” (BUCCI, 2013a, p.257).

Uma das hipóteses do presente trabalho é a de que a falta de articulação entre o CNE, responsável pela normatização da formação inicial de professores (dimensão normativa *stricto sensu*), e a CAPES, responsável pela formulação dos programas governamentais (dimensão normativa e fática), gera ações desconcertadas e pouco efetivas.

Conforme estudo financiado pelo Banco Mundial (BRUNS; LUQUE, 2012, p. 152), as políticas educacionais dos países da América Latina, em especial o Brasil, são mais direcionadas para o aumento dos anos de estudo dos educadores (qualificação formal) do que para alterações curriculares.

Inicialmente, em meados da década de 1980, a avaliação da qualidade dos professores era mensurada apenas por dois indicadores: escolaridade e certificação. As pesquisas internacionais mais recentes, porém, têm se voltado para a compreensão das competências e habilidades necessárias para o aprendizado dos alunos, desenvolvidas na formação inicial e continuada dos profissionais do magistério (ABRUCIO, 2016, p. 9).

Em um estudo voltado para a correlação entre a preparação do professor e o desempenho de seus eventuais estudantes, foi constatado que os professores formados em programas que contemplaram aspectos que serão enfrentados no cotidiano das salas de aula, (v.g., “proporcionando aos estudantes experiência de campo nas escolas e extenso *feedback* dos orientadores dos professores ou requerendo que os estudantes apresentem um projeto final decorrente de sua prática”), adotaram práticas mais eficazes no primeiro ano de exercício do magistério (Boyd et al., 2009 apud BRUNS; LUQUE, 2012).

No Brasil, os cursos de formação de professores, centrados em fundamentos da educação, vão de encontro com as estratégias adotadas nos países desenvolvidos, como a Finlândia, que concentram esforços na preparação do futuro docente para a atuação em sala de aula, por meio da ênfase nas didáticas específicas, estabelecimento de residências pedagógicas, oferta de vagas em especializações e mestrados profissionais e até mesmo na criação de escolas voltadas unicamente para a formação (“treinamento”) de professores (COSTIN, 2017, p. 258).

Como será exposto, por mais que na LDB de 1996 tenha sido prevista a figura dos Institutos Superiores de Educação –ISEs (art. 63) e a prática de ensino como componente curricular (art. 65), além da formulação pelo governo de programas governamentais como o

Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID) e Programa Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR), o fato é que a formação docente segue uma tradição cristalizada nos anos de 1930.

Na pesquisa "Formação de Professores no Brasil – Diagnóstico, agenda de políticas e estratégias para a mudança" (2016), coordenada pelo pesquisador e professor Fernando Luiz Abrucio, foi feita uma revisão bibliográfica sobre a formação de professores brasileira, na qual foram identificados diversos problemas na formação inicial de professores, em especial a falta de integração do que o autor denominou “tripé formativo” (universidades-centros formadores/redes de ensino/escolas), a falta de clareza dos currículos, a dissonância entre teoria e prática e poucas disciplinas relacionadas ao ofício docente.

Ainda que a Resolução CNE/CP n° 2/2015, que atualmente disciplina as diretrizes curriculares das licenciaturas, tenha proposto a articulação entre teoria e prática, prevalece a pouca ênfase na formação “pré-serviço”. Como consequência, questões relativas à didática e às metodologias e práticas de ensino têm reduzido espaço nos currículos dos cursos. Os estágios também são pouco integrados aos currículos, uma vez que, ao menos na maioria das instituições de ensino superior, faltam projetos que orientem a atividade dos futuros professores (GATTI, 2015, p. 238).

Em comentário feito no Segundo Fórum de Inovação Educativa, sobre formação de professores, a Professora Guiomar Namó de Mello (2017) traduziu a percepção que os dirigentes das Instituições de Ensino Superior podem ter da Resolução CNE n° 2/2015, que disciplina o currículo dos cursos de licenciatura docente. Para a educadora, a resolução é pouco clara, desprovida de caráter normativo cogente, o que prejudica a implementação das diretrizes curriculares nacionais:

[...] A Resolução n° 2, como toda literatura pedagógica no Brasil, tem boas ideias, boa substância, o problema é que é apresentada em uma embalagem tão prolixa que é difícil uma instituição de ensino superior [...] extrair daí uma diretiva [...] talvez exista um papel do MEC em complementar a Resolução n° 2 com orientações que sejam mais precisas, porque como toda pedagogia no Brasil tem uma “boa água embaixo”, [...]mas depois é colocada tanta “espuma” [...] que a água que está embaixo, que é de boa qualidade, é perdida por conta de toda “espuma pedagógica” que vem embrulhada nessa linguagem [...]

A partir da fala da Professora, é possível constatar que um dos papéis que o Direito Público pode desempenhar na promoção dos direitos fundamentais se situa na organização da produção normativa do Poder Executivo²⁰.

O papel do Direito Educacional, considerado como ramo jurídico autônomo, com estreitos vínculos com outros ramos do Direito (Direito Constitucional, Direito Administrativo e Direito do Consumidor, Direito Financeiro, Direito Penal, etc.) (PAIVA, 2010, p. 65, TRINDADE, 2010, p. 43), é o de “coordenar todas as ações público-privadas que regem o processo educacional em determinada esfera política” (TRINDADE, 2010, p. 47). Entretanto, como pondera Paiva (2010, p. 64), a legislação educacional é ignorada no ensino jurídico: “na maioria dos casos, os bacharéis desconhecem as normas mais elementares relativas à educação, revelando completo desconhecimento quanto ao sistema legal vigente na educação”.

Uma das dificuldades que envolve a efetivação do direito fundamental à educação, na dimensão normativa, no que concerne à carreira docente, é a definição do conteúdo jurídico da formação de professores. Faltam nas leis e normas padrões claros do “que faz de um professor um bom professor”, “como deve ser formado” e “quais habilidades devem ter um bom professor”, conteúdos e definições que são disputadas por grupos com diferentes concepções pedagógicas sobre as políticas educacionais.

Da mesma forma que as demais políticas públicas, a formulação e implementação da política educacional envolve múltiplas negociações, o que implica na lentidão do processo decisório e torna as ações governamentais “aparentemente contraditórias ou desconectadas entre si, dados os diferentes interesses em jogo” (COSTIN, 2017, p. 234). A falta de consensos mínimos é uma das causas de produção de “legislações simbólicas” (NEVES, 2011), com baixa densidade normativa.

O reconhecimento de que a eficiência da legislação e das políticas públicas depende

²⁰ “Os decretos, as portarias, os regulamentos explicitam a aplicação das disposições gerais, aclamando o mandamento das leis e determinando a sua fiel execução [...] Nos pareceres, resoluções, deliberações e indicações do Conselho Nacional de Educação, da Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação, e dos Conselhos Estaduais de Educação estão enunciadas as normas disciplinadoras da atividade educacional. Inúmeros são os casos em que os Conselhos de Educação, as autoridades administrativas e o próprio Judiciário são chamados a pronunciar-se para resolver conflitos oriundos da esfera educacional. Entretanto, não se conhece que alguém se tenha arrojado na grandiosa tarefa de reunir e agrupar as soluções, posicionamentos e orientações adotados. E, por incrível que possa parecer, a literatura existente sobre questões legais nascidas em função da educação é extremamente escassa” (PAIVA, 2010, p. 69).

da adoção de técnicas voltadas para a qualidade dos atos normativos motivou, em meados da década de 1990, a elaboração de diretrizes e recomendações pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (SOARES, 2009, p. 139). Muitas dessas técnicas de juridificação e de elaboração das leis são trabalhadas pelo ramo de estudo denominado “Legística” ou “Legisprudência”. Trata-se de saber jurídico, de natureza interdisciplinar, estruturado como resposta à inflação legislativa do Estado Social, voltado para os métodos e técnicas que se destinam a garantir a qualidade formal e substancial dos atos legislativos (MORAIS, 2007, p. 209).

Assim, o propósito deste trabalho é o de analisar a política brasileira de formação de professores, enquanto forma de realização fática e jurídica (normativa) do direito fundamental à educação. Para tanto, as principais normas da base normativa dessa “política” serão apreciadas a partir da perspectiva da Legística.

Em linhas gerais, a Legística compreende duas linhas de estudo principais: (i) a Legística Formal, voltada para a adoção de técnicas de redação, simplificação e sistematização dos textos normativos, destinadas a assegurar a correção gramatical, clareza, coerência e inteligibilidade das normas (MORAIS, 2007, p. 70) e a (ii) Legística Material, que por meio de mecanismos de avaliação, visa “assegurar que a concepção da lei observe requisitos de qualidade e de validade que lhe permitam preencher, adequadamente e com eficiência, os seus objetivos operacionais” (MORAIS, 2007, p. 70).

III. Hipótese, metodologia e estrutura do trabalho

Serão adotados, de forma conjugada, os métodos de abordagem dedutivo e indutivo, em conformidade com a proposta metodológica formulada por Maria Paula Dallari Bucci:

[...] No aspecto dedutivo, o desafio reside em formular hipóteses e modelos analíticos de interações entre os vários elementos presentes na realidade das políticas públicas. Na dimensão indutiva, a capacidade de conhecer a realidade no nível de proximidade maior, com detalhamento, e a conjugação de ambas permitindo verificar a acuidade e precisão dos modelos teóricos [...] Um método que venha a desenvolver-se deve contemplar, de maneira complementar, o uso da dedução e da indução; o pensamento por problemas e a inserção destes num sistema. A consideração dos problemas, de maneira estruturada, segundo critérios de apreciação definidos numa

organização sistemática permite isolar aspectos a serem comparados ou analisados de maneira controlada” (BUCCI, 2013a, p. 293).

Tendo em vista que se trata de pesquisa com enfoque interdisciplinar²¹, será privilegiada a técnica de pesquisa documental (leis e documentos governamentais) e bibliográfica nos campos jurídico e das ciências humanas e sociais, combinada com os métodos de procedimento histórico e comparativo, a fim de investigar a influência do modelo de formação de professores formatado a partir do século XX nas políticas de formação de professores atuais, e as diferenças nos modelos de políticas públicas, de forma qualitativa, sendo consideradas para este fim a revisão bibliográfica no campo pedagógico e os dados e estatísticas governamentais e não governamentais (Censo da Educação, pesquisas do INEP, etc.).

No primeiro capítulo serão expostos os gargalos jurídico-institucionais da “política nacional de formação de professores”²², decorrentes, sobretudo, de questões intrínsecas ao federalismo educacional brasileiro. Também será analisado o quadro normativo constitucional dos profissionais do magistério, enquanto um estado ideal desejável e ponto de partida para a adoção de medidas normativas e fáticas pelo Estado brasileiro. Ou seja, a partir de um quadro mais amplo (dimensão indutiva) serão definidos os contornos do problema de pesquisa.

Deve ser considerado que ao mesmo tempo em que o texto constitucional, o Plano Nacional de Educação, e outras normas do Direito Internacional, como tratados e resoluções, delimitam algumas escolhas políticas. A valorização dos profissionais da educação, enquanto um dos princípios do direito fundamental à educação, depende da construção de diversos processos, “em campo de disputas de concepções, dinâmicas, políticas, currículos, entre outros” (BRASIL, 2015b, p. 5).

No segundo capítulo, será explorada a função normativa e regulamentar do Poder Executivo no campo das políticas públicas, papel que começou a ser delineado a partir da crise do paradigma legalista, desencadeado, sobretudo, pelo sufrágio universal, que tornou

²¹ Como observa Paiva (2010, p. 67-66), “somente um jurista inserido no contexto educacional poderá ter a sensibilidade para discernir o justo do injusto nas questões decorrentes da educação e, em especial das surgidas do processo ensino-aprendizagem. Entretanto, com a sistematização do Direito Educacional, a tarefa seria grandemente facilitada, pelo tão só motivo de que teria a orientá-lo um conjunto, cientificamente ordenado, de princípios e normas jurídicas e *juspedagógicas* específicas à área”

²² Deve ser avaliado se há, efetivamente, uma política nacional.

o parlamento fragmentado, e pelos desafios impostos pelo Estado Social e pela lógica intervencionista. Algumas das consequências foram a banalização da lei e a extensão da produção normativa pelo Poder Executivo, o que dificultou o conhecimento sobre o quadro normativo aplicável às situações fáticas, o que, paradoxalmente, prejudica a promoção concreta dos direitos fundamentais. Na outra parte do capítulo, será exposta uma das respostas procedimentais “à crise”: a Legística, campo de estudos desenvolvido a partir da década de 1970, consistente na utilização de técnicas voltadas para a melhoria das normas, bem como a zona de convergência dessa formulação com o ciclo de políticas públicas.

No terceiro capítulo, será avaliada a **dimensão normativa** *stricto sensu* da política de formação de professores brasileira, exteriorizada, sobretudo, nas resoluções e pareceres expedidos pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), órgão do Poder Executivo que exerce função normativa e consultiva na política educacional brasileira. A fim de verificar como se articulam os fins e meios da produção normativa do CNE, serão aplicados alguns dos procedimentos apresentados no capítulo 2, com a valorização do método dedutivo.

Em seguida, no capítulo 4, será contemplada a outra ponta da política de formação de professores, **dimensão fática**, expressa nos arranjos institucionais dos programas governamentais. Para tanto, será considerado i) o “novo” papel institucional da Capes na política de formação de professores e ii) a identificação da formatação jurídica de alguns programas geridos pela Capes, a partir da técnica de juridificação proposta por Diogo Coutinho (2013a; 2013b).

Assim, as hipóteses do presente trabalho são (i) não há propriamente um “modelo nacional de formação de professores”, mas sim práticas consagradas pela tradição jurídico-institucional (*path dependence*); (ii) o quadro normativo que disciplina a formação de professores, em geral, é demasiadamente simbólico e como poucas diretrizes para implementação das diretrizes curriculares pelas instituições; (iii) os diversos subsistemas de normas que regulam a carreira do magistério não se articulam adequadamente²³, sobretudo por conta de arranjos jurídico-institucionais fragmentários, que são entraves para a eficácia e efetividade da política brasileira de formação de professores e ; (iv) as mudanças na política educacional são mais induzidas pela formulação de programas governamentais do que pela

²³ Como lembra Ana Paula Barcellos, “o processo de construção dos direitos fundamentais é longo, complexo e envolve muitas etapas no plano normativo, na elaboração de planos, na sua execução, na observação de seus resultados, na revisão desses planos, etc.” (BARCELLOS, 2017, p. 35).

edição de normas²⁴. Ou seja, há uma dissonância entre o aspecto normativo das políticas educacionais, definido, no âmbito de Poder Executivo Federal, pelo CNE, e o aspecto fático, consistente nos programas governamentais ou nas políticas públicas propriamente ditas, formuladas pela Capes, também na esfera do Executivo.

Embora os Conselhos de Educação dos Estados e Municípios também possuam papéis relevantes na definição normativa de aspectos substantivos das políticas de formação de professores, o enfoque do trabalho será a atividade normativa exercida pelo CNE, uma vez que a regulação da educação no país está concentrada no âmbito do Governo Federal e pela necessidade de instituição de um Sistema Nacional de Educação, o que depende de coordenação.

²⁴ Na perspectiva de uma das correntes do institucionalismo jurídico, “o amadurecimento político dos contornos da ação é que desencadeia a sua formalização institucional, quando então a norma passa a lhe conferir existência oficial” (BUCCI, 2013a, p. 249).

CAPÍTULO 1- GARGALOS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA NACIONAL DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES

A efetivação do direito à educação²⁵ não se esgota na sua enunciação constitucional, uma vez que “o âmbito de proteção de um direito social é composto pelas ações estatais que fomentem a realização desse direito” (SILVA, 2010, p. 77), o que depende da implementação de políticas públicas, arranjos institucionais complexos, resultantes de processos juridicamente regulados, expressos em programas de ação governamental ou em estratégias (BUCCI, 2008, p. 251)²⁶.

Ademais, considerando o princípio da legalidade administrativa, toda ação governamental se traduz em uma expressão jurídica. Assim, a efetividade do direito à educação, no plano jurídico-normativo, depende da estruturação de diversos subsistemas de normas²⁷.

Um dos fatores primordiais para o êxito de qualquer política educacional está relacionado aos professores e se expressa na valorização da carreira de magistério. Alguns estudos já identificaram que os resultados de aprendizado dos estudantes são mais influenciados pela qualidade do professor do que por outros atributos da escola (BRUNS; LUQUE, 2015, p. 68).

No caso do Brasil, a qualidade dos professores é um dos fatores limitantes do progresso do sistema educacional (ABRUCIO, 2016; BRUNS; LUQUE, 2015). Em geral,

²⁵ Como explica Virgílio Afonso da Silva (2010, p. 241), a efetividade das normas de direitos sociais, se comparada aos direitos relacionados às liberdades públicas, é mais baixa pois “boa parte dos requisitos fáticos, institucionais e legais para uma produção (quase) plena dos efeitos das liberdades públicas já existe, enquanto as reais condições para o exercício dos direitos sociais ainda têm que ser criadas [...] enquanto boa parte dos custos das liberdades públicas é aproveitado de maneira global por todas elas- legislação, organização judiciária etc.- cada direito social exige uma prestação estatal exclusiva que só é aproveitada na sua realização, mas não na realização de outros”. Assim, além da provisão de recursos financeiros e materiais, a concretização do direito à educação depende de medidas concretas, “situações que precisam ser criadas”(RANIERI, 2013, p. 55), como a estruturação do sistema público de educação, a produção de licitação para a construção de escolas; a realização de concursos públicos para a contratação de professores; a regulação da formação docente pelos conselhos de educação; a criação de vagas em cursos de licenciatura e de pedagogia nas instituições de ensino público e o fomento à oferta desses cursos nas instituições privadas, a implementação pelos Estados e Municípios de planos de carreira, a distribuição de livros didáticos e de outros insumos, etc.

²⁶ Ver introdução.

²⁷ É o que nota Friedrich Müller (2010, p. 55): “não é o teor literal de uma norma (constitucional) que regula um caso jurídico concreto, mas o órgão legislativo, o órgão governamental, o funcionário da administração pública, o tribunal que elaboram, publicam e fundamentam a decisão regulamentadora do caso, providenciando, quando necessário, a sua implementação fática- sempre conforme o fio condutor da formulação linguística dessa norma (constitucional) e com outros meios metódicos auxiliares da concretização”.

em especial quando comparados com o padrão dos países que ostentam bons indicadores educacionais, são mencionados padrões inferiores para o ingresso no carreira²⁸, baixos salários, falta de planos de carreira e de mecanismos de avaliação de desempenho e diretrizes curriculares pouco voltadas para a formação em serviço.

Há que se considerar que as inovações tecnológicas e uma economia global integrada também alteraram os papéis dos professores. Nesse novo cenário, os currículos devem privilegiar a formação voltada para a solução de problemas; desenvolvimento de competências socioemocionais; pensamento crítico; capacidade para o trabalho colaborativo em diversos ambientes; adaptação a mudanças e capacidade de dominar novos conhecimentos e habilidades e demandas variáveis de emprego ao longo da carreira (BRUNS; LUQUE, 2016, p. 50).

Assim, os desafios são atrair para o magistério os melhores estudantes, por meio da valorização econômica dos profissionais do magistério, aprimorar a formação inicial de professores, o que depende de alterações nas estruturas dos cursos de pedagogia e das licenciaturas, e fomentar a formação em serviço.

Com as ambiciosas metas do Plano Nacional de Educação (PNE), a melhoria da qualidade da formação de professores depende da ação estratégica do Estado, por meio de programas governamentais. Entretanto, constata-se que as ações do governo ainda são centradas apenas na certificação e no aumento do grau de escolaridade dos professores.

A temática da formação de professores ganha relevância, sobretudo, por conta de resultados ruins em exames nacionais e internacionais. Nos 70 países participantes do teste do PISA de 2015 da OCDE, todos os países da América Latina e do Caribe participantes tiveram pontuação abaixo da média para o nível de renda *per capita*. Outra questão é aposentadoria de um grande número de docentes nos próximos anos, o que pode ser tuma janela de oportunidade para a reformulação dos cursos de licenciatura e de pedagogia (ABRUCIO, 2016, p. 11).

Ademais, os professores são atores centrais na implementação das políticas públicas, uma vez que interagem diretamente com os usuários dos serviços educacionais. Por

²⁸ “Na Universidade de São Paulo os estudantes que se candidatam aos programas de direito e engenharia atingem 36% mais pontos do que os candidatos à pedagogia e os estudantes de medicina atingem mais de 50%” (BRUNS; LUQUE, 2016, p. 76).

possuírem certo grau de autonomia, podem produzir alterações no funcionamento efetivo de programas governamentais, moldar preferências e influenciar a forma como a sociedade encara as ações do governo (BRUNS; LUQUE, 2015, p. 47), razão pela qual podem ser considerados “burocratas de nível de rua” (LOTTA, 2012, p. 43; TORRES *et. al*, 2010).

Na literatura que trata da implementação de políticas públicas, os “burocratas de nível de rua”, aparecem como funcionários que interagem diretamente com os usuários dos serviços públicos e que influem na efetividade das políticas públicas, uma vez que “vivenciam as comunidades onde atuam; recebem e transmitem as expectativas dos usuários sobre os serviços públicos; determinam a elegibilidade dos cidadãos para acessarem os benefícios ou receberem sanções; dominam a forma de tratamento dos cidadãos e mediam aspectos da relação institucional dos cidadãos com o Estado” (LOTTA, p. 25). Além de relação com os estudantes, os profissionais do magistério são fortalecidos pela atuação dos sindicatos, que nem sempre possuem interesses convergentes aos formuladores de políticas educacionais e beneficiários do sistema educacional (BRUNS; LUQUE, 2015, p. 47).

Os modelos de políticas de formação docente formulados e implementados são variados, porém, como regra, os países que ostentam bons indicadores educacionais têm em comum não só a valorização social e econômica do professor, mas também a integração entre as formações teórica e prática e a formação continuada dos profissionais do magistério. Conforme alguns estudos, disciplinas relacionadas à didática e às metodologias e práticas de ensino são pouco valorizadas nos currículos das instituições formadoras brasileira, o que contribui para a indefinição de um perfil profissional de professor (ABRUCIO, 2016; GATTI, 2009, p. 258; GATTI, 2015, p. 237).

Importante notar que alguns países, como Finlândia e Alemanha, adotaram residências pedagógicas, semelhantes às residências médicas, nas quais o futuro professor é orientado por um docente mais experiente, de forma que prática da atividade de ensino é exercida o mais cedo possível²⁹. Ou seja, há interação entre os centros de formação (universidades), escolas e redes de ensino.

²⁹ Cf. GORGEN, 2000; MALINEN, *et. ali*, 2012; KANASEN, 2003; LOUZANO; MORICONI, 2015

Diante desse quadro ideal, as políticas públicas de formação de professores dos países em desenvolvimento, na perspectiva da Plataforma SABER do Banco Mundial (2013)³⁰, devem ser estruturadas com base em oito ações³¹ que se retroalimentam:

- a) **Estabelecer** expectativas claras para o professor: expectativas sobre o que os alunos devem saber e ser capazes de fazer, e como os professores podem ajudar os alunos a atingir esses objetivos;
- b) **Atrair** os melhores estudantes para a carreira docente, por meio da valorização salarial e formativa, oferta de boas condições de trabalho (materiais e infraestrutura) e estruturação de planos de carreira;
- c) **Preparar** professores com treinamento e experiência necessárias: além do conhecimento pedagógico, são necessárias habilidades de gerenciamento de sala de aula e prática de ensino. Ou seja, é imprescindível a articulação entre teoria e prática, o que pode ser feito por meio de programas de residência educacional;
- d) **Adequar** as habilidades dos professores às necessidades dos alunos: devem ser concedidos incentivos, não só financeiros, para que os professores trabalhem em escolas de difícil acesso e para que sejam formados mais professores em disciplinas de áreas deficitárias;
- e) **Formar** gestores escolares qualificados: devem ser desenvolvidas habilidades essenciais de liderança. Os diretores devem conhecer o currículo e ser capazes de fornecer orientação e suporte aos professores;
- f) **Monitorar** o ensino e a aprendizagem: avaliar o quão bem os professores estão ensinando e se os alunos estão aprendendo é essencial para conceber estratégias para melhorar o ensino e aprendizagem. A avaliação de professores e alunos também ajuda a identificar boas práticas que podem ser replicadas em todo o sistema para melhorar o desempenho escolar. Com efeito, é imprescindível a disponibilização de dados sobre o desempenho do aluno e a estruturação de mecanismos de avaliação docente;
- g) **Apoiar** professores para o aprimoramento contínuo da formação: A formação deve ser baseada em novas estratégias pedagógicas e não apenas no fornecimento

³⁰ Como veremos, a definição de políticas educacionais é disputada por diferentes concepções. Como veremos no item 1.5., a lógica do Banco Mundial é vinculada ao desenvolvimento econômico.

³¹ As oito ações foram definidas em um dos relatórios da plataforma denominada SABER (*Systems Approach for Better Education Results*), projeto que traça diretrizes que devem ser adotadas pelos países em desenvolvimento, com base nas experiências de países com sistemas de educação avançados.

de novos materiais pedagógicos aos professores. Também podem ser atribuídos tutores a professores de baixo desempenho;

- h) **Motivar** os professores a lecionar: devem ser estruturados planos de carreira que vinculem as oportunidades profissionais ao desempenho dos professores. Também é imprescindível conceber mecanismos para responsabilizar os professores e vincular a remuneração dos professores ao desempenho.

A instucionalização do PNE, atualmente regido pela Lei nº 13.005/2014, foi um primeiro passo na racionalização e articulação das políticas educacionais³². No PNE foram estabelecidas metas e diretrizes a serem cumpridas no prazo de dez anos, por meio da colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios³³, o que viabiliza o controle de resultados³⁴ e a responsabilização dos agentes estatais envolvidos na implementação de políticas educacionais.

³² “[...] o plano educacional é exatamente o instrumento que visa introduzir racionalidade na prática educativa como condição para se superar o espontaneísmo e as improvisações que são o oposto da educação sistematizada e de sua organização na forma de sistema” (SAVIANI, 2014, p. 82).

³³ Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.

§ 1º Caberá aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PNE.

§ 2º As estratégias definidas no Anexo desta Lei não elidem a adoção de medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca.

§ 3º Os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios criarão mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas deste PNE e dos planos previstos no art. 8º.

§ 4º Haverá regime de colaboração específico para a implementação de modalidades de educação escolar que necessitem considerar territórios étnico-educacionais e a utilização de estratégias que levem em conta as identidades e especificidades socioculturais e linguísticas de cada comunidade envolvida, assegurada a consulta prévia e informada a essa comunidade.

§ 5º Será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 6º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Estados e respectivos Municípios incluirá a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado.

§ 7º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação.

³⁴ Como observa Rodrigo Pagani de Souza (2017), o uso de metas na legislação brasileira se justifica pela necessidade de parâmetros mais precisos de controle da administração pública, em detrimento de padrões baseados em valores e princípios. É uma tendência que evidencia “um movimento de acentuação do controle prospectivo, isto é, das possíveis consequências ou impactos da gestão pública no futuro (ao invés de voltar-se exclusivamente para impactos já produzidos no passado). Preveem-se mecanismos de controle que pretendem ajudar a promover o melhor alcance do melhor resultado pela Administração Pública, desde o momento da formulação do ato administrativo a produzir ou do contrato administrativo a celebrar” (SOUZA, 2017, p. 55).

Além de diretrizes político-jurídicas, as metas do PNE podem ser consideradas “patamares mínimos de realização conformadores da dimensão objetiva dos direitos educacionais” (XIMENES, 2014, p. 368).

Vale mencionar que o PNE foi introduzido pela Constituição Federal de 1934, a primeira a destinar um capítulo ao direito à educação, por influência do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, lançado em 1932³⁵. Também foi prevista a instituição do Conselho Nacional de Educação (CNE), que teria como função principal a elaboração do plano.

Os conselheiros do CNE finalizaram em maio de 1937 um documento denominado “Plano de Educação Nacional”, texto com 504 artigos, que “caiu no esquecimento” com o advento do Estado Novo em novembro de 1937 (SAVIANI, 2014, p. 76). Entretanto, como ressalta Saviani, desde a Constituição de 1934, a exigência de um Plano Nacional de Educação e de um Sistema Nacional de Educação, delineados pelos pioneiros, sempre esteve presente no ordenamento jurídico:

Fica evidente [...] que, desde a Constituição de 1934, todo o nosso ordenamento jurídico vem reiterando a exigência de implantação de um Sistema Nacional de Educação. Com efeito, preveem-se normas nacionais, um plano nacional, uma coordenação e fiscalização da execução em âmbito nacional e um colegiado nacional para elaborar diretrizes e encaminhar a solução dos problemas educativos do país. Essa exigência fica ainda mais clara na Constituição em vigor que intriduziu, pelo artigo 211, o regime de colaboração entre as diferentes instâncias que compõem a esfera pública [...] percebe-se que há uma íntima relação entre os conceitos de Sistema de Ensino e Plano de Educação. Com efeito, o sistema resulta da atividade sistematizada; e a ação sistematizada é aquela que busca intencionalmente realizar determinadas finalidades [...] as exigências de intencionalidade e coerência implicam que o sistema se organize e opere segundo um plano (SAVIANI, 2016a, p. 275).

³⁵ Como observam Abrucio e Segato (2014, p. 50), “além das ideias mais disseminadas relacionadas à defesa da escola única, pública, laica, obrigatória e gratuita, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, escrito por Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira e outros intelectuais na década de 1930, apresenta uma ideia de que seria possível haver uma política de Educação nacional forte com descentralização da sua execução. Mais tarde, ideia similar aparece na Constituição Federal de 1988 e, mais recentemente, na Emenda Constitucional nº 59”.

Na LDB de 1996 foi estabelecido o encaminhamento, no prazo de um ano a partir da publicação da lei, do Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos posteriores (art. 87, § 1º), porém, o Plano somente foi instituído em 2001 (Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001). Foram estabelecidas 28 metas para o magistério da educação básica. Para Saviani, o PNE de 2001 estipulou algumas metas genéricas, dependentes de regulamentação, sobretudo nos temas relacionados direta ou indiretamente ao problema do financiamento. O autor também cita “a profusão de objetivos e metas, o que caracteriza um alto índice de dispersão e perda do senso de distinção entre o que é principal e acessório” (SAVIANI, 2014, p. 79-80)³⁶.

Ainda que o prazo de vigência do PNE de 2001 tenha terminado em 9 de janeiro de 2011, o PNE seguinte só foi firmado em 2014 (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014). Na perspectiva da estrutura e técnica normativa, o PNE de 2014, quando comparado ao PNE de 2001, “possui uma estrutura mais simples, porém sofisticada [...] e usa linguagem e conceitos mais uniformes do que seu antecessor, o que deve contribuir para um melhor entendimento e cumprimento da lei” (BUCCI; GOMES, 2017, p. 279).

As metas 15, 16, 17 e 18 do PNE de 2014 (ANEXO A) foram destinadas à valorização da carreira do magistério. Tratam da estruturação da política nacional de formação dos profissionais da educação, que deve garantir que todos os professores de educação básica possuam formação específica de nível superior (meta 15); formação em pós-graduação para 50% dos professores de educação básica e formação continuada para todos os profissionais da educação básica (meta 16); valorização dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, a fim de que seu rendimento médio seja equiparado ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente (meta 17) e formulação de planos de carreira.

Como destaca Saviani (2016a, p. 327), no plano atual foi dada ênfase à avaliação por resultados “o carro-chefe das políticas de educação na atualidade tanto em âmbito mundial como nacional”, porém, a meta com o menor número de estratégias é a meta 17, destinada à valorização dos profissionais da educação. Outras características do PNE de 2014 são “a

³⁶ O PNE de 2001 era composto por 295 metas.

ausência de diagnóstico da situação educacional” e a “limitação da meta relativa aos recursos para a educação” (SAVIANI, 2016a, p. 327).

Ademais, a delimitação do dever objetivo de cada ente federado depende da instituição de instrumentos jurídicos subjacentes às metas e estratégias definidas no PNE, em nível nacional e local, tanto é que a meta de garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a política nacional de formação dos profissionais da educação (meta 15) deve ser atingida por meio da “estruturação de um plano estratégico que apresente diagnóstico das necessidades de formação de profissionais da educação e da capacidade de atendimento, por parte de instituições públicas e comunitárias de educação superior existentes nos Estados, Distrito Federal e Municípios, e defina obrigações recíprocas entre os partícipes” (estratégia 15.1.).

Por mais que os Planos Nacionais de Educação representem um avanço na organização das políticas públicas educacionais, não contêm a precisão de normas coercitivas (BUCCI; GOMES, 2017, p. 289). Assim, o cumprimento das metas e estratégias direcionadas aos profissionais do magistério depende de um complexo arranjo institucional, no qual a articulação entre os agentes governamentais e a formulação de políticas públicas é imprescindível.

Diversos estudos sistematizaram os desafios e gargalos da política de formação de professores³⁷, porém, uma perspectiva pouco explorada é a análise da cadeia normativa que disciplina as ações formativas, composta por um cipoal de leis, decretos, portarias e resoluções sem um eixo ordenador.

Para a compreensão dos gargalos da política de formação de professores brasileira, é imprescindível considerar os arranjos jurídico-institucionais anteriores. O estudo de um tema tradicionalmente abordado na área de educação, a partir de uma metodologia de análise jurídica de políticas públicas, requer, inicialmente, uma análise que anteceda o direito posto, voltada para o processo de formação das instituições e das normas educacionais (BUCCI, 2008, p. 249). Como será demonstrado, o quadro normativo e institucional atual é marcado pela continuidade de uma tradição científica que se consolidou no século XX³⁸.

³⁷ Cf. ABRUCIO, 2016; GATTI, et. al. 2009; GATTI, et. al., 2013; GATTI, et. al., 2015.

³⁸ Nesse sentido, a proposição de Bernardete Gatti: “Embora estejamos no século XXI, no que se refere à condição de formação de professores (para os vários níveis educacionais e as várias áreas disciplinares e mesmo

1.1. Breve periodização das políticas de formação de professores

A regulação da política de formação de professores pode ser explicada a partir da noção de dependência da trajetória (*path dependence*), conceito do neoinstitucionalismo histórico, corrente da ciência política que parte da premissa de que as preferências dos atores sociais, políticos e econômicos são moldadas por organizações coletivas e instituições que carregam tracos da própria história (IMMERGUT, 2007, p. 173), ou seja, os arranjos institucionais anteriores influenciam a estruturação das políticas públicas subsequentes (MARQUES, 2015, p. 663).

No período Imperial, embora o direito à educação não tenha sido previsto expressamente na Constituição outorgada de 1824, o delineamento da educação como direito do cidadão e dever do Estado pode ser extraído do art. 179, no plano dos direitos e garantias civis:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte [...]

XXXII. A Instrução primária, e gratuita a todos os Cidadãos.

XXXIII. Collegios, e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Letras, e Artes.

Entretanto, é importante considerar que uma das características do constitucionalismo imperial “é o abismo entre a abstração normativa e a realidade institucional de então” (SARLET, 2015, p. 30), sobretudo por conta de valores inconciliáveis³⁹. No contexto da Constituição de 1824, a educação ficava a cargo da família e da igreja (MALISKA, 2001, p. 21).

Deve ser destacada a edição da Lei Geral de 15 de outubro de 1827, que determinava a criação de “escolas de primeiras letras”, que além da formação para a instrução primária

com as orientações mais integradoras das normas vigentes quanto à relação ‘formação disciplinar – formação para a docência’ ainda se verifica prevalência do modelo consagrado no início do século XX: o esquema de superioridade dos conhecimentos disciplinares sobre os conhecimentos didáticos e metodológicos de ensino, sendo o processo formativo vigente fragmentado em disciplinas estanques, sem interlocuções transversais” (GATTI, 2013, p. 96).

³⁹ A Constituição de 1824, parcialmente influenciada pelos valores liberais da revolução francesa, apresentava valores inconciliáveis: “liberdade e escravidão, unidade religiosa e garantia das demais religiões, doméstico ou partícular, sem forma alguma exterior de templo, enfim, uma roupagem liberal em um regime conservador” (MALISKA, 2001, p. 22).

contribuíram para a formação de professores⁴⁰. Nessas escolas, os professores seriam contratados mediante exames⁴¹.

No arranjo instituído pela Lei de 1827, a responsabilidade pela educação primária foi direcionada às províncias “enquanto o poder central concentrou a maioria dos seus esforços – que não foram tantos assim, diga-se de passagem – no ensino superior” (ABRUCIO, 2010, p. 55), tendência seguida nos arranjos jurídico-institucionais posteriores.

Foi prevista a criação de universidades para o ensino de Ciência, Belas Letras e Artes, porém, as primeiras universidades só foram estabelecidas no século XX. Foi privilegiada a formação para o preenchimento de quadros da administração e da política, o que pode ser demonstrado pela instituição de dois cursos jurídicos em 1827 (Faculdade de Direito de Olinda e Faculdade de Direito de São Paulo): “apesar da existência de cursos de Medicina, Engenharia e Artes, que as antecederam, as faculdades de Direito lograram uma supremacia na formação de quadros superiores do Império” (ROMANELLI, 2014, p. 40).

Ademais, com o Ato Adicional de 1834, foi delegada às províncias a regulamentação da educação primária e ao poder central a regulamentação das faculdades de medicina e direito, bem como das demais academias existentes⁴².

Com efeito, a lei ampliou a omissão do Estado no tocante à instrução primária (SAVIANI, 2017) e instituiu a coexistência de dois sistemas educacionais (federal e provincial) desarticulados: “enquanto para o ensino federal faltava o apoio das escolas

⁴⁰ Foi previsto na lei de 15 de outubro de 1827 que todas as localidades mais populosas teriam escolas de primeiras letras (“Art. 1º Em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos, haverão as escolas de primeiras letras que forem necessárias”). Nessas escolas também seria privilegiada a adoção do “método mútuo” (Art. 4º As escolas serão de ensino mutuo nas capitais das províncias; e o serão também nas cidades, vilas e lugares populosos delas, em que for possível estabelecerem-se”). Conforme Saviani (2017), esse método era baseado no exercício do magistério pelos alunos mais adiantados como auxiliares do professor em classes numerosas, o que, de certo modo, foi uma maneira de formar professores. Também foi indicado na lei de 1827 que “os professores que não tiverem a necessária instrução deste ensino irão instruir-se em curto prazo e à custa de seus ordenados nas escolas da Capital” (art. 5º). Da mesma forma que a lei de 15 de outubro de 1827, a lei de 15 de outubro de 1827 também apresentava pontos de difícil conciliação: além de outras disciplinas, os professores também deveriam lecionar princípios da moral cristã e da doutrina da religião católica” (art 6º).

⁴¹ “Art 7º Os que pretenderem ser providos nas cadeiras serão examinados publicamente perante os Presidentes, em Conselho; e estes proverão o que for julgado mais digno e darão parte ao Governo para sua legal nomeação [...] Art 12º As mestras, além do declarado no art. 6º, com exclusão das noções de geometria e limitando a instrução da aritmética só as suas quatro operações, ensinarão também as prendas que servem á economia domestica; e serão nomeadas pelos Presidentes em Conselho, aquelas mulheres, que sendo brasileiras e de reconhecida honestidade, se mostrarem com mais conhecimentos nos exames feitos na forma do art. 7º”.

⁴² Conforme o art. 10, caberia às províncias legislar : “§ 2º Sobre instrução publica e estabelecimentos próprios a promove-la, não compreendendo as faculdades de Medicina, os Cursos Jurídicos, Academias atualmente existentes e outros quaisquer estabelecimentos de instrução que para o futuro forem criados por lei geral”.

primárias e secundárias, o ensino provincial carecia do complemento das escolas superiores” (SIFUENTES, 2009, p. 93). Também eram poucos os estabelecimentos de ensino primário e a maioria dos colégios secundários eram particulares, o que reforçou o caráter classista do ensino (ROMANELLI, 2014, p. 41).

Ou seja, o esquema estabelecido não é muito diferente da situação atual: além de um sistema de ensino desarticulado, os esforços diretos e os recursos da União foram mais direcionados, proporcionalmente, para a Educação Superior:

o arranjo intergovernamental do Império produziu um modelo favorecedor da elite social, dada a primazia do ensino superior, visão bastante diferente, por exemplo, daquela propugnada no século XIX pela Argentina do presidente Sarmiento, que preferiu antes disseminar a instrução a todos para fortalecer a cidadania. Daí nasceu uma situação bastante *sui generis* no Brasil: no campo educacional foi constituída, desde as origens do país, uma coalizão mais forte em prol das universidades do que aquela vinculada à expansão da educação básica. O fenômeno deitou raízes em nossa história, com efeitos que só começaram efetivamente a ser combatidos, no sentido da universalização da educação, com a Constituição de 1988 (ABRUCIO, 2010, p. 53).

Vale notar que as primeiras escolas normais, destinadas à formação de professores para as séries iniciais, só foram instituídas após o Ato Adicional de 1834, de modo que foram estabelecidas pelas províncias (TANURI, 2000, p. 63). A primeira Escola Normal brasileira foi criada em Niterói, em 1835⁴³, porém, as Escolas Normais tiveram um desenvolvimento “mais acelerado” no período republicano: “em 1949, eram elas, ao todo, 540, espalhadas por todo o território nacional” (ROMANELLI, 2014, p. 168).

A partir do período republicano, pode ser feita uma periodização que, como propõe Almeida (2016, p. 3), compreende três fases: (i) “as escolas graduadas e o ideário do Iluminismo republicano” (1890 a 1931), etapa na qual pode ser destacada a formação de professores pelas escolas normais; (ii) “regulamentação nacional do ensino e ideário pedagógico inovador” (1931 a 1961), período no qual foi promulgada a primeira LDB, e (iii) “unificação

⁴³ As primeiras escolas normais eram “instituições de caráter precário que abriam ou fechavam em função de decisões políticas nem sempre acertadas [...] ministravam um tipo de ensino elementar, mais propriamente voltado para aquilo que se deveria ensinar no curso primário do que para um aprofundamento de estudos e uma real formação profissional” (ALMEIDA, 2016, p. 53).

normativa da educação nacional e a concepção produtivista da escola”, (1961 a 1996), compreendido entre a Lei nº 4.024/1961 (LDB/1961) até a promulgação da Lei nº 9.394/1996 (LDB/1996).

A Constituição de 1891 instituiu o federalismo e consagrou a descentralização do ensino laico nos estabelecimentos públicos⁴⁴. Foi estabelecida a competência privativa do Congresso Nacional para legislar sobre ensino superior (art. 34, § 30) e a competência não privativa do Congresso Nacional para criar instituições de ensino superior e secundários nos Estados e no Distrito Federal (art. 35, § 3º e § 4º). Como consequência, a competência para legislar e organizar educação primária e a educação profissional, que “compreendia principalmente escolas normais (de nível médio) para moças e escola técnica para rapazes” (ROMANELLI, 2014, p. 42) foi conferida aos Estados.

Como lembra Abrucio (2010, p. 44), a margem de autonomia conferida aos estados sem um projeto nacional “atrasou a adoção de ações nacionais de bem-estar social e produziu uma enorme heterogeneidade de políticas públicas pelo país – na verdade, poucos governos estaduais expandiram as políticas sociais, como revela bem a área educacional”.

Para Romanelli (2014, p. 42), o quadro estabelecido pela Constituição da República de 1891 consagrou o sistema dual de ensino estabelecido no Império e oficializou a distância “entre a educação da classe dominante (escolas secundárias acadêmicas e escolas superiores) e a educação do povo (escola primária e escola profissional)”.

Com a criação das primeiras universidades, na década de 1930, a obtenção da licenciatura para as séries secundárias passou a ser obtida após o bacharelado, no “modelo 3+1”, consistente em três anos da especialidade mais um de disciplinas da área de educação, estendido ao curso de Pedagogia, regulamentado em 1939, destinado à formação de bacharéis especialistas em educação e, secundariamente, à formação de docentes para as escolas normais (GATTI, et. al., 2009, p. 37). É importante notar que essa estrutura é mantida até hoje nos currículos dos cursos de licenciatura.

⁴⁴ “Art. 72. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] § 6º Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos”.

Vale destacar que na década de 1930 também foi criado o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública (Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930), voltado para o exercício das atribuições do Governo Federal em matéria de educação. Anteriormente, essa atribuição era da Secretaria da Justiça e Negócios Interiores (NUNES; BARROSO; FERNANDES, 2008, p. 4). No ano seguinte, mediante o Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931, foi estabelecido o Conselho Nacional de Educação⁴⁵.

Como lembra Ribeiro (2009, p. 191), o período pré-revolução de 1930 “foi fértil em reformas educacionais voltadas a estabelecer a estrutura e o funcionamento dos ensinos nos níveis básicos e superior”. Deve ser destacada a criação da Associação Brasileira de Educação, composta por renomados educadores, “que impulsionou o movimento renovador da educação, premonitório ao Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932) em favor do ensino fundamental público, laico, gratuito e obrigatório” (RIBEIRO, 2009, p. 190).

No Governo Vargas, a partir da incorporação dos ideais modernistas do Manifesto dos Pioneiros da Nova Educação de 1932, foi instituído o primeiro projeto educacional abrangente para o país. É necessário ressaltar que propósito imediato do manifesto era influenciar a Assembléia Nacional Constituinte de 1933, a fim de que incluísse na nova constituição o direito individual à educação como dever do Estado e instituir uma organização sistêmica da educação nacional (BUCCI; GOMES, 2017, p. 280).

Com a absorção dos ideais do manifesto dos pioneiros na Constituição Federal de 1934, foi introduzido um capítulo dedicado à educação, que a passou a ser prevista como um direito⁴⁶, o que foi mantido ou ampliado nas constituições posteriores. Como já mencionado, a Constituição de 1934 também dedicava um título à família, educação e cultura (Título V) e previa a figura do Plano Nacional de Educação⁴⁷, que deveria ser elaborado pelo Conselho Nacional de Educação e aprovado pelo Poder Legislativo (art. 152).

⁴⁵ Ver Capítulo 3.

⁴⁶ Art. 149. A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.

⁴⁷ Art. 150 - Compete à União: a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País [...]Parágrafo único - O plano nacional de educação constante de lei federal, nos termos dos arts. 5º, nº XIV, e 39, nº 8, letras a e e, só se poderá renovar em prazos determinados, e obedecerá às seguintes normas: **a)** ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos; **b)** tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível; **c)** liberdade de ensino em todos os graus e

É importante registrar que nas disposições transitórias da Constituição de 1934 foram estendidos aos professores nomeados por concursos algumas das garantias conferidas aos juízes (inamovibilidade, vitaliciedade)⁴⁸. A Constituição de 1934 também foi a primeira a estabelecer a aplicação mínima de recursos aos sistemas educacionais⁴⁹.

A Constituição de 1937, de natureza autoritária, instituída no período do governo Vargas denominado “Estado Novo” (1937-1945) estabeleceu restrições aos direitos fundamentais e suas garantias, porém, como adverte Sifuentes (2009, p. 112), manteve a previsão da obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário (art. 130). Entretanto, cabe salientar que “o Governo Federal legislou como quis, inclusive na área educacional” (RIBEIRO, 2009, p. 195), por conta das atribuições atribuídas pelo art. 180⁵⁰.

Ribeiro (2009, p. 195) destaca que na Constituição de 1937 foi enfatizada a educação física e o ensino cívico (arts. 131 e 132) e também privilegiado o ensino particular, na medida em que foi reservado ao Estado “a função suplementar” (art. 125). Ao governo federal cabia somente a prerrogativa de “estabelecer as bases e determinar o marco da educação nacional” (artigo 15, inciso IX). Ou seja, cabia formalmente ao governo apenas “remediar as deficiências e lacunas do ensino privado” (BUCCI; GOMES, 2017, p. 280).

Como anota Nina Ranieri (2009, p. 294), outro retrocesso trazido pela Constituição de 1937 “foi a supressão da organização federativa dos sistemas, tal como prevista em 1934, da vinculação de receitas tributárias para sua manutenção” (arts. 15, IX e 16, XXIV).

ramos, observadas as prescrições da legislação federal e da estadual; d) ensino, nos estabelecimentos particulares, ministrado no idioma pátrio, salvo o de línguas estrangeiras; e) limitação da matrícula à capacidade didática do estabelecimento e seleção por meio de provas de inteligência e aproveitamento, ou por processos objetivos apropriados à finalidade do curso; f) reconhecimento dos estabelecimentos particulares de ensino somente quando assegurarem a seus professores a estabilidade, enquanto bem servirem, e uma remuneração condigna.

⁴⁸ Art. 158 - É vedada a dispensa do concurso de títulos e provas no provimento dos cargos do magistério oficial, bem como, em qualquer curso, a de provas escolares de habilitação, determinadas em lei ou regulamento [...] § 2º - Aos professores nomeados por concurso para os institutos oficiais cabem as garantias de vitaliciedade e de inamovibilidade nos cargos, sem prejuízo do disposto no Título VII. Em casos de extinção da cadeira, será o professor aproveitado na regência de outra, em que se mostre habilitado.

⁴⁹ Art. 156 - A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos. Parágrafo único - Para a realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará no mínimo, vinte por cento das cotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual.

⁵⁰ Art. 180 - Enquanto não se reunir o Parlamento nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União.

Também cabe destacar que a Constituição de 1937 previa no art 129 que o ensino profissional⁵¹, destinado às classes menos favorecidas, era o primeiro dever do Estado, o que pode ter contribuído para a difusão de uma percepção negativa de práticas educativas ligadas à atividade profissional.

Foi elaborado um projeto de lei de um Plano Nacional de Educação em 1937, porém o plano não foi aprovado. Durante o Estado Novo, também foi convocada uma Conferência Nacional de Educação para discussão da proposta de um Código Nacional de Educação, porém, a ideia não vingou (BUCCI; GOMES, 2017, p. 280).

Na década de 1940, foi editada a Lei Orgânica do Ensino Normal (Decreto-Lei nº 8.530, de 2 de janeiro de 1946), que instituiu “três tipos de estabelecimentos de ensino normal”: o curso normal regional, a escola normal e o instituto de educação (art. 4º). Foi indicado como finalidade do ensino normal “1. Prover à formação do pessoal docente necessário às escolas primárias; 2. Habilitar administradores escolares destinados às mesmas escolas e 3. Desenvolver e propagar os conhecimentos e técnicas relativas à educação da infância” (art. 1º).

Enquanto os cursos normais eram destinados à formação de professores para o ensino primário, os Institutos de educação eram destinados à especialização dos professores e à habilitação para administração escolar (ROMANELLI, 2014, p. 168). Esses institutos, mais tarde incorporados às universidades (GATTI, 2009, p. 37), buscavam incorporar uma formação de caráter científico, um dos pressupostos dos cursos de pedagogia (SAVIANI, 2000, p. 146).

Como lembram Bucci e Gomes (2017, p. 281), a situação do planejamento educacional permaneceu basicamente a mesma no período imediatamente posterior ao Estado Novo: apesar de terem sido retomadas as discussões sobre a elaboração de um plano nacional, a educação não foi incluída no planejamento pretendido pelo Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia) do governo Dutra. No segundo governo Vargas (1951-1954) também não foram promovidas alterações substanciais.

⁵¹ A ênfase no desenvolvimento da educação profissional converge com interesse do governo Vargas na industrialização do país: “daí a edição da Lei Orgânica do Ensino Industrial, com o objetivo de preparar mão de obra fabril qualificada, e a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial-SENAI, subordinado ao Ministério da Educação, mas sob a direção da Confederação Nacional da Indústria-CNI, dada a aproximação entre o governo e a burguesia industrial desde a derrota da Revolução Paulista de 1932” (RANIERI, 2009, p. 294).

Na Constituição de 1946, foi mantida a reserva de recursos à educação⁵². Além de ter “concebido o planejamento e a regulamentação da educação como atividades separadas, foi a primeira a declarar expressamente que o dever de cooperação do Governo Federal com os governos subnacionais em relação a seus sistemas educacionais deveria ser na forma de assistência financeira” (BUCCI; GOMES, 2017, p. 281).

Também pode ser destacada a previsão da edição de uma lei que disciplinasse as “diretrizes e bases da educação nacional” (art. 5º, inciso XV, ‘d’). Entretanto, a primeira “Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional” somente foi aprovada em 1961 (Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961).

Na LDB de 1961 foi prevista a formação de docentes para o ensino primário em escola normal de grau secundário (art. 52) e nos institutos de educação, além da formação normal, deveriam ser ofertados cursos de especialização, de administração escolar e de aperfeiçoamento (art. 55). Já a formação de professores para o ensino médio, deveria ser realizada nas faculdades de filosofia, ciências e letras, enquanto que a formação de professores de disciplinas específicas de ensino médio técnico realizada em cursos especiais de educação técnica (art. 59).

No regime militar, foi suprimida na Constituição de 1967 a aplicação de percentuais mínimos na educação, porém, foram mantidos a maior parte das disposições da Constituição de 1946 e inseridos outros pontos, “como a extensão do ensino primário dos sete aos quatorze anos nos estabelecimentos oficiais e a gratuidade do ensino oficial posterior ao primário, para os que não tivessem recurso e demonstrassem aproveitamento” (SIFUENTES, 2009, p. 123).

Ainda que tenha sido estabelecida uma maior preocupação com a promoção de um federalismo cooperativo, “o que houve de fato, ao longo do período, foi um crescimento da atuação nacional por parte do governo federal, tanto do plano normativo como na capacidade de mobilizar fundos públicos” (ABRUCIO, 2010, p. 55). Entretanto, como pontua Abrucio, a tendência à nacionalização da política não provocou uma alteração significativa no rumo

⁵² **Art. 169** - Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

das ações do Estado: “a União continuou predominantemente uma instância cujo esforço maior concentrava-se no âmbito universitário” (ABRUCIO, 2010, p. 56).

A partir da década de 1970, sobretudo por conta da reforma universitária de 1968, as faculdades de pedagogia se voltaram para a pesquisa e formação de bacharéis para o mercado, sendo enfatizado um modelo de formação disciplinar⁵³. Entretanto, os cursos superiores se distanciaram ainda mais das formações específicas para a prática docente. Até hoje, poucas inovações são verificáveis no processo formativo de professores. Disciplinas relativas à Didática, Metodologias e Práticas de Ensino, são pouco contempladas nos currículos dos programas de licenciatura (GATTI, 2015, p. 237).

No ano de 1986, o então Conselho Federal de Educação, por meio do Parecer nº 161/1986, que tinha como objeto a reformulação do Curso de Pedagogia, permitiu que nesse curso também fossem formados docentes para as séries iniciais (1º a 4º séries do ensino fundamental) (GATTI, et. al., 2009, p. 40).

Também deve ser destacada a criação dos Centros Específicos de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério (Cefams), que se expandiram no país até o início da década de 1990 “por indução do governo federal” (GATTI et. al., 2009, p. 39). O curso de nível médio era em tempo integral e o currículo era direcionado para as práticas de ensino.

O modelo instituído por meio da criação Cefams é reflexo da concepção tecnocrática, fortalecida pela perspectiva nacional desenvolvimentista difundida no regime militar. Nesse período, “o protagonismo no planejamento educacional transferiu-se dos educadores para os técnicos, o que se expressou na subordinação do Ministério da Educação (MEC) ao Ministério do Planejamento” (SAVIANI, 2014, p. 78). Assim, as ações governamentais eram fundadas na perspectiva de uma educação tecnicista, voltada para a formação de mão de obra (SIFUENTES, 2009, p. 121).

⁵³ Como anota Abrucio, entre o final da década de 1960 e o início dos anos 1970, “em decorrência da reforma universitária ocorrida no país, que consolidava um sistema de pós-graduação, as universidades, principalmente as públicas e as de melhor qualidade, voltaram-se à pesquisa e à formação de bacharéis para o mercado. As faculdades de pedagogia, por sua vez, ampliaram o escopo da formação, congregando um conjunto maior de atividades na área educacional, sobretudo no campo da gestão, e procuraram se estabelecer principalmente como produtoras de reflexão e pesquisa. Isso produziu, sem dúvida, uma identidade mais clara desse campo acadêmico – o que tem seu efeito positivo –, mas distanciou a universidade da realidade escolar, sobretudo no que se refere ao fornecimento e ao acompanhamento dos quadros docentes” (2016, p. 12)

Após o regime autoritário, a educação foi reconhecida na Constituição de 1988 como um direito público subjetivo (art. 208, § 1º) e foi editada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDB- Lei nº 9.394/1996).

Na nova LDB, foram inseridas alterações tanto para as instituições de ensino como para o currículo dos cursos formadores. Embora os Cefams tenham representado um avanço na formação prática da docência, a LDB de 1996 direcionou a formação docente para o nível superior, o que impôs a extinção desses centros de formação. Acreditava-se que o aumento de escolaridade traria mais qualidade à educação básica (GATTI; BARRETO, 2009, p. 39). De modo geral, os programas governamentais de formação de professores no Brasil são focalizados e centrados na instrução formal e certificação dos professores.

Entretanto, o aumento do acesso à formação inicial não garantiu maior qualidade da educação. Conforme dados do Censo da Educação de 2016, 77,5% dos professores que atuam na educação básica possuem nível superior completo, dos quais 90 % foram formados em cursos de licenciatura (INEP, 2016).

Assim, o cerne da questão não é a falta de instrução formal, mas sim a precariedade do modelo de formação de professores adotado no Brasil, agravada pelo arranjo institucional do federalismo educacional brasileiro e pela demora em articular um Sistema Nacional de Educação.

Ademais, como anotam Bucci e Gomes (2017, p. 285), o planejamento educacional no Brasil, assim como a legislação correspondente, é marcado por discontinuidades recorrentes, sendo que as iniciativas de planejamento da educação no país até o início dos anos 2000 foram encerradas antes que pudessem ganhar consistência ou alcançar um funcionamento verdadeiramente sistêmico: “ainda hoje, as políticas de educação no Brasil não estão livres de sofrer mudanças abruptas, ou de outra forma serem revertidas por distúrbios políticos” (BUCCI; GOMES, p. 285).

Como veremos, o cipoal normativo que conforma a formação dos profissionais do magistério, e a dificuldade em estabelecer consensos acerca do perfil de formação docente também são óbices para que os programas de formação atinjam bons resultados⁵⁴.

⁵⁴ Ver capítulo 3.

1.2. Gargalos no desenho jurídico-institucional da política: a distância entre o quadro normativo ideal e a realidade fática

A Constituição Federal de 1988 reconhece o direito à educação como direito fundamental básico no art. 6º e estabelece o seu conteúdo no Capítulo III (arts. 205 a 214). No art. 205 foram indicados os objetivos, também reiterados pela LDB (art. 2º), que devem nortear qualquer política educacional: (i) o pleno desenvolvimento da pessoa; (ii) seu preparo para o exercício da cidadania e (iii) sua qualificação para o trabalho. Na perspectiva do Direito Constitucional, o direito à educação “é direito fundamental social, é direito individual e também direito difuso e coletivo, de concepção regida pelo conceito de dignidade humana” (RANIERI, 2013, p. 55).

Assim, apesar de a escolha de onde serão destinados os recursos públicos seja politicamente determinada, não pode ser desconsiderado o componente jurídico, delineado na Constituição e nos tratados internacionais ratificados pelo Estado brasileiro (GOTTI, 2012, p.87).

Não se trata mais de “qualquer direito à educação”, mas aquele que atende aos três pilares definidos na Constituição (TAVARES, 2010, p. 780). Nesse passo, as diretrizes curriculares nacionais e qualquer política de valorização do magistério devem ser organizadas com base nesses objetivos⁵⁵.

No regime jurídico estabelecido pela Constituição, a educação básica⁵⁶ é um verdadeiro direito subjetivo público (DUARTE, 2006), conteúdo mínimo (“mínimo existencial”) do direito à educação que deve ser proporcionado regularmente pelo Estado (BARCELLOS, 2011, p. 307; TAVARES, 2010, p. 5) e garantido, inclusive, aos que a ela não tiveram acesso na idade própria (CF, art. 208, inciso).

⁵⁵ É interessante observar que o teor do *caput* do art. 205 também abrange o teor do art. 26 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948: “[...] 2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais [...]”.

⁵⁶ Apenas o ensino fundamental poderia ser compreendido como direito público subjetivo (primeira à nona série do ensino fundamental (art. 32 da LDB/1996). Com as alterações decorrentes da edição da Emenda Constitucional nº 59/2009, a educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio (art. 21 da LDB/1996) passou a ser obrigatória: “art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria [...] § 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo. § 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente”.

Uma das inovações da Constituição de 1988, foi o estabelecimento de um dispositivo relativo aos princípios⁵⁷ do ensino (art. 206), sendo que alguns deles (incisos V, VII e VIII), interpretados de forma sistemática, com outras normas constitucionais, endossam a proteção dos profissionais da educação. Vale frisar que nas Constituições anteriores, os princípios, quando presentes, integravam as regras de organização de níveis e etapas escolares e de deveres estatais específicos (XIMENES, 2014, p. 112).

No tocante aos profissionais do magistério, a legislação educacional e as políticas públicas devem ser compatíveis com o princípio da valorização dos profissionais da educação escolar e com outros princípios gerais⁵⁸, também atrelados à carreira docente: gestão democrática do ensino público, liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber (Tabela 2).

Tabela 2- Princípios Constitucionais atrelados ao magistério

Princípio	Teor	Fundamento
Liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber	Liberdade acadêmica dos professores, fundada, em um sentido mais amplo, no regime geral das liberdades e, especificadamente, no plurismo de ideias e de concepções pedagógicas. A formação dos professores deve ser composta pela diversidade de concepções pedagógicas.	Art. 5º, incisos IX, XIII, XVII, XV e art. 206, incisos II e III, da Constituição Federal de 1988
	Valorização social (plano de carreira e ingresso por	Art. 1º, IV, Art. 170, <i>caput</i> , Art. 206, inciso V

⁵⁷ Conforme a proposta conceitual de Humberto Ávila, diferentemente das regras, que são “normas imediatamente descritivas, primariamente retrospectivas e com pretensão de decidibilidade e abrangência, para cuja aplicação se exige a avaliação da correspondência [...] os princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementariedade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária a sua promoção” (2016, p. 102).

⁵⁸ Por força do princípio da unidade da constituição, não há hierarquia entre as normas da constituição, cabendo ao intérprete a harmonização do conteúdo (BARROSO; BARCELLOS, 2005, p. 301).

Valorização dos profissionais da educação escolar	concurso, condições de trabalho, aposentadoria especial para o magistério da educação básica)	e art. 40, parágrafo 5º, da Constituição Federal de 1988.
	Valorização econômica (piso salarial nacional para os profissionais da educação pública)	Art. 206, incisos V e VIII, da Constituição Federal de 1988.
	Valorização em termos de formação inicial e continuada (XIMENES, 2014, p. 206)	Art. 206, incisos V e VII, da Constituição Federal de 1988.
	Valorização quanto às condições de trabalho por meio de recursos do FUNDEB	Art. 60 da ADCT
Gestão democrática do ensino público	Participação dos professores na gestão das escolas públicas e na definição dos projetos político-pedagógicos das escolas.	Art. 206, inciso VI, da Constituição Federal de 1988.

É importante realçar que o princípio da valorização dos profissionais da educação escolar vai além da valorização econômica do professor. Outra dimensão desse princípio é a valorização social do trabalho docente. O valor social do trabalho é enunciado como fundamento do Estado brasileiro (art. 1º, inciso IV da CF/1988) e também deve conformar a ordem econômica. A valorização social do trabalho, inclusive, prevalece sobre todos os demais valores da economia de mercado (GRAU, 2014, p. 198).

A despeito dos princípios constitucionais⁵⁹ serem claros, uma das dificuldades hermenêuticas na interpretação dos objetivos e princípios do direito fundamental à educação,

⁵⁹ A enunciação de fins gerais é uma continuidade da tradição inaugurada na Constituição de 1934. Apenas a partir da Constituição Federal de 1934 a educação passou a ser prevista como um direito social e dever do Estado (art 149. “A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da

da mesma forma que aos referentes demais Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, é a identificação dos efeitos que devem ser produzidos na realidade (“dever ser”), o que é agravado por duas características dos princípios, mencionadas por Ana Paula de Barcellos: a estrutura linguística e o esforço interpretativo exigido (BARCELLOS, 2011, p. 55).

No tocante à estrutura linguística, “os princípios são mais abstratos que as regras, em geral não descrevem as condições necessárias para sua aplicação e, por isso, mesmo, aplicam-se a um número indeterminado de situações” (BARCELLOS, 2011, p. 55). Já no plano interpretativo, os princípios requerem uma atividade interpretativa mais densa, “não apenas para precisar seu sentido, como também para inferir a solução que ele propõe para o caso” (BARCELLOS, 2011, p. 55).

Também devem ser considerados os confrontos entre princípios, como os que cuidam da separação de poderes e da reserva orçamentária (BARCELLOS, 2010, p. 42), por conta da quantidade limitada de recursos públicos.

Entretanto, há que se considerar que a educação não só é atividade prioritária do Estado⁶⁰, como os diversos compromissos internacionais assumidos formalmente pelo Estado brasileiro, como o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais⁶¹, a Convenção Internacional sobre o Direito das crianças, o Protocolo Adicional à Convenção de Direitos Humanos em Matérias de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e também o Pacto de San José de Costa Rica obrigam os Estados signatários a investirem o máximo dos

solidariedade humana”). Na Constituição de 1937, o direito à educação foi mitigado, uma vez que o ensino gratuito só era destinado aos que não pudessem custear os estudos em instituições particulares (art. 129 – “A infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais”). Na Constituição de 1946, a educação voltou a ser definida como um “direito de todos” (art. 166). A partir da Constituição de 1967, foi prevista a obrigatoriedade do ensino dos sete aos quatorze anos (art. 168, parágrafo 3º, inciso III).

⁶⁰ A educação é pressuposto para o exercício de outros direitos fundamentais: como o direito à saúde, por exemplo, pode ser exercido plenamente pelo cidadão que não consegue compreender uma prescrição médica? Nesse sentido, como anota Marcos Augusto Maliska, “é a partir da Educação que as opções constantes da Constituição são internalizadas e reproduzidas nas práticas sociais. Não se tem uma sociedade tolerante, solidária, com senso de responsabilidade social e ambiental, se no processo de formação das pessoas, que vem desde a infância, essas opções não são internalizadas por práticas cotidianas, que se assumam como algo inerente ao viver. Portanto, a nossa democracia depende não apenas de uma universalização do acesso à educação, mas também de uma educação que crie as bases para uma sociedade democrática, que respeite a diversidade, que reproduza as opções da Constituição constantes de seu preâmbulo e de seus principais princípios” (MALISKA, 2010, p. 799).

⁶¹ 24.01.1992

recursos disponíveis e a adotarem medidas legislativas, administrativas e sociais⁶² na promoção dos direitos previstos em seus textos (BARCELLOS, 2010, p. 50; GOTTI, 2012, p. 87; DUARTE; GOTTI, 2016, p. 231).

Ao analisarem o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Duarte e Gotti (2016) constataram que os Estados signatários devem adotar três obrigações: “respeitar”, o que requer que o Estado-parte não prejudique a fruição das liberdades; “proteger”, o que impõe que sejam adotadas medidas para que o Estado-parte previna a violação desses direitos por parte de terceiros e “cumprir”, ligada à dimensão prestacional dos direitos sociais (DUARTE; GOTTI, 2016, p. 229). As autoras registram que para o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Comentário Geral n° 3) o art. 2° do Pacto gera obrigações de “comportamento” e de “resultados”:

Pelas obrigações de ‘comportamento’, os Estados-partes devem assegurar, imediatamente, o exercício dos direitos previstos no Pacto sem discriminação e adotar medidas, em um curto espaço de tempo após a entrada em vigor do Pacto com vistas a dar efetividade às suas obrigações, fazendo uso de todas as medidas legislativas, assim como medidas financeiras, educacionais, administrativas e sociais [...] A obrigação de ‘resultado’ exige duas condutas principais por parte dos Estados-partes: a) implementar progressivamente o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, utilizando o máximo dos recursos disponíveis para esse fim; b) não adotar medidas de caráter deliberadamente regressivo” (DUARTE; GOTTI, 2016, p. 231-232).

Da “obrigação de resultado” podem ser extraídos dois princípios: i) o princípio da implementação progressiva e o ii) princípio da vedação do retrocesso. O primeiro, requer que o Estado crie condições materiais para a fruição dos direitos sociais, enquanto que o princípio da vedação do retrocesso impõe que ao longo da trajetória de efetivação dos direitos sociais não ocorram pioras no seu grau de satisfação.

⁶² “Artigo 2.º 1. Cada um dos Estados Partes no presente Pacto compromete-se a agir, quer com o seu próprio esforço, quer com a assistência e cooperação internacionais, especialmente nos planos econômico e técnico, no máximo dos seus recursos disponíveis, de modo a assegurar progressivamente o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto por todos os meios apropriados, incluindo em particular por meio de medidas legislativas [...]”.

Em função da “obrigação de resultado”, as normas constitucionais e as previsões dos tratados devem ser entendidas como pontos de partida. A promoção concreta do direito social à educação, como a dos demais direitos sociais depende de diversos processos que devem ser criados pelo Estado. Como expõe Ana Paula de Barcellos, “[a] Constituição estabelece conteúdos mínimos e ordens de prioridades, não há dúvida, mas muitas outras escolhas terão de ser tomadas. Essas escolhas e esse equilíbrio serão substancialmente construídos, como não poderia deixar de ser em uma democracia, pelas instâncias democráticas” (BARCELLOS, 2017, p. 38).

Um dos pressupostos da vedação do retrocesso é a de que os princípios constitucionais que disciplinam os direitos fundamentais são concretizados mediante regulamentação infraconstitucional (BARCELLOS, 2011, p. 86). Como anota Duarte (2006, p. 269), um dos desafios das Constituições do Estado Social é conter os abusos causados pela inércia estatal no cumprimento do dever de realizar prestações positivas.

Nessa esteira, para o cumprimento dos objetivos e dos princípios do direito à educação, o Estado deve adotar medidas jurídicas e fáticas (DUARTE, 2016, p. 99). As medidas jurídicas são as condições normativas necessárias para a regulamentação do exercício do direito social enquanto que as medidas fáticas são a distribuição de bens e serviços e a formulação de programas governamentais (construção de escolas e universidades, contratação de professores, aquisição de livros, etc.).

Se por um ângulo, os princípios relativos às liberdades, previstos no art. 206, possuem aplicabilidade imediata, os princípios relacionados à carreira do magistério (v.g. “piso salarial profissional para os profissionais da educação escolar pública, “nos termos da lei federal”) dependem da atividade do legislador ordinário e da elaboração de programas governamentais pelo Poder Executivo⁶³:

Por um lado, a Constituição se dirige ao legislador ordinário estabelecendo, desde logo, restrições, limites, diretrizes, critérios e princípios gerais, além dos meios a serem adotados e de limitações negativas e positivas, a serem

⁶³ Como lembra Carlos Blanco de Moraes, a partir do Estado Social, os Executivos passaram a ser a ser a “instituição mais idónea para dirigir, simultaneamente, operações políticas e administrativas e para enfrentar choques, pressões e exigências que, do meio político e social, convergem sobre o Estado. A rapidez da decisão, a capacidade de improvisação, a especialização de conhecimentos, a coerência institucional e a constância na ação e na liderança transformaram o Governo no centro motriz do poder político” (MORAIS, 1998, p. 77). Ver capítulo 2.

estritamente observados, sob pena de inconstitucionalidade. Por outro lado, previsões como “a garantia do padrão de qualidade” (art. 206, VII) demonstram exíguo condicionamento do legislador ordinário: o que é qualidade, quando e de que maneira será assegurado tal padrão fica a critério do legislador, que dispõe de amplo poder de apreciação dos meios e modos de atingir o objetivo. A única limitação à ação do legislador, neste último exemplom resulta das finalidades da educação expressa no art. 205 (qualidade da educação para formar o indivíduo, o trabalhador e o cidadão) (RANIERI, 2013, p. 69).

Assim, um dos desafios é assegurar o cumprimento efetivo e eficaz das diretrizes constitucionais. Como observa Nina Ranieri (2017, p. 485), um dos métodos que permitem o monitoramento dos progressos na implementação do direito à educação é a O “4-A Scheme”, tabela de indicadores formulada por Katerina Tomasevsky, ex-relatora especial para o Direito à Educação nas Nações Unidas. São indicadas quatro variáveis básicas (disponibilidade-*avaliability*, acessibilidade, admissibilidade e adequação) que dizem respeito às situações concretas que precisam ser criadas pelas ações governamentais.

Posteriormente, essas variáveis foram incorporadas pela Recomendação n° 13 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DESC) da ONU:

1. Disponibilidade Deve haver instituições e programas de ensino em quantidade suficiente dentro do Estado Parte. As condições para o seu trabalho dependem de vários fatores, entre outros, no contexto de desenvolvimento em que operam; por exemplo, instituições e programas provavelmente precisam de edifícios ou outra proteção contra os elementos, instalações sanitárias para ambos os sexos, água potável, professores qualificados com salários competitivos, materiais didáticos, etc. alguns também precisarão de bibliotecas, serviços informáticos, tecnologia da informação, etc.

2. Acessibilidade As instituições e programas educacionais devem ser acessíveis a todos, sem discriminação, dentro do Estado Parte. A acessibilidade consiste em três dimensões que coincidem parcialmente:

2.1. Não discriminação: A educação deve ser acessível a todos, especialmente aos grupos não vulneráveis, de fato e de direito, sem discriminação por nenhum dos motivos proibidos [...];

2.2. Acessibilidade de material: A educação deve ser materialmente disponível, seja pela sua localização geográfica de acesso razoável (por exemplo, uma escola de bairro) ou pela tecnologia moderna (através do acesso a programas de educação a distância);

2.3. Acessibilidade econômica: A educação deve estar disponível para todos. Esta dimensão da acessibilidade é condicionada pelas diferenças na redação do artigo 13, parágrafo 2, relativas ao ensino primário, secundário e superior: enquanto a educação primária deve ser gratuita para todos, os

Estados Partes são solicitados a introduzir gradualmente educação secundária e superior gratuita.

3. Aceitabilidade: A forma e o conteúdo da educação, incluindo programas de estudo e métodos pedagógicos, devem ser aceitáveis (por exemplo, relevantes, adequados culturalmente e de boa qualidade) para os alunos e, quando for o caso, para os pais;

4. Adaptabilidade: A educação deve ter a flexibilidade necessária para se adaptar às necessidades das sociedades e comunidades em transformação e responder às necessidades dos estudantes em contextos culturais e sociais variados.

Para Nina Ranieri (2017, p. 485), a Constituição Federal de 1988 atende plenamente aos critérios do “4-A Scheme”. Entretanto, como pondera a autora, as disposições constitucionais carecem de densificação (RANIERI, 2017, p. 489)

Um dos documentos que contêm definições sobre o conteúdo jurídico da formação de professores, é a Recomendação relativa ao Estatuto do Pessoal Docente (UNESCO, 1998), aprovada na conferência conjunta da OIT e UNESCO em 1966. Conforme Salomão Ximenes (2014, p. 204), o Estatuto do Pessoal Docente é “a mais importante referência normativa para estabelecer o conteúdo amplo dos profissionais da educação escolar”, uma vez que a atividade docente foi definida de forma abrangente, a partir do delineamento (i) da posição social do professor; (ii) das condições de trabalho e (iii) da remuneração e vantagens materiais, em comparação com outras profissões (XIMENES, 2014, p. 205).

Na seção dedicada aos programas de formação docente (UNESCO, 1998) pode ser destacada a recomendação de que além dos fundamentos da educação, sejam desenvolvidos aspectos ligados à prática profissional:

19. O objetivo da formação docente consistirá no desenvolvimento de conhecimentos gerais e cultura pessoal; aptidão para ensinar e educar; compreensão dos princípios fundamentais para o estabelecimento das boas relações humanas dentro e além das fronteiras nacionais; consciência do dever de contribuir tanto pelo ensino quanto pelo exemplo ao desenvolvimento social, cultural e econômico da sociedade.

20. Todo programa de formação docente deverá compreender, essencialmente, os seguintes princípios:

a) estudos gerais;

b) estudo dos elementos fundamentais de filosofia, psicologia e sociologia aplicados à educação assim como o estudo de teoria e história da educação, educação comparada, pedagogia experimental, administração escolar e métodos de ensino nas diversas disciplinas;

c) estudos referentes à disciplina para a qual o futuro professor irá se habilitar;

d) prática de docência e de atividades extracurriculares sob a supervisão de professores plenamente qualificados.

[...]

21. 2) Os programas de formação poderão variar, em certa medida, de acordo com as funções que serão exercidas pelo docente nos diferentes tipos de estabelecimentos, tais como escolas para crianças portadoras de necessidades educacionais especiais, escolas técnicas e/ou profissionais. Nesse último caso, incluir-se-ão no currículo experiências práticas na indústria, no comércio ou na agricultura.

É interessante notar que apesar de as premissas da recomendação da UNESCO serem compatíveis com a concepção abrangente de educação da CF de 1988, as proposições normativas dos Poderes Legislativo e Executivo nem sempre seguem as prescrições do documento. Como veremos, a “prática de docência e de atividades extracurriculares sob a supervisão de professores plenamente qualificados”, por exemplo, não foi aprofundada no quadro normativo que disciplina a formação de professores.

1.3. Gargalos nas diretrizes curriculares nacionais: falta de consenso na definição do conteúdo das diretrizes curriculares

Como visto, a carreira do magistério possui um quadro normativo, de estatura constitucional, que direciona as escolhas políticas. Entretanto, a promoção concreta dessas normas, por meio de normas legais e infralegais, se dá em uma arena de disputas, na qual são confrontadas diferentes concepções pedagógicas e institucionais sobre as políticas educacionais, o que pode ser expresso pelo aparente conflito entre abordagens que propõem políticas educacionais fundadas na busca pelo crescimento econômico e outras que contemplam a educação em um sentido mais amplo, vinculada ao pleno desenvolvimento da pessoa.

Ao analisar o princípio constitucional do padrão de qualidade do ensino, Salomão Barros Ximenes (2014) observou que uma das dificuldades na definição do conceito de “qualidade do ensino” decorre não só da polissemia de sentidos da expressão, como do fato de que a definição do conteúdo jurídico do princípio não é “axiologicamente neutra”⁶⁴ (XIMENES, 2014, p. 135-141), pressupostos que também devem ser adotados na abordagem do princípio da valorização dos profissionais da educação escolar.

Como explica Ball, desde a década de 1970 as políticas educacionais têm sido orientadas para mudanças na formação de professores e nas técnicas de aprendizado, tendo

⁶⁴ “Reconectar o direito educacional e, especificamente, a dimensão da qualidade do ensino, às pretensões normativas amplas dos direitos humanos no campo educacional requer a adoção de uma determinada concepção de direito que favoreça, em um primeiro momento, o fortalecimento de uma agenda distributiva, ainda que limitada, do Estado Social [...]” (XIMENES, 2014, p. 140).

como pano de fundo as instituições educacionais e suas relações com a economia, com as tecnologias da informação e comunicação (TIC) e com a competitividade econômica internacional (BALL, 2008, p. 7)⁶⁵, sobretudo pela influencia de organismos internacionais como OCDE e Banco Mundial⁶⁶ (BALL, 2008, p. 32-35).

Nessa linha, Salomão Ximenes (2014, p. 62) observa que, no âmbito internacional, não são os órgãos com mandatos em matéria de direitos humanos os que mais influenciam a formulação das políticas educacionais dos países em desenvolvimento: “a maior influência é identificada nas orientações e políticas de órgãos de desenvolvimento econômico e social, como a OCDE, o FMI e o Banco Mundial. Esse último, por exemplo, vem tendo papel de destaque na agenda do movimento de Educação para Todos, desde seu início em 1990”.

Na perspectiva do Banco Mundial, a educação é um instrumento para a promoção do desenvolvimento econômico, aumento da produtividade e competitividade no contexto da globalização (BALL, 2008, p. 1, GOMES, 2009, p. 126, TOMMASI, 2009, p. 195).

Já a OCDE desempenha um papel consultivo para os formuladores de políticas educacionais, por meio de pesquisas de avaliação de ações e programas (análises comparativas, estatísticas e avaliações temáticas, etc.). Podem ser destacados o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), mecanismo de avaliação trienal, voltado para a avaliação de aprendizagem dos estudantes, e o relatório “Education at a Glance”,

⁶⁵ “Policies are contested, interpreted and enacted in a variety of arenas of practice and the rhetorics, texts and meanings of policy makers do not always translate directly and obviously into institutional practices. They are inflected, mediated, resisted and misunderstood, or in some cases simply prove unworkable. It is also important not to overestimate the logical rationality of policy. Policy strategies, Acts, guidelines and initiatives are often messy, contradictory, confused and unclear. I often write about education policy as education reform, as though they were the same thing. In a sense education policy has always been about reform, about doing things differently, about change and improvement. Policy is an enlightenment concept, it is about progress, it is about moving from the inadequacies of the present to some future state of perfection where everything works well and works as it should. Since the 1970s the current phase of education policy has been about ‘radical’ change (an overused but significant term here), about changing the principles on which education has functioned previously, for example, unsettling the welfare state ‘settlement’ of which comprehensive education was a part. Reform in this period is not just about changing the way things are organised or done; it is about changing teachers and learning, and educational institutions and their relations to the economy (and to information and communications technology [ICT]) and to international economic competitiveness. It is about rethinking, or ‘reimagining’, education. When the term ‘education reform’ is used it is to this sort of conception of policy change to which I refer. However, one of the simple but important points repeated several times in the text is that when we focus our attention on change, or reform, we must not lose sight of what stays the same, the continuities of and in policy.” (BALL, 2008, p. 7-8)

⁶⁶ Para Ball, o aumento da influência do Banco Mundial pode ser explicado pelas crises econômicas na África subsaariana e na América Latina na década de 1980, que permitiram ao órgão a imposição de programas de ajuste estrutural como condição para empréstimos, baseadas no fomento à criação de instituições educacionais privadas (BALL, 2008, p. 32).

publicação anual que leva em conta o investimento em educação, a organização das escolas e o acesso à educação. Por meio de seus estudos, a OCDE dissemina políticas específicas que favoreceram o crescimento econômico (BALL, 2008, p. 34).

Algumas abordagens, porém, consideram que o enfoque de órgãos como Banco Mundial e OCDE e as diretrizes de movimentos vinculados à segmentos empresariais, centradas na formação de professores, ao subordinarem as políticas educacionais ao crescimento econômico, deixam de lado questões primordiais, como planos de carreira, condições de trabalho e salário inicial atraentes, e direcionam a falta de êxito das políticas educacionais para a figura do professor:

[...] Segundo seus vocalizadores [formadores de opinião e fundações do movimento empresarial], os professores tem baixíssima formação, não sabem ensinar e isso precisa mudar. Obviamente, é possível avançar e muito na formação dos docentes, porém é revelador a escolha por pinçar essa política em detrimento de toda a agenda da valorização do magistério. O foco na formação dos professores responsabiliza essencialmente o docente pelo fracasso do seu trabalho, pois ele permanecerá alijado dos demais elementos que compõem o conjunto das condições de trabalho necessárias para o exercício digno do magistério, o que é imprescindível para a realização bem-sucedida do processo de ensino-aprendizagem. Em outras palavras, não adianta a melhor política de formação de professores se as escolas permanecerem precárias, as salas continuarem superlotadas e os salários resistirem em ser absurdamente baixos (CARA, 2017).

Na mesma linha, Rosa María Torres menciona que as diretrizes do Banco Mundial para as políticas educacionais são feitas por economistas, de modo que “a relação custo-benefício e a taxa de retorno constituem as categorias centrais a partir das quais se define a tarefa educativa, as prioridades de investimento (níveis educativos e fatores de produção a considerar), os rendimentos e a própria qualidade” (TORRES, 2009, p. 138). Nessa perspectiva, os professores seriam pouco ouvidos na definição das políticas educacionais e o conhecimento e as discussões pedagógicas vistos como meros tecnicismos (TORRES, 2009, p. 139).

Torres (2009) também indicou que a visão do Banco Mundial sobre políticas docentes na década de 1990 enfatiza a capacitação em serviço e o treinamento de

professores, em detrimento da formação inicial; concebe a formação de forma isolada de outros elementos sociais e econômicos; enfatiza a utilização de programas de educação a distância e pretere estratégias voltadas para o incremento salarial dos professores⁶⁷. Outra característica das propostas do Banco Mundial, como aponta Coraggio (2009), é a preferência pela focalização de políticas sociais que embora não seja por si só uma característica negativa, contribui para um esvaziamento da noção do direito à educação enquanto direito universal.

Em um dos principais estudos sobre a carreira do magistério financiado pelo Banco Mundial, a despeito de de ter sido reconhecida a baixa atratividade econômica da carreira docente nos países latinos (BRUNS; LUQUE, 2013, p. 8), foi citado que a carreira docente nesses países possui outros atributos não pecuniários, como “estabilidade de emprego”, “férias longas”, “benefícios de saúde e aposentadoria relativamente generosos” e “uma jornada de trabalho oficial curta e ‘favorável à família’” (BRUNS; LUQUE, p. 11). Na visão dos pesquisadores do Banco Mundial, políticas que tenham como eixo o aumento salarial além de ineficazes, podem servir de incentivo para a baixa produtividade do professor:

[...] Aumentos salariais gerais — politicamente populares e fáceis de implementar — têm o potencial de empurrar a curva de oferta de professores mais para fora. Mas são ineficientes. Para a mesma despesa fiscal, sistemas escolares podem alcançar mais qualidade elevando os salários médios por meio de uma escala salarial diferenciada de acordo com o desempenho. Isso evita remuneração excessiva para professores de baixo desempenho, pode reduzir os passivos gerais das aposentadorias e cria incentivos mais sólidos para as pessoas mais talentosas. As duas principais estratégias para recompensas financeiras diferenciadas são reformas no plano de carreira e pagamento de bonificações. Reformas no plano de carreira tipicamente fazem promoções permanentes de acordo com as competências e o desempenho dos professores e não com base na antiguidade. Elas também expandem diferenças salariais entre diferentes séries. O número de países da América Latina e do Caribe que implementaram reformas no plano de carreira é pequeno, mas crescente.

⁶⁷ “O Banco Mundial insiste em que o incremento do salário docente, por si só, não tem incidência sobre o rendimento escolar. O argumento- enganoso, já que nenhum insumo por si mesmo, e de maneira isolada, tem efeito sobre esse rendimento- foi levado ao limite, sendo que em muitos casos uma condição para a negociação dos empréstimos do Banco Mundial com os países era não rever os salários” (TORRES, 2009, p. 166)

Embora seja difícil avaliar essas reformas rigorosamente, uma vez que são quase sempre implementadas em todo o sistema, por analogia com outras ocupações, é provável que as reformas no plano de carreira tenham efeitos de seleção mais poderosos sobre quem ensina do que o pagamento de bonificações. As reformas no plano de carreira indicam uma estrutura permanente e cumulativa de recompensas por alto desempenho, têm implicações atraentes para a aposentadoria e são obtidas por professores individualmente.

Ademais, foi indicado no estudo que os professores seriam meros facilitadores do processo de aprendizagem. Assim, nessa perspectiva, a interação professor-aluno não seria o ponto central na transmissão de conhecimento, uma vez que os professores não seriam a única fonte de informação e conhecimento disponível para os alunos: “o principal papel dos professores hoje é equipar alunos para buscar, analisar e efetivamente usar grandes quantidades de informações que estão prontamente disponíveis na internet” (BRUNS; LUQUE, 2016, p. 50).

A responsabilização do professor foi enfatizada pelo Banco Mundial em um relatório publicado em novembro de 2017, denominado “um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil”, no qual o Banco Mundial enfatiza que o fator que mais contribui para a falta de êxito da política educacional brasileira é “a baixa qualidade dos professores”. Apesar de ser mencionada a falta de atratividade da carreira docente, também é questionada a necessidade de ações governamentais de valorização econômica do professor:

[...] 113. [...] professores e os militares, possuem benefícios previdenciários especiais, de difícil justificativa e não mais sustentáveis.[...]178. A baixa qualidade dos professores é o principal fator restringindo a qualidade da educação. O magistério permanece uma profissão desprestigiada. Os requisitos para ingresso em cursos de licenciatura são fracos e a formação é de baixa qualidade. É além da pouca seletividade na contratação de professores para os sistemas educacionais estaduais e municipais, os salários não são vinculados do desempenho [...] 179. O piso salarial dos professores brasileiros está em linha com o que é pago em outros países com com renda per capita similar. No entanto, os salários dos professores no Brasil aumentam rapidamente após o início da

carreira [...] Essa evolução supera significativamente a maioria dos países no mundo. Além disso, vale destacar que os professores brasileiros têm direito a planos previdenciários relativamente generosos quando comparado a outros países da OCDE [...] Essa generosidade dos benefícios é muito superior aos padrões internacionais. Enquanto professores do ensino básico recebem salários equivalente em linha com países de renda similar, os salários dos professores universitários parecem estar acima de vários países com renda per capita maior. [...] 182. A ineficiência dos ensinamentos fundamental e médio está principalmente relacionada ao número excessivo de professores. Aproximadamente 39% da ineficiência dos gastos brasileiros com educação estão associados às baixas razões aluno-professor [...] 183. Também é possível aumentar a eficiência fazendo com que os professores dediquem mais tempo a atividades em sala de aula e reduzindo o absenteísmo (BANCO MUNDIAL, 2017)

Com efeito, a perspectiva do Banco Mundial desconsidera que a profissionalização⁶⁸ e a valorização da carreira docente vão além do aspecto formativo, sendo indispensáveis a confluência de outros elementos, como a existência de condições de trabalho adequadas e a valorização econômica, que poderia ser, inclusive, o elemento de indução à valorização social e formativa do professor e que está diretamente ligado à um dos principais problemas citados no estudo que é a falta de atratividade da profissão. Na avaliação do Banco Mundial também não foi enfatizado que o investimento *per capita* em educação é abaixo ao padrão dos países da OCDE.

É importante ressaltar que os fundamentos apresentados pelo Banco Mundial, em especial sobre a política salarial, conflitam não só com outras avaliações feitas pelo próprio órgão⁶⁹, como, por exemplo, com as prescrições da plataforma SABER (BANCO MUNDIAL, 2013), como também com o diagnóstico da OCDE (2017, p. 2).

⁶⁸ Para Gatti et. al., a *profissionalidade* deve ser vista como “o conjunto de características de uma profissão que enfeixam a racionalização dos conhecimentos e das habilidades necessários ao exercício profissional” e a profissionalização “como a obtenção de um espaço autônomo, próprio à sua *profissionalidade*, com valor claramente atribuído pela sociedade como um todo. [...] não há consistência em uma profissionalização, sem a constituição de uma base sólida de conhecimentos e formas de ação. Com essas concepções, coloca-se a formação de professores para além do improvisado, na direção de superação de uma posição missionária ou de ofício, deixando de lado ambiguidades quanto ao seu papel como profissional.”

⁶⁹ Torres (2009, 147) expõe que algumas publicações do Banco Mundial contêm afirmações que “aparecem como monolíticas e os resultados de pesquisa como conclusivos; evita-se mencionar a falta de evidências e inclusive as evidências contraditórias que outras pesquisas revelam sobre os mesmos objetos de estudos. Esse é o caso de numerosas afirmações que o BM faz, por exemplo, sobre [...] a capacitação docente (estudos que

Como já exposto, o direito fundamental à educação, que pressupõe a formação da pessoa como indivíduo, cidadão e trabalhador (CF/1988, art. 205, *caput*), e as metas e estratégias do PNE possuem um sentido mais amplo do que a perspectiva fundada na relação entre educação e crescimento econômico. Entretanto, isto não significa que são desnecessárias mudanças na formação inicial e continuada de professores e, até mesmo que algumas das recomendações do Banco Mundial, da OCDE e de outros movimentos da sociedade civil organizada não sejam razoáveis. A questão é que as outras dimensões da política educacional (salário dos profissionais da educação, infraestrutura e insumos, gestão escolar, etc.) devem ter o mesmo peso na agenda governamental.

Além do dissenso sobre o enfoque da política educacional, faltam consensos sobre o modelo de formação de professores. O conflito pode ser sintetizado pela contraposição de dois modelos de formação de professores: no (i) “*modelo dos conteúdos culturais-cognitivos*” a formação de professores é adstrita ao domínio do conteúdo da disciplina será lecionada. Já no (ii) “*modelo pedagógico-didático*”, a formação só é completa com o efetivo preparo pedagógico didático (SAVIANI, 2000, p. 148). As divergências podem ser notadas na LDB e nas normas editadas pelo CNE⁷⁰.

1.2.1. A formação de professores na LDB e os Institutos Superiores de Educação

No texto da LDB de 1996 foi prevista, como contraponto à formação universitária, a criação dos Institutos Superiores de Educação (ISEs). No governo Itamar Franco (1992-1995), o então ministro da Educação, Murílio Hingel, já defendia a criação de instituições mais comprometidas com a prática docente, em detrimento do modelo teórico voltado à pesquisa, predominante nas universidades (ABRUCIO, 2016, p. 13). Como registrado por Cunha, Gaudio e Brito (2016, p. 138) uma das medidas adotadas por Hingel foi a cooperação internacional para a formação de professores, que resultou em um programa de cooperação com a França, que possibilitou o estágio de vários técnicos do MEC naquele país. Uma das consequências foi a criação do Instituto Kennedy no estado do Rio Grande do

indicam uma correlação positiva entre anos de instrução e qualificação docente e resultados de aprendizagem dos alunos, ou que não apontam as tão famosas vantagens comparativas da capacitação em serviço com relação à formação inicial, o tempo de instrução (estudos revelam que seu aumento não necessariamente resulta em melhor rendimento escolar) etc”. A crítica feita pela autora é aplicável ao estudo publicado pelo Banco Mundial em 2017. Ora, se a remuneração e as condições de trabalho fossem adequadas e “generosas” como indica o documento, não faria sentido dizer que o magistério é uma carreira “desprestigiada”.

⁷⁰ Ver Capítulo 3.

Norte, inspirado nos Institutos Universitários de Formação de Mestres (IUFM) franceses, voltados para a formação prática (CUNHA, et. al., 2016, p. 138).

No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), a crítica ao modelo formativo das universidades também foi feita de forma “acentuada e reiterada” (SAVIANI, 2015, p. 251).

O dissenso na definição do conteúdo de um projeto nacional de formação de professores foi materializado na legislação educacional, que não possui um conceito organizado de formação docente. A LDB de 1996, na redação original, além de ter estabelecido a formação docente em universidades, também previa a possibilidade de que fosse feita em Institutos Superiores de Educação (ISEs), ou seja, uma tentativa de aproximar a formação de professores de aspectos ligados à prática profissional:

Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos 5 (cinco) primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio na modalidade normal.

Art. 63. Os institutos superiores de educação manterão:

I - cursos formadores de profissionais para a educação básica, inclusive o curso normal superior, destinado à formação de docentes para a educação infantil e para as primeiras séries do ensino fundamental;

II - programas de formação pedagógica para portadores de diplomas de educação superior que queiram se dedicar à educação básica;

III - programas de educação continuada para os profissionais de educação dos diversos níveis.

As universidades possuíam autonomia não só para organizar a formação de professores conforme seus próprios modelos institucionais, desde que os cursos viessem a ser oferecidos em licenciatura plena, como também para incorporar ISEs.

Por conta do papel normativo e consultivo do Conselho Nacional de Educação (CNE)⁷¹, a estrutura dos ISEs foi conformada pela Resolução CNE/CP n° 1, de 30 de setembro de 1999. Na resolução foram previstas as diretrizes que deveriam ser seguidas nos cursos oferecidos por esse tipo de instituição (art. 1º, parágrafo 1º), que eram: (i) a articulação ente teoria e prática, com a valorização do exercício do magistério; (ii) a articulação entre áreas do conhecimento e disciplinas; (iii) o aproveitamento da formação e experiências anteriores

⁷¹ Ver capítulo 3.

em instituições de ensino e na prática profissional e (iv) a ampliação dos horizontes culturais e o desenvolvimento da sensibilidade para as transformações do mundo contemporâneo. O “caráter profissional” dos ISEs também foi enfatizado (*caput* do art. 1º da Resolução CNE/CP nº 1, de 30 de setembro de 1999)

Ademais, a Resolução flexibilizou a denominação e a forma de organização dos Institutos Superiores de Educação, que poderiam ser estruturados como (i) “*instituto superior propriamente dito*”, faculdade, ou em faculdade integrada ou em escola superior, com direção ou coordenação do conjunto das licenciaturas ministradas; (ii) – como unidade de uma universidade ou centro universitário, com direção ou coordenação do conjunto das licenciaturas ministradas; (iii)– como coordenação única de cursos ministrados em diferentes unidades de uma mesma instituição (art. 3º da Resolução CNE/CP nº 1, de 30 de setembro de 1999). Foi também indicado que os projetos pedagógicos das diferentes licenciaturas deveriam ser articulados entre si, a fim de evitar a fragmentação da formação.

Ademais, como forma de reforçar a dimensão prática da formação docente, a resolução previa que ao menos metade do corpo docente deveria apresentar experiência na educação básica (art. 4º, parágrafo 1º, inciso III) e que no mínimo ¼ do curso fosse destinado à atividades práticas, que deveriam ser intercaladas com as atividades teóricas (art. 9º, parágrafo 1º).

Outra medida prevista foi a articulação com os sistemas de ensino. As atividades práticas da formação deveriam ser desenvolvidas em escolas de educação básica e compreenderiam a participação do estudante na preparação de aulas e no trabalho de classe em geral, bem como o acompanhamento da proposta pedagógica da escola. Outra inovação, foi a previsão de que as horas de exercício comprovado do magistério na educação básica podem ser computadas como atividade prática (art. 9º, parágrafo 2º) (Tabela 3):

Tabela 3-Cursos ofertados pelos Institutos Superiores de Educação Superior- Resolução CP no 1/99

	Curso Normal Superior	Cursos de Licenciatura	Programas de Formação Continuada
Capacitação	Formação para a educação infantil e para o magistério dos anos	Formação para ensino médio e anos finais do ensino fundamental.	Atualização profissional.

	iniciais do ensino fundamental		
Requisitos	Concluintes do Ensino Médio	Concluintes do Ensino Médio	Profissionais da educação básica nos diversos níveis
Duração	3.200 horas (teoria e prática). A parte prática deve ter duração mínima de 800 horas, oferecida ao longo dos estudos, vedada a sua oferta exclusivamente ao final do curso.	3.200 horas (teoria e prática). A parte prática deve ter duração mínima de 800 horas, oferecida ao longo dos estudos, vedada a sua oferta exclusivamente ao final do curso.	Variada. Depende da finalidade do curso.
Titulação	Licenciatura, com habilitação para atuar na educação infantil ou para a docência nos anos iniciais do ensino fundamental.	Licenciatura, com habilitações polivalentes ou especializadas por disciplina ou área do conhecimento.	Certificado de conclusão.

Por mais que a Resolução CNE/CP nº 1/1999 fosse consistente, com a previsão das formas de organização dos cursos, o fato é que o processo formativo fora do âmbito universitário, nos ISEs, não foi institucionalizado, sobretudo pela falta de medidas indutoras. Em outras palavras, a previsão normativa não foi capaz de gerar resultados de forma autônoma. Pode-se dizer que a tentativa de conciliar dois modelos diferentes na LDB funcionou, na verdade, como uma forma de postergar as urgentes alterações no modelo de formação docente. Como lembra Marcelo Neves,

o efeito básico da legislação como fórmula de compromisso dilatório é o de adiar conflitos políticos sem resolver realmente os problemas sociais subjacentes. A “conciliação” implica a manutenção do *status quo* e, perante o público-espectador, uma “representação”/“encenação” coerente dos grupos políticos divergentes (NEVES, 2011, p. 54)

No entendimento de Gatti e Barreto (2009, p. 46), a estrutura imposta aos ISEs e as condições para a contratação de docentes aumentariam o custo de implementação dessas instituições, o que também pode ter concorrido para a falta de difusão dos ISEs como centros formadores no âmbito do segmento educacional privado. Já no caso das instituições públicas, alterações de currículo e de estrutura organizacionais afetariam grupos de interesse. Na avaliação de Saviani, um dos riscos seria o de que os institutos, apesar de serem considerados de nível superior, fossem “considerados de segunda categoria” quando comparados com as universidades (SAVIANI, 2015, p. 250).

1.3. Gargalos no financiamento e no federalismo educacional brasileiro: falta de coordenação e cooperação

Com a Constituição Federal de 1988, esperava-se a edificação de um federalismo cooperativo, pautado na autonomia e na descentralização do Estado. As políticas sociais “deveriam ser descentralizadas para o âmbito municipal, se não na formulação, pelo menos na implementação” (FRANZESE; ABRUCIO, 2013).

Entretanto, o modelo adotado no Brasil, que tornou os municípios entes federados⁷², favoreceu a superposição de competências⁷³. Se por um lado foi viabilizada, a partir da definição de competências materiais comuns⁷⁴, a possibilidade de implementação de programas voltados para a efetivação do direito à educação, por outro lado, nenhum ente está constitucionalmente obrigado a implementar programas nestas áreas. Um dos limites é a regulamentação do regime de cooperação federativa em matéria educacional (art. 23, parágrafo

⁷² Conforme Franzese e Abrucio, a Constituição de 1988 é a única do mundo que declarou os municípios como entes federados. Advertem que, na prática, “há certa hierarquização legislativa, e no plano da justiça, essencial nas federações em razão do seu sentido contratual, o modelo é didático, pois os municípios não têm judiciário nem Ministério Público. Para além da estrutura legal, a configuração socioeconômica e administrativa dos governos locais é extremamente heterogênea, e muitos deles têm pouca capacidade de exercer sua autonomia” (FRANZESE; ABRUCIO, 2013, p. 365). Para Abrucio, no cenário de um “municipalismo autárquico”, “ao invés de uma visão cooperativa, predomina um jogo em que os municípios concorrem entre si pelo dinheiro público de outros níveis de governo, lutam predatoriamente por investimentos privados e, ainda, muitas vezes repassam custos a outros entes” (ABRUCIO, 2005).

⁷³ “A falta de efetividade social das políticas públicas sempre foi causada também pela falta de clareza sobre as competências de cada nível de governo, que levou à superposição de comandos e de recursos e à falta de responsabilização das entidades governamentais” (KRELL, 2009, p. 650).

⁷⁴ Na Constituição Federal de 1988 há uma intrincada repartição de competências. Além da competência material comum (CF, art. 23, inciso V), que impõe a implementação de políticas públicas destinadas aos meios de acesso à educação, cabe à União e aos Estados legislar concorrentemente sobre o direito fundamental à educação (CF, art. 24, inciso IX). Entretanto, a Constituição também prevê a competência material dos municípios na manutenção, por meio da cooperação técnica e financeira dos níveis federal e estadual, dos programas de educação e infantil e ensino fundamental (CF, art. 30, inciso VI). Ademais, compete privativamente à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (CF, art. 22, inciso XXIV).

único)⁷⁵. Para Bucci e Gomes (2017, p. 288) a dificuldade no estabelecimento de "regras de cooperação" reside no fato de que a cooperação é uma atividade que, por definição, não pode ser obrigatória.

Nina Ranieri (2009, p. 334) observa que a concretude dos direitos sociais como direitos subjetivos plenos, depende de ações ou da edição de "legislação ordinária de Direito Administrativo", o que os diferencia das "liberdades públicas, cuja consolidação como direitos subjetivos decorre diretamente do texto constitucional, que não dependem de complementações ancilares". Entretanto, a autora pondera que o direito à educação, na sistemática da Constituição de 1988, é uma exceção:

[...] A despeito de ter sido incluído no rol dos direitos sociais do art. 6º da Constituição Federal e de ser majoritariamente composto por ações estatais que promovem, protegem ou garantem a sua realização, o direito à educação mereceu tratamento excepcional, não enquadrado pela moldura teórica típica dos direitos sociais [...] o direito à educação, no conjunto dos direitos sociais, encontra-se conformado, por um regime jurídico singular que se caracteriza por intensa determinação de conteúdo e densidade de proteção; segue-se portanto, que o seu regime jurídico se extrai direta e principalmente do texto constitucional, podendo ser complementado por normas de Direito Administrativo, ao contrário do que ocorre com os demais direitos sociais, cujo regime jurídico se extrai principalmente do Direito Administrativo (v.g. saúde, art. 196; previdência, art. 201; assistência social, art. 203) (RANIERI, 2009, p. 334).

Assim, os deveres estatais em matéria educacional (prestação de serviços educacionais, garantias orçamentárias, etc.) são previstos na própria Constituição (art. 205 e seguintes), de modo que a arquitetura jurídica do direito à educação prevista na CF de 1988 deve ser observada pelos legisladores ordinários e gestores públicos. Entretanto, se o reconhecimento do direito à educação como direito público subjetivo e o detalhamento de seu regime jurídico de fruição são condições suficientes para sua exigibilidade jurídica⁷⁶, o mesmo não pode ser dito da efetiva implementação de políticas públicas pelos entes e cooperação federativa em matéria educacional⁷⁷.

⁷⁵ Conforme prescreve o parágrafo único do art. 23 da CF de 1988, "Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional", porém, as "Leis" ainda não foram elaboradas.

⁷⁶ Mesmo na hipótese de intervenção do Poder Judiciário, a efetiva melhora na prestação do serviço educacional (v.g., vagas em creches) depende de um diálogo interinstitucional com o Poder Executivo (Cf. BUCCI, 2017).

⁷⁷ Como anota Gilberto Bercovici (2004, p. 57), em um Estado voltado para a promoção de políticas públicas, "as esferas subnacionais não têm como analisar e decidir, originariamente, sobre inúmeros setores da atuação estatal, que necessitam de um tratamento uniforme, em escala nacional. Isto ocorre principalmente com os

Na perspectiva da promoção concreta do direito à educação, dependente da promoção das políticas públicas⁷⁸, ainda faltam medidas que conduzam a uma efetiva cooperação entre os entes federados. Também é necessário o aprimoramento da coordenação federativa. Ainda que a coordenação e a cooperação sejam conceitos distintos⁷⁹, “não é possível haver cooperação sem coordenação” (SILVA, 2010 p. 554)⁸⁰.

Embora a constituição tenha previsto que as normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem ser fixadas por meio de leis complementares, nenhuma dessas leis foi promulgada (KRELL, 2009, p. 650).

Ademais, para alguns autores, a Constituição Federal de 1988 descentralizou receita, mas não atribuições⁸¹, ou seja, há também uma incongruência entre o federalismo fiscal e a forma de distribuição de atribuições e poderes em matéria educacional⁸². Apesar de a Constituição ter definido a função redistributiva e supletiva da União (art. 211, § 1º, da CRFB), de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, o federalismo educacional brasileiro é caracterizado, no plano financeiro, pela falta de capacidade de alguns entes em financiar políticas educacionais e no plano da gestão pública pela falta de práticas gerenciais.

setores econômicos e social, que exigem uma unidade de planejamento e direção [...] o Estado Social influi de maneira decisiva no desenvolvimento do federalismo atual, sendo o federalismo cooperativo considerado como o federalismo adequado ao Estado Social”. Ademais, o autor argumenta que a cooperação é necessária para que “as crescentes necessidades de homogeneização não desembocuem na centralização [...] O grande objetivo do federalismo, na atualidade, é a busca da cooperação entre a União e os entes federados, equilibrando a descentralização federal com os imperativos da integração econômica nacional. Assim, o fundamento do federalismo cooperativo, em termos fiscais, é a cooperação financeira, que se desenvolve em virtude da necessidade de solidariedade federal por meio de políticas públicas conjuntas e de cooperações das disparidades regionais” (BERCOVICI, 2004, p. 58-59).

⁷⁸ Ver introdução.

⁷⁹ “A coordenação é, na realidade, um modo de atribuição e exercício conjunto de competências no qual os vários integrantes da federação possuem certo grau de participação. A vontade das partes é livre e igual, com a manutenção integral de suas competências: os entes federados sempre podem atuar de maneira isolada ou autônoma. A coordenação é um procedimento comum, tomado em escala federal, é adaptada e executada autonomamente por cada ente federado, adaptando-a às suas peculiaridades e necessidades [...] Na cooperação, nem a União nem qualquer ente federado pode atuar isoladamente, mas todos devem exercer sua competência conjuntamente com os demais [...]” (BERCOVICI, 2004, p. 59-60).

⁸⁰ “Se no âmbito da legislação concorrente (Constituição, art. 24), o texto constitucional fornece algum critério ordenador [...] no âmbito da competência comum para a implementação de políticas públicas (Constituição, art. 23) a forma como coordenar os diversos interesses em jogo não decorre de uma interpretação constitucional, mas sobretudo de fatores externos a ela [...]”

⁸¹ Cf. ABRUCIO, 2010, p. 48; ALMEIDA, 2005, p.32; ARRETCHE, 2004; SOUZA, 2005.

⁸² Cf. CONTI, 2010, p. 29-31.

Por mais que a instituição do Fundef, que vigorou entre 1998 e 2006, tenha possibilitado a ampliação das receitas destinadas aos municípios, não houve um aumento da capacidade exclusiva do município em financiar as ações educacionais: como identificado em uma pesquisa do IPEA “há um aumento de recursos em poder dos municípios, resultante da política de priorização do ensino fundamental e da estrutura legal de financiamento e de competências, que em grande medida delineou a repartição do orçamento educacional” (IPEA, 2011, p. 12). Entretanto, considerando a autonomia dos entes federados, as políticas públicas descentralizadas somente terão a adesão dos entes federados mediante ações consistentes no “auxílio técnico, administrativo e financeiro por parte da União, que motivem a decisão do ente federado em assumir aquela política que se quer descentralizar” (BERCOVICI, 2004, p. 70).

Cabe aos municípios prover, prioritariamente, o ensino fundamental e a educação infantil (CF, art. 211, parágrafo 2º) e aos Estados o Ensino Médio (CF, art. 211, parágrafo 3º). Entretanto, o fato é que muitos ainda são dependentes das transferências estaduais⁸³, feitas atualmente, sobretudo, por meio do Fundeb, que ampliou o escopo e aperfeiçoou os mecanismos do Fundef⁸⁴.

A maior parte dos recursos do Fundeb⁸⁵ (no mínimo 60% dos fundos) deve ser destinada ao pagamento dos salários dos profissionais do magistério da educação básica⁸⁶ em

⁸³ Conforme estudo publicado pelo INEP, entre 2008 e 2011, a maioria dos municípios (59,7%) tiveram acréscimo de recursos com o Fundeb em pelo menos 10%. Nas Regiões Norte e Nordeste, o percentual de municípios que tiveram acréscimo de recursos em pelo menos 10% foi, em geral, superior ao registrado nas demais regiões (PERES, et. al., 2015).

⁸⁴ O FUNDEB não só estendeu o financiamento ao ensino médio, como também aumentou o aporte financeiro da União.

⁸⁵ O Fundeb é um mecanismo de repartição de receitas, de natureza contábil, sem personalidade jurídica, baseado na vinculação de recursos: “Os recursos do Fundeb são provenientes de todos os entes da Federação que dele participam, bem como de várias fontes. As normas constitucionais e a legislação infraconstitucional de referência (Lei 11.494/2007) são bastante detalhadas. Em essência, o fundo é constituído pelos Estados e a partilha de receitas é regulada pelo governo federal. Os recursos de que se compõe são aqueles já pertencentes a Estados e Municípios, mas que passam a ficar vinculados à educação básica, segundo critério básico de distribuição que é o número de alunos matriculados. A origem destes recursos é diversa, destacando-se a arrecadação de impostos estaduais, parcelas de recursos de Estados e Municípios provenientes de transferências obrigatórias da União, além de recursos federais complementares” (CONTI, 2014, p. 487).

⁸⁶ Conforme a redação atual do art. 61 da LDB, dada pela Lei nº 12.014/2009, além dos professores (i), são considerados profissionais da educação básica (ii) os trabalhadores em educação portadores do diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas e (iii) os trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim. A partir da Lei 13.415/2017, também passaram a ser considerados profissionais da educação básica os (iv) profissionais com notório saber reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino, para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional, atestados por titulação específica ou prática de ensino em unidades educacionais da rede pública ou privada ou das corporações privadas em que tenham atuado, desde que atuantes na formação técnica

efetivo exercício (art. 60, XII, ADCT)⁸⁷. Com a Lei n° 11.738, de 16 de julho de 2008, que “regulamenta a alínea *e* do inciso III do *caput* do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para instituir o piso salarial⁸⁸ profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica”, foi estipulado “que o piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica será de R\$ 950,00 mensais, para a formação em nível médio, na modalidade Normal, prevista no art. 62 da Lei n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional”.

A fim de evitar a defasagem do valor do piso, foi também prevista a atualização anual do valor, a partir do ano de 2009. Entretanto, a dificuldade em cumprir a meta remuneratória dos profissionais do magistério pode ser demonstrada pela contestação da Lei n° 11.738/2008 por alguns entes federados⁸⁹.

Entretanto, ainda persiste a baixa valorização econômica dos professores. Conforme estudo publicado pelo Banco Mundial, o nível educacional formal dos professores na América Latina é superior ao de outros profissionais de nível superior e nível técnico, “além de ser consideravelmente mais alto do que a escolarização média dos profissionais burocráticos como um todo” (BRUNS; LUQUE, 2015, p. 75), porém, a média salarial dos professores brasileiros é de 13 mil dólares por ano, enquanto que nos países da OCDE é de aproximadamente 30 mil dólares anuais (OCDE, 2017, p. 2).

Conforme dados da OCDE, apesar de o estado brasileiro ter investido em 2015 5,4% do PIB do país educação, média superior aos países da OCDE (4,8%) e de outros países latinos como Argentina (4,9%), Chile (4,0%), Colômbia (4,2%) e México (4,6%), a despesa anual por aluno no Brasil é quase a metade da média dos países da OCDE (US\$ 5.600 para o ensino primário e superior, em comparação com a média da OCDE de US\$ 10.800).

e profissional e (v) os profissionais graduados que tenham feito complementação pedagógica, conforme disposto pelo Conselho Nacional de Educação.

⁸⁷ Uma das diferenças entre o FUNDEF e o FUNDEB é a de que anteriormente os recursos eram destinados somente ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício do magistério.

⁸⁸ Conforme o art. 2°, parágrafo 1°, da Lei n° 11.738, de 16 de julho de 2008, “o piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais”.

⁸⁹ A ADI 4.167/DF foi ajuizada pelos governos dos Estados de Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Ceará com base em suposta contrariedade ao Pacto Federativo, ao fundamento de que a organização dos sistemas de ensino caberia a cada ente federado. No julgamento, o piso foi julgado constitucionalmente válido, com base no entendimento de que seria “mecanismo de fomento ao sistema educacional e de valorização profissional, e não apenas como instrumento de proteção mínima ao trabalhador”.

Quando considerada a educação básica, a média é ainda menor: as escolas primárias e secundárias brasileiras gastam cerca de US\$ 3.800 por aluno, valor inferior às médias da OCDE de US\$ 8.700 no ensino primário e de US\$ 10.100 no secundário (OCDE, 2017, p. 6).

A preocupação com a diferença da média salarial dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica quando comparado a de profissionais com escolaridade semelhante, motivou o estabelecimento da Meta 17 do PNE, que visa a equiparação dos rendimentos até o ano de 2020. Por mais que a diferença venha diminuindo⁹⁰, é provável que não seja cumprida em 2020, sobretudo por conta do “ajuste fiscal” promovido pelo governo.

Ademais, também foi prevista na Meta 20⁹¹ do PNE o “Custo Aluno Qualidade” (CAQ) e o “Custo Aluno Qualidade Inicial” (CAQi), como estratégias⁹² para ampliar o investimento público em educação. A adoção do CAQ como parâmetro para o financiamento

⁹⁰ Tabela 1- Salário médio de professores da educação básica da rede pública (não federal) e o salário médio de não professores com escolaridade equivalente, em valores constantes de 2014

Descrição	ANO									
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014
Professores (R\$)	1.965,80	1.998,92	2.170,37	2.144,73	2.254,02	2.226,89	2.494,03	2.562,28	2.610,31	2.740,45
Não Professores (R\$)	3.316,65	3.300,59	3.288,83	3.291,95	3.279,24	3.154,27	3.409,19	3.376,90	3.411,92	3.356,36
Indicador 17 (%)	59,30	60,6	66	65,2	68,7	70,6	73,2	75,9	76,5	81,6

Fonte: INEP (2016)

O indicador 17 consiste na razão entre o salário médio de professores da educação básica da rede pública (não federal) e o salário médio de não professores com escolaridade equivalente.

⁹¹ Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio. [...] 20.6) no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade - CAQ; 20.7) implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar; 20.8) o CAQ será definido no prazo de 3 (três) anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação - MEC, e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação - FNE, pelo Conselho Nacional de Educação - CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal; [...].
⁹² O CAQ é resultado de manifestações da Sociedade Civil Organizada. Foi proposto em 2002, na Campanha Nacional pelo Direito à Educação (PINTO, 2013, p. 290).

da educação possibilitaria não só a valorização financeira dos profissionais da educação básica, como também a materialização jurídica do princípio constitucional da “garantia do padrão de qualidade do ensino” (art. 206, VII da CRFB/1988) (XIMENES, 2013, p. 312).

Conforme o inciso IX do art. 4º da LDB, devem ser garantidos “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”. A partir da definição dos insumos necessários (estrutura dos prédios, equipamentos, pessoal docente e pessoal de gestão, alimentação, bens e serviços, etc.), o CAQi e o CAQ estabelecem indicadores de gastos educacionais que devem ser computados no financiamento das políticas educacionais.

Enquanto no CAQi, que deveria ter sido cumprido até o ano de 2016 (estratégia 20.6), foram considerados insumos básicos que devem ser assegurados por todas as escolas do país (PINTO, 2013, p. 293), no CAQ devem ser computados os insumos necessários para que o Brasil atinja níveis educacionais semelhantes aos países que possuem sistemas educacionais avançados. No Parecer CNE/CEB nº 8/2010, foram estabelecidos como primordiais os seguintes insumos: 1) Tamanho da escola/creche; 2) Jornada dos alunos; 3) Relação alunos/turma ou alunos/professor e 4) Valorização dos profissionais do magistério, incluindo salário, plano de carreira e formação inicial e continuada⁹³.

Como explica José Marcelino de Rezende Pinto, a remuneração dos profissionais da educação corresponde à cerca de 80% do CAQi, uma vez que devem ser computados, além da remuneração inicial, adicionais para as funções de direção da escola e coordenação pedagógica, além de acréscimos aos professores que atuassem nas escolas localizadas em zonas rurais, a fim de atrair para o campo professores mais qualificados e experientes (PINTO, 2013, p. 302).

⁹³ Conforme consta no Parecer "no cálculo do CAQi, para cada etapa da Educação Básica, foram separados os custos de implantação (aquisição de terreno, construção do prédio, compra de equipamentos e material permanente) daqueles associados com os de manutenção e de atualização, necessários para assegurar as condições de oferta educacional de qualidade ao longo do tempo. Os primeiros custos, os de implantação, são realizados de uma única vez, seria o que poderíamos chamar do “ano zero” do CAQi, os outros dois devem acontecer ano após ano”. Uma das variáveis consideradas no cálculo foi a de “professores qualificados com remuneração adequada e compatível a de outros profissionais com igual nível de formação no mercado de trabalho, com regime de trabalho de 40 horas em tempo integral numa mesma escola. No cálculo do CAQi, fixou-se um adicional de 50% para os profissionais que atuam na escola e que possuem nível superior em relação aos demais profissionais que possuem nível médio com habilitação técnica; para aqueles que possuem apenas formação de Ensino Fundamental foi previsto um salário correspondente a 70% em relação àqueles de nível médio”.

Entretanto, como se não bastasse a estratégia 20.6 não ter sido cumprida em 2016, o art. 21 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018 (LDO- Lei 13.473, de 8 de agosto de 2017) que atribuía prioridade às metas do PNE e a vinculação de recursos na área de educação ao CAQi, foi vetado, em prejuízo à implementação progressiva do direito à educação, ao fundamento de que “a medida restringiria a discricionariedade alocativa do Poder Executivo na implementação das políticas públicas e reduziria a flexibilidade na priorização das despesas discricionárias em caso de necessidade de ajustes previstos na Lei Complementar no 101/2000 (LRF), colocando em risco o alcance da meta fiscal”.

No plano da gestão pública, verifica-se que a maior parte dos municípios possui baixa capacidade técnica e gerencial. Conforme dados do Censo da Educação de 2016, cerca de 47% das matrículas na educação básica são da rede municipal (INEP, 2017, p. 10)⁹⁴. Esse quadro cria uma contradição⁹⁵, uma vez que os entes federados com capacidades político-administrativa menos desenvolvidas são responsáveis pela educação infantil e pelas séries iniciais do ensino fundamental, etapas mais onerosas, de maior custo *per capita*, e decisivas para o futuro desempenho escolar (BACHUR, 2016, p. 379), uma vez que são nelas em que ocorre o período de pré-alfabetização e o desenvolvimento de habilidades básicas clássicas (ler, escrever, contar, etc.). Para Abrucio (2010, p. 47) é possível afirmar que a desigualdade intermunicipal é maior do que a macrorregional.

Ainda que o FUNDEB tenha aumentado o montante investido em educação, as transferências são definidas com base no número de alunos matriculados nas redes de ensino, de forma que os repasses não são condicionados à adoção de medidas de estímulo à melhoria da gestão dos sistemas de ensino dos Estados e Municípios (BACHUR, 2016, p. 381).

Assim, a superposição de competências inviabilizou a concretização de um federalismo cooperativo, pautado pela cooperação entre os entes. Como afirmam Maria Paula Dallari Bucci e Marisa Vilarino, “o fortalecimento do desenho federativo brasileiro reclamaria que se fixassem com mais clareza as atribuições de cada um dos entes, sem que nenhum se

⁹⁴ A participação da rede estadual foi de 34% das matrículas da educação básica no ano de 2016. Nos estados do Pará, Maranhão e Alagoas, as matrículas na rede municipal são superiores a 60%.

⁹⁵ Está em tramitação o Projeto de Decreto Legislativo (SF) nº 460, de 2013, que visa a convocação de plebiscito para consultar o eleitorado nacional sobre a transferência para a União da responsabilidade sobre a educação básica.

sobrepusesse aos demais e sem que gerassem vazios de competência” (BUCCI; VILARINO, 2013, p 119).

Ainda que os arranjos institucionais previstos na Constituição Federal de 1988 sejam voltados para a cooperação e coordenação institucional, a falta de referenciais nacionais de qualidade capazes de orientar a formulação de políticas públicas e a demora⁹⁶ em estruturar um Sistema Nacional de Educação, introduzido no texto constitucional por meio da Emenda Constitucional n. 59/2009, aprofundaram a desarticulação governamental e causaram a fragmentação e descontinuidade de programas governamentais (ABICALIL, et. al., 2015).

Se por um lado a adoção do modelo institucional de um SNE pode ser considerado “um mecanismo informal de emulação” (BUCCI, 2013a, p. 241), influenciado pelo modelo do Sistema Único de Saúde, por outro lado, a estruturação de um sistema se impõe pela necessidade de coordenar 26 Sistemas Estaduais, 1 Sistema Distrital e mais de 5500 sistemas municipais de educação (SAVIANI, 2014, p. 334).

Por mais que devam ser consideradas as peculiaridades locais e regionais, o Sistema Nacional de Educação deve ser estruturado de forma unificada, com a garantia de um padrão de qualidade e com o estabelecimento de um efetivo regime de colaboração entre a União, os Estados e os Municípios. Como alerta Dermeval Saviani, o SNE não pode ser compreendido como um “grande guarda-chuva” para dar cobertura aos diversos sistemas estaduais, municipais e do distrito federal. O SNE deve ter uma natureza colaborativa e menos hierárquica, diferentemente do SUS, definido como uma rede “regionalizada e hierarquizada” (CF, art. 198, *caput*),

Um dos riscos, é a instituição formal de um sistema, com a simples finalidade de articular diversos sistemas de ensino, “mantendo a situação atual com todas as contradições e improvisações que marcam a educação brasileira, de fato avessa à organização da educação na forma de um sistema nacional” (SAVIANI, 2016, p. 334).

⁹⁶ É o que lembra Dermeval Saviani: “Os sistemas nacionais de ensino foram a via adotada pelos principais países para universalizar o ensino primário e erradicar o analfabetismo. O Brasil não fez isso e foi acumulando um enorme déficit histórico, a tal ponto que ainda propõe como meta, em pleno século XXI, algo que os principais países resolveram no final do século XIX e início do século XX” (SAVIANI, 2016, p. 334).

Segundo o dicionário Houaiss, uma das acepções da expressão sistema é o “arrolamento de unidades e combinação de meios e processos que visem à produção de certo resultado” (HOUAISS, s.d.). Na perspectiva jurídica, o termo sistema pode designar “a validade do princípio que exclui a incompatibilidade das normas” (BOBBIO, 2014, p. 84). Para Chevallier (2009, p. 170), o direito não pode ser desvinculado de “determinadas exigências extraídas de sua própria essência, notadamente aquela de sistematicidade”:

[...] ao interior de um mesmo espaço social, o direito não se pode pensar senão sob a forma de um conjunto coerente de regras, mutuamente compatíveis, regidas por um princípio fundamental de não contradição: toda antinomia insuperável, toda injunção paradoxal, assinalaria a morte do direito, privando-o de seu poderio normativo. Sem dúvida, essa sistematicidade não é jamais dada, mas conquistada continuamente [...]. Se a explosão de um direito pós-moderno, doravante produzido em lugares diversos e sob formas heterogêneas, amplia as dificuldades desse empreendimento, isso a torna mais necessária ainda (CHEVALLIER, 2009, p. 170-171).

Não é possível afirmar que a cadeia normativa educacional tenha promovido a “combinação de meios e processos” voltados para a promoção de um federalismo cooperativo. Na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação escolar há, tão somente, um rateio de atribuições⁹⁷. Também não pode ser dito que a organicidade das normas que regem as políticas públicas educacionais é regra.

Com efeito, “temos uma organização da educação nacional [...] e não um sistema nacional. Nacional é a educação, na forma federativa em que comparecem competências privativas, concorrentes e comuns dos entes federativos” (CURY, 2008, p. 1199). Há, assim, uma educação assistemática, decorrente de “um vácuo institucional que inviabiliza a articulação entre as atribuições fiscais constitucionais da União, dos Estados e dos Municípios” (BACHUR, 2016, p. 384).

Considerando que o direito é um mecanismo estruturante de arranjos institucionais⁹⁸, a legislação educacional deveria fomentar a integração entre os agentes governamentais envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas educacionais. Isso porque o

⁹⁷ Segundo Fernando Luiz Abrucio, “a desarticulação entre as instâncias federais e subnacionais [na política educacional] significa um descolamento entre normatização e indução por políticas nacionais e implementação descentralizada, opção consagrada pela Constituição de 1988” (ABRUCIO, 2016, p. 37).

⁹⁸ Conforme Diogo R. Coutinho, “(...) o direito visto como componente de um arranjo institucional, ao partilhar responsabilidades, pode, por exemplo, colaborar para evitar sobreposições, lacunas ou rivalidades e disputas nas políticas públicas” (2013, p. 196). Cf. Capítulo 4.

êxito das políticas públicas depende de “um regime de efeitos jurídicos combinados, articulados ou conjugados”, que promoveriam sua ‘amarração jurídica’ (BUCCI, 2013a, p. 258).

No caso da política de formação de professores, um dos gargalos é o fato de que os profissionais do magistério da educação básica, atuantes nos Estados e Municípios, são formados em cursos de instituições de ensino superior, mantidos ou organizados, sobretudo, por leis e normas do âmbito da União. Ou seja, as decisões sobre a regulamentação da carreira docente, muitas vezes tomadas no âmbito da União, pelo Conselho Nacional de Educação, não são articuladas com os entes federativos responsáveis pela implementação das políticas públicas de educação básica, o que pode ser demonstrado pela falta de integração entre a formação superior e a prática docente nas escolas.

1.4. Gargalos de sinergia nas relações entre redes de ensino, centros formadores e escolas: falta de articulação

O Estado atua em matéria educacional por meio dos sistemas de ensino federal, estadual e municipal (art. 211 da CF). Conforme a LDB (art. 16), o sistema federal de ensino abrange (i) as instituições de ensino mantidas pela União; (ii) as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada e (iii) os órgãos federais de educação. Cabe a União a organização e financiamento do sistema federal de ensino e o exercício de função redistributiva e supletiva em relação aos demais níveis educacionais.

Já os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal compreendem, nos termos do art. 17 da LDB, (i) as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal; (ii) as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal; (iii) as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada e (iv) os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente.

O terceiro sistema abarca (i) as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal; (ii) as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada (iii) os órgãos municipais de educação. Entretanto, aos municípios foi reservada a possibilidade de integração ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica (art. 11, parágrafo único da LDB).

Conforme a Constituição, “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração os seus sistemas de ensino” (art. 211, *caput*). Entretanto, verifica-se na prática a falta de articulação entre os sistemas de ensino, uma das causas da fragmentação das políticas educacionais.

É de se notar também a baixa integração dos centros formadores com as redes de ensino e escolas. Para Fernando Luiz Abrucio, isso ocorre, sobretudo,

porque há uma relação muito compartimentalizada entre essas estruturas institucionais, cada qual isolada na própria dinâmica organizacional e com poucos mecanismos de interligação [...] as preocupações acadêmicas da universidade estão, em geral, distantes do que as escolas precisam para melhorar o desempenho [...] Esses problemas também estão do “outro lado do balcão”, isto é, nas redes educacionais, principalmente nas secretarias dos governos subnacionais [...] Por causa do predomínio desse modelo “rede-orientado”, a formação de professores tem de estar ligada às secretarias, que precisam ter uma relação mais orgânica com os centros formadores. Essa integração não pode ser pontual. Ela deve ter um planejamento de longo prazo que defina as necessidades de pessoal, seja em termos de perfil, seja em termos de oferta (para formação inicial e continuada), e também mecanismos para lidar com divergências e conflitos. Poucos são os governos subnacionais que têm uma política ativa de parceria com centros formadores a fim de captar o pessoal formado por lá (ABRUCIO, 2016 pp. 34-40).

Além da falta de interlocução institucional, também foi identificado pela literatura que os estágios, ainda que obrigatórios, não são integrados aos currículos dos cursos, de forma que geralmente envolvem “atividades de observação, não se constituindo em práticas efetivas dos estudantes de Pedagogia nas escolas” (GATTI, et. al., 2009, p. 120).

Segundo Bernardete Gatti, ainda que a relação entre teorias e práticas educacionais seja reiteradamente prevista na legislação e em documentos oficiais e acadêmicos⁹⁹, “pesquisas realizadas no Brasil sobre o currículo efetivamente desenvolvido nas instituições formadoras de docentes, na maioria das vezes, não evidenciam a concretização dessa relação

⁹⁹ Ver capítulo 3.

nem mesmo nas propostas de estágio” (GATTI, 2013, p. 96). Uma possível ação governamental nesse campo deveria articular os centros formadores e as redes de ensino.

Outra medida que pode aprimorar a articulação entre Estados, Governo e Municípios é a materialização da estratégia 18.3. do PNE de 2014, consistente na realização, por iniciativa do Ministério da Educação, de prova nacional de ingresso na carreira docente. A iniciativa, além de promover a formação de um “banco de professores”, pode ser um mecanismo de indução a mudanças curriculares nas licenciaturas.

Como visto neste capítulo, a política de formação de professores deve ser compreendida dentro de um quadro mais amplo. Ainda que a formação de professores seja uma premissa fundamental na valorização dos profissionais da educação, outras questões como a falta de articulação governamental e de atratividade da carreira, sobretudo pelos baixos salários e falta de condições de trabalho, também devem ser consideradas na formulação de políticas públicas.

Todavia, como a ênfase deste trabalho é a formação de professores, será aprofundado nos próximos capítulos o papel do Poder Executivo na definição de aspectos substantivos das Diretrizes Curriculares Nacionais. Serão delimitadas no próximo capítulo algumas premissas conceituais relacionadas ao papel funcional do direito na arquitetura das políticas públicas.

CAPÍTULO 2- POLÍTICAS PÚBLICAS E LEGÍSTICA

Ainda que as políticas públicas não possam ser reduzidas às disposições jurídicas com as quais se relacionam¹⁰⁰ (BUCCI, 2008, p. 254), o fato é que se expressam em formas definidas e disciplinadas pelo direito por força do princípio da legalidade¹⁰¹ (BUCCI, 2006, p. 37). Em outras palavras, são as normas jurídicas que desempenham a função de “plasmam os objetivos, as diretrizes e os meios da atividade estatal dirigida” (MASSA-ARZABE, 2006, p. 67).

No Brasil, a atividade normativa é descentralizada, exercida concorrentemente pelos Poderes Legislativo e Executivo, por meio do processo legislativo e pelo poder regulamentar¹⁰², respectivamente, nas distintas esferas federativas. Compete ao Poder Executivo editar medidas provisórias e lei delegadas (CF, arts. 62 e 68), e a propositura de projetos de lei que impliquem comprometimento orçamentário ou a estruturação de serviços públicos, com a contratação de pessoal com recursos públicos (CF, art. 61, parágrafo 1º, II, *a, b e e*), bem como dispor, por força do poder regulamentar (CF, art. 84, VI), sobre as normas de organização dos serviços necessários à execução das estratégias e programas governamentais, mediante disposições normativas infralegais¹⁰³.

¹⁰⁰ Ver Introdução.

¹⁰¹ Tendo em vista que grande parte da atividade da Administração Pública contemporânea é marcada pela promoção de direitos fundamentais, o que dificulta a previsão de todas as condutas administrativas possíveis, há um alargamento do princípio da legalidade administrativa, que abrange não só a lei em sentido formal, mas também “todo um bloco de legalidade integrado por diversas fontes normativas que compõem o ordenamento jurídico” (SCHIRATO, 2011, p. 509). No Brasil, sobretudo após a Constituição de 1988, há um movimento de “filtragem constitucional” dos ramos do direito, uma vez que o princípio da legalidade, no âmbito de um Estado Democrático de Direito, não pode ser compreendido apenas em um sentido formal, de modo que deve conduzir, efetivamente, a realização dos valores preceituados pela Constituição (art. 1º, III; art. 3º) (SILVA, 2014, p. 685). Assim, a Constituição passou a ser vista como a norma de validação e legitimação da competência administrativa. A respeito destas tendências, ver BINENBOJM, 2014 e MENEZES DE ALMEIDA, 2015.

¹⁰² Para José Afonso da Silva, o regulamento, diferentemente da lei, não pode inovar na ordem jurídico-formal, devendo somente pormenorizar o conteúdo da lei (2017, p. 38). No mesmo sentido, Clèmerson Merlin Clève entende que, em regra, “não é legítima a edição de regulamento sem a prévia existência de lei” (2011, p. 320). Por outro lado, muitas vezes, programas governamentais resultantes da atividade regulamentar inovam na ordem jurídica (como veremos, é o caso de programas como o PARFOR, que sequer foi previsto em lei) e as resoluções do CNE. Nesse sentido, é pertinente a crítica de Jean-Paul Cabral Veiga da Rocha, que observa que “parte da delegação de poderes é decorrente do aprofundamento das estruturas do *Welfare State*, da demanda pela repolitização e regulação do capitalismo. Regular, neste contexto, é, sim, inovar a ordem jurídica” (ROCHA, 2016, p. 218).

¹⁰³ Conforme Gustavo Binbenojm (2014), podem ser considerados regulamentos tanto os atos normativos editados pelo Presidente da República como os estatutos emanados das entidades administrativas dotadas de poder normativo. O autor explica que a interpretação restritiva, de que seriam regulamentos apenas os atos normativos expedidos pelo Presidente da República, não é compatível com a necessidade de uma administração pública descentralizada, “que tem fundamento não só na previsão constitucional expressa da possibilidade da criação de autarquias e entidades reguladoras de setores específicos (art. 37, XIX, e arts. 21 XI, e 177, § 2º, III) como

É importante ressaltar que o Poder Executivo possui, ainda, mecanismos institucionais que possibilitam a influência sobre a produção normativa do Poder Legislativo (medida provisória, poder de veto, etc.)¹⁰⁴ e até mesmo a possibilidade de o chefe do Executivo, no âmbito da União apresentar emendas à Constituição¹⁰⁵, o que viabiliza o êxito na implementação de aspectos substantivos de sua agenda.

Para José Afonso da Silva, uma das razões pelas quais foi atribuída ao chefe do Executivo o poder de iniciativa é o fato de que cabe a ele “aplicar uma política determinada em favor das necessidades do País” (SILVA, 2017, p. 144). No sistema presidencialista, o Poder Executivo é também responsável pela gestão da máquina pública. Ademais, dada a complexidade das questões contemporâneas, os órgãos do Executivo são “tecnicamente mais bem aparelhados que os parlamentares para preparar os projetos de leis” (SILVA, 2017, p. 144).

Como anota Rocha (2016, p. 196), uma das tendências no debate jurídico brasileiro é a adoção da premissa de que o aumento das normas produzidas no âmbito do Poder Executivo pode ser justificado pela complexidade técnica das atividades desempenhadas pela Administração Pública, fato que impõe “um poder normativo ágil e flexível, em nome de uma atuação estatal sistêmica eficiente ou de objetivos mais amplos e profundos, como a efetivação dos direitos sociais e econômicos”.

Assim, as políticas públicas podem ser orientadas tanto por leis em sentido formal (promulgadas pelo Legislativo), como por leis em sentido material, decorrentes do poder regulamentar estabelecido pela Constituição (atos normativos regulamentares expedidos pelo Executivo, como decretos, regulamentos, portarias, circulares, instruções normativas, instruções operacionais, entre outros)¹⁰⁶.

também no princípio da eficiência (art. 37, *caput*). Isto sem falar do art. 174, que atribui genericamente funções normativa e regulamentadora à Administração Pública, na forma da lei. Ora, a expressão ‘na forma da lei’ significa que o legislador poderá delegar tais funções a entidades setoriais especializadas, as quais só ele pode criar” (2014, p. 162).

¹⁰⁴ Como lembra Diniz (2005), muitos projetos de lei do Executivo são utilizados como “instrumentos de negociação” para a definição de políticas públicas, de forma que nem sempre a aprovação da proposição é o objetivo primordial. A autora entende que “o Executivo age estrategicamente e, para isso, lança mão de recursos institucionais para neutralizar instâncias de veto, acelerar a apreciação de suas propostas, e/ou conter a ação de grupos de pressão”.

¹⁰⁵ Como nota Luiz Gustavo Bambini de Assis, no caso das emendas constitucionais, o texto constitucional impõe maior rigor à apresentação de emendas à Constituição para os parlamentares que ao Chefe de Estado (ASSIS, 2012, p. 33).

¹⁰⁶ Há que se reconhecer, ainda, que até mesmo o Poder Judiciário exerce, em menor medida, atividade normativa. Cf. CF, 1988, “art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com

A teoria jurídica estruturada por Maria Paula Dallari Bucci (2013), que tem como fio condutor a relação entre governo¹⁰⁷, política pública e direito, permite que a dimensão normativa das políticas públicas seja examinada de forma sistematizada, a partir de três planos distintos: (i) *macroinstitucional*, a grande política, que compreende o governo propriamente, ou seja, a perspectiva da “*politics*”¹⁰⁸; (ii) *mesoinstitucional*, plano intermediário que abrange os arranjos institucionais, e o plano (iii) *microinstitucional*, voltado para a “ação governamental como unidade atomizada de atuação do governo” (BUCCI, 2013a, p. 37).

No nível *macroinstitucional*, a linha investigativa é a relação entre o exercício do poder político e as políticas públicas por meios de regras de organização do poder. Com a racionalização do poder e a juridificação da política a partir do Estado Social (Século XX), a ação do governo é conformada por regras jurídicas que limitam a discricionariedade política e prescrevem objetivos e finalidades dos programas de ação governamental, como as normas programáticas da Constituição Federal de 1988 e as metas e estratégias previstas no Plano Nacional de Educação.

Já o plano *mesoinstitucional* é voltado para os arranjos institucionais, que são “o nexo de unidade dos vários elementos que compõem o programa de ação governamental” (BUCCI, 2013a, p. 205). O arranjo institucional é o “marco geral de ação” da política pública, expresso em uma norma instituidora e em outros instrumentos jurídicos, que devem prever as formas de coordenação de processos, a partir da delimitação dos agentes públicos responsáveis e as formas de interação entre os atores (FIANI, 2014, p. 59), bem como os meios adequados ao objetivo e à escala do programa.

mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução, sendo: § 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura: [...]

I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências”.

¹⁰⁷ Os fundamentos da teoria jurídica proposta por Bucci (2013a), partem de um quadro jurídico-institucional no qual as formas de exercício do poder foram transformadas, sobretudo pelo advento de direitos sociais e coletivos (“proteção aos direitos e aos valores da cidadania, da democracia e da sustentabilidade ambiental”), que impuseram a integração entre as dimensões jurídica e política “no interior do aparelho de Estado, combinando as esferas da Administração Pública e do governo; a política imbricada com a técnica, a gestão pública institucionalizada e regrada pelo direito. A face política do governo vai se revestindo cada vez mais de uma tectura jurídica” (BUCCI, 2013a, p. 34).

¹⁰⁸ A expressão “política” é uma palavra equívoca, uma vez que possui diferentes acepções. Conforme Cláudio Gonçalves Couto (2006, p. 97), na língua inglesa, o termo “polity” expressa a política constitucional, a conformação normativa básica do Estado. Já a palavra “politic” designa o jogo político propriamente dito e a “policy” as políticas públicas, estratégias e programas de ação governamental.

Os arranjos institucionais devem conferir um caráter sistemático ao quadro normativo que disciplina a execução de uma política pública, expresso nos diferentes suportes jurídicos (leis, decretos, portarias, resoluções, instruções normativas, etc) que, em conjunto com outros elementos, devem gerar um “regime de efeitos jurídicos combinados articulados ou conjugados” (BUCCI, 2013a, p. 258).

Pode-se dizer que os “objetivos socialmente relevantes” das políticas públicas são “politicamente determinados” (BUCCI, 2006, p. 39) no plano *macroinstitucional* e operacionalizados nos planos *meso* e *microinstitucional*, variando apenas a chave de análise adotada (BUCCI, 2013a, p. 38).

No terceiro plano, *microinstitucional*, é enfatizada a noção de políticas públicas (“policies”) enquanto manifestação de ações governamentais processualmente estruturadas. A “processualidade em sentido amplo”¹⁰⁹ é materializada em diversos processos¹¹⁰ juridicamente regulados (processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo e processo judicial) (BUCCI, 2006, p. 39),

Os variados processos subjacentes à formulação das políticas públicas, podem ser explicados pelo modelo denominado “ciclo da política” (*policy cycle*). Como afirma Frey (2000, p. 226), as várias fases do ciclo

correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase.

Nessa abordagem, as políticas públicas são compostas por estágios (FREY, 2000; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 15; OLIVEIRA, 2013, p. 18), que são:

¹⁰⁹ A processualidade em sentido amplo corresponde à “institucionalização de formas de mediação dos diversos conflitos dispersos, não mais restritos à esfera do Poder Judiciário” (BUCCI, 2013a, p. 117)

¹¹⁰ A autora indica que, nesse contexto, a noção de processo está mais ligada à abordagem da ciência política do que à perspectiva jurídica. Assim, o processo pode ser compreendido como a “sucessão de etapas da ‘vida institucional’ de uma política pública, desde a inserção do problema na agenda política até a implementação da decisão, passando pela formulação de alternativas e a tomada de decisão, em si. O processo é o fator de unidade, ‘fio condutor’ a orientar a identificação e a compreensão de determinada política pública, permitindo reduzir a complexidade inerente ao aspecto heterogêneo e por vezes caótico que as *policies* em geral apresentam (BUCCI, 2013a, p. 109-110).

- (i) *Percepção do Problema/ Montagem da agenda*: Diz respeito à forma como um problema¹¹¹ é reconhecido pelo governo e tratado pelos formuladores de políticas públicas. Resulta da percepção da sociedade de que determinado problema “precisa ser dominado política e administrativamente” (FREY, 2000, p.227). A agenda governamental não é fixa, de modo que fatos conjunturais podem levar o Executivo a adotar medidas não previstas na agenda inicial (DINIZ, 2005, p. 341);
- (ii) *Formulação da política*: Com a introdução do problema na pauta do governo, são identificadas alternativas e avaliadas opções;
- (iii) *Tomada da decisão política*: “uma ou mais, ou nenhuma das opções que foram debatidas e examinadas durante os dois estágios anteriores do ciclo político é aprovada como curso oficial de ação” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 157). É a fase de modelagem jurídica da ação governamental. Em geral, são previstos os recursos e a forma de participação dos órgãos do governo ou dos entes federados. Também é escolhido o instrumento jurídico (Lei, Decreto, Portaria, Instrução Normativa, etc.).
- (iv) *Implementação da política*: essa etapa é relacionada ao momento em que os programas e estratégias governamentais são colocados em prática. Como lembra Oliveira (2013, p. 25), quanto mais genéricos forem os assuntos tratados pela política, “maiores dificuldades terão os implementadores para a sua execução e, conseqüentemente, mais espaço se abrirá para a influência de grupos de pressão e dos próprios burocratas do nível de rua que irão implantá-la”.
- (v) *Avaliação da política*: pode ocorrer durante a implementação (monitoramento) ou após a implementação do programa. Visa “aprimorar a gestão das intervenções, seja no cumprimento dos seus objetivos (eficácia), nos seus impactos mais duradouros e abrangentes em termos de públicos e dimensões sociais alcançados (efetividade), seja nos custos condizentes com a escala e complexidade da intervenção (eficiência)” (JANNUZZI, 2016, p. 46).

Como veremos neste capítulo, o ciclo de políticas públicas converge, em muitos aspectos, com os métodos e técnicas de avaliação normativa. As formas jurídicas expressam

¹¹¹ O “problema” pode ser entendido como “a discrepância entre o status quo e uma situação ideal possível” (SECCHI, 2010, p. 34).

parte do processo de institucionalização do programa ou estratégia governamental, que corresponde à objetivação, que representa “o descolamento em relação ao governante ou gestor que institui o programa” (BUCCI, 2013a, p. 236), e à juridificação do padrão organizativo estipulado na fase da tomada da decisão política, baseado “na formalização e nos elementos jurídicos que o definem, que distribui posições e situações jurídicas subjetivas dos diversos atores — deveres, proibições, autorizações e permissões—, cujo exercício movimentam o programa de ação e lhe confere vida concreta” (BUCCI, 2013a, p. 237). A juridificação se dá entre a tomada da decisão política e a implementação (fases iii e iv).

Assim, é possível inferir que compete ao Poder Executivo o estabelecimento dos componentes dinâmicos¹¹² necessários para a operacionalização do programa (agentes públicos responsáveis, mecanismos de articulação, estratégia de implementação, ferramentas de tecnologia da informação que serão utilizadas, etc), dentro dos limites e diretrizes aprovados pelo Poder Legislativo (BUCCI, 2002, p. 271), ainda que, muitas vezes, a produção normativa do Poder Executivo traga inovações.

É importante destacar que alguns programas não são fixados por lei: algumas ações governamentais são fixadas apenas pelos atos normativos do Poder Executivo (Decretos, Portarias, etc.).

Deve ser ressaltado que a base normativa que disciplina o funcionamento de um programa governamental não se restringe à lei ou ato normativo que a instituiu, uma vez que pode ser apoiada por outras normas e ferramentas¹¹³ não exclusivas do programa (BUCCI, 2015, p. 9). Um dos atributos que confere caráter sistemático ao programa é justamente a

¹¹² Como notam Bucci e Coutinho, a abordagem jurídica de políticas públicas é mais voltada para as normas infralegais, sobretudo pelo fato de que os decretos, portarias e regulamentos preenchem as rotinas e procedimentos necessários para o funcionamento dos programas: “[t]ais normas, longe de serem de relevância menor se comparadas às grandes diretrizes e comandos programáticos, são, elas próprias, a substância de que são feitas, quotidianamente, as políticas públicas” (BUCCI; COUTINHO, 2017, p. 316).

¹¹³ Pode ser mencionado o Plano de Ações Articuladas (PAR), utilizado nas ações de formação de professores do governo federal (Lei nº 12.695/2012.). Outro exemplo é o Cadastro Único (CadÚnico), utilizado para o registro das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), criado pelo governo federal em 2001 e reformulado para atender às demandas do programa (COUTINHO, 2013a, p. 117). Atualmente regido pelo Decreto nº 6.135/2007 e pela Portaria MDS nº 177/2011, o CadÚnico é também utilizado como mecanismo de focalização de diversas políticas e benefícios sociais dos Estados e Municípios e do Governo Federal (Programa Minha Casa Minha. Programa Brasil Carinhoso, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Programa de Fomento às atividades Produtivas Rurais, etc).

forma como as normas se combinam enquanto componentes de um arranjo jurídico-institucional.

Se por um lado a atividade normativa do Poder Executivo pode garantir flexibilidade e revisibilidade¹¹⁴, atributos indispensáveis para a “autocorreção operacional das políticas públicas” (COUTINHO, 2013b, p. 197), por outro lado, a quantidade de centros de decisão administrativa e política envolvidos na regulamentação dos programas governamentais representa um desafio à implementação de políticas públicas, uma vez que o êxito de uma política pública depende da articulação de vários agentes, tanto no plano governamental como no plano não governamental. Muitas vezes, o cipoal normativo que envolve grande parte das políticas públicas prejudica ou inviabiliza a realização de seus objetivos (JORGE, 2017).

O quadro normativo de uma política pública também determina o modelo de implementação e o papel dos agentes públicos. Algumas leis são pormenorizadas, de modo que limitam a extensão do ato normativo regulamentar, a fim de que o programa seja executado exatamente como foi concebido: “o modelo *top-down* reflete-se nas estruturas tradicionais de governança, enfatizando a separação entre a política e a administração [...] para os adeptos da visão *top-down*, a implementação começa onde a *politics* [política] acaba” (LOTTA, 2015, p. 37). Outras leis fixam apenas os marcos gerais da implementação, conferindo maior margem discricionária aos agentes das instâncias normativas inferiores. A segunda concepção reflete a perspectiva denominada *bottom-up*, que “vê a política pública como flexível para se adaptar a possíveis contingências e alterações” (LOTTA, 2015, p. 38), o que permite a incorporação de aprendizados institucionais.

Nesse contexto, ao mesmo tempo em que o direito é um dos fatores que concorrem para a institucionalização e operacionalização da política pública, a formatação normativa

¹¹⁴ A flexibilidade diz respeito “à possibilidade de o arcabouço jurídico que estrutura a política pública servir a mais de uma finalidade” enquanto que a revisibilidade representa a previsão no quadro normativo da política pública de “mecanismos de ajuste e adaptação” (COUTINHO, 2013b, p. 197). Essas duas características são fundamentais para o êxito dos programas governamentais, tendo em vista que a atividade da Administração, muitas vezes baseada em tentativa e erro, demanda experimentação e incorporação de aprendizados institucionais (COUTINHO, 2013b, p. 197).

pode ocasionar o “engessamento da ação estatal” (COUTINHO, 2013a, p. 116), muitas vezes por desconfiança do Poder Executivo (BUCCI, 2009, p. 10; SILVA, 2017, p. 37)¹¹⁵.

Se por um ângulo a perspectiva *top-down* estabelece uma segregação irrealista entre o processo de elaboração da política pública e a implementação (BALDWIN, 1995, p. 164), uma vez que os burocratas de instâncias inferiores estão mais próximos dos atores afetados, por outro ângulo, o exercício da discricionariedade pode gerar ações contraditórias e até mesmo desvirtuar o objetivo da ação governamental.

Também deve ser destacada a utilização de leis simbólicas para adiar a solução de conflitos sociais ou para demonstrar, de forma não autêntica, a capacidade de ação do Estado. Há que se considerar que a discricionariedade é um dos “sintomas” da legislação simbólica, que pode ser definida como “produção de textos cuja referência manifesta à realidade é normativo-jurídica, mas que serve, primária e hipertroficadamente, a finalidades políticas de caráter não especificamente normativo-jurídico” (NEVES, 2011, p. 30). Como observa Marcelo Neves, a partir da tipologia estabelecida por Harald Kindermann, a legislação simbólica pode assumir ao menos três formas distintas: (i) confirmação de valores sociais; (ii) legislação-álibi e (iii) fórmula de compromisso dilatatório.

Na primeira forma, a legislação é utilizada como mecanismo de diferenciação de “grupos e os respectivos valores ou interesses” (NEVES, 2011, p. 35), ou seja, determinados grupos de interesse pressionam os legisladores para que sejam vedadas condutas conflitantes com suas convicções. É o caso, por exemplo, do Projeto de Lei nº 867, que visa alterar a LDB para incluir entre as diretrizes e bases da educação nacional, o “programa escola sem partido”¹¹⁶.

¹¹⁵ José Afonso da Silva destaca que “nossas leis padecem do defeito de serem minuciosas, casuísticas, o que concorre para sua má aplicação e compreensão; assumem muitas vezes verdadeira característica regulamentar; trata-se de desconfiança do Congresso em relação ao Poder Executivo [...]” (SILVA, 2017, p. 37).

¹¹⁶ O Projeto de Lei é altamente simbólico, uma vez que não foi explicitado o que se entende como “prática de doutrinação política e ideológica” ou o que seria “propaganda político-partidária”. Conforme o *caput* do artº 3º do projeto de lei “são vedadas, em sala de aula, a prática de doutrinação política e ideológica bem como a veiculação de conteúdos ou a realização de atividades que possam estar em conflito com as convicções religiosas ou morais dos pais ou responsáveis pelos estudantes”. No art. 4º foi previsto que “no exercício de suas funções, o professor: I - não se aproveitará da audiência cativa dos alunos, com o objetivo de cooptá-los para esta ou aquela corrente política, ideológica ou partidária; II - não favorecerá nem prejudicará os alunos em razão de suas convicções políticas, ideológicas, morais ou religiosas, ou da falta delas; III - não fará propaganda político-partidária em sala de aula nem incitará seus alunos a participar de manifestações, atos públicos e passeatas; IV - ao tratar de questões políticas, sócio-culturais e econômicas, apresentará aos alunos, de forma justa, as principais versões, teorias, opiniões e perspectivas concorrentes a respeito; V - respeitará o direito dos pais

Já a “legislação-álibi” visa demonstrar a capacidade de ação do estado: “nesse caso, não se trata de confirmar valores de determinados grupos, mas sim de produzir confiança nos sistemas políticos e jurídicos” (NEVES, 2011, p. 36), ou seja, a lei visa obter respaldo político-eleitoral, a partir da “tentativa de dar a aparência de uma solução dos respectivos problemas sociais ou, no mínimo, da pretensão de convencer o público das boas intenções do legislador” (NEVES, 2011, p. 39). Pode-se mencionar como caso de “legislação-álibi” a Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, que instituiu a destinação de 50% (cinquenta por cento) dos recursos do fundo social do pré-sal para as áreas de educação e saúde e alterou o art. 8º da Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989:

Art. 8º O pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador, devidamente corrigido pela variação do Bônus do Tesouro Nacional (BTN), ou outro parâmetro de correção monetária que venha a substituí-lo, vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal. (Redação dada pela Lei nº 8.001, de 13.3.1990)

§ 1º As vedações constantes do caput não se aplicam: (Redação dada pela Lei nº 12.858, de 2013) [...]

II - ao custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública (Incluído pela Lei nº 12.858, de 2013).

Como lembra João Paulo Bachur (2016, p. 382), ainda que a lei tenha inovado ao possibilitar que os recursos do Fundo Social do Pré-Sal sejam utilizados para pagamento de professores da educação básica, a previsão legal ainda depende de regulamentação do Poder

a que seus filhos recebam a educação moral que esteja de acordo com suas próprias convicções;VI - não permitirá que os direitos assegurados nos itens anteriores sejam violados pela ação de terceiros, dentro da sala de aula”.

Executivo (BACHUR, 2016, p. 382). Ou seja, o governo e os legisladores visavam demonstrar a preocupação com a efetivação de direitos sociais (educação e saúde), porém, a extensão dos efeitos da lei é limitada.

O terceiro tipo, “fórmula de compromisso dilatatório”, intenta postergar a solução dos conflitos sociais, agravados pela falta de consenso entre os grupos políticos: a lei não é fundada no conteúdo do diploma normativo, “mas sim na transferência da solução do conflito para um futuro indeterminado” (NEVES, 2011, p. 41). Nesse caso, a legislação simbólica é voltada para a neutralização de conflitos.

Como veremos no próximo capítulo, a produção normativa do CNE pode ser caracterizada pelo simbolismo. Diante da indefinição do modelo de formação ideal (mais voltado para a prática profissional ou teórico, por exemplo), os atos normativos são elaborados com vistas a atender perspectivas distintas, porém, carecem de densidade normativa, o que inviabilizada a implementação efetiva das diretrizes curriculares.

Outro possível exemplo de legislação “como fórmula de compromisso dilatatório”, é o regime de colaboração federativa, previsto no art. 212 da Constituição Federal, no art. 8º da LDB e no PNE. Apesar de o *caput* do art. 7º da Lei 13.005 (PNE), de 25 de junho de 2014, ter reiterado a necessidade de atuação conjunta dos entes federados¹¹⁷, visando o alcance das metas e estratégias do plano, por meio da criação de alguns mecanismos jurídicos de articulação- “instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (art. 7º, § 5º) e instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado e de arranjos de desenvolvimento da educação nos municípios (art. 7º, § 6º e §7º)-, não foi prevista a forma de implementação, o que possibilita que a regra de conduta seja aplicada seletivamente.

Ainda que a Portaria MEC nº 619/2015, alterada pela Portaria MEC nº 1.547/2016, tenha instituído a Instância Permanente de Negociação Federativa no Ministério da Educação, trata-se apenas de mera formalidade, uma vez que não foram estabelecidas rotinas de reuniões (GOMES, 2017, p. 417).

¹¹⁷ A política nacional de formação de professores (meta 15) também deve ser garantida em regime de colaboração entre a União, os Estados e o Distrito Federal.

Da mesma forma, a estratégia do PNE (20.11) de aprovar a Lei de Responsabilidade Educacional, tem baixa densidade normativa: apesar de diversos projetos terem sido propostos, nenhum foi aprovado.

Diante desse quadro, resta claro que o processo de elaboração das leis e de atos normativos não pode ser compreendido como mera formalidade, ao contrário, o desenho normativo possui um caráter estratégico na modelagem de políticas públicas e ações governamentais. Em outras palavras, caso as regras não sejam projetadas adequadamente, mesmo a execução do programa em conformidade com os dispositivos pode não atender aos resultados pretendidos pelos *policies makers* (BALDWIN, 1995, p. 142).

Assim, a dimensão normativa das políticas públicas abre caminho para uma linha de trabalho voltada para o papel “funcional” do direito. A legislação, enquanto expressão da ação governamental que precisa ser efetiva, exige a concepção de estratégias e a formulação de políticas legislativas.

Carlos Blanco de Moraes (2007, p. 274) e Luzius Mader (2009, p. 52), expõem que nos últimos anos a preocupação com a qualidade da lei subsidiou, em especial nos países membros da OCDE e da União Europeia, a formulação de métodos voltados para boas práticas normativas. Como lembra Fabiana de Menezes Soares (2007, p. 139), a difusão de recomendações e diretrizes pelos grupos de trabalho da OCDE em meados da década de 1990¹¹⁸, voltadas para a melhoria da regulação governamental, foi impulsionada, sobretudo, pela necessidade de adaptação da legislação dos países do leste Europeu, que pleiteavam o ingresso na União Europeia, porém, possuíam ordenamentos caracterizados pela falta de legitimidade e déficit democrático.

Em 2001 foi publicado o Relatório Mandelkern (Mandelkern Report), um “marco do pensamento acerca da atividade legislativa do Estado”¹¹⁹, fruto da atividade de um grupo de trabalho que reuniu representantes de diversos países da União Europeia. Conforme exposto

¹¹⁸Em 1994 foi publicado pela OCDE o relatório “*Improving the Quality of Laws and Regulations: Economic, Legal and Material Techniques*”.

¹¹⁹Eduardo Carone Costa Júnior (2015, p. 198), registra que o relatório Mandelkern, aprovado pelos Estados membros da União Europeia, foi o primeiro documento em que o poder público expressou de forma precisa quais medidas devem ser adotadas para enfrentar os problemas causados pela inflação legislativa e normas de má qualidade.

no relatório (MANDELKERN GROUP, 2001, p. 1), a melhoria da atividade normativa influencia o desenvolvimento econômico, em especial a competitividade dos agentes econômicos, e contribui tanto para o êxito como para a ineficácia das políticas públicas:

[...] os atos normativos são essenciais para a realização dos objetivos da política pública em numerosos domínios e a melhoria da sua qualidade não é sinônimo de eliminação automática deste instrumento. Trata-se, antes, de garantir que os atos normativos só serão aplicados quando necessários e que, nesses casos, obedecem a padrões de alta qualidade. A melhoria da qualidade dos atos normativos é um benefício público em si, aumentando a credibilidade do processo de gestão pública e contribuindo para o bem-estar dos cidadãos, das empresas e dos demais envolvidos. Um ato normativo de qualidade evita que as empresas, os cidadãos e as administrações públicas fiquem submetidos a encargos inúteis, que representam tempo e dinheiro. Contribui para evitar que a competitividade das empresas (nomeadamente para as pequenas empresas) seja prejudicada por custos acrescidos e distorções de mercado [...] a aplicação de atos normativos de qualidade revela-se igualmente menos problemática para as administrações públicas e mais fácil de respeitar pelos cidadãos. Por estas razões, o interesse público tem muito a ganhar com a melhoria da qualidade dos atos normativos quer no plano nacional, quer no da União Europeia. Para ser eficaz, a melhoria da qualidade dos atos normativos necessita de um apoio político interministerial de alto nível, bem como de recursos apropriados. Deve abarcar o conjunto do ciclo de vida de uma dada política (análise, concepção, legislação, aplicação e revisão) em todos os domínios da gestão pública)”.

Também foram indicados no relatório (MANDELKERN GROUP, 2001, p. 26-29) sete princípios que devem nortear as políticas públicas legislativas: princípios da necessidade (consideração da necessidade de uma norma); da proporcionalidade (equilíbrio entre as vantagens do ato normativo e as limitações impostas); da subsidiariedade (as decisões no processo legislativo devem ser tomadas no nível mais próximo do cidadão); da transparência (no processo de elaboração da norma deve ser promovida a participação e adotados critérios de transparência); da responsabilidade (as autoridades envolvidas devem atuar no monitoramento da aplicação das normas); da inteligibilidade (a legislação deve ser compreensível

e acessível) e da simplicidade (densidade normativa adequada e organicidade). Foram previstos, ainda, mecanismos de instrumentalização dos princípios (avaliação de impacto regulatório, gestão do processo legislativo, programas de simplificação, etc).

Após o Relatório Mandelkern foram produzidas outras políticas legislativas, como os programas Better Regulation (2001) e Better Lawmaking (2002). Todas essas proposições de políticas normativas e regulatórias abrangem procedimentos de um campo interdisciplinar denominado “Legística”, que se desenvolveu como resposta a uma das “crises da lei”.

2.1. A Legística como resposta à crise da lei

Jorge Miranda (2011) afirma que no Estado Liberal a lei refletia a perspectiva de uma sociedade supostamente homogênea, composta por indivíduos livres e iguais, razão pela qual as Constituições, quase sempre voltadas para regras organizacionais, não eram parâmetros de validade das leis. Entretanto, no Estado Social, o legislador e o Executivo, quando também dotado de competência normativa, passaram a ter como paradigma uma sociedade heterogênea, que impôs intervenções nos campos econômico, social e político, o que fortaleceu a tecnocracia, trouxe novos atores legislativos e aumentou a quantidade de legislação. Nesse cenário, o paradigma legalista do Estado Liberal é questionado.

Conforme Carlos Blanco de Moraes (1998, p. 85), a “crise da lei” pode ser analisada partir de duas abordagens: (1) político-institucional e (2) funcional-positivo.

A primeira perspectiva confunde-se com a crise de representatividade dos parlamentos e pode ser representada, sobretudo, pela atribuição de “faculdades legislativas ao governo” (MORAIS, 1998, p. 85). Com o sufrágio-universal, o parlamento deixou de ser um corpo representativo homogêneo.

A consagração dos direitos econômicos, sociais e culturais também legitimou o exercício da atividade normativa pelo Poder Executivo, dada a morosidade do processo legislativo parlamentar para atender às novas demandas¹²⁰.

¹²⁰ O Estado Social também pode ser caracterizado pela extensa cadeia de normas técnicas. Nessa linha, Jacques Chevallier (2009, p. 168) observa que “diversamente da norma jurídica, a norma técnica não se impõe por via da coerção; ela não é de aplicabilidade imediata, a qual depende do acordo dos interessados sobre o seu conteúdo. Ora, não somente essas diferenças são atenuadas mas ainda uma relação de imbricação, ou de encaixamento, conduz a uma complementariedade crescente: enquanto a juridicização dos standards técnicos é indispensável para lhes assegurar seu efeito pleno, a tecnicização da norma jurídica contribui para respaldar a

Ademais, a maior difusão de mecanismos de controle de constitucionalidade¹²¹ conferiu aos tribunais a possibilidade de adaptar a lei por meio de interpretação: os tribunais estão vinculados pela lei, porém, ao mesmo tempo, dizem o que é a lei (KARPEN, 2008, p. 155).

Subjacente às mudanças institucionais, há no Estado Social um excesso de regulação e a mitigação da generalidade e abstração da lei. Com o avanço do constitucionalismo social, a Constituição passou a ser o elemento de estabilidade e de validação das leis, que deixaram de ser a expressão máxima da vontade geral. Nesse cenário, as leis passaram a ser os mecanismos de implementação das ações governamentais:

O importante a assinalar é que, na estrutura do Estado Dirigente, a lei perde a sua majestade de expressão por excelência da soberania popular, para se tornar mero instrumento de governo. A grande maioria das leis insere-se, hoje, no quadro de políticas governamentais e tem por função não mais a declaração de direitos e deveres em situações jurídicas permanentes, mas a solução de questões de conjuntura (*Massnahmegesetze*), ou então o direcionamento, por meio de incentivos ou desincentivos, das atividades privadas, sobretudo no âmbito empresarial (*Lenkungs-gesetze*), ou ainda a regulação o de procedimentos no campo administrativo (*Steuerungsgesetze*) (COMPARATO, 1998, p. 45) .

Assim, não se trata mais “de liberdade do e perante o Estado, e sim de liberdade por intermédio do Estado” (SARLET, 2012, p. 47), de forma que as políticas públicas passaram a ser os principais instrumentos de exteriorização da ação dos governos: “o *government by policies* que desenvolve e aprimora o *government by law*”, típico do Estado Liberal (BUCCI, 2002, p. 252). Os programas de ação governamental são realizados progressivamente no tempo, o que “tira do Direito grande parte de sua certeza e previsibilidade, pois nem os objetivos nem os meios são fixados invariavelmente” (DELLEY, 2004, p. 118).

sua eficácia; desse modo, a normatividade jurídica vem se superpor à normatividade técnica, intensificando os seus efeitos”.

¹²¹ Como anota Conrado Hübner Mendes (2007, p. 8), após a segunda guerra mundial “os ideais democrático e constitucional convergem de forma mais clara”, o que fortaleceu a concepção de que “não poderia haver democracia sem um rígido esquema constitucional que impedisse o abuso das decisões majoritárias, assim como uma Constituição não democrática seria um embuste a dissimular um regime autoritário”.

Como acrescenta Edward Rubin (2005, p. 207), os atributos de generalidade e abstração da lei eram suficientes enquanto o governo era relativamente pequeno e voltado prioritariamente para a manutenção da ordem civil. Nas antigas circunstâncias, os governos, afastados dos cidadãos, apenas estabeleciam regras básicas de conduta, de natureza coativa, ou seja, a sociedade poderia ser facilmente organizada em um padrão coerente, reconhecível como lei. No Estado Social, diferentemente, o governo passou a agir de forma escalonada, pois não só é mais próximo dos cidadãos que regula, como também precisa coordenar continuamente seus componentes numerosos e dispersos (RUBIN, 2005, p. 208).

No paradigma liberal, a lei era suficiente para conformar os conflitos sociais, uma vez que cabia ao Estado apenas viabilizar a prática de atividades econômicas pela burguesia emergente. A própria noção de legalidade decorreu do pensamento iluminista, como forma de proporcionar garantias aos administrados, em contraposição a um “Estado de Polícia”, a forma do regime absolutista então vigente (SCHIRATO, 2011, p. 508).

Com efeito, se no Estado Liberal a lei, genérica e abstrata, era voltada para o estabelecimento de regras de controle de conduta permanentes e iguais para todos os cidadãos, no Estado Social, passou a ser concebida como instrumento de transformação econômica e social, de modo que precisa proporcionar, ao mesmo tempo, estabilidade e flexibilidade¹²²: uma vez que as condições sociais e governamentais estão sujeitas a mudanças frequentes, a lei precisa ser adaptada às novas situações (KARPEN, 2008, p. 155).

Entretanto, como consequência da inflação legislativa, gerada, sobretudo, pela multiplicidade dos centros de poder normativo e pelas demandas do Estado Social, aumentou a dificuldade de comunicação entre o legislador e os destinatários da lei (ALMEIDA, 2007, p. 84), bem como a incoerência estrutural dos ordenamentos jurídicos, a elaboração de leis simbólicas, a falta de segurança jurídica e a instabilidade das relações sociais, problemas

¹²² Ronaldo Porto Macedo Júnior (2013, p. 95) explica, com base na noção de ordem normativa do direito social proposta por François Ewald, que as prescrições de direitos sociais não têm a forma de uma “coerção estática. O direito social não se obriga a sancionar rigorosamente aquilo que infringe suas próprias leis. Por um lado, porque os seus enunciados não obedecem à partilha binária do permitido e do proibido; e em seguida porque ele se caracteriza por uma gestão flexível da coerção, a qual ele se adapta, por assim dizer, a quantidade aos fins perseguidos e às situações de sua aplicação”. Assim, a probabilidade de leis flexíveis sofrerem alterações é menor. Nessa linha, Karpen (2008, p. 157), observa que em vez de soluções rigorosas e detalhadas, devem ser privilegiadas medidas que induzam o comportamento dos destinatários das leis, uma vez que são mais adequadas aos propósitos dos direitos sociais.

que não podem ser solucionados pelos critérios tradicionais de concepção da lei -“critérios hierárquico, cronológico e de especialidade” (SOARES, 2007, p. 127).

Note-se que a preocupação com a eficiência da lei converge com o paradigma dos direitos sociais. Como explica Marta Tavares de Almeida (2009, p. 90), a promoção dos direitos sociais vai além da edição de normas:

nesse quadro de racionalidade- e levando-se em conta os condicionantes políticos, jurídicos e sociais que se impõe à lei-, espera-se que a legislação responda, da melhor forma, às exigências de eficácia, eficiência e efetividade, ou seja, que a lei cumpra os seus objetivos, que os benefícios da lei justifiquem os seus custos e que a lei seja aceita por seus destinatários

Assim, a legitimação da norma está atrelada não somente ao cumprimento de requisitos formais, mas também à concretização de seu conteúdo. A eficácia é o indicativo de que a ação legislativa atingiu seu objetivo: “uma lei tem um alto nível de eficácia se ela - quando implementada - se aproxima mais da intenção do legislador” (KARPEN, 2016, p. 305).

Para Karpen, a definição do objetivo da lei é um dos fatores que contribui para a eficácia. Sem uma definição clara do propósito, as instâncias de implementação terão discricionariedade para estabelecer as metas que serão atingidas e será difícil estabelecer critérios de avaliação da lei:

As vezes, o alvo de uma lei é difícil de determinar. Muitos objetivos - por exemplo, em questões administrativas - são mutáveis, em termos de quantidade e qualidade. Algumas leis, "leis simbólicas", visam um efeito psicológico: pretendem mostrar que o governo "entendeu o problema", que "algo foi feito". No que diz respeito aos objetivos não claros de uma lei: qual é o objetivo de regular o consumo de tabaco: saúde pública ou aumentar os impostos tacitamente? É difícil verificar a eficácia desses tipos de leis (KARPEN, 2016, p. 305).

Já a efetividade, diz respeito às atitudes observáveis e os comportamentos da população-alvo (indivíduos, empresas, funcionários públicos responsáveis pela implementação ou aplicação da legislação): “uma lei é efetiva se for implementada, executada e obedecida

pelo maior número possível de destinatários”. Os meios para alcançar efetividade são diversos, podem ser tanto coercitivos como indutivos (KARPEN, 2016, p. 306).

O terceiro aspecto, eficiência, previsto inclusive na Constituição de 1988 (art. 37), exige que os meios previstos na lei sejam proporcionais ao objetivo estipulado (social e economicamente). A eficiência pode ser expressa como produtividade - máximo do alvo prescrito com meios limitados.

A necessidade de leis eficientes, eficazes e efetivas eclodiu na Legística, campo multidisciplinar que, a partir de procedimentos fundados em perspectivas teóricas e práticas, viabiliza a organicidade do ordenamento e normas mais comprometidas com os resultados, razão pela qual possui pontos de convergência com a pesquisa em direito e políticas públicas (caráter prospectivo)¹²³.

A primeira obra a subsidiar o estabelecimento de uma metodologia voltada para o novo paradigma da lei foi a do advogado criminalista Peter Noll¹²⁴, publicada na década de 1970 (MORAIS, 2007, p. 50). A “ciência da legislação” proposta pelo estudioso sueco, além de contemplar a técnica legislativa¹²⁵, voltada para aspectos formais, como redação e sistematização normativa, abrange uma segunda dimensão, que contempla o processo decisório legislativo (definição, fixação de objetivos, determinação de soluções alternativas e monitoramento).

Conforme Luzius Mader (2007, p. 199), a análise da legislação comporta ao menos sete perspectivas: (i) a *Legística material* (ou metodologia legislativa): voltada para o conteúdo da legislação; (ii) a *Legística formal*, centrada nos aspectos formais da legislação, “em

¹²³ “O desenvolvimento contemporâneo da Legística acompanha o do Estado intervencionista, o Estado das grandes políticas públicas, que ambiciona, se não revolucionar a sociedade, pelo menos influenciar o seu curso, quer seja em matéria econômica (estimular o crescimento, domesticar a inflação), social (combater as desigualdades, evitar a exclusão) ou em matéria de formação (promover uma parte determinada de uma faixa de idade a um grau explícito de formação) principalmente” (FLÜCKIGER; DELLEY, 2007, p. 37)

¹²⁴ A obra “Gesetzgebunglehre” (Ciência da Legislação) foi publicada em 1973. Anteriormente, a Teoria do Direito era voltada para a aplicação das normas pelos juízes, em detrimento do processo de elaboração das leis pelos legisladores, o processo legislativo era visto como mera materialização da soberania do Estado. (WINTGENS, 2002, p. 9).

¹²⁵ Para Luzius Mader (2009, p. 45) o trabalho de Peter Noll é um marco, uma vez que foi o primeiro a enfatizar a relevância dos conteúdos normativos e propor uma metodologia de preparação das decisões legislativas (Legística Material), superando a abordagem tradicional, centrada na redação legislativa. Noll “esboçou os contornos de um modelo de legislação”, que se inicia na percepção dos fatos, definição do problema, elaboração dos objetivos da legislação e os meios para alcançar esses objetivos, por meio de uma avaliação prospectiva e retrospectiva da legislação (WINTGENS, 2012, p. 233).

especial pela forma dos atos, por sua estrutura e sistemática”; (iii) a *redação e a comunicação legislativas*, relacionada aos aspectos linguísticos da legislação e à divulgação da legislação; (iv) o *processo legislativo*, com enfoque “nas regras institucionais, organizacionais e processuais”; (v) a *gestão de projetos legislativos*, consistente na adaptação de técnicas de gestão de projetos ao processo de elaboração das leis; (vi) a *sociologia legislativa*, destinada ao estudo dos processos decisórios, da aplicação e dos efeitos empíricos da legislação e (vii) a *teoria da legislação*, voltada para a análise crítica da atividade legislativa.

É importante registrar, ainda, outras formulações relacionadas à Legística. Uma delas, denominada Legisprudência, formulada por Luc J. Wintgens (2002) propõe uma justificação de uma teoria da legislação a partir da Teoria do Direito (WINTGENS, 2002), fundada na noção de liberdade não só como ponto de partida do contrato social, mas também como fio condutor do direito e da política (WINTGENS, 2002, p. 10)¹²⁶.

Já Ana Paula de Barcellos (2017) propõe o “Direito Constitucional Difuso a um *Devido Procedimento na Elaboração Normativa* (DPEN)” (2017, p. 21), consistente no dever, de natureza procedimental¹²⁷, de que os atos normativos e leis sejam publicamente justificados, com as informações e razões que embasaram o impulso legiferante. Para a autora, o DPEN tem dois fundamentos constitucionais:

[...] [U]m primeiro ligado aos direitos fundamentais e um segundo que decorre das opções constitucionais acerca da organização e funcionamento do Estado brasileiro. Quanto aos direitos fundamentais, o DPEN decorre, em primeiro lugar, do direito fundamental autônomo titularizado por cada pessoa de receber justificativas em relação aos atos de autoridades públicas que lhe afetem de algum modo, de que as proposições normativas são exemplos. Receber justificativas relativamente aos atos que nos afetam é um dos conteúdos essenciais do respeito a que cada indivíduo faz jus em decorrência de sua dignidade essencial como ser humano [...] Sob a perspectiva das opções constitucionais acerca da organização e funcionamento do Estado brasileiro, o DPEN é um corolário essencial dos princípios republicano e democrático, do Estado de Direito, da garantia do devido processo legal e do dever de publicidade imposto aos agentes públicos em geral, contraparte do direito de acesso à informação (BARCELLOS, 2017, p. 266).

¹²⁶ “Legisprudence is the name for the branch of legal theory that deals with legislation from a theoretical and a practical perspective. It is especially this theoretical perspective in the study of legislation that has often been neglected [...]. The absence of a systematic theory of legislation can be explained by the connection of positive law to natural law on the one hand, but, paradoxically, also by the disconnection of the two. Modern natural law legitimates positive law in so far as it is correctly deduced from it by the regulative use of logic. When disconnecting natural law and positive law, the latter can only be legitimated by reference to the democratically legitimated sovereign legislator. In the first case, the creation of law is based on knowledge of natural law, in the second it is based on a decision on the part of the legislator” (WINTGENS, 2002, p. 10).

¹²⁷ O DPEN, como explica a autora, não é destinado à avaliação do mérito da proposição, mas sim à justificação da atividade normativa ou legislativa das instâncias majoritárias -Poderes Executivo e Legislativo (BARCELLOS, 2017, p. 141).

A autora sustenta que o DPEN depende da satisfação de ao menos três requisitos: (i) o problema que a norma pretende enfrentar; (ii) os resultados pretendidos com a medida proposta; (iii) os custos e impactos da medida proposta¹²⁸.

Sundfeld e Câmara (2011) também defendem que a Administração Pública tem o dever de motivar seus atos normativos: “deve apontar os estudos de natureza técnica, econômica, científica que tenham servido de base para aquela regulamentação” (2011, p. 59). Para os autores, o princípio do devido processo legal deve ser observado nos atos normativos editados pela Administração, por força do próprio texto constitucional¹²⁹.

Apesar da multiplicidade de perspectivas analíticas, a Legística é a que mais converge com a abordagem de Direito e Políticas Públicas, uma vez que, diferentemente de outras áreas de estudo, possui um enfoque funcional, uma vez que, a partir da identificação das deformidades da lei, possibilita a proposição de modelos e critérios destinados à eliminação dos vícios e à prevenção dos defeitos futuros: “para tal procura teorizar receitas para produzir ‘boas leis’ ” (MORAIS, 2007, p. 70). Ou seja, promove a articulação entre meios (ato normativo) e fins (resultados esperados pelos formuladores de políticas públicas).

Em sentido amplo, a Legística pode ser definida como um sistema de “métodos e as técnicas que se destinam a assegurar a qualidade formal e substancial dos atos legislativos” (MORAIS, 2007, p. 209).

Conforme Fabiana de Menezes Soares (2007, p. 125), a Legística pode ser decomposta em cinco objetos de estudo:

Teoria ou doutrina da legislação: possibilidades e limites da reconstrução científica e da aplicação do conhecimento no âmbito da legislação;

¹²⁸ Para Barcellos, um dos papéis do Direito Constitucional é ordenar a atividade normativa, “uma das atividades mais importantes dos poderes majoritários” (2017, p. 265). Ainda que o DPEN se comunique com a Legística, não tem como objetivo principal aprimorar a qualidade da legislação, mas sim atender às exigências democráticas ou, na visão da autora, “ao direito fundamental do cidadão de receber justificativas”.

¹²⁹ [...] [T]ambém é necessário observar o devido processo legal quando se vai editar regulamentos, resoluções, circulares, portarias ou qualquer outra espécie de ato administrativo geral e abstrato, que afete direitos dos particulares [...] Não seria sustentável defender que a Administração se sujeitasse ao princípio do devido processo legal apenas quando proferisse decisões individuais e concretas, estando imune à sua observância quando tomasse decisões de caráter geral (atos normativos). A diferença de tratamento não faria sentido, pois, tanto numa situação quanto na outra, direitos individuais podem ser afetados” (SUNDFELD, CÂMARA, p. 59).

Analítica da legislação: conceitos e ideias fundamentais da norma, lei e legislação

Tática da legislação: estudo dos órgãos e procedimentos, métodos com o fim de influenciar e dirigir a produção legislativa

Metódica da Legislação: problematização das dimensões político-jurídicas e teórico-decisórias da Legislação, procurando responder à questões de adequação/razoabilidade, e efetividade das leis (a questão dos direitos fundamentais)

Técnica Legislativa: Regras gerais sobre a elaboração das leis, suas categorias, sua sistemática e sua linguagem

Além de técnicas de redação e de avaliação, também deve ser considerada a comunicação normativa. Nesse sentido, a Tecnologia da Informação pode contribuir para a avaliação de impacto das leis, viabilização da participação da sociedade no processo legislativo e sistematização dos atos normativos (SARTOR, 2008, p. 261). Como registrado por Soares (2013):

com o advento das novas tecnologias de informação, a informática foi incorporada no rol de ferramentas para a melhoria dos processos de documentação e decisão relativas à legislação (Legimática). Isto significa tanto a adoção de bancos de dados de atos normativos, mas sobretudo aplicações que permitam o acesso ao direito vigente e a adoção de softwares para a redação legislativa. Vê-se no desenvolvimento de sistemas capazes de identificar revogações implícitas, clara demonstração do potencial da inteligência artificial na área da Legística.

A informática pode ser utilizada no campo da Legística Formal para a disponibilização de informações e ferramentas que facilitem a redação, acesso e compreensão dos atos normativos, mediante *softwares* que apreciem as regras gramaticais ou a utilização de determinadas palavras e expressões, a fim de aprimorar a compreensão do texto (SOARES; BARROS; FARAJ, 2008, p. 49).

No que se refere à Legística Material, “um software de Legimática, com base na definição precisa dos objetivos e das condicionantes da decisão, é capaz de construir modelos que demonstrem quais as estratégias poderão culminar na consecução dos fins que justificam a confecção de uma nova lei” (SOARES; BARROS; FARAJ, 2008, p. 50).

Pode ser citado como referência o grupo de trabalho interdisciplinar “Legal Design Lab”, da Faculdade de Direito da Universidade de Stanford, voltado para a formação de estudantes e profissionais de “design jurídico”. Na área de comunicação normativa, são difundidas a utilização de técnicas para a melhoria da inteligibilidade das leis. Um dos projetos desenvolvidos foi o “Open Law Lab”¹³⁰, que parte da premissa de que além da transparência, a lei deve ser compreendida pelos cidadãos. Outro projeto em desenvolvimento, é o de criação de uma plataforma virtual colaborativa e interativa, voltada para imigrantes¹³¹.

As perspectivas analíticas supramencionadas vão se amoldar, em maior ou menor medida, aos propósitos da Legística Formal e da Legística Material. Entretanto, como alerta Costa Júnior (2015, p. 173), a divisão da Legística (Formal e Material) é mais didática do que prática, uma vez que os diversos ramos de estudo se interpenetram, sendo frequente a sobreposição de conteúdos. O autor menciona que a comunicação legislativa, por exemplo, pode ser tanto destinada à publicação oficial da lei (Legística Formal) como pode ser utilizada para simplificar a norma, a fim de fomentar a discussão acerca de seu conteúdo (Legística Material). Da mesma forma, técnicas de juridificação e vocábulos específicos podem ser utilizados para a melhoria da congruência do texto (Legística Formal) e adequação ao fim pretendido (regulação, indução de comportamentos, etc.).

2.2. Legística Formal

A Legística Formal é voltada para a melhoria da compreensão e identificação da legislação vigente (MORAIS, 2007, p. 523). Conforme Soares (2013, p. 126), por meio da Legística Formal é possível otimizar o círculo de comunicação legislativa e aplicar princípios destinados ao aprimoramento da compreensão e do acesso aos textos legislativos.

A melhoria da compreensibilidade impõe a adoção de “técnicas de redação e sistematização interna dos textos das normas legais, destinadas a assegurar a sua correção gramatical, clareza, certeza, precisão, parcimônia, coerência interna e facilitação interpretativa”, viabilizadas pela implementação de “políticas públicas de simplificação reordenadora das leis” (MORAIS, 2007, p. 211).

¹³⁰ <http://www.openlawlab.com>

¹³¹ <http://legaltechdesign.com/legalnavigators/>

Como observa Moraes (2007), na elaboração do anteprojeto, o primeiro princípio de Legística Formal que deve ser instrumentalizado é a “clareza” (2007, p. 527). O professor português identificou nove variáveis que concorrem para o atendimento desta condição:

- (i) *Simplicidade da linguagem*: deve ser evitado o tecnicismo exacerbado, que dificulta a compreensão do ato normativo, e o excesso de advérbios e adjetivos, uma vez que tornam os conceitos normativos indeterminados e subjetivos;
- (ii) *A existência de um pensamento legislativo claro no autor da norma*: a norma não pode ser ambígua ou contraditória, o que acontece recorrentemente em normas que tentam conciliar interesses antagônicos;
- (iii) *Uso de vocábulos adequados às situações que são objetos de regulação*: se por um lado o excesso de tecnicismo torna complexa a compreensão do ato normativo, por outro lado, o redator deve utilizar de forma precisa as expressões da área regulada. Alguns dos problemas comuns são traduções equivocadas das fontes do objeto regulado ou da legislação internacional;
- (iv) *Utilização homogênea de palavras-chave ou de formulas*: deve ser evitado o uso de sinônimos, haja vista que prejudicam a compreensão do texto. Como veremos, é um dos problemas da “legislação simbólica”;
- (v) *Limitação, dentro do possível, do uso de normas excepcionais*: a fragmentação do ordenamento contribui para a “poluição legislativa”. Deve-se, sempre que necessário, recorrer a procedimentos de consolidação e sistematização das normas;
- (vi) *Limitação do uso de conceitos indeterminados*: a utilização de conceitos vagos e imprecisos implica em normas de reduzida densidade normativa. É outro problema típico da legislação simbólica;
- (vii) *Autenticidade*: o objetivo da lei deve ser explícito;
- (viii) *Cognoscibilidade*: se relaciona ao conhecimento da norma pelo destinatário. Assim, é imprescindível que a norma seja divulgada em canais de fácil acesso;
- (ix) *Neutralidade discursiva*: expressões de cunho ideológico devem ser suprimidas.

Ademais, é importante registrar que a elaboração de anteprojetos de lei deve ser antecedida pela pesquisa da legislação em vigor, a fim de evitar ambiguidades. É imprescindível que seja verificado como o problema foi enfrentado pela legislação vigente e se é cabível a revogação de outros atos normativos. Em seguida, deve ser feito um estudo aprofundado da matéria, sendo oportuno o diálogo com especialistas e grupos de interesse.

Morais (2007, p. 526) acrescenta que a Legística Formal possui mais dois objetivos: “coerência” e “parcimônia” (ou “densidade normativa ideal”). A coerência diz respeito à organicidade, de modo que o ordenamento jurídico não pode prever regras contraditórias, tampouco promover cadeias argumentativas desprovidas de lógica (MORAIS, 2007, p. 529). Já a “densidade normativa ideal” implica na edição de leis concisas, com objetivos claros, e na redução dos diplomas normativos, causa da poluição legislativa e do desconhecimento do direito vigente ou aplicável à situação fática (MORAIS, 2007, p. 530).

2.3. Legística Material

A Legística Material, é voltada para a racionalização e aprimoramento da eficácia da legislação, por meio de métodos e técnicas de avaliação legislativa. É o ato de “pensar a lei” antes de redigi-la (DELLEY, 2004, p. 101). Assim, a Legística Material parte da “preparação da lei, de seu conteúdo, de maneira a fornecer ao legislador elementos para uma tomada de decisão objetiva” (ALMEIDA, 2009, p. 89).

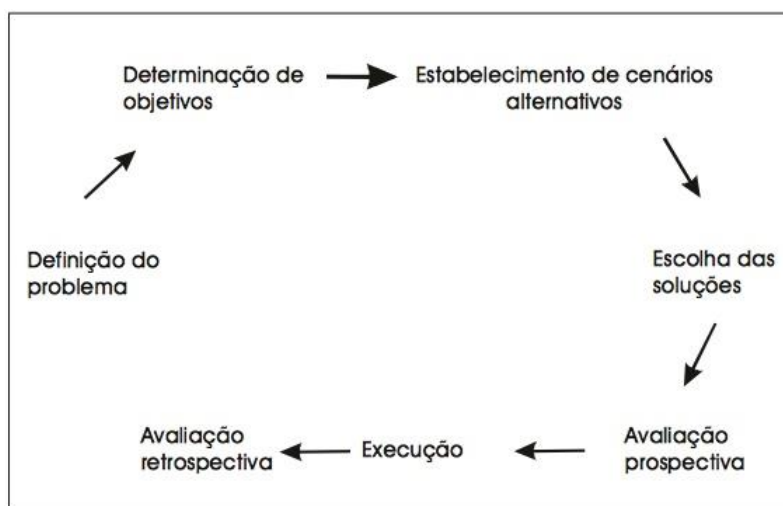
A fim de que a norma atinja o objetivo que embasou a sua elaboração, são feitas avaliações *ex ante*, “no momento genético da política normativa que preside à concepção de um novo ato legislativo”, e *ex post*, “na apreciação de um juízo de avaliação sobre a necessidade de sua subsistência, alteração ou revogação” (MORAIS, 2007, p. 211).

Jean-Daniel Delley (2004, p. 101) propõe que o processo normativo, na perspectiva da Legística Material, seja segmentado em sete fases: a) definição do problema; b) determinação de objetivos; c) estabelecimento de cenários alternativos; d) escolha das soluções; e) avaliação prospectiva; f) execução; g) avaliação retrospectiva (Figura 1). Entretanto, o autor alerta que se trata de um processo interativo, de modo que há uma relação de interdependência entre cada uma das fases, que não podem ser executadas isoladamente.

Para Delley (2004, p. 103), as técnicas da Legística Material são as mais adequadas para as legislações denominadas “finalizáveis”, voltadas para a concretização dos direitos

sociais, ou seja, que precisam atingir objetivos. Entretanto, o autor pondera que os procedimentos da Legística Material podem ser aplicados, com algumas adaptações, nas legislações consideradas condicionais (Código Civil, Código Penal, códigos processuais, etc), que são leis quadros dos comportamentos sociais, nas quais são preponderantes disposições genéricas e abstratas.

Figura 1-Processo de formação da legislação na perspectiva da Legística Material



Fonte: Delley (2004)

A autonomia e a capacidade de seleção dos Poderes Legislativo e Executivo também podem ser aprimoradas por meio de opções institucionais, baseadas na criação de estruturas organizativas específicas, que subsidiem, administrativa e tecnicamente, a tomada de decisão dos agentes normativos (MORAIS, p. 226). Entretanto, Delley (2004, p. 105) alerta que um dos riscos da criação de órgãos auxiliares é o de “provocar pouco impacto sobre a atividade do Parlamento por carecer[em] de suficiente legitimidade política”.

Conforme Delley (2004, p. 109), duas condições, uma analítica e outra normativa, são necessárias para a existência de um problema: “o que é percebido como problema se refere sempre a um valor, e o objeto de insatisfação é suscetível de uma descrição empírica”.

Primeiramente, um “estado de tensão”, que traga a percepção do problema. Esse estado desencadeia o “impulso legiferante”¹³², que tem como elemento central a “decisão de

¹³² “À Legística Material interessa prioritária, embora não exclusivamente, o estudo da decisão de legislar, bem como de seus pressupostos e dos seus efeitos. Isto porque se ocupa dos métodos destinados a potenciar a qualidade substancial da lei desde o momento de sua gênese, de forma a que se possa assegurar, dentre outros

legislar” (MORAIS, 2007, p. 294). Em seguida, devem ser identificadas as causas do problema, para possibilitar a intervenção estatal mediante atuação da esfera institucional competente.

A primeira etapa do ciclo, definição do problema¹³³, consiste na problematização¹³⁴ do impulso legiferante, que pode ser compreendido como o momento inicial da atividade normativa, e abrange a (i) percepção e definição do problema; (ii) a determinação da estratégia decisional e (iii) o impulso legislativo *stricto sensu* (MORAIS, 2007, p. 290).

Em outras palavras, devem ser respondidas as seguintes questões: (i) *Qual é o problema a resolver?*; (ii) *Quais são os objetivos a seguir?*; (iii) *Como alcançar esses objetivos?* (DELLEY, 2004, p. 103).

A definição do problema “consiste em adquirir bom conhecimento do tema em questão e recolher os dados confiáveis que permitam precisar a situação que originou a demanda de intervenção legislativa” (DELLEY, 2004, p. 109).

A definição do problema não pode ficar adstrita aos aspectos jurídicos. Além da investigação no âmbito legislativo, doutrinário e jurisprudencial, deve ser feita pesquisa interdisciplinar, que contemple a análise da repercussão econômica, social e política do ato legislativo (MENDES, 2007, p. 2)

Assim, partindo do conceito proposto por Delley, afirmar, v.g., que o modelo de formação de professores é inadequado ou não é “bom” não justifica por si só o impulso legiferante. O agente deve verificar as diversas variáveis do problema (v.g.: perfil dos docentes, desigualdade salarial, critérios de avaliação das instituições formadoras, etc) e qual

objetivos, o controle de riscos, a prevalência dos benefícios líquidos sobre os custos, a praticabilidade administrativa da norma e a existência de uma taxa social razoável de aceitação coletiva” (MORAIS, 2007, p. 294).

¹³³ Conforme Delley, o problema pode ser compreendido a partir de seis variáveis: (i) *natureza* (“em que consiste o problema?”); (ii) *causas* (“a quem atribuir o problema?”); (iii) *Em que condições ele surgiu e quais são suas causas?*); (iv) *duração* (“o problema é permanente ou temporário?”); (v) *dinâmica* (“pode-se observar uma evolução do problema -ciclos, regularidade, agravamento-?”); (vi) *meios envolvidos* (“quem é afetado pelo problema e de que maneira, direta ou indiretamente?”) e (vii) *consequências* (“o que ocorreria caso se omitissem os atores e setores envolvidos?”) (DELLEY, 2004, p. 110).

¹³⁴ “Antes de decidir sobre as providências a serem empreendidas, cumpre identificar o problema a ser enfrentado. Realizada a identificação do problema, em virtude de impulsos externos (manifestações de órgãos de opinião pública, críticas de segmentos especializados) ou graças à atuação dos mecanismos próprios de controle, cumpre delimitá-lo, de forma precisa. A reunião de informações exatas sobre uma situação considerada inaceitável ou problemática é imprescindível tanto para evitar a construção de falsos problemas, quanto para afastar o perigo de uma avaliação errônea (superestimação ou subestimação)” (MENDES, 2007, p. 20).

dimensão do problema será enfrentada, a fim de verificar se o problema é transitório, os principais agravantes, etc: “a definição do problema não consiste em justapor a maior quantidade possível de dados. Trata-se de compreender o funcionamento do problema, identificar os atores envolvidos e sua lógica comportamental e detectar as interações existentes entre eles” (DELLEY, 2004, p. 111).

É preciso ainda verificar quais respostas já foram dadas pela legislação vigente, visando identificar “lacunas na aplicação da lei, que pode ser mal feita ou simplesmente negligenciada; inadequação dos meios escolhidos em relação ao problema a resolver; definição imprecisa do problema; evolução do problema no tempo” (DELLEY, 2004, p. 113).

Delley (2004, p. 113) propõe a utilização do gráfico de modelização causal como técnica de representação do problema, método que, a partir de uma visão esquemática do problema, decomposto em diferentes variáveis, permite identificar quais fatores minimizam ou intensificam a situação fática que desencadeou o impulso legiferante (SOARES, 2007, p. 137).

Considerando que as políticas públicas têm “um componente de ação estratégica, “isto é, incorpora[m] elementos sobre a ação necessária naquele momento determinado, naquele conjunto institucional e projeta-os para o futuro mais próximo” (BUCCI, 2006, p. 19), o gráfico de modelização causal é uma das ferramentas da Legística Material que pode ser utilizada para problematizar a realidade e elaborar uma estratégia de ação adequada para a solução do problema (DELLEY, 2004, p. 115). A modelização causal será aplicada no capítulo 3, a fim de verificar a efetividade das normas que veiculam a formação de professores.

Após a definição do problema que será enfrentado, devem ser determinados os fins e objetivos ¹³⁵, uma vez que possibilitam desenvolvimento de indicadores e de mecanismos de controle e monitoramento oriundos dos Estado ou da sociedade civil.

No caso dos direitos sociais, a indicação das finalidades e dos objetivos pretendidos a partir da elaboração da norma se relaciona aos princípios da implementação progressiva e

¹³⁵ Delley observa que o Direito existe em função da perseguição de finalidades determinadas: “[t]oda lei visa realizar certos fins ou objetivos. Disso decorre a importância, do ponto de vista do método legislativo, de definir, da maneira mais exata e precisa possível, as finalidades de uma lei. Essa importância cresceu com o advento das legislações que Luhmann qualificou de programas finalizáveis, em oposição às regulamentações condicionais. Ou, no dizer de Hayek, legislações ‘plano de batalha’ (*taxis*), em oposição às regulamentações feitas com regras gerais e impessoais” (2004, p. 116).

da proibição do retrocesso social, que exigem, como observa Alessandra Gotti, a evolução contínua e permanente na implementação dos direitos sociais e também o não retorno a um grau de fruição já consolidado (GOTTI, 2012, p. 185). Considerando que o retrocesso pode ser normativo ou de resultados, é fundamental que sejam expostos (i) o diagnóstico da situação atual; (ii) as metas de curto, médio e longo prazo e, posteriormente, (iii) os resultados atingidos (GOTTI, 2012, p. 189).

Por conta a limitação da racionalidade humana e a dificuldade em realizar avaliações prognósticas, não é requerida uma indicação precisa do resultado esperado, todavia, é imprescindível uma avaliação, à luz das informações disponíveis durante a elaboração da norma (BARCELLOS, 2017, p. 182).

Uma fonte para um dimensionamento correto do problema e as estratégias de enfrentamento são os mecanismos de participação. Considerando que a Legística Material é voltada para o conteúdo normativo, é imprescindível que sejam consideradas as demandas dos destinatários das normas. Nesse sentido, Mader (2007, p. 197) qualifica a participação como elemento legitimador do exercício da atividade normativa, tendo em vista que não só serão mais bem aceitas pelos destinatários como também serão aplicadas em conformidade com a intenção da autoridade responsável pela edição.

O princípio do Estado de Direito (CF/1988, art. 1º) proíbe o exercício arbitrário do poder (ÁVILA, 2004, p. 370). Ademais, é importante notar que a publicidade e a participação nos processos subjacentes à concretização de direitos fundamentais sociais também podem ser justificadas pelo texto constitucional.

Como observa Perez (2006, p. 166), a Administração Pública “deve-se postar em posição horizontal, e não vertical, em suas relações com a sociedade”. No caso do direito à educação, o art. 205 prescreve que a educação é atividade que deve ser promovida e incentivada mediante a colaboração da sociedade. No mesmo sentido, o art. 206, inciso VI, prevê que o serviço público de ensino deve contar com a gestão democrática, na forma da lei, o que compreende a participação da comunidade escolar não só na gestão das escolas públicas e de seus projetos político-pedagógicos, como também na gestão dos sistemas educacionais (XIMENES, 2014, p. 391).

Há que se considerar, todavia, que os recursos que podem ser empregados na competição pela influência política são desiguais, uma vez que “os grupos sociais não dispõem da mesma capacidade de articular suas necessidades e transmitir suas demandas” (DELLEY, 2004, p. 104). Deve ser considerado o *lobby* dos grupos de interesse, expressão que designa “a defesa de interesses junto a membros do poder público que podem tomar decisões” em qualquer uma das fases da produção normativa (MANCUSO, 2015).

É interessante observar que James Madison já destacava no Federalista nº 10 os efeitos negativos das facções, entendidas por ele como um “certo número de cidadãos, quer correspondam a uma maioria ou a uma minoria, unidos e movidos por algum impulso comum, de paixão ou de interesse, adverso aos direitos dos demais cidadãos ou aos interesses permanentes e coletivos da comunidade” (MADISON, 1993, p. 135). Para Madison, o facciosismo decorreria da própria natureza humana e seria intensificado pela distribuição desigual de recursos. Nesse cenário, a principal tarefa da legislação moderna seria a regulação dos interesses diversos e concorrentes, que “introduz o espírito partidário nas operações necessárias e ordinárias do governo” (MADISON, 1993, p. 135).

Desigualdades econômicas são suficientes para gerar desigualdades políticas, independentemente da ação dos grupos mais influentes. Com efeito, a igualdade de direitos formais não é suficiente para garantir um poder de influência semelhante, sobretudo em sociedades economicamente desiguais (PRZEWORSKI, 2011, p. 2).

Ademais, determinados tipos de grupos também possuem mais dificuldade de organização. Para Mancur Olson (2011), grupos grandes e heterogêneos, com interesses difusos, encontrariam mais obstáculos para estruturar e impor seus interesses, dado o elevado custo de organização e a dificuldade em angariar a cooperação individual, diferentemente de grupos menores.

Assim, resta claro que o princípio da eletividade¹³⁶ não é suficiente para assegurar a representação dos interesses sociais, tampouco é medida suficiente para justificar as proposições normativas dos Poderes Executivo e Judiciário. Como expõe José Afonso da Silva, o

¹³⁶ “Se o Estado não é, de forma rotineira, nem ‘separado’ nem ‘imparcial’ com respeito à Sociedade, fica claro que os cidadãos não serão tratados como ‘livres e iguais’. Se o ‘público’ e o ‘privado’ estão entrelaçados de formas complexas, as eleições sempre serão insuficientes como mecanismos para assegurar a responsabilidade das forças realmente envolvidas no processo de ‘governo’. Ademais, uma vez que o ‘entrelaçamento’ do Estado e da sociedade civil deixa poucas, ou nenhuma, das esferas da ‘vida privada’ intocadas pela ‘política’, a questão da forma correta de regulamentação democrática apresenta-se vivamente. **Qual forma o controle democrático**

exercício da cidadania vai além da titularidade de direitos políticos, uma vez que ela também qualifica os participantes da vida do Estado e reconhece o indivíduo como pessoa integrada à sociedade estatal (CF, art. 5º, LXXVII), de modo que todo o funcionamento do Estado está submetido à vontade popular (SILVA, 2014, p. 676). Ou seja, o sistema representativo tradicional deve ser conjugado com institutos da democracia direta (GASPARDO; FERREIRA, 2017; HELD, 1987, p. 236).

Como já mencionado, as políticas públicas podem ser compreendidas como programas ou estratégias governamentais, decorrentes de “processos juridicamente regulados” (BUCCI, 2006, p. 39). A compreensão das políticas públicas a partir da categoria “processo” resulta do reconhecimento de que a sociedade é conflitiva e que o Estado pode ser uma arena para solução de parte dos conflitos sociais.

Tendo em vista que as decisões estatais “implicam escolhas e, portanto, a existência de interesses contemplados e outros preteridos”, o processo pode permitir a institucionalização de formas de mediação dos conflitos (BUCCI, 2013a, p. 117). Um dos reflexos desse movimento é a processualização da própria atividade administrativa, mediante a edição de legislações de processo administrativo, superando a visão adstrita ao ato administrativo (BUCCI, 2013a, p. 117).

Nesse sentido, é interessante observar que a Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, estabelece que a autoridade tem a faculdade de abrir consulta pública e realizar audiência pública¹³⁷, quando a decisão a ser tomada ou matéria envolva interesse geral ou matéria relevante¹³⁸.

deveria assumir e qual deveria ser a esfera do processo democrático de tomada de decisões: estas se tornam questões urgentes” (HELD, 1987, p. 231).

¹³⁷ Como explica Floriano de Azevedo Marques Neto (2010), enquanto as audiências públicas são realizadas na fase instrutória do processo, em geral em sessões públicas de caráter não vinculante, aberta aos interessados, a consulta pública possui um procedimento mais simples, consistente na possibilidade de que os atos normativos propostos pela autoridade administrativa sejam objetos de avaliação de eventuais interessados, que podem apresentar críticas, sugestões ou pedir informações.

¹³⁸ Art. 31. Quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada. § 1º A abertura da consulta pública será objeto de divulgação pelos meios oficiais, a fim de que pessoas físicas ou jurídicas possam examinar os autos, fixando-se prazo para oferecimento de alegações escritas. § 2º O comparecimento à consulta pública não confere, por si, a condição de interessado do processo, mas confere o direito de obter da Administração resposta fundamentada, que poderá ser comum a todas as alegações substancialmente iguais. Art. 32. Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo. Art. 33. Os órgãos e entidades administrativas, em matéria relevante, poderão

Da mesma forma, as leis instituidoras de algumas das agências reguladoras brasileiras preveem o estabelecimento de conselhos consultivos e a realização de audiências e consultas públicas como fases em seus processos normativos. Souza (2002), cita como exemplos a ANATEL¹³⁹, a ANEEL¹⁴⁰ e a ANP¹⁴¹.

Entretanto, ainda que institutos de participação popular possam ser utilizados para mitigar a assimetria representativa e facilitar o controle social, uma vez que tornam o processo normativo mais transparente e igualitário, o fato é que acabam participando do processo decisório os grupos econômicos efetivamente interessados e com maior acesso à informação, o que gera, muitas vezes, cenários decisórios artificiais.

Vale mencionar que no âmbito das agências reguladoras, por exemplo, um dos problemas notados que pode ser estendido às demais instâncias participativas estatais é a falta de requisitos específicos para a realização de audiências e consultas públicas. Em geral, a maior parte das agências reguladoras não só estabelecem de forma unilateral os temas normativos que serão discutidos com o público, como também, muitas vezes, as consultas e audiências dependem de critérios discricionários das autoridades competentes (MOREIRA, 2011, p. 157). Assim, é imprescindível a previsão de requisitos formais e vinculantes, a fim de afastar o protagonismo de certos segmentos sociais.

É interessante registrar que o art. 29 da LINDB, introduzido pela Lei 13.655/2018 (Lei da Segurança para a Inovação Pública) prescreve que “em qualquer órgão ou Poder, a edição de atos normativos por autoridade administrativa, salvo os de mera organização interna, poderá ser precedida de consulta pública para manifestação de interessados, preferencialmente por meio eletrônico, a qual será considerada na decisão”¹⁴².

estabelecer outros meios de participação de administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas. Art. 34. Os resultados da consulta e audiência pública e de outros meios de participação de administrados deverão ser apresentados com a indicação do procedimento adotado.

¹³⁹ Conforme o art. 42 da Lei nº 9.472/1997, “as minutas de atos normativos serão submetidas à consulta pública, formalizada por publicação no Diário Oficial da União, devendo as críticas e sugestões merecer exame e permanecer à disposição do público na Biblioteca”. Ainda foi previsto o estabelecimento de um conselho consultivo (art. 8º, parágrafo 1º e arts. 33 e seguintes).

¹⁴⁰ No âmbito da ANEEL, também devem ocorrer audiências públicas (Lei 9.427/1996, art. 4º, parágrafo 3º)

¹⁴¹ A Lei nº 9.478/97, que institui a ANP, prevê no art. 19 a realização de audiência pública.

¹⁴² É importante registrar que inicialmente, o Projeto de Lei nº 7.448, de 2017 (nº 349/2015 no Senado Federal), previa, como regra, a obrigatoriedade da realização de consultas públicas antes da edição de atos normativos: art. 28. Em qualquer órgão ou Poder, a edição de atos normativos por autoridade administrativa, salvo os de mera organização interna, será precedida de consulta pública para manifestações escritas de interessados, a qual será considerada na decisão. § 1º A convocação conterá a minuta do ato normativo e fixará o prazo e demais condições da consulta pública, observadas as normas legais e regulamentares específicas, se houver. §

2.4. Avaliações de Impacto

Tendo em vista que a Legística, em especial na dimensão Material, é voltada para a efetividade dos atos normativos, é imprescindível considerar a utilização de mecanismos de avaliação. Conforme o Relatório Mandelkern, a proposta da avaliação normativa é a “elaboração de políticas modernas baseadas em provas [...] [porém] não substitui a decisão política – permite, pelo contrário, tomar essa decisão com mais conhecimento de causa” (2001, p. 15).

Para Soares (2007, p. 126), a avaliação pode considerar “as vantagens e inconvenientes de cada uma das soluções”; “as implicações financeiras”; “as relações intergovernamentais”; “a consulta entre os ministérios envolvidos” e “consulta e informação aos interessados, grupos e população atendida”.

Com base na formulação de Delley (2004), é possível indicar que após a definição do problema, dos objetivos da legislação e de possíveis cenários alternativos, o administrador público ou legislador deve considerar circunstâncias hipotéticas, mediante mecanismos de avaliação prospectiva. Com a implementação do programa ou estratégia governamental, o legislador deve avaliar e monitorar os efeitos concretos da norma, no tocante à sua efetividade, eficácia e eficiência (avaliação retrospectiva ou *ex post*).

A avaliação prospectiva tem como alvo garantir que na edição da norma sejam consideradas “todas as informações pertinentes e conselhos de grande qualidade” e envolve “o estudo de todas as opções de aplicação das políticas em questão, a realização de uma avaliação de impacto normativo e a organização de consultas apropriadas” (MANDELKERN GROUP, 2001, p. 30). Além dos objetivos e resultados esperados, “é preciso elucidar o impacto do projeto sobre outras políticas públicas: assim, uma legislação que vise garantir a oferta habitacional adequada pode, conforme as medidas vislumbradas, ter efeitos indesejáveis sobre a política de ocupação territorial, sobre a conjuntura econômica, etc.” (DELLEY, 2004, p. 139).

2º É obrigatória a publicação das contribuições e de sua análise, juntamente com a do ato normativo. § 3º Em caso de relevância e urgência, a consulta poderá se iniciar quando da edição do ato, que, se não confirmado na forma deste artigo, deixará automaticamente de vigorar em 120 (cento e vinte dias)”.

Foi recomendado no relatório Mandelkern (2001, p. 73) a utilização da lista de critérios elaborada pela OCDE. No *check list* devem ser respondidas seis questões: (i) o problema está corretamente definido? (indicação precisa do problema a ser resolvido –natureza, origem, etc.); (ii) ação do governo está justificada? (“a intervenção do governo deve basear-se em evidências claras de que a ação do governo é justificada, dada a natureza do problema, os benefícios prováveis e os custos de ação”) (iii) a regulamentação é a melhor forma de ação do governo? (Devem ser consideradas questões relevantes como custos, benefícios, efeitos distributivos e requisitos administrativos); (iv) existe uma base jurídica para a regulamentação? (O ato normativo é compatível com outros de grau hierárquico superior?); (v) qual é o nível apropriado (ou níveis) de governo para esta ação? (Se vários entes estão envolvidos, devem ser promovidas formas de articulação e coordenação) e (vi) os benefícios da regulamentação justificam os custos? (Os custos da ação governamental devem ser estimados e justificados por seus benefícios antes da elaboração do ato normativo)

Além do método de modelização causal e do *check list*, tem sido muito utilizada a Avaliação de Impacto Regulatório (AIR). É interessante notar que a adoção da AIR é uma prática recomendada pela OCDE, nos seguintes termos:

A AIR é uma ferramenta regulatória que examina e avalia os prováveis benefícios, custos e efeitos das regulações novas ou alteradas. Ela oferece aos tomadores de decisão dados empíricos valiosos e uma estrutura abrangente na qual eles podem avaliar suas opções e as consequências que suas decisões podem ter. Um escasso entendimento dos problemas em questão ou dos efeitos indiretos da ação governamental pode debilitar os incentivos regulatórios e resultar em falha regulatória. A AIR é utilizada para definir problemas e garantir que a ação governamental seja justificada e apropriada (OCDE, 2008, p. 62).

Diferentemente de outros métodos, a AIR está alicerçada em uma base analítica de natureza econômica (economicidade e eficiência econômica), razão pela qual é centrada na análise de custos e benefícios. Por meio da AIR podem ser avaliados os efeitos potenciais (análise prévia de impacto- “*ex ante*”) ou efetivos das leis (análise sucessiva- “*ex post*”), sobretudo em termos de custo-benefício, riscos e praticabilidade administrativa (MORAIS, 2007, p. 343).

Como lembra Barcellos (2017, p. 243) uma das críticas dirigidas à AIR é a ênfase no aspecto econômico, que pode ser utilizada como argumento para inviabilizar a promoção dos direitos sociais, sobretudo pela possível identificação do instrumento com a perspectiva Liberal (Estado mínimo) (BARCELLOS, 2017, p. 243). Entretanto, como pondera a autora, “o eventual uso conservador do instrumental não está no instrumento em si, mas no seu uso”, de modo que a AIR pode ser reestruturada para “fomentar a promoção de direitos” (BARCELLOS, 2017, p. 245).

2.5. Técnicas de juridificação

Os objetivos da Legística podem ser alcançados por diferentes técnicas de juridificação, empregadas na redação normativa. As estratégias, empregadas isoladamente ou conjuntamente, podem variar em função do tipo e das formas como afeta as partes privadas envolvidas no processo de implementação de uma política pública¹⁴³. O primeiro aspecto que deve ser observado é a abrangência da norma.

Apesar das variações, Frederick Schauer entende que o processo de elaboração das normas é, em regra, de natureza indutiva, uma vez que partem de uma transição do particular para o geral, o que é denominado pelo autor como processo de “generalização”. Essa “generalização” é causa dos fenômenos de “*subinclusão*” ou “*sobreinclusão*” das regras.

Para ilustrar o processo de generalização, Schauer utiliza o exemplo de um cachorro chamado Angus (um *Scottish Terrier* preto, de três anos de idade), que, acompanhado do dono, importunou os outros clientes de um restaurante (correu, latiu, pulou, etc.), fato que motivou a elaboração de uma regra pelo proprietário do estabelecimento, a fim de evitar “todos os fatos futuros semelhantes” (SCHAUER, 2004, p. 83).

No processo de generalização prescritiva, o dono do restaurante, estabeleceu critérios ligados ao indivíduo ou à situação particular e os toma como exemplo de uma categoria mais abrangente, o que Schauer (2004, p. 84) denomina como “justificação”, que é a meta que se pretende alcançar ou o problema que deve ser erradicado. Para Schauer, “a justificação determina quais das muitas generalizações logicamente equivalentes de alguma situação particular será eleita como o predicado fático da regra resultante” (2004, p. 85). No caso do

¹⁴³ Após a definição da obrigatoriedade da conduta, devem ser consideradas tanto as hipóteses de cumprimento como de descumprimento ou não execução da conduta desejada, por fim, para cada uma das alternativas, devem ser encadeadas “as hipóteses sucessivas e respectivas consequências” (BUCCI, 2013a, p. 264).

exemplo, a justificação é evitar que os clientes sejam incomodados por condutas inoportunas: “a justificação determina, assim, qual das muitas generalizações logicamente equivalentes de algum fato em particular será escolhido como o predicado fático da regra pretendida” (SCHAUER, 2004, p. 85). Ou seja, é o objetivo ou propósito da norma.

A cor do cachorro, por exemplo, excluiria tudo o que fosse negro, porém, obviamente, seria um critério irrelevante, uma vez que o atributo não estava vinculado à conduta do animal –correr, saltar, latir, etc. Da mesma forma, ser peludo ou ser pequeno não foram nexos causais relevantes no fato. Entretanto, proibir a entrada de cachorros é mais coerente e razoável, haja vista que, a partir da experiência, a condição de cachorro foi casualmente mais relevante (SCHAUER, 2004, p. 85).

O autor pontua que o impulso que desencadeia a criação de uma norma geralmente decorre de um acúmulo de experiências ou percepções (SCHAUER, 2004, p. 86). Note-se que existem outras formas de importunar pessoas (bêbados, crianças e gatos poderiam ter gerado incômodo semelhante) e existem cachorros bem-comportados.

Assim, por um ângulo, a regra “é proibida a entrada de cães no restaurante” é *so-breinclusiva* (SCHAUER, 2004, p. 89), pois nem todos os cachorros se comportam da mesma forma, ou seja, afeta uma condição que é fora da causa de justificação (SCHAUER, 2004, p. 90). De outro ângulo, é *subinclusiva*, haja vista que não abrange hipóteses que teriam a mesma consequência para a qual a justificação da regra é voltada: o bêbado, ainda que vinculado à causa de justificação, não será atingido pela norma.

Ou seja, o fato é que os processos de elaboração normativa envolvem escolhas de alternativas, que decorrem de juízos de probabilidade. Será o fato concreto que determinará se o grau de abrangência da norma foi ou não adequado.

Também pode ser explorada uma segunda técnica de juridificação, que indica o alcance da norma e a margem de que dispõem os burocratas na implementação da estratégia ou programa governamental, o que pode ser mensurado pelo o que Rubin denomina como “grau de transitividade da lei”, que é a amplitude pela qual uma diretiva legislativa, determinada pelo Poder Legislativo, deve ser executada pelos burocratas ou outros destinatários (2005, p. 210).

Assim, a norma será transitiva se indicar de forma precisa os mecanismos de implementação que deverão ser observados pelos agentes públicos e as condutas exigíveis dos destinatários. Por outro lado, se a lei conferir ao burocrata margem discricionária para disciplinar a estratégia de implementação ou possibilidades genéricas de cumprimento pelos destinatários, será intransitiva. Ou seja, por meio dessa técnica pode ser definido o modelo de implementação do programa governamental (“*top-down*” ou “*botton-up*”).

Se o Poder Legislativo ou o órgão do Poder Executivo elaborarem uma lei ou ato normativo altamente transitivo, provavelmente terão um alto nível de controle, porém, esse modelo de implementação exigirá muitas informações no processo de redação normativa. Já as leis e normas intransitivas, permitem a incorporação do aprendizado institucional, porém, o legislador ou burocrata não terá um controle antecipado da política ou estratégia governamental (RUBIN, 2005, p. 211).

A normas da LDB sobre formação de professores, por exemplo, são, nessa classificação, majoritariamente intransitivas. O parágrafo único da lei prevê que um dos fundamentos da formação dos profissionais da educação, é “a presença de sólida formação básica, que propicie o conhecimento dos fundamentos científicos e sociais de suas competências de trabalho”. Entretanto, para que a disposição seja atendida é necessário que o CNE, no exercício da função regulamentar prevista no art. 7º da lei nº 4.024/1961, indique (i) no que consiste a sólida formação básica e (ii) quais conhecimentos integram os fundamentos científicos e sociais da área de conhecimento. Ou seja, a disposição não prevê, de fato, uma regra de conduta que deve ser observada pelas instituições de ensino, uma vez que os currículos dos cursos de formação são disciplinados pelo CNE.

Todavia, Rubin ressalta que nenhuma lei ou norma será totalmente transitiva ou intransitiva. De um lado, por mais que as leis ou normas sejam minuciosas e pormenorizadas, os burocratas ou destinatários da política podem interpretar as disposições de forma divergente. Por outro lado, ainda que a lei seja genérica, “é provável que contenha algum elemento substancial que seja perceptível para os destinatários” (RUBIN, 2005, p. 211).

2.6. Principais “políticas normativas” brasileiras

Foram adotadas no Brasil algumas políticas legislativas, que podem ser definidas como meta-políticas com foco na melhoria da qualidade e da performance dos atos normativos, tanto em aspectos formais como materiais (PAULA, 2016). No plano federal, podem

ser mencionadas a Lei Complementar n° 95, de 26 de fevereiro de 1998 e o Decreto n° 9.191, de 28 de março de 2002, que revogou o Decreto 4.176/2002¹⁴⁴, que contém prescrições formais e materiais, além de um *check list* prévio à elaboração da norma. Entretanto, verifica-se que os procedimentos previstos nas normas não foram efetivamente incorporados ao processo de produção normativa da administração pública (COSTA JÚNIOR, 2011, p. 135, PAULA, 2016, SOARES, 2007).

A LC 95/98 foi editada por influência das diretrizes da OCDE (PAULA, 2016, p. 331) e dispõe sobre “a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona”. São disciplinadas algumas questões de Legística Formal, como técnicas de elaboração e redação das leis, e a previsão da sistemática de consolidação das leis e de outros atos normativos.

As medidas da LC 95/98 foram detalhadas no Decreto 4.176/2002, que estabeleceu procedimentos adicionais que devem ser observados na atividade normativa do Poder Executivo Federal, e mantidas no Decreto n° 9.191/2017. Além de outras questões de Legística Formal, também foi previsto um instrumento de avaliação de impacto (*check list*), que apesar de ser analítico (SOARES, 2007, p. 141) foi inspirado no questionário do “Manual de Redação da Presidência da República”, publicado em 1991, decorrente do trabalho de comissão presidida por Gilmar Ferreira Mendes (COSTA JÚNIOR, 2009, p. 135).

Com a edição do Decreto n° 9.191, de 1° de novembro de 2017, que estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado, o Decreto n° 4.176/2002 foi revogado, porém, apenas foram alteradas algumas medidas de técnica legislativa (v.g., art. 4°, art. 5°) e o *check list* (Anexo) prevê mais questões que devem ser observadas na edição de atos normativos.

Durante a vigência do Decreto n° 4.176/2002, as prescrições do Decreto eram direcionadas apenas para as leis, medidas provisórias e os decretos¹⁴⁵ (art. 1°, parágrafo único).

¹⁴⁴ Como lembra Costa Júnior (2011, p. 134), trata-se de nova versão do Decreto n° 2.954, de 29 de janeiro de 1999.

¹⁴⁵ Art. 1° Este Decreto estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação de atos normativos a serem encaminhados ao Presidente da República pelos Ministérios e órgãos da estrutura da Presidência da República. Parágrafo único. Consideram-se atos normativos para efeitos deste Decreto as leis, as medidas provisórias e os decretos.

Já no Decreto nº 9.191, não há previsão semelhante, o que tornaria a aplicação das disposições mais abrangente, porém, conforme a ementa do decreto, as normas e diretrizes são direcionadas para as propostas de atos normativos encaminhadas pelos Ministros de Estado ao Presidente da República. Assim, ainda falta um procedimento cogente para a elaboração de portarias e outros atos normativos que, embora de grau hierárquico inferior, contêm os componentes dinâmicos das políticas públicas e programas governamentais.

No Anexo II do Decreto 4.176/2002, tinha sido estruturado um formulário, suprimido da redação do Decreto nº 9.191/2017, consistente na consolidação do *check list*, que deveria, obrigatoriamente, acompanhar a proposição normativa (art. 37). Deveriam ser respondidas oito questões: 1. Síntese do problema ou da situação que reclama providência; 2. Soluções e providências contidas no ato normativo ou na medida proposta; 3. Alternativas existentes às medidas propostas; 4. Custos; 5. Razões que justificam a urgência; 6. Impacto sobre o meio ambiente; 7. Alterações propostas e 8. Síntese do parecer do órgão jurídico.

Apesar dessas medidas estarem em consonância com as práticas da OCDE, é indicada na literatura a falta de eficácia das políticas normativas brasileiras. Em geral, as técnicas de Legística Material previstas no Decretos não são observadas. Como o *check list* é um instrumento detalhado e complexo, estruturado na forma de roteiro de questões que deve ser analisado durante o processo de elaboração normativa¹⁴⁶, é necessário um trabalho interdisciplinar, com a participação de diversos atores governamentais e não governamentais.

Assim, o roteiro estabelecido no *check list* do Decreto nem sempre corresponde à dinâmica do processo de elaboração normativa. A relação de perguntas nos formulários, em vez de concretizar a efetividade dos atos normativos, como propugnado pela Legística, pode

¹⁴⁶ Foram previstas no Decreto nº 9.191/2017 dezenove questões: 1. Alguma providência deve ser tomada? [...] 2. Quais são as alternativas disponíveis? [...] 3. A União deve tomar alguma providência? A União dispõe de competência constitucional ou legal para fazê-lo? [...] 4. Deve ser proposta edição de lei [...] 5. Estão sendo utilizadas fórmulas legais excessivamente genéricas? [...] 6. A norma deve ter prazo de vigência limitado? [...] 7. Deve ser proposta a edição de medida provisória? [...] 8. O momento é oportuno? [...] 9. A densidade que se pretende conferir ao ato normativo é a apropriada? [...] 10. As regras propostas afetam direitos fundamentais? As regras propostas afetam garantias constitucionais? [...] 11.1. Trata-se de norma de caráter penal? [...] 12. Pretende-se instituir ou aumentar tributo? Qual é o fundamento constitucional? [...] 13. Existe necessidade social da regulação profissional? [...] 14. O ato normativo corresponde às expectativas dos cidadãos e é inteligível para todos? [...] 15. O ato normativo é exequível? [...] 16. Existe relação equilibrada entre custos e benefícios? Procedeu-se a análise? [...] 17. O ato normativo implicará redução ou ampliação das exigências procedimentais? [...] 18. Há necessidade de *vacatio legis* ou de prazo para adaptação da administração e dos particulares? [...] 19. Como serão avaliados os efeitos do ato normativo? Em cada uma das questões foram indicadas as variáveis que devem ser atendidas.

gerar um processo decisório artificial, uma vez que as condutas previstas não foram internalizadas como práticas na Administração Pública (SOARES, 2007, p. 142).

Cabe salientar que a consolidação dos atos normativos também é prática pouco usual, o que é evidenciado pela quantidade de normas produzidas no âmbito do Poder Executivo. Como será analisado no próximo capítulo, a falta de critério e o excesso de normas produzidas pelo CNE prejudica o êxito dos programas governamentais de formação de professores. Ainda que o Decreto tenha previsto que matérias semelhantes não podem ser disciplinadas por mais de um ato normativo da mesma espécie, exceto quando um se destinar, por remissão expressa, a complementar o outro, o que se observa é o excesso de atos normativos.

Também cabe pontuar a possibilidade de aplicação de dispositivos da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (Lei de Processo Administrativo Federal)¹⁴⁷ na elaboração normativa. Como observam Sundfeld e Câmara (2011, p. 60), a Lei de Processo Administrativo Federal “não distingue as decisões individuais e concretas das de caráter normativo (gerais e abstratas), tomadas pela Administração” (SUNDFELD; CÂMARA, 2011, p. 60).

2.7. A convergência entre Legística e Políticas Públicas

A partir da análise do conteúdo da Legística Formal e Material, é possível constatar que há uma convergência entre o ciclo das políticas públicas e os processos normativos (Tabela 4), vistos na perspectiva da Legística (Formal e Material).

Considerando que o direito “tem um papel na conformação das instituições que impulsionam, desenham e realizam as políticas públicas”, uma vez que confere “expressão formal e vinculativa” aos propósitos políticos (BUCCI, 2006, p. 37) e indica os “pontos de chegada” das ações governamentais (COUTINHO, 2013b, p. 195), a inserção de uma racionalidade no processo de elaboração normativa pode aumentar as chances de êxito dos programas e estratégias governamentais.

¹⁴⁷ A Lei de Processo Administrativo apresenta diversos dispositivos que impõem a necessidade de motivação dos atos normativos do Poder Executivo: (Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: [...] VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão; VIII – observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados; [...] Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses; II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções; [...]).

Tabela 4- Convergências entre o Ciclo de Políticas Públicas e a Legística

Ciclo da Política Pública	Legística Formal	Legística Material
Montagem da agenda (percepção do problema)	Pesquisa e sistematização da legislação em vigor e verificação da possibilidade jurídica da matéria (jurisprudência dos Tribunais, consultoria jurídica do órgão, etc.).	Surgimento do impulso legiferante. Pesquisa interdisciplinar. Potenciais efeitos sociais e econômicos da intervenção normativa. Definição clara do problema que será enfrentado.
Formulação da política	Elaboração de propostas e anteprojetos de lei. Escolha da técnica de juridificação mais adequada aos fins pretendidos pela norma (abrangência da norma) e da espécie normativa (Decreto, Portaria, Instrução Normativa, etc).	Determinação de objetivos e estabelecimento de cenários alternativos. Estudo da matéria. Oitiva de interessados e especialistas (Audiência Pública, Consultas Públicas, etc.).
Tomada da decisão política	Redação definitiva do ato normativo. Revisão: verificação da clareza, existência de antinomias, coerência e densidade normativa. Análise da ordenação.	Escolha das soluções e avaliação prospectiva.
Implementação da política	Conhecimento da norma pelos destinatários: comunicação legislativa, disponibilização em meio eletrônico (Legimática).	Execução e formulação de indicadores). Deve ser verificado, a partir da implementação se os resultados esperados estão sendo atingidos, a fim de que seja possível corrigir os rumos da política pública.
Avaliação da política	Adaptação ou revogação da norma	Avaliação retrospectiva (A norma cumpriu os efeitos esperados? Deve ser editada ou revogada? Pode ser replicada em situações semelhantes?). Acesso, por meio de banco de dados (Legimática), aos

		fundamentos da norma e às discussões feitas ao longo do processo de elaboração normativa (memória da norma).
--	--	--

CAPÍTULO 3- ATIVIDADE NORMATIVA DO PODER EXECUTIVO: O PAPEL DO CNE NO DESENHO NORMATIVO DA POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES.

A legislação na qual a formação de professores é fundada é composta por um cipoal de leis e atos normativos esparsos. Como exposto no primeiro capítulo, apesar de a carreira do magistério ser disciplinada por uma série de princípios constitucionais e pela LDB, as formas de combinação entre as leis, atos normativos e princípios constitucionais devem ter como núcleo de sentido a direção governamental¹⁴⁸, determinada pelo contexto político.

Como lembra Bucci (2008, p. 249), “o ambiente em que se dá a ação governamental é fragmentado e beira o caótico”, desse modo, o êxito do “impulso legiferante”, estímulo que motiva o interesse dos agentes políticos por um dado problema (DELLEY, 2004, p. 112), depende da estratégia adotada pelos atores políticos.

No arranjo jurídico-institucional brasileiro, a disciplina jurídica de aspectos substantivos da formação de professores é concentrada no CNE, órgão vinculado ao MEC, que exerce poder regulamentar em matéria de política educacional, mediante atos normativos secundários (pareceres, resoluções, etc.).

Ainda que os Conselhos de Educação dos Estados e Municípios também possuam papéis relevantes na definição normativa de aspectos substantivos das políticas de formação de professores, o enfoque do presente capítulo recairá sobre o CNE, uma vez que a regulação da educação no país está concentrada no âmbito do Governo Federal.

Como lembra Abrucio (2013, p. 210), o viés municipalista da Constituição de 1988 não fez com que o Governo Federal perdesse relevância na dinâmica intergovernamental. A maior parte das competências normativas estão concentradas no plano da União “que detêm assim um grande poder para estabelecer padrões normativos nacionais às políticas públicas”. O autor também menciona outros fatores, como a maior eficiência gerencial do Governo

¹⁴⁸ A proeminência da ação governamental decorre da posição do Governo na “ordenação sociojurídica: o controle da Administração Pública e a disposição dos meios mais aptos a realçar as exigências públicas lhe conferem posição de vantagem em confronto com outros titulares do poder de iniciativa legislativa” (SILVA, 2017, p. 146).

Federal, resultado de um corpo burocrático mais profissionalizado em comparação aos governos subnacionais, além da melhor capacidade política, financeira e administrativa de atuar na correção de desigualdades (ABRUCIO, 2013, p. 210).

Entretanto, na visão de Bucci e Gomes (2017, p. 288), o potencial normativo da União nunca foi exercido ao máximo, tampouco garantiu a realização de uma rígida coordenação entre as unidades federais. Os autores apontam que o "federalismo centrípeto" brasileiro "é apenas uma coleção de poderes formais concentrados no nível federal, exercidos de forma diferente, dependendo de fatores políticos reais" (BUCCI; GOMES, 2017, p. 288).

Embora o CNE seja um órgão especializado, composto por especialistas em educação, não é indiferente à atividade política. Como propõe Immergut (1996), as normas institucionais influenciam no processo de tomada de decisão e definem os parâmetros de ação governamental e de influência dos grupos de interesse. Conforme a autora (1996), enquanto as regras de direito que dão sustentação ao desenho institucional determinam os procedimentos que favorecem ou impedem a tradução do poder político em políticas concretas, as regras de fato, determinadas pelos resultados eleitorais e pelos sistemas partidários, afetam a dinâmica pelas quais as instituições formais funcionam na prática¹⁴⁹. Ou seja, a implementação de uma política educacional não é expressão de mero ato de "vontade política".

Assim, a abordagem que será privilegiada neste Capítulo será a problematização do "impulso legiferante" ou, mais precisamente, a relação entre a agenda política e a atividade

¹⁴⁹ "As decisões políticas requerem um acordo em vários pontos ao longo de uma cadeia de decisões tomadas por representantes em diferentes arenas políticas. A sorte de uma proposta legislativa [...] depende do número e da localização de oportunidades de veto distribuídas ao longo dessa cadeia. Se os políticos que ocupam o Executivo querem aprovar um novo programa de ação, eles têm de ser capazes de reunir votos favoráveis em todas as instâncias de decisão dessa cadeia. Inversamente, a capacidade dos grupos de interesse de influir nas decisões depende de sua capacidade de ameaçar a aprovação da lei e, portanto, de persuadir os representantes que votam contra a lei a bloquear sua aprovação. Mas a probabilidade de um veto não é aleatória. Podem ser previstos vetos a partir da composição partidária dessas diferentes arenas políticas e das regras de transferência do processo decisório de uma arena para a outra. Os dispositivos constitucionais criam oportunidades de veto, estabelecendo regras de procedimento que determinam a divisão do poder entre os representantes eleitos. As regras formais, como a separação entre os poderes Executivo e Legislativo, ou a divisão da legislatura em duas câmaras, estabelecem a quantidade de instâncias de decisão necessária para a aprovação de uma lei e, por conseguinte, o número e a localização de potenciais vetos. Além disso, as oportunidades de veto são influenciadas pelos resultados eleitorais e pelas características do sistema partidário que, por sua vez, afetam a distribuição dos representantes dos partidos nas diferentes arenas políticas; o poder político depende de votos, mas dos votos na maneira pela qual estão distribuídos em sistemas políticos organizados de modo distinto. Portanto, a essência de um sistema político é a maneira pela qual as instituições políticas repartem os votos entre diferentes jurisdições, em combinação com a distribuição partidária desses votos. Esses fatores políticos e institucionais dão origem a lógicas complexas de tomada de decisão, que criam diferentes oportunidades e limites para a ação, tanto dos líderes políticos quanto dos grupos de interesse" (IMMERGUT, 1996).

desempenhada pelo CNE¹⁵⁰. Para este fim, será detalhada a produção normativa do CNE relacionada à formação de professores. A partir do método de modelização causal proposto por Delley (2004), serão avaliadas as formas como os problemas e os objetivos foram enunciados nas normas do CNE, a fim de identificar se nesse quadro normativo pode ser identificado um “regime de efeitos jurídicos” da ação governamental.

3.1.O papel do CNE na disciplina normativa da formação de professores

Como já mencionado no primeiro capítulo, é da União a competência privativa para legislar sobre diretrizes e bases da Educação nacional (CF, art. 22), enquanto que compete aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre educação por meio de normas gerais (CF, art. 24, IX).

Os principais marcos regulatórios infraconstitucionais sobre a formação de professores são a Lei Federal nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Escolar), o Plano Nacional de Educação (atualmente regido pela Lei Federal nº 13.005/2014), a Lei Federal nº 11.738, de 16 de julho de 2008 (instituição do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica) e a Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015 (define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior- cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura- e cursos de segunda licenciatura- e para a formação continuada).

No campo dos programas governamentais, a Lei Federal nº 11.502/2007 é um dos principais marcos, uma vez que inseriu, como uma das funções institucionais da Capes, a formulação de programas de formação docente.

Também devem ser consideradas as normas que disciplinam a operacionalização dos programas governamentais. No caso do PARFOR, uma das principais políticas públicas de formação de docentes em serviço, por exemplo, devem ser considerados o Decreto e a Portaria que regem o funcionamento do programa (atualmente o Decreto nº 8.752, de 9 de maio de 2016, a Lei Federal nº 12.651/2012 e a Portaria CAPES nº 82, de 17 de abril de 2017),

Em síntese, é possível afirmar que a definição de aspectos substanciais da carreira do magistério (*v.g.*, base curricular e carga horária dos cursos de educação superior) é feita pelo

¹⁵⁰ Como visto no Capítulo anterior, a formação da agenda no ciclo de políticas públicas é um dos fatores que desencadeiam o impulso legiferante.

CNE, no exercício da atividade regulamentar. Já a atividade de fomento é promovida, sobretudo, pela Capes, mediante programas como o PARFOR, PIBID e UAB, que serão analisados no capítulo 4.

O CNE além de exercer função normativa, desempenha atribuições de assessoramento e consulta em matéria educacional, natureza que já tinha sido assinalada quando o conselho foi instituído no Governo Provisório de Getúlio Vargas, por meio do Decreto nº 19.850, de 1931, como “órgão consultivo do Ministério da Educação e Saúde Pública nos assuntos relativos ao ensino” (art. 1º), em substituição ao Conselho Nacional de Ensino¹⁵¹. Cabia ao CNE não só a prestação de assessoria ao Ministro (art. 5º, I, ‘a’), como também o estabelecimento das diretrizes gerais do ensino primário, técnico e superior (art. 5º, I, ‘f’).

Na Constituição de 1934, foi definido que competia ao CNE a elaboração do Plano Nacional de Educação, que deveria ser aprovado pelo Poder Legislativo¹⁵². Também tinha sido estabelecida a natureza consultiva dos conselhos técnicos, como “órgãos de cooperação nas atividades governamentais” (Capítulo VI) ao lado do Ministério Público e do Tribunal de Contas, porém, o CNE foi o único conselho constitucionalizado pela Constituição Federal de 1934, “diferentemente dos outros similares existentes, desde a Velha República, comumente criados por Leis ordinárias ou mesmo decretos” (CURY, 2006, p. 46).

Posteriormente, por conta de uma emenda à Constituição Federal de 1946 (EC-4, de 2 de setembro de 1961) que introduziu o parlamentarismo (SILVA, 2014, p. 88), o CNE foi substituído pelo Conselho Federal de Educação, por meio da edição da Lei de Diretrizes e

¹⁵¹ “A primeira tentativa de criação de um Conselho na estrutura da administração pública, na área de educação, aconteceu na Bahia, em 1842, com funções similares aos *boards* ingleses e, em 1846, a Comissão de Instrução Pública da Câmara dos Deputados propôs a criação do Conselho Geral de Instrução Pública. A ideia de um Conselho Superior somente seria objetivada em 1911 (Decreto nº 8.659, de 05/04/1911) com a criação do Conselho Superior de Ensino. A ele seguiram-se o Conselho Nacional de Ensino (Decreto nº 16.782-A, de 13/01/1925), o Conselho Nacional de Educação (Decreto nº 19.850, de 11/04/1931), o Conselho Federal de Educação e os Conselhos Estaduais de Educação (Lei nº 4.024, de 20/12/1961), os Conselhos Municipais de Educação (Lei nº 5692, de 11/08/1971) e, novamente, Conselho Nacional de Educação (MP nº 661, de 18/10/94, convertida na Lei nº 9.131/95)” (CNE, S.D.).

¹⁵² Art. 152 - Compete precipuamente ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, elaborar o plano nacional de educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos bem como a distribuição adequada dos fundos especiais.

Parágrafo único - Os Estados e o Distrito Federal, na forma das leis respectivas e para o exercício da sua competência na matéria, estabelecerão Conselhos de Educação com funções similares às do Conselho Nacional de Educação e departamentos autônomos de administração do ensino.

Bases da Educação Nacional de 1961 (Lei nº 4.024/1961)¹⁵³. Também foi criada, na mesma lei, a figura dos Conselhos Estaduais de Educação (art. 10). Mais tarde, por meio da Lei nº 5.692, de 1971, foram criados os Conselhos Municipais de Educação (art. 71)¹⁵⁴.

Sob a égide da Constituição Federal de 1988, o Conselho Federal de Educação foi extinto pela Medida Provisória nº 661, de 1994, posteriormente convertida na Lei nº 9.131, de 1995, e em seu lugar foi criado o Conselho Nacional de Educação¹⁵⁵, fato motivado por denúncias de corrupção e venda de pareceres para a abertura de cursos superiores (BUCCI; VILARINO, 2013, p. 141; CUNHA, 2016, et. al., p. 139). Entretanto, como alertam Nunes, Barroso e Fernandes (2008, p. 8), outras questões também contribuíram para a mudança:

É razoável afirmar que o cartorialismo, a representatividade e o corporativismo causaram desgaste na imagem do CFE. Não por acaso, na MP 661/94, a representação da entidade foi totalmente direcionada a dirigentes de IES, professores, estudantes, cientistas e pessoal do setor técnico-administrativo da educação, além de membros do próprio MEC. Entretanto, [...] a intenção não se sustentou, pois já sob a batuta de novo governo, Paulo Renato (01/01/95 a 01/01/2003) ao relacionar as entidades para indicar conselheiros ao CNE, pela Portaria MEC nº 1.455, de 24/11/1995, considerou, ao lado de entidades educacionais, os mantenedores de instituições, várias confederações de trabalhadores não vinculados à Educação, a CUT e a Força Sindical, entre várias outras entidades da mesma natureza.

O CNE, nos termos do art. 7º da Lei n. 9.131, de 1995, que alterou dispositivos da Lei nº 4.024, de 1961, possui funções normativas e deliberativas no campo educacional, aspecto reforçado pela LDB de 1996 (Lei nº 9.394, de 1996), ao atribuir ao CNE “funções normativas e de supervisão e atividades permanentes” (art. 9º, § 1º). Compete ao CNE, ainda, resguardar a participação da sociedade no aprimoramento da Educação brasileira (*caput*),

¹⁵³ Como registra Dermeval Saviani (2015, p. 35), a Lei nº 4.024/61 e os projetos de lei que a antecederam decorreram da exigência do art. 5º, XV, ‘d’, da Constituição Federal de 1946, que concedeu à União competência para fixar “as diretrizes e bases da educação nacional”.

¹⁵⁴ Art. 71. Os Conselhos Estaduais de Educação poderão delegar parte de suas atribuições a Conselhos de Educação que se organizem nos Municípios onde haja condições para tanto.

¹⁵⁵ Nunes, Barroso e Fernandes (2008), lembram que a transformação do CFE em CNE não deve ser creditada apenas ao Ministro da Educação, Murílio Hingel, ao fundamento de que a mudança já tinha sido sugerida em projetos legislativos de 1988. Os autores indicaram que no PL nº 1.258, de 28 de novembro de 1988, de Octávio Elísio (PMDB/MG), e o no substitutivo do Senador Darcy Ribeiro (PDT/RJ), ao PL nº 103/93, do também Senador Cid Sabóia, era prevista a estruturação de um “Sistema Nacional de Educação”, uma das motivações para transformar o colegiado “de federal para nacional”.

bem como a prestação de assessoria ao Ministro de Estado da Educação no diagnóstico dos problemas educacionais e a deliberação sobre medidas para aperfeiçoar os sistemas de ensino, especialmente no que diz respeito à integração dos seus diferentes níveis e modalidades. Outra função reservada ao CNE, é a prestação de subsídio à elaboração e ao acompanhamento da execução do Plano Nacional de Educação (art. 7º, § 1º, ‘a’).

Entretanto, por mais que o CNE seja um órgão de caráter técnico, a escolha e nomeação dos conselheiros é feita pelo Presidente da República¹⁵⁶. Com efeito, no contexto de um “presidencialismo de coalizão”, combinação institucional do sistema de governo brasileiro, o papel normativo CNE acaba tendo reduzida função ordenadora, uma vez que os membros do conselho representam forças políticas nem sempre comprometidas inteiramente com a “direção governamental” ou representam grupos de interesse. Assim, o padrão de interação do conselho é marcado pelo conflito e influi na política educacional com dificuldade, dadas as “indefinições e concorrência de funções” com o MEC (DRAIBE, 1998, p. 14)¹⁵⁷.

Como sintetizam Bucci e Gomes (2017, p. 281), em tese, os conselhos deveriam ser espaços para a participação da sociedade civil na governança da educação, porém, na prática, essas estruturas funcionam predominantemente como “escritórios burocrático” e “tornaram-se apenas mais uma estrutura de tomada de decisões a ser integrada ao complexo processo de planejamento e organização da educação”. Ademais, algumas vezes “foram capturadas por interesses privados que derrubaram os objetivos públicos que levaram à sua criação” (BUCCI; GOMES, 2017, p. 281).

Nesse contexto, a racionalidade no processo de elaboração é ainda mais limitada. Em um quadro ideal, uma decisão racional deveria considerar: i) um objetivo relevante para exercer a atividade normativa, baseado na percepção da maioria dos atores envolvidos; ii) alvos claramente estabelecidos; iii) questões não limitadas à agenda político-eleitoral; iv) a existência ou a criação de ferramentas efetivas para monitorar e avaliar o impacto da lei

¹⁵⁶ **Art. 8º.** A Câmara de Educação Básica e a Câmara de Educação Superior serão constituídas, cada uma, por doze conselheiros, sendo membros natos, na Câmara de Educação Básica, o Secretário de Educação Fundamental e na Câmara de Educação Superior, o Secretário de Educação Superior, ambos do Ministério da Educação e do Desporto e nomeados pelo Presidente da República. § 1º A escolha e nomeação dos conselheiros será feita pelo Presidente da República, sendo que, pelo menos a metade, obrigatoriamente, dentre os indicados em listas elaboradas especialmente para cada Câmara, mediante consulta a entidades da sociedade civil, relacionadas às áreas de atuação dos respectivos colegiados [...]

¹⁵⁷ Ver Capítulo 4.

(CAUPERS, 2011, p. 193). Entretanto, como ressalva Caupers, a racionalidade no processo de elaboração normativa pode ser mitigada por três tipos de limites: (i) limites verticais; (ii) limites horizontais e (iii) limites materiais (CAUPERS, 2011, p. 195).

São limites verticais as dificuldades inerentes à pluralidade de agentes envolvidos (Poder Executivo e Poder Legislativo), de diferentes entes federativos (União, Estados e Municípios), na produção de normas e a existência de variadas espécies normativas. Nem sempre são claros os limites do poder normativo da autoridade competente e os objetivos e estratégias podem não ser correspondentes, o que tem como consequência, muitas vezes, ações descoordenadas e conflitantes.

Já no limite horizontal deve ser considerada a dificuldade em tornar as leis e atos normativos estáveis e efetivos, em virtude das mudanças contínuas a que são submetidas, de modo que rapidamente se tornam obsoletas, enquanto que os limites materiais dizem respeito à dificuldade de formação de consenso, à falta de densidade normativa e à influência de instituições supranacionais (CAUPERS, 2011, p. 195-197).

Pode ser identificado como limite vertical a concorrência do CNE com os conselhos estaduais e com a Capes, responsável pela dimensão fática da política no governo federal. Também devem ser mencionados os diversos tipos de ato normativos que envolvem a política de formação de professores (pareceres, resoluções, decretos, portarias, etc.), nem sempre estabelecidos com funções claras.

No caso do limite horizontal, deve ser considerada a falta de uma cadeia normativa sistemática. Como veremos, a formação de professores é disciplinada por resoluções com objetivos distintos, o que esvazia a organicidade da atividade normativa do CNE. As Resoluções CNE/CP n° 1, de 15 de maio de 2006, que disciplina as Diretrizes Curriculares Nacionais da Licenciatura em Pedagogia e a CNE/CP n° 2, de 1° de julho de 2015, que trata das Diretrizes Curriculares Nacionais para a licenciatura e formação continuada, ainda vigentes, estão alicerçadas em premissas e visões de política educacional distintas. Enquanto a primeira resolução é fundada na “articulação entre conhecimentos científicos e culturais”, a segunda tem como princípio a “articulação entre teoria e prática no processo de formação docente”, o que aumenta o risco de ações ambíguas e desencontradas.

Em relação ao limite material, pode ser verificada a falta de consensos mínimos sobre as alternativas que devem ser adotadas. Como visto no primeiro capítulo, o processo decisório das diversas políticas educacionais é conformado pela ação de grupos de interesse, o que gerou uma paralisia decisória e uma atividade normativa marcada pelo simbolismo e baixa densificação.

Como prevê o 7º da Lei 9.131/95¹⁵⁸, o CNE é composto por duas câmaras colegiadas: a Câmara de Educação Básica e a Câmara de Educação Superior¹⁵⁹, integradas por doze conselheiros cada uma. São membros natos em cada Câmara, respectivamente, o Secretário de Educação Fundamental e o Secretário de Educação Superior do Ministério da Educação, nomeados pelo Presidente da República. Metade das Câmaras são renovadas a cada dois anos, cenário decisório que paralisa os processos de formação de consensos¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Art. 7º. O Conselho Nacional de Educação, composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, terá atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional.

¹⁵⁹ Art. 9º As Câmaras emitirão pareceres e decidirão, privativa e autonomamente, os assuntos a elas pertinentes, cabendo, quando for o caso, recurso ao Conselho Pleno. § 1º São atribuições da Câmara de Educação Básica: a) examinar os problemas da educação infantil, do ensino fundamental, da educação especial e do ensino médio e tecnológico e oferecer sugestões para sua solução; b) analisar e emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação dos diferentes níveis e modalidades mencionados na alínea anterior; c) deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo Ministério da Educação e do Desporto; d) colaborar na preparação do Plano Nacional de Educação e acompanhar sua execução, no âmbito de sua atuação; e) assessorar o Ministro de Estado da Educação e do Desporto em todos os assuntos relativos à educação básica; f) manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal, acompanhando a execução dos respectivos Planos de Educação; g) analisar as questões relativas à aplicação da legislação referente à educação básica; § 2º São atribuições da Câmara de Educação Superior: a) analisar e emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação da educação superior; b) oferecer sugestões para a elaboração do Plano Nacional de Educação e acompanhar sua execução, no âmbito de sua atuação; c) deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo Ministério da Educação e do Desporto, para os cursos de graduação; d) deliberar sobre os relatórios encaminhados pelo Ministério da Educação e do Desporto sobre o reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior, assim como sobre autorização prévia daqueles oferecidos por instituições não universitárias; e) deliberar sobre a autorização, o credenciamento e o credenciamento periódico de instituições de educação superior, inclusive de universidades, com base em relatórios e avaliações apresentados pelo Ministério da Educação e do Desporto; f) deliberar sobre os estatutos das universidades e o regimento das demais instituições de educação superior que fazem parte do sistema federal de ensino; g) deliberar sobre os relatórios para reconhecimento periódico de cursos de mestrado e doutorado, elaborados pelo Ministério da Educação e do Desporto, com base na avaliação dos cursos; h) analisar questões relativas à aplicação da legislação referente à educação superior; i) assessorar o Ministro de Estado da Educação e do Desporto nos assuntos relativos à educação superior. § 3º As atribuições constantes das alíneas d, e e f do parágrafo anterior poderão ser delegadas, em parte ou no todo, aos Estados e ao Distrito Federal. § 4º O credenciamento a que se refere a alínea e do § 2º deste artigo poderá incluir determinação para a desativação de cursos e habilitações."

¹⁶⁰ Art. 8º [...] § 6º Os conselheiros terão mandato de quatro anos, permitida uma recondução para o período imediatamente subsequente, havendo renovação de metade das Câmaras a cada dois anos, sendo que, quando da constituição do Conselho, metade de seus membros serão nomeados com mandato de dois anos.

A Lei n. 9.131/1995 também prescreve que metade dos conselheiros, obrigatoriamente, deve ser escolhida pelo Presidente da República a partir de listas elaboradas especialmente para cada Câmara, mediante consulta a entidades da sociedade civil, relacionadas às áreas de atuação dos respectivos colegiados.

No que se refere ao processo de escolha dos conselheiros para a Câmara de Educação Básica, a consulta deveria envolver, obrigatoriamente, “as indicações formuladas por entidades nacionais, públicas e particulares, que congreguem os docentes, dirigentes de instituições de ensino e os Secretários de Educação dos Municípios, dos Estados e do Distrito Federal” (art. 8º, § 2º).

No caso da Câmara de Educação Superior, seriam obrigatórias as “indicações formuladas por entidades nacionais, públicas e particulares, que congreguem os reitores de universidades, diretores de instituições isoladas, os docentes, os estudantes e segmentos representativos da comunidade científica” (art. 8º, § 3º).

Entretanto, no Decreto n° 1.716, de 24 de novembro de 1995, foi desvirtuado o objetivo da medida, uma vez que foi prevista apenas a consulta a “entidades da sociedade civil”, redação que foi mantida no Decreto n° 3.295, de 15 de dezembro de 1999¹⁶¹. Esse quadro torna ainda mais evidente a interferência dos grupos de interesse na produção normativa do CNE¹⁶². Além da CUT, entidades como a Confederação Nacional de Agricultura (CNA), Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional do Comércio (CNC) e Confederação Nacional do Transporte (CNT), Força Sindical, são exemplos de grupos não envolvidos diretamente na política educacional (NUNES; BARROSO, FERNANDES, 2011, p. 11).

Cabe ressaltar que as atividades deliberativas do Conselho Pleno, composto pela reunião da Câmara de Educação Básica e Câmara de Educação Superior, e das Câmaras são exercidas mediante a edição de Indicações, Pareceres e Resoluções, aplicáveis a todos os sistemas de ensino quando homologadas pelo Ministério da Educação, que pode devolver o ato normativo para reexame (BUCCI; VILARINO, 2013, p. 142).

¹⁶¹ **Art. 2º.** A escolha de pelo menos a metade dos conselheiros que integrarão cada uma das Câmaras será feita mediante consulta a entidades da sociedade civil, coordenada pelo Ministério da Educação.

¹⁶² Na atual composição, um dos conselheiros da Câmara de Educação Superior é o fundador do grupo Anhangera Educacional.

Conforme previsto no art. 18 do Regimento Interno do CNE, instituído pela Portaria MEC n. 1.306, de 2 de setembro de 1999, a indicação é o ato proposto por um ou mais Conselheiros, contendo sugestão justificada de estudo sobre qualquer matéria de interesse do CNE. Já o Parecer é o ato pelo qual o Conselho Pleno ou qualquer das Câmaras pronuncia-se sobre matéria de sua competência e a Resolução é o ato decorrente de parecer, destinado a estabelecer normas a serem observadas pelos sistemas de ensino sobre matéria de competência do Conselho Pleno ou das Câmaras. Assim, enquanto as resoluções devem ser as normas “propriamente ditas”, os pareceres devem fornecer orientações doutrinárias, sobre os pressupostos e formas de aplicação das resoluções.

Além das leis federais e dos Pareceres e Resoluções do CNE, devem ser consideradas leis, portarias e decretos estaduais, federais e municipais, bem como atos normativos dos Conselhos de Educação dos Estados e Municípios, criados por leis próprias, que podem editar normas complementares para seus sistemas de ensino, também na forma de instruções normativas, pareceres, indicações e deliberações. Cabe ressaltar que a atividade normativa dos Conselhos de Educação incide sobre as matérias que fazem parte da competência do ente a que estão vinculados¹⁶³.

Uma das consequências desse quadro é a dificuldade em articular os Conselhos Federal, Estadual e Municipal, dada a multiplicidade de centros produtores de normas. Para superar essas duas dificuldades, teria sido mais acertada, na visão de Bucci e Vilarino, a criação de instâncias, inspiradas nas Comissões do Sistema Único de Saúde¹⁶⁴, que conferissem foro de representação legal aos Secretários de Estados e Municípios, uma vez que órgãos colegiados, como o Conselho Nacional de Educação, se organizam segundo uma agenda própria de trabalho, dissociada, muitas vezes, da questão federativa (BUCCI; VILARINO, 2013, p. 143).

¹⁶³ “As Resoluções, Portarias, Pareceres e demais normas do Conselho Nacional de Educação estão relacionadas às matérias de competência da União, haja vista tratar-se de órgão do Poder Executivo federal. Quando se tratar de matéria inserida na competência dos Estados-membros, somente a estes cabe legislar, ficando para os respectivos Conselhos Estaduais a regulamentação pertinente. Do mesmo modo deve ocorrer em relação aos Municípios” (BUCCI; VILARINO, 2013, p. 142).

¹⁶⁴ O SUS possui uma Comissão Intergestores Tripartites (CIT), que conta com a participação das três esferas federativas (União, Estados e Municípios) e uma Comissão Intergestores Bipartites (CIB), com a participação da União e dos Estados.

No mapa de atribuições normativas, compete ao CNE a definição substancial do formato da formação inicial docente, haja vista que, simetricamente, cabe à União baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação (art. 9º, inciso VII da LDB/1996) e autorizar, reconhecer, credenciar¹⁶⁵, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino (art. 9º, inciso IX da LDB/1996).

Na pesquisa de Nunes, Barroso e Fernandes (2011, p. 13), foi constatado que o CNE, em quinze anos (período de 1996 a 2011), expediu mais de 13.000 pareceres, o que revela a extensa cadeia normativa do CNE. Dada a multiplicidade de temas avaliados pelo órgão, uma primeira dificuldade reside na identificação das categorias, e respectivas normas, que interessam à formação de professores. Entretanto, como observam Barroso e Fernandes (2011, p. 23), a atividade normativa do CNE é concentrada “quase completamente” por temáticas ligadas à atividade concessória.

Conforme Dourado (2009), a produção normativa do CNE sobre formação de professores, no período de 1997 a 2009, contemplava mais de quarenta categorias analíticas, regulamentadas de forma dispersa, organizadas em ao menos dez temáticas (Tabela 5):

Tabela 5-. Temas presentes na produção normativa do CNE

	Temática (macrotema)	Pontos (categoria analítica)
1	Classificação, conceituação e diretrizes	Educação, educação superior, formação dos profissionais da educação, formação em nível médio, valorização do magistério, formação inicial e formação continuada, profissional da educação X profissional do magistério, funções do magistério.
2	Formação docente: níveis	Níveis superior e médio.
3	Formação inicial	Nível médio, graduação, licenciatura, pedagogia, normal superior.

¹⁶⁵ Como lembram Nunes, Barreto e Fernandes (2011), a Câmara de Educação Superior, originalmente, era responsável pelo credenciamento de IES e pela autorização de cursos superiores. Posteriormente, esse papel foi conferido às Secretarias do MEC, a partir da edição do Decreto nº 5.773, de 2006 (Cf. BUCCI, 2013b, p. 714). Uma das razões para a mudança, foi o grande volume de processos autorizativos, que fez com que os conselheiros concentrassem atenção na análise desses processos, “retardando discussões mais amplas sobre políticas educacionais (NUNES, BARRETO, FERNANDES, 2011, p. 12).

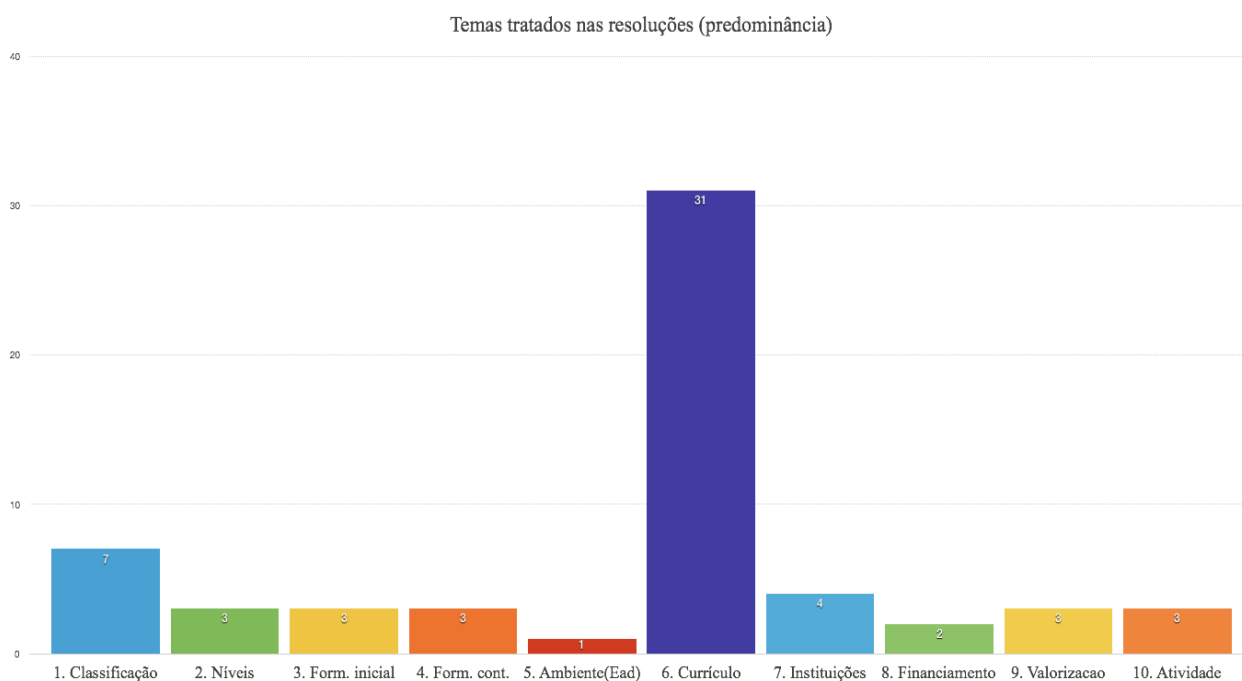
4	Formação continuada: tipos	Atualização, aperfeiçoamento, capacitação, especialização, mestrado, doutorado.
5	Formação docente: ambientes	Formação presencial e a distância
6	Formação docente: orientações curriculares	Aproveitamento de estudos, carga horária/ duração curso/integralização, diretrizes curriculares e conteúdos formativos, equivalência de estudos, projeto formativo ou projeto pedagógico;
7	Formação docente: instituições formadoras	Institutos superiores de educação, faculdade, centro universitário, universidade
8	Formação docente: financiamento	Fundef e Fundeb
9	Formação docente: valorização docente	Condições de trabalho, plano de carreira, profissionalização e valorização docente, relação quantitativa professor/aluno, remuneração, avaliação;
10	Formação docente: exercício profissional.	Concurso público; formação em serviço; formação inicial e continuada; qualidade da atuação docente; formação dos profissionais do magistério.

Adaptado de Dourado (2009)

A quantidade de leis e atos normativos produzidos dificulta o conhecimento das disposições aplicáveis, não só pelas instituições de ensino, como também pelos gestores públicos e órgãos de controle. Entre 1997 e 2017, após a LDB/1996, foram editadas mais de quarenta resoluções ligadas à formação de professores pelo CNE (ANEXO B), sem contar os pareceres, com propostas de resoluções, que não foram homologados.

Com efeito, é possível constatar que a produção normativa relacionada à formação de professores é marcada por uma “poluição legislativa”, expressão de Carlos Blanco de Moraes (2007, p. 193), que designa “a pulverização desnecessária de diplomas legais imputados à vontade da mesma pessoa coletiva e incidentes sobre a mesmo objeto, ou sobre objetos homólogos ou idênticos”.

GRÁFICO 1- Temas da formação de professores mais tratados nas resoluções do CNE (predominância)

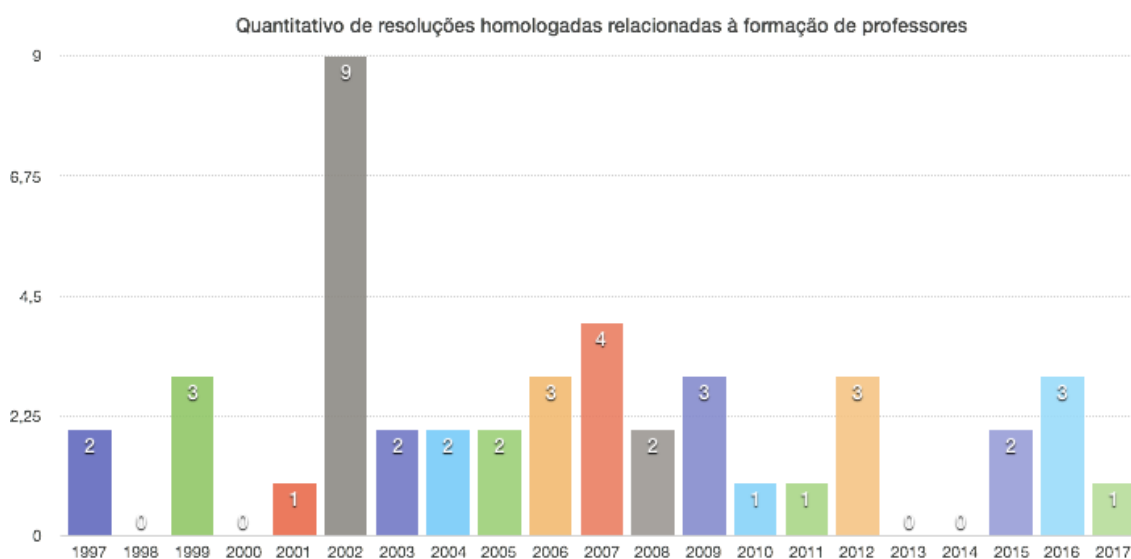


Elaboração própria

A partir dos macrotemas identificados por Dourado (2009), é possível constatar que ao menos 31 resoluções, considerados os pareceres homologados, versaram sobre questões que interessam diretamente às instituições de ensino na definição de suas diretrizes curriculares (GRÁFICO 1).

Consideradas as mais de quarenta resoluções relacionadas à formação de professores, entre 1997 e 2017, percebe-se que a atuação normativa do órgão foi mais intensa após a formulação de políticas públicas (v.g. Fundeb e lei do piso salarial) e a aprovação dos Planos Nacionais de Educação em 2001 e 2014 (GRÁFICO 2).

GRÁFICO 2-Quantitativo de resoluções homologadas relacionadas à formação de professores



Elaboração própria

Ainda que muitas leis em matéria educacional tenham sido de iniciativa do Poder Executivo, é importante considerar que a produção normativa do CNE também é influenciada pela agenda legislativa do Poder Legislativo, o que pode ser referendado pelo estudo de Limongi e Figueiredo (2009):

O modelo da agenda dual não resiste à análise. A agenda sincera do Executivo não é relevante conceitualmente, além de ser impossível isolá-la empiricamente. A agenda que se manifesta é uma agenda construída politicamente, portanto, que leva em conta, isto é, que de fato antecipa as reações do Legislativo. Na realidade, mais do que isto, é uma agenda cuja elaboração não deixa inteiramente alheio o Poder Legislativo. Não se trata, propriamente, de uma agenda do Executivo, mas sim de uma agenda da maioria. Nestes termos, não apenas antecipa como incorpora a reação de parte do legislativo.

Em 2002, diversos pareceres sobre as diretrizes curriculares das licenciaturas foram homologados, o que converge com alguns dos objetivos e metas destinados ao magistério da educação básica no PNE 2001: “generalizar, nas instituições de ensino superior públicas, cursos regulares noturnos e cursos modulares de licenciatura plena que facilitem o acesso dos docentes em exercício à formação nesse nível de ensino”; “garantir, por meio de um

programa conjunto da União, dos Estados e Municípios, que, no prazo de dez anos, 70% dos professores de educação infantil e de ensino fundamental (em todas as modalidades) possuam formação específica de nível superior, de licenciatura plena em instituições qualificadas” e “garantir que, no prazo de dez anos, todos os professores de ensino médio possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura plena nas áreas de conhecimento em que atuam”.

No mesmo sentido, a edição da Lei 11.493/2007, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e da Lei 11.738/2008, que instituiu o piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, impulsionaram, respectivamente, a elaboração da Resolução CNE/CEB n° 1, de 27 de março de 2008 e da Resolução CNE/CEB N° 2, de 28 de maio de 2009.

Também é necessário realçar que o Parecer n° 2/2015, com a Resolução n° 2/2015, alicerçado na relação entre teoria e prática, foi homologado após a Lei 13.005/2014, que instituiu o PNE de 2014. A resolução define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada. No parecer, foi mencionada a influencia das metas e estratégias do PNE de 2014 na redação do Parecer e da Resolução:

[...] [As] metas e estratégias articuladas às Diretrizes do PNE, ao estabelecerem os nexos constituintes e constitutivos para as políticas educacionais, devem ser consideradas na educação em geral e, em particular, na educação superior e, portanto, base para a formação inicial e continuada dos profissionais da educação, objetivando a melhoria desse nível de ensino e sua expansão como previsto no PNE 2014 (BRASIL, 2015a, p. 11).

Um dos principais objetivos da Resolução CNE/CP n° 2/2015, foi a articulação entre teoria e prática, propósito que converge com uma das estratégias previstas no PNE de 2014 (estratégia 15.8), que é a valorização das práticas de ensino e dos estágios nos cursos de formação dos profissionais da educação, “visando ao trabalho sistemático de articulação entre a formação acadêmica e as demandas da educação básica” (BRASIL, 2014).

Entretanto, como veremos, até mesmo pela quantidade de resoluções e pareceres, não há na produção normativa do CNE um conceito organizado sobre o modelo de formação de professores que deve ser implementado pelas instituições de ensino superior, uma vez que não há uma preocupação candente com a harmonia entre os atos normativos. Prevaecem nas normas conceitos vagos e imprecisos, o que resulta na falta de caráter normativo cogente das disposições. Faltam diretrizes e medidas concretas que viabilizem a implementação de políticas públicas de valorização da carreira do magistério, em termos de formação, e a estruturação dos currículos dos cursos de formação docente.

Além da fragmentação normativa, que dificulta a articulação e compreensão das normas vigentes, as resoluções que veiculam as diretrizes curriculares das diversas licenciaturas fazem remissão aos pareceres, que possuem uma estrutura de texto desarticulada, o que favorece interpretações subjetivas. De modo geral, as diretrizes das licenciaturas são voltadas para as disciplinas específicas, de modo que não abrangem a relação entre essas disciplinas e as didáticas específicas que devem integrar a formação do professor. Também não são claras as consequências da inobservância das diretrizes.

Ademais, parte das resoluções e pareceres que formam o cipoal normativo sobre formação de professores são defasadas, parcialmente desatualizadas ou sobrepostas a outras, o que gera incertezas sobre o quadro normativo que deve ser nortear as instituições de ensino e a atividade dos gestores públicos. Em algumas resoluções, não são mencionadas de forma exaustiva as normas ou disposições revogadas. Em geral, é indicada apenas a revogação das disposições em contrário, diferentemente do que prescreve o art. 9º da LC nº 95/1998: “A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas”. Como afirma Fabiana de Menezes Soares, essa é uma situação comum na produção normativa do Poder Executivo:

[...] A evidência do tamanho do impacto da legislação nova sobre o ordenamento produzido pela Administração Pública não é uma prática consolidada, aliás, não é sequer uma prática, posto que é difícil encontrar um ato que elenque quais outros foram revogados, no máximo aparecem leis que disciplinam no mesmo domínio. A autoridade administrativa responsável pela aplicação/execução da cláusula de revogação quando elabora um ato normativo, desconhece a extensão do dispositivo legal, bem como instru-

mentos para mensurar o impacto e incluir a legislação inferior. As consequências de tal situação são bem conhecidas. Ao lado do incremento da inconsistência do ordenamento, leia-se a densificação não coordenada (e em alguns casos inexistente, o que provoca problemas no plano da eficácia técnica) e a presença de contradições entre os atos normativos e das possíveis revogações implícitas respondem pela desconfortável dúvida acerca do direito vigente (SOARES, 2009, p. 140).

No Parecer e na Resolução n° 2/2015, foi enfatizada a necessidade de consolidação das políticas e normas nacionais para o cumprimento das metas do PNE, voltadas para a garantia da formação inicial e continuada dos profissionais do magistério da educação básica (BRASIL, 2015, p. 2). Entretanto, não houve uma efetiva consolidação da produção normativa relacionada à formação de professores.

Assim, retomando os problemas da política de formação de professores no Brasil, apresentados no primeiro capítulo, é preciso um diagnóstico inicial que evidencie a utilidade da aplicação de procedimentos da Legística no quadro normativo destinado à formação de professores. Para tanto, serão considerados o Parecer CNE/CP n° 2 de 2015 e da Resolução CNE/CP n° 2 de 2015, editados, sobretudo, com a finalidade de articular fundamentos teóricos e a atividade profissional e de consolidar as normas nacionais sobre a formação de professores.

Tabela 6- Comparação Resolução CNE/CP n° 2/2015 e resoluções anteriores

Tema	Resolução CNE/CP n° 1, de 18 de fevereiro de 2002; Resolução CNE/CP n° 2, de 19 de fevereiro de 2002	Resolução CNE/CP n° 1, de 15 de maio de 2006	Resolução CNE/CP n° 2, de 1° de julho de 2015
Objeto	Resolução n° 1: Institui as diretrizes curriculares das licenciaturas 2: Institui a duração e a carga horária dos cursos de licenciatura, de graduação plena, de formação de professores da Educação Básica em nível superior	Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de graduação em pedagogia, licenciatura	Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada.

Princípios (principais)	Competência como concepção nuclear na orientação do curso (art. 3º, I); Coerência entre a formação oferecida e a prática esperada do futuro professor (art. 3º, II); Conteúdos como meio e suporte para a constituição das competências (art. 3º, II, 'c'); a pesquisa, com foco no processo de ensino e de aprendizagem (art. 3º, III). Princípio da ação-reflexão-ação (resolução de situações-problema).	Articulação entre conhecimentos científicos e culturais (art. 2º, § 1º)	Articulação entre teoria e prática no processo de formação docente, fundada no domínio dos conhecimentos científicos e didáticos, contemplando a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (Art. 3º, § 5º, V); projeto formativo nas instituições de educação sobre uma sólida base teórica e interdisciplinar (Art. 3, § 5º, VII); articulação entre formação inicial e continuada (Art. 3, § 5º, IX); compreensão da formação continuada como componente essencial da profissionalização (art. 3, § 5º, IX).
Carga horária/integralização	Carga horária de 2.800 horas (art. 1º, <i>caput</i> , da resolução nº 2/2002), integralizada em, no mínimo, 3 anos letivos (art. 2º)	Carga horária mínima de 3.200 horas, não foi definido período mínimo de integralização (art. 7º)	Carga horária mínima de 3.200 horas, em cursos com duração de no mínimo, 8 semestres ou 4 anos (Art. 13, § 1º)
Práticas curriculares /formativas	400 (quatrocentas) horas de prática como componente curricular, vivenciadas ao longo do curso (art. 1º, I, da resolução nº 2/2002);	Não prevê as horas de prática como componente curricular.	400 horas de prática como componente curricular distribuídas ao longo do processo formativo (Art. 13, § 1º, I)
Estágio supervisionado	400 (quatrocentas) horas de estágio curricular supervisionado a partir do início da segunda metade do curso (art. 1º, II)	300 horas dedicadas ao estágio supervisionado, prioritariamente em educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental, contemplando também outras áreas específicas, se for o caso, conforme o projeto pedagógico da instituição (Art. 7º, II)	400 horas de estágio supervisionado na área de formação ou outras áreas específicas, conforme o projeto de curso da instituição (Art. 13, § 1º, II).
Núcleos formativos	1.800 horas de aulas para os conteúdos de natureza científico-cultural (art. 1º, III)	2.800 horas dedicadas às atividades formativas (Art. 7º, I)	2.200 horas de atividades estruturadas pelos núcleos formativos (Art. 13, § 1º, II)

Outras atividades	200 horas destinadas à outras formas de atividades acadêmico-científico-culturais. (art. 1º, IV)	100 horas de atividades teórico-práticas de aprofundamento em áreas específicas de interesse dos alunos, por meio, da iniciação científica, da extensão e da monitoria (Art. 7º, III)	200 horas de atividades teórico-práticas de aprofundamento em áreas específicas de interesse dos estudantes (seminários, iniciação científica, iniciação à docência, residência-docente, extensão, monitoria) (Art. 13, § 1º, III, c/c art. 12, III)
Matriz Curricular	Seis áreas (art. 6º): I- Cultura geral e profissional; II- Conhecimento sobre crianças, jovens e adultos; III- Conhecimento sobre dimensão cultural, social, política e econômica da educação; IV- Conteúdos das áreas de conhecimento que serão objetos de ensino; V- Conhecimento pedagógico; VI- Conhecimento advindo da experiência	Três núcleos: I – Estudos básicos por meio da literatura pertinente e realidades educacionais, reflexão e ações críticas. II – Aprofundamento e diversificação de estudos voltados às áreas de atuação profissional, de modo a atender diferentes demandas sociais; III- Núcleo de estudos integradores	Três Núcleos (art. 12): I – Estudos de formação geral, das áreas específicas e interdisciplinares, e do campo educacional, seus fundamentos e metodologias, e das diversas realidades educacionais; II – Aprofundamento e diversificação de estudos das áreas de atuação profissional, incluindo os conteúdos específicos e pedagógicos, priorizados pelo projeto pedagógico das instituições, em sintonia com os sistemas de ensino; III – Estudos integradores para enriquecimento curricular.
Divisão da matriz (preponderância de conteúdos)	É enfatizada a flexibilidade necessária, de modo que cada instituição formadora construa projetos inovadores e próprios, integrando os eixos articuladores nelas mencionados (art. 14)	Não foi prevista a relação entre conteúdo e carga horária.	Nas licenciaturas, curso de Pedagogia, em educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental a serem desenvolvidas em projetos de cursos articulados, deverão preponderar os tempos dedicados à constituição de conhecimento sobre os objetos de ensino, e nas demais licenciaturas o tempo dedicado às dimensões pedagógicas não será inferior à quinta parte da carga horária total. (art. 13, § 5º)
Graduados não licenciados	Não foi prevista a carga horária para graduados não licenciados.	Não foi prevista a carga horária para graduados não licenciados.	Carga mínima variável de 1.000 a 1.400 horas de efetivo trabalho acadêmico (art. 14)

Segunda licenciatura	Não foi prevista carga horária diferenciada.	Não foi prevista carga horária diferenciada.	Carga horária mínima variável de 800 a 1.200 horas (art. 15)
Possibilidade de redução da carga horária do estágio curricular	Os alunos que exerçam atividade docente regular na educação básica poderão ter redução da carga horária de estágio curricular supervisionado até o máximo de 200 horas (art. 1º, parágrafo único).	Não foi prevista a possibilidade de redução.	Os portadores de diploma de segunda licenciatura com exercício comprovado no magistério e exercendo atividade docente regular na educação básica poderão ter redução da carga horária do estágio curricular supervisionado até o máximo de 100 horas (art. 15, § 8º)
Formação continuada	Na definição da estrutura institucional e curricular do curso, caberá a concepção de um sistema de oferta de formação continuada, que propicie oportunidade de retorno planejado e sistemático dos professores às agências formadoras (art.14, § 2º)	Não foi previsto o conteúdo mínimo da formação continuada.	Envolve atividades de extensão, grupos de estudos, reuniões pedagógicas, cursos (atualização, extensão, mestrado, doutorado, etc), programas e ações para além da formação mínima exigida ao exercício do magistério na educação básica (arts. 16 e 17)

3.2. O Parecer nº 2 de 2015 e a Resolução nº 2 de 2015 no ciclo da Legística Material

Conforme já visto no capítulo anterior, a primeira etapa a ser observada no ciclo normativo proposto por Delley (2004) é a definição do problema a ser enfrentado e os resultados que a norma pretende atingir. A representação do problema em perspectiva dinâmica é uma das características da técnica da modelização causal, um dos métodos de Legística Material propostos pelo autor (2004, p. 113).

A principal vantagem dessa ferramenta é que a visão panorâmica¹⁶⁶ do problema e de seus diferentes componentes a partir de uma perspectiva dinâmica, “o que não é possível com a mera verbalização do problema” (DELLEY, 2004, P. 112). Deve-se compreender a

¹⁶⁶ Delley explica que a função desse “ é colocar em evidência um grande número de fatores explicativos do problema e das ligações entre esses fatores, de maneira a apreender a complexidade do problema e sua dinâmica. Desse modo, o legista dispõe de uma representação da realidade que lhe permitirá, eventualmente, elaborar uma estratégia de ação adequada ao problema a resolver” (DELLEY, 2004, p. 113).

estrutura do problema e os fatores que explicam o problema, a partir dos fatores mais concretos, e depois dos mais gerais. “Definir o problema constitui o primeiro passo de uma análise sistêmica que torna a forma de um processo interativo. A qualidade dessa etapa é de fundamental relevância, pois os resultados obtidos constituem a matéria prima sobre a qual trabalhará o legista” (DELLEY, 2004, p. 114-115).

Como já assinalado no capítulo 1, a inadequação das diretrizes curriculares nacionais é citada recorrentemente na literatura sobre políticas educacionais. Por mais que falte consenso na definição das diretrizes curriculares, um dos diagnósticos é a falta de integração entre teoria e prática, uma vez que na maior parte dos cursos de pedagogia predominam disciplinas ligadas aos fundamentos teóricos da educação (história da educação, fundamentos biológicos da educação etc.) e um menor percentual oferece algum aprofundamento sobre a educação infantil, EJA ou educação especial, ou mesmo dos conhecimentos referentes ao magistério das séries iniciais do ensino fundamental, vinculados ao eixo profissionalizante (ABRUCIO, 2015, p. 118).

Como anota Abrucio, até mesmo os modelos de formação inicial propugnados pelas universidades brasileiras de melhor qualidade, geralmente públicas, são voltados para a área de pesquisa: seriam formados “mais ‘pensadores da Educação’, em vez de docentes preparados para as escolas públicas reais da Educação Básica, seja em termos de metodologias de ensino, seja em termos vocacionais” (ABRUCIO, 2015, p. 14).

Na mesma linha, em pesquisa realizada sobre os currículos dos cursos de pedagogia (GATTI, 2010), verificou-se que há um excesso de disciplinas ligadas a fundamentos teóricos, em detrimento de matérias de cunho profissionalizante.

Chama a atenção o fato de que apenas 3,4% das disciplinas ofertadas referem-se à ‘didática geral’. O grupo ‘didáticas específicas, metodologias e práticas de ensino’ (o como ensinar) representa 20,7% do conjunto, e apenas 7,5% das disciplinas são destinadas aos conteúdos a serem ensinados nas séries iniciais do Ensino Fundamental, ou seja, ao o que ensinar [...] Ainda assim, constatou-se que é reduzido o número de disciplinas teóricas da área de Educação (didática, psicologia da Educação ou do desenvolvimento, filosofia da Educação etc.) e que mesmo as disciplinas aplicadas têm espaço pequeno nas matrizes, sendo que estas, na verdade, são mais teóricas que práticas, quando deveria haver equilíbrio entre os dois eixos.

[...] Nas ementas observou-se um evidente desequilíbrio na relação teoria-prática, em favor dos tratamentos mais teóricos, de fundamentos, política e contextualização e que a escola, como instituição social e de ensino, é elemento quase ausente nas ementas, o que leva a pensar numa formação de caráter mais abstrato e pouco integrado ao contexto concreto onde o profissional-professor vai atuar. Pelo estudo citado pode-se inferir que fica bem reduzida a parte curricular que propicia o desenvolvimento de habilidades profissionais específicas para a atuação nas escolas e nas salas de aula.” (GATTI, 2010).

Na análise de Scheibe (2009) sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de pedagogia, consideradas as matrizes curriculares de 30 cursos, foi constatado que uma parcela expressiva das disciplinas era direcionada para fundamentos gerais da educação¹⁶⁷.

A partir das proposições identificadas na literatura, é possível problematizar, de forma esquemática, o impulso legiferante (Tabela 7).

Tabela 7- Problematização do Impulso legiferante

Natureza	Diretrizes curriculares (atos normativos) inadequadas.
Causas	Falta de canais que viabilizem a construção de consensos, o que gera ações desencontradas.
Duração	Problema permanente, que tem se agravado à medida que a produção normativa do CNE aumenta de forma desordenada, não há um quadro normativo sistematizado
Dinâmica	“ <i>Path dependence</i> ”. Ainda que tenham sido promovidas algumas tentativas, por meio de programas governamentais, as diretrizes seguem práticas consolidadas pela tradição. Apesar das diferentes concepções, o modelo formativo atual pouco favorece a articulação entre teoria e prática.
Meios envolvidos (atores)	Professores e as instituições formadoras (diretamente)/ Estudantes (indiretamente).

¹⁶⁷ “[...]os fundamentos de psicologia geral e da aprendizagem têm representatividade de cerca de 17% nas matrizes; seguidos de Filosofia Geral e da Educação (16%), Sociologia Geral e da Educação (13%), História da Civilização e da Educação (13%) e Didática Geral (12%); os fundamentos de antropologia ocupam apenas cerca de 4% das matrizes e muitos outros fundamentos estão dispersos em cerca de 25% das matrizes, somando conhecimentos de estatística, biologia, psicopedagogia, dentre outros” (SCHEIBE, 2009, p. 43).

Consequências (eventual omissão da visão dos atores envolvidos)	Mitigação da legitimidade da política, falta de engajamento dos atores envolvidos.
--	--

Diante desse quadro, conforme ilustrado no gráfico de modelização causal (Figura 2), um elemento central do problema da formação de professores que deveria ter sido enfrentado pelo CNE é a inadequação das diretrizes curriculares. Alguns dos fatores que determinam o problema são a pouca ênfase na formação continuada e em serviço, a falta de objetivos claros na realização de estágios, o distanciamento das redes de ensino e das universidades e o poder decisório centrado no CNE.

Como já exposto, a instituição de residências pedagógicas ou o direcionamento de parte da carga horária dos cursos para atividades práticas, permitiriam, por exemplo, a melhoria da articulação entre a teoria e a prática da atividade docente. O fomento à participação dos profissionais da educação na definição de aspectos substanciais da política educacional também poderia ter sido promovido mediante a melhor inserção de canais de participação. Ou seja, são múltiplas as soluções que o Poder Público pode adotar na solução da questão.

Ademais, devem ser consideradas questões transversais¹⁶⁸, como a falta de planos de carreira, o salário pouco atrativo, a baixa qualidade dos cursos e a fragmentação normativa. Ainda que sejam fatores indiretos, são aspectos que podem ser combinados às diretrizes de formação de professores. Em um plano de carreira, por exemplo, a progressão salarial pode ser atrelada à formação continuada. Da mesma forma, mecanismos de avaliação dos cursos também podem ser utilizados para induzir mudanças curriculares.

Outro problema já indicado e que deve ser considerado no gráfico de modelização causal é a profusão de normas, que dificulta o conhecimento do quadro normativo vigente. A consolidação de normas é uma das medidas que pode ser utilizada para aprimorar a compreensão e a organicidade dessas normas.

¹⁶⁸ Como observa Leonardo Secchi, o analista de políticas públicas deve compreender o problema de forma ampla, o que significa considerar sua origem, histórico e os contextos sócio-culturais e jurídico-legais (2016, p. 39).

Para compreensão dos fatores que levaram à promulgação da Resolução CNE/CP n° 2/2015, cabe avaliar os atos normativos produzidos pelo CNE anteriormente (*path dependence*).

Antes da Resolução n° 2/2015, as estruturas curriculares dos cursos de formação de professores eram pautadas, em especial, pelas Resoluções CNE/CP n° 1, de 18 de fevereiro de 2002, CNE/CP n° 2, de 19 de fevereiro de 2002, os dois primeiros atos normativos referente às diretrizes curriculares das licenciaturas promulgados pelo CNE após a LDB de 1996. As duas resoluções correspondiam, respectivamente, às Diretrizes Curriculares Nacionais para as licenciaturas e à carga horária dos cursos, ainda que tivesse sido mais acertada, a disposição conjunta das duas matérias em uma única resolução, considerados os procedimentos de simplificação normativa delineados pela Legística Formal.

A falta de articulação entre as dimensões teóricas e práticas foi um dos pontos tratados no Parecer CNE/CP n° 9, de 8 de maio de 2001 e da Resolução CNE/CP n° 1, de 18 de fevereiro de 2002, que instituíram diretrizes curriculares para a formação de professores da Educação Básica em nível superior. Conforme o Parecer, um dos problemas que deveriam ser enfrentados nas licenciaturas é a desarticulação entre teoria e prática educacional, bem como a formação “conteudista”:

as questões a serem enfrentadas na formação são históricas. No caso da formação nos cursos de licenciatura, em seus moldes tradicionais, a ênfase está contida na formação nos conteúdos da área, onde o bacharelado surge como a opção natural que possibilitaria, como apêndice, também, o diploma de licenciado. Neste sentido, nos cursos existentes, é a atuação do físico, do historiador, do biólogo, por exemplo, que ganha importância, sendo que a atuação destes como “licenciados” torna-se residual e é vista, dentro dos muros da universidade, como “inferior”, em meio à complexidade dos conteúdos da “área”, passando muito mais como atividade “vocacional” ou que permitiria grande dose de improviso e auto-formulação do “jeito de dar aula”[...]. Nos cursos de formação de professores, a concepção dominante, conforme já mencionada, segmenta o curso em dois polos isolados entre si: um caracteriza o trabalho na sala de aula e o outro, caracteriza as atividades de estágio. O primeiro polo supervaloriza os conhecimentos teóricos, acadêmicos, desprezando as práticas como importante fonte de conteúdos da formação. Existe uma visão aplicacionista das

teorias. O segundo polo, supervaloriza o fazer pedagógico, desprezando a dimensão teórica dos conhecimentos como instrumento de seleção e análise contextual das práticas. Neste caso, há uma visão ativista da prática. Assim, são ministrados cursos de teorias prescritivas e analíticas, deixando para os estágios o momento de colocar esses conhecimentos em prática¹⁷⁰.

Entretanto, na Resolução CNE/CP n° 1, de 18 de fevereiro de 2002, as disposições normativas careciam de densidade normativa, de forma que a resolução é mera exposição de princípios. Não foram indicados de forma precisa os conteúdos que devem integrar os currículos dos cursos.

No diagnóstico de Gatti e Barreto (2009, p. 46), ainda que as diretrizes curriculares da Resolução n° 1/2002 fossem centradas no desenvolvimento de “competências pessoais, sociais e profissionais dos professores”, muitos dos projetos pedagógicos das instituições de ensino não adotaram, efetivamente, as diretrizes da Resolução CNE/CP n° 1/2002 em seus currículos. As autoras verificaram que nas licenciaturas vinculadas aos diversos campos do conhecimento, predominavam as disciplinas específicas, desintegradas das disciplinas pedagógicas (GATTI; BARRETO, 2009, p. 48), o que pode ser explicado pelo fato de que a Resolução CNE/CP n° 1/2002 não previa precisamente a carga horária das disciplinas pedagógicas¹⁷¹.

Em relação aos currículos das licenciaturas em pedagogia, somente foi instituída uma resolução em 2006¹⁷², cerca de dez anos após a promulgação da LDB. A demora na regulamentação das diretrizes curriculares deveu-se, sobretudo, à indefinição na LDB sobre os ambientes institucionais de formação de professores. Havia um dissenso entre os defensores da formação em Institutos Superiores de Educação e Escolas Normais de Educação superior¹⁷³ e os grupos favoráveis à formação de professores para os anos iniciais da educação infantil e ensino fundamental nos cursos de pedagogia (GATTI; BARRETO, 2009, p. 48;

¹⁷⁰ Parecer CNE/CP n° 9, de 8 de maio de 2001.

¹⁷¹ Como observa Bordas (2009, p. 60), “em relação à carga horária das disciplinas pedagógicas prevista nas Matrizes curriculares dos cursos examinados, cabe destacar que não há na Resolução CNE/CP 1/2002 nenhuma indicação precisa. Pelo contrário, o Parágrafo Único do Art.11, que faz referência à destinação de no mínimo um quinto da carga horária do curso para as disciplinas pedagógicas, diz respeito apenas aos cursos formadores de professores para a educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental. Além da falta de definição no caso das Licenciaturas, há uma evidente contradição com o que preceitua a Resolução CNE/CP 1/2006 relativa às Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Pedagogia”.

¹⁷² A Resolução CNE/CP n° 1/2006, resulta do Parecer CNE/CP n° 5/2005, aprovado em 15 de dezembro de 2005 e homologado no dia 15 de maio de 2016.

¹⁷³ Ver capítulo 1.

SAVIANI, 2007, p. 124; SCHEIBE, 2009, p. 2). Como já exposto no primeiro capítulo, o CNE chegou a formular uma resolução sobre a formação nos ISEs. Entretanto, o modelo nunca foi efetivamente implementado.

Na Resolução CNE/CP n° 1/2006, foi definido que os cursos de pedagogia são destinados à formação de professores para o exercício de funções do magistério na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental, bem como nos cursos de ensino médio, na modalidade normal, de educação profissional na área de serviços e apoio escolar e em outras áreas nas quais sejam previstos conhecimentos pedagógicos (art. 2° e art. 4°)¹⁷⁴. Uma das inovações trazidas pelo ato normativo foi o enquadramento do curso de pedagogia como licenciatura, em vez de bacharelado.

Na versão inicial do texto da resolução, proposta no parecer CNE/CP n° 5/2005, foi prevista a formação dos profissionais ligados à gestão escolar em cursos de pós-graduação específicos (art. 14)¹⁷⁵. Por conta do conflito com o teor do art. 64 da LDB¹⁷⁶, foi necessária a alteração do artigo¹⁷⁷ para que fosse homologado pelo MEC¹⁷⁸. Entretanto, o texto da resolução continuou confuso: “com a alteração do artigo 14 a ambiguidade se torna explícita no próprio texto normativo uma vez que, mesmo sem regular a formação dos especialistas, esta é formalmente admitida” (SAVIANI, 2007, p. 125).

Dada a ampla gama de profissionais que deve ser formada no curso de pedagogia, “a complexidade curricular exigida para esse curso é grande” (GATTI; BARRETO, 2009, p. 49), o que provoca uma dispersão das disciplinas. Isso é agravado pelo fato de não serem previstos de forma precisa os conteúdos que devem ser ensinados no ensino fundamental.

¹⁷⁴ A falta de técnica normativa pode ser demonstrada pelo fato de que tanto o *caput* do art. 2 como o *caput* do art. 4°, possuem teor semelhante.

¹⁷⁵ “Art. 14. A formação dos demais profissionais de educação, nos termos do art. 64 da Lei no 9.394/96, será realizada em cursos de pós-graduação, especialmente estruturados para este fim, abertos a todos os licenciados [...]”

¹⁷⁶ “Art. 64. A formação de profissionais de educação para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica, será feita em cursos de graduação em pedagogia ou em nível de pós-graduação, a critério da instituição de ensino, garantida, nesta formação, a base comum nacional”.

¹⁷⁷ Art. 14. A Licenciatura em Pedagogia nos termos do Parecer CNE/CP no 5/2005 e desta Resolução assegura a formação de profissionais da educação prevista no art. 64, em conformidade com o inciso VIII do art. 3° da Lei no 9.394/96.

§ 1° Esta formação profissional também poderá ser realizada em cursos de pós-graduação, especialmente estruturados para este fim e abertos a todos os licenciados.

§ 2o Os cursos de pós-graduação indicados no § 1o deste artigo poderão ser complementarmente disciplinados pelos respectivos sistemas de ensino, nos termos do Parágrafo único do art. 67 da Lei no 9.394/96.

¹⁷⁸ A resolução foi reexaminada mediante o Parecer CNE/CP n° 3/2006.

Tampouco, foram articulados os conteúdos e metodologias específicas das diferentes matérias:

Verifica-se [...] no âmbito da formação de professores em nosso país, um estranho paradoxo: professores dos anos iniciais do ensino fundamental que precisam dominar conhecimentos e metodologias de conteúdo muito diferentes como Língua Portuguesa, Matemática, História, Geografia e, às vezes, Artes e Educação Física não recebem esses conteúdos específicos em sua formação, enquanto professores nos anos finais, preparados em licenciaturas específicas, passam quatro anos estudando uma só disciplina, aquela em que são titulados (LIBÂNEO, 2013, p. 90).

Como consequência imediata, verifica-se a falta de uma identidade formativa clara dos licenciados no curso, o que pode ser demonstrado pela redação de alguns dispositivos da Resolução CNE/CP nº 1/2006:

Art. 2º [...]

§ 1º Compreende-se a docência como ação educativa e processo pedagógico metódico e intencional, construído em relações sociais, étnico-raciais e produtivas, as quais influenciam conceitos, princípios e objetivos da Pedagogia, desenvolvendo-se na articulação entre conhecimentos científicos e culturais, valores éticos e estéticos inerentes a processos de aprendizagem, de socialização e de construção do conhecimento, no âmbito do diálogo entre diferentes visões de mundo.

§ 2º O curso de Pedagogia, por meio de estudos teórico-práticos, investigação e reflexão crítica, propiciará:

I - o planejamento, execução e avaliação de atividades educativas;

II - a aplicação ao campo da educação, de contribuições, entre outras, de conhecimentos como o filosófico, o histórico, o antropológico, o ambiental-ecológico, o psicológico, o linguístico, o sociológico, o político, o econômico, o cultural.

Para Saviani (2007, p.127), as diretrizes curriculares nacionais do curso de pedagogia são, ao mesmo tempo, restritas e extensivas. Restritas, na visão do autor, no “essencial”, que configura a pedagogia como um campo de conhecimento teórico-prático, resultante de experiências históricas; e extensivas no “acessório”, uma vez que o texto é permeado por expressões abertas e subjetivas: “conhecimento ambiental-ecológico”; “pluralidade de visões

de mundo”; “interdisciplinaridade, contextualização, democratização”; “ética e sensibilidade afetiva e estética”; “exclusões-sociais, étnico-raciais, econômicas, culturais, religiosas, políticas”; “diversidade”, “diferenças; gêneros”; “faixas geracionais”; “escolhas sexuais”, etc. Como consequência, “não é fácil identificar na Resolução do CNE uma orientação que assegure um substrato comum em âmbito nacional a dar um mínimo de unidade ao referido curso” (SAVIANI, 2007, p. 127).

Assim, a falta de canais que possibilitem a construção de consensos resulta na deficiência da comunicação normativa, o que é demonstrado pela prevalência de termos vagos, ambíguos, incertos¹⁷⁹ e extensos¹⁸⁰, com conteúdo polissêmico, e pela existência de uma série de pareceres e resoluções que parecem desconsiderar a cadeia normativa pré-existente, o que reduz a eficácia e efetividade dos atos normativos.

Em 2015, diante do diagnóstico da necessidade de consolidação das normas nacionais sobre a formação de profissionais do magistério para a educação básica e da importância de articulação entre teoria e prática nas estruturas curriculares (DOURADO, 2016), foi promulgada a Resolução CNE/CP n° 2/2015, mediante a homologação do Parecer CNE/CP n° 2/2015.

O ato normativo também tem como premissa a organicidade dos programas governamentais e a integração entre a educação superior e os sistemas de ensino dos estados e municípios. Após o preâmbulo, com treze “considerandos”¹⁸¹, com os eixos e pressupostos, foram articulados oito capítulos, com vinte e cinco artigos, sendo que a estrutura curricular, propriamente dita, somente é contemplada em dois capítulos.

¹⁷⁹ “[...] Verbosidades desprovidas de fins regulatórios, arcaísmos, jogos de palavras, abuso de adjetivos e advérbios, sinônimos, redundâncias, marcas ideológicas, enunciados puramente programáticos, alargamentos explicativos ou justificativos e ainda conceitos puramente doutrinários (sobretudo se não consolidados), afectam o caráter prescritivo do Direito e contaminam a sua precisão” (MORAIS, 2007, p. 186).

¹⁸⁰ A extensão excessiva dos artigos faz com que os destinatários dos atos normativos não identifiquem com precisão os comandos prescritivos presentes no enunciado legal (MORAIS, 2007, p. 187).

¹⁸¹ No preâmbulo foram indicadas, além da necessidade de consolidação das normas nacionais para a formação de profissionais do magistério para a educação básica, foram citadas, em síntese, mais doze pressupostos da norma: a importância da concepção sobre educação e ensino para garantia do projeto de educação nacional, superação da fragmentação das políticas públicas e a necessidade de instituição de um Sistema Nacional de Educação; os princípios constitucionais da educação; o papel das instituições de educação básica, bem como de seus projetos pedagógicos, processos de organização e gestão na formação; a necessidade de articular as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada, em Nível Superior, e as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica; os princípios da base comum nacional para a formação inicial e continuada, dentre os quais a formação teórica e interdisciplinar; a articulação entre graduação e pós-graduação e entre pesquisa e extensão; a realidade dos atores sociais e das instituições da educação básica e a relação entre educação e direitos humanos.

Tabela 8- Estrutura da Resolução CNE/CP n° 2/2015

Resolução CNE/CP n° 2, de 1° de julho de 2015		
Parte	Teor	Artigos
Ementa	Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada.	-
Preâmbulo	13 “considerandos”	-
Capítulo I	Disposições Gerais	art. 1 ao art. 4
Capítulo II	Formação dos profissionais do magistério para Educação Básica: Base Nacional Comum	art. 5 ao art. 6
Capítulo III	Do Egresso da Formação Inicial e Continuada	art. 7 ao art. 8
Capítulo IV	Da formação Inicial do Magistério da Educação Básica em Nível Superior	art. 9 ao art. 12
Capítulo V	Da formação inicial do magistério da educação básica em nível superior: estrutura e currículo	art. 13 ao art. 15
Capítulo VI	Da formação continuada dos profissionais do magistério	art. 16 ao art. 17
Capítulo VII	Dos Profissionais do magistério e sua valorização	art. 18 ao art. 22
Capítulo VIII	Das disposições transitórias	art. 22 ao art. 25

Vale notar que o CNE realizou uma audiência pública (ANEXO C) na Universidade Católica de Pernambuco para discutir o Projeto de Resolução 23.3.15, que antecedeu a Resolução CNE/CP n° 2/2015, porém, em cotejo com o texto final, verifica-se que não foram feitas alterações substanciais, o que pode ser um indicativo de que a audiência pública foi um canal de participação pouco efetivo.

Conforme se depreende da ata nº 9, de 6 de abril de 2015 (ANEXO D)¹⁸², a audiência na verdade foi a segunda parte de uma reunião itinerante do Conselho Pleno do CNE, com pouca ou reduzida deliberação, o que demonstra que a utilização de audiência pública pela Administração Pública depende do estabelecimento de critérios transparentes e de outros requisitos específicos para organização de seu procedimento. Não consta na ata nenhuma informação sobre as discussões feitas na “parte dedicada” à audiência pública.

Além da participação de dezesseis conselheiros, foi registrado no documento a presença da Vice-Reitora da Universidade de Pernambuco; do Presidente do Fórum Nacional de Educação; da Presidente do Centro de Estudos Educação e Sociedades; um representante da Reitoria da Universidade Salgado de Oliveira; o Diretor Geral da Associação Caruaruense de Ensino Superior - Faculdade ASCES; a Vice-Presidente do Fórum de Dirigentes das Faculdades e Centros de Educação; a Presidente da Associação Nacional pela Formação dos Profissionais de Educação; o Representante dos Conselhos Municipais de Educação da Região Metropolitana e a Vice-Presidente do Conselho Municipal de educação de Olinda e a Secretária Municipal de Educação de Maceió/AL. Ou seja, os professores, atores diretamente interessados na edição da norma, não tiveram suas demandas vocalizadas.

Parte significativa do Parecer CNE/CP nº 2/2015 foi dedicada à indicação dos esforços empreendidos pela Comissão Bicameral de Formação de Professores, formada por conselheiros da Câmara de Educação Superior e da Câmara de Educação Básica, estabelecida “com a finalidade de desenvolver estudos e proposições sobre a temática” (BRASIL, 2015a). Um dos entraves apontados foi a descontinuidade dos trabalhos da comissão, decorrente da renovação periódica dos membros do CNE (BRASIL, 2015a, p. 1). Também foi colocado que os trabalhos da comissão contaram com a participação de agentes governamentais e não governamentais (MEC, CAPES, associações acadêmico-científicas, etc.) (BRASIL, 2015a, p. 2).

Como já mencionado, a Resolução CNE/CP nº 2 de 2015, foi editada com o propósito de aprimorar a articulação entre os fundamentos teóricos e práticos na formação dos

¹⁸² A ata foi obtida mediante Lei de Acesso à Informação. Não foram localizados outros documentos. Cabe apontar que as discussões e os documentos produzidos na audiência pública (textos, áudio, vídeos, etc.), deveriam ter sido divulgados, preferencialmente na internet, uma vez que, ao serem oferecidos ao Poder Público, destinavam-se a influenciar suas decisões e fazem parte do debate público sobre o tema (BARCELLOS, 2017, p. 199).

profissionais do magistério. Foi reconhecido pela comissão que a extensa produção normativa do CNE reduzia o caráter sistemático das diretrizes curriculares.

A nova resolução avançou na organização da carga horária das diretrizes curriculares e dedicou um capítulo à formação continuada, ausente nas resoluções anteriores. Conforme indicado no art. 9º da Resolução, a formação inicial para os profissionais do magistério da educação básica deve ser realizada mediante (i) cursos de graduação de licenciatura; (ii) cursos de formação pedagógica para graduados não licenciados e (iii) cursos de segunda licenciatura.

Ademais, com o intuito de superar a ênfase nas disciplinas teóricas, a resolução prescreve que nos cursos de pedagogia devem preponderar “os tempos dedicados à constituição de conhecimento sobre os objetos de ensino”, enquanto que, nas demais licenciaturas, “o tempo dedicado às dimensões pedagógicas não poderá ser inferior à quinta parte da carga horária total” (art. 13, § 5º). O ato normativo prevê, ainda, a prática de estágio supervisionado de 400 horas, que pode, no entanto, ser reduzida no caso dos alunos graduados não licenciados ou que curse a segunda licenciatura, desde que exerçam atividade docente regular (art. 13, § 1º, I, II).

Entretanto, a Resolução nº 2/2015 padece de vícios semelhantes aos das resoluções anteriores. O problema que o Parecer nº 2 de 2015 intenta solucionar mediante a Resolução nº 2/2015 não foi enunciado claramente: considerando que o problema resulta de uma “realidade insatisfatória que requer solução”, deve ser representada a distância entre a situação atual e a situação desejada, por meio da consideração de dados fáticos (estatísticas, público alvo) e jurídicos que integram a estrutura do problema (MORAIS, 2007, p. 296). Com base nas diretrizes de avaliação de impacto da União Europeia, Moraes acrescenta que a identificação e descrição dos problemas “deve ser tão concreta quanto possível, devendo-se evitar o uso de conceitos vagos” (MORAIS, 2007, p. 297).

Como já exposto, a densidade normativa das normas é determinada pelo caráter das disposições (detalhado ou aberto); o tipo de vocábulo (noções jurídicas e definições determinadas ou indeterminadas) e pelas enumerações dos artigos (exaustivas ou exemplificativas) (MADER, 2007, p. 203).

A partir da análise da Resolução n° 2 de 2015, é possível constatar a baixa densidade normativa da norma e a ampla margem de discricionariedade conferida às instituições de ensino superior na implementação das diretrizes curriculares, uma vez que a maior parte das disposições é aberta, além de prevalecerem conceitos indeterminados. Mesmo nas hipóteses em que seja invocada a liberdade pedagógica, garantida pelo princípio da autonomia universitária, previsto na Constituição (art. 207), devem ser observadas as diretrizes gerais estabelecidas na legislação infraconstitucional (LDB, art. 53, inciso II).

Cabe ponderar que a discricionariedade não é positiva ou negativa em si, em muitos casos é até necessária para a implementação de políticas públicas, na medida em que permite a contextualização e a adaptabilidade da ação, conforme o público alvo (ANNENBERG, 2013, p. 142; LOTTA, 2015, p. 295). Entretanto, como observa Salinas (2012, p. 177), é necessário considerar que a discricionariedade também pode conduzir a uma situação de inércia ou induzir os agentes governamentais e não governamentais envolvidos a adotarem comportamentos disfuncionais ou abusivos.

Ainda que tenha sido indicado na resolução a “articulação entre a teoria e a prática no processo de formação docente, fundada no domínio dos conhecimentos científicos e didáticos, contemplando a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (art. 3º, § 5º, inciso V e art. 10, *caput*) e a garantia nos cursos de formação inicial da “efetiva e concomitante relação entre teoria e prática, ambas fornecendo elementos básicos para o desenvolvimento dos conhecimentos e habilidades necessários à docência” (art. 13, § 3º), não foram indicados de forma precisa os mecanismos ou estratégias de implementação que deverão ser adotados pelas instituições de ensino para articular as duas dimensões, razão pela qual tais diretivas são “intransitivas”, como propugnado pela classificação de Rubin (2005).

Cabe salientar que um dos entraves para a articulação entre teoria e prática, é o fato de que não foram previstos mecanismos institucionais de articulação entre as escolas, redes de ensino e instituições formadoras, lacuna já existente na Resolução n° 1/2002 (GATTI; BARRETO, 2009, p. 48), tampouco, medidas que induzam ao que Fernando Abrucio (2016, p. 32) denomina como ciclo do “efeito bumerangue”:

[...] [E]nsina-se na universidade como ser professor em termos de conteúdo e forma, para cada disciplina; depois, esse saber é testado e modificado pela prática na sala de aula; num momento posterior, a academia reflete

sobre isso, com vinculação orgânica com as escolas, para entender o que dá certo e o que dá errado, produzindo, por fim, novas reflexões que se traduziriam na melhoria da formação dos alunos de pedagogia e licenciaturas.

Ademais, ainda que a LC n° 95/1998 prescreva, para a obtenção de clareza e precisão das normas, a utilização de frases curtas e concisas, além da construção das orações na ordem direta, sem adjetivações dispensáveis (art. 11), o que se verifica na resolução são disposições extensas e o uso excessivo de adjetivações, conceitos indeterminados e jargões pedagógicos, *v.g.:*

Art. 5° A formação de profissionais do magistério deve assegurar a base comum nacional, pautada pela concepção de educação como processo emancipatório e permanente, bem como pelo reconhecimento da especificidade do trabalho docente, que conduz à práxis como expressão da articulação entre teoria e prática e à exigência de que se leve em conta a realidade dos ambientes das instituições educativas da educação básica e da profissão, para que se possa conduzir o(a) egresso(a) [...]

Art. 7° O(A) egresso(a) da formação inicial e continuada deverá possuir um repertório de informações e habilidades composto pela pluralidade de conhecimentos teóricos e práticos, resultado do projeto pedagógico e do percurso formativo vivenciado cuja consolidação virá do seu exercício profissional, fundamentado em princípios de interdisciplinaridade, contextualização, democratização, pertinência e relevância social, ética e sensibilidade afetiva e estética [...]

Art. 13. Os cursos de formação inicial de professores para a educação básica em nível superior, em cursos de licenciatura, organizados em áreas especializadas, por componente curricular ou por campo de conhecimento e/ou interdisciplinar, considerando-se a complexidade e multirreferencialidade dos estudos que os englobam, bem como a formação para o exercício integrado e indissociável da docência na educação básica, incluindo o ensino e a gestão educacional, e dos processos educativos escolares e não escolares, da produção e difusão do conhecimento científico, tecnológico e educacional, estruturam-se por meio da garantia de base comum nacional das orientações curriculares.

Esse quadro confere reduzida densidade normativa aos comandos da resolução, uma vez que é difícil identificar os conteúdos que devem efetivamente integrar os currículos¹⁸³.

Por mais que tenham sido mencionadas a participação dos estudantes em “residência docente, monitoria e extensão” (art. 12) e o estágio curricular supervisionado como componente obrigatório da organização curricular das licenciaturas (art. 13, parágrafo 6º), não foi definido o que essas práticas abrangem.

Ademais, os avanços da resolução foram limitados no tocante à consolidação normativa, medida de Legística Formal, prevista no preâmbulo¹⁸⁴. Apesar de terem sido expressamente revogadas seis resoluções, nas quais estão incluídas a Resolução CNE/CP nº 1/1999, que tratava da organização dos Institutos Superiores de Educação, e as Resoluções CNE/CP nº 1 e nº 2 de 2002, que disciplinavam as diretrizes curriculares e carga horária das licenciaturas, a cláusula de revogação (art. 25) não é taxativa, de modo que também devem ser consideradas revogadas as disposições em contrário das demais resoluções e pareceres¹⁸⁵.

Com efeito, a Resolução CNE/CP nº 1, de 15 de maio de 2006, que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de graduação em pedagogia, licenciatura, continua em vigor, o que exige uma detida análise pelas instituições de ensino na organização de seus cursos. Como indicado na Tabela 7, os objetivos das Resoluções CNE/CP nº 1/2006 e CNE/CP nº 2/2015 são diferentes: enquanto a primeira é voltada para a articulação entre conhecimentos científicos e culturais (art. 2º, § 1º), a segunda privilegia, além da articulação entre teoria e prática no processo de formação docente, um projeto formativo construído

¹⁸³ “a generalidade e a abstração constituem apanágio da lei. Esses atributos concorrem para uma maior inteligibilidade da lei, facilitando a sua aplicação a uma universalidade de situações ou de pessoas. O princípio da reserva legal exige não só expressa autorização legislativa para intervenção no âmbito dos direitos individuais, mas pressupõe também que a previsão legal contenha uma disciplina suficientemente concreta (densa, determinada). É essa densidade suficiente que, de um lado, há de definir as posições juridicamente protegidas e, de outro, pautar a ação do Estado” (MENDES, 2007, p. 17).

¹⁸⁴ [...]CONSIDERANDO que a consolidação das normas nacionais para a formação de profissionais do magistério para a educação básica é indispensável para o projeto nacional da educação brasileira, em seus níveis e suas modalidades da educação, tendo em vista a abrangência e a complexidade da educação de modo geral e, em especial, a educação escolar inscrita na sociedade; CONSIDERANDO que a concepção sobre conhecimento, educação e ensino é basilar para garantir o projeto da educação nacional, superar a fragmentação das políticas públicas e a desarticulação institucional por meio da instituição do Sistema Nacional de Educação, sob relações de cooperação e colaboração entre entes federados e sistemas educacionais [...]

¹⁸⁵ “Art. 25. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, em especial a Resolução CNE/CP nº 2, de 26 de junho de 1997, a Resolução CNE/CP nº 1, de 30 de setembro de 1999, a Resolução CNE/CP nº 1, de 18 de fevereiro de 2002 e suas alterações, a Resolução CNE/CP nº 2, de 19 de fevereiro de 2002 e suas alterações, a Resolução nº 1, de 11 de fevereiro de 2009, e a Resolução nº 3, de 7 de dezembro de 2012.”

sobre uma sólida base teórica e interdisciplinar (art. 3º), o que aumenta o risco de ações desencontradas e ambíguas pelas instituições de ensino superior.

Diante do exposto, verifica-se que diversas alternativas estão presentes na agenda governamental como soluções para o problema, porém, não são efetivamente adotadas, o que pode ser explicado pela distinção entre agenda governamental e agenda decisional, feita por Kingdon (2014). Para o autor (2014, p. 4), enquanto a agenda governamental diz respeito a lista de assuntos que estão recebendo atenção dos atores governamentais, a agenda de decisões abrange a lista de assuntos dentro da agenda governamental que é efetivamente encaminhada para uma decisão ativa dos formuladores de políticas públicas. A formação de uma agenda de decisões é favorecida pela convergência de três dinâmicas: problemas, políticas públicas e política:

As agendas governamentais –as listas de temas que são alvo de séria atenção por parte de funcionários do governo- podem ser estabelecidas exclusivamente por atores visíveis, tendo em vista somente a dinâmica dos problemas ou da política. Por exemplo, funcionários do governo podem se dedicar a um problema importante, sem achar solução para ele. Políticos podem também destacar um assunto, sem que haja um problema ou solução. Uma agenda de decisões- a lista de temas que é alvo de deliberação-, como a promulgação de lei ou uma escolha presidencial, é estabelecida de modo diferente. A probabilidade que um item tem de tornar-se prioritário numa agenda de decisões aumenta significativamente se todos os três elementos – problema, proposta de políticas públicas e receptividade na esfera política- estiverem ligados em um único pacote. Por outro lado, conexões parciais têm menos chances de ganhar prioridade dentro de uma agenda de decisões. Por exemplo, os problemas que chegam às agendas de decisões sem propostas de soluções não têm as mesmas chances de serem deliberados do que aqueles que incluem propostas de soluções. E propostas sem apoio político têm menos probabilidade de serem decididas do que aquelas que têm esse apoio (KINGDON, 2014, p. 202).

Assim, a articulação entre teoria e prática está presente na agenda governamental, mas não foi inserida na “agenda de decisões”, sobretudo pela falta de canais que explicitem os conflitos e induzam a formação de consensos mínimos.

Outra questão que dificulta a implementação das diretrizes curriculares foi a edição da Medida Provisória (MP) n° 746/2016, convertida na Lei n° 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, instituída com a finalidade de promover a reforma no Ensino Médio. No que interessa à formação de docentes, foi incluído no art. 62 da LDB um parágrafo que determinou que os currículos dos cursos de formação de docentes terão por referência a Base Nacional Comum Curricular (BNCC)¹⁸⁶, o que exigirá a revisão da Resolução CNE/CP n° 2 de 2015.

Também foram acrescentados à categoria dos profissionais da educação escolar básica arrolados no art. 61 da LDB os “profissionais com notório saber reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino” (art. 61, IV), para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional necessários às formações técnica e profissional (art. 36, IV, da LDB) e os profissionais graduados que realizaram complementação pedagógica, conforme disposto pelo CNE na Resolução CNE/CP n° 2 de 2015.

No caso dos profissionais com notório saber, embora a flexibilização da exigência de formação superior específica para a formação técnica e profissional seja compatível com a estratégia 15.13 do PNE, consistente na previsão de modelos de formação docente para a educação profissional que valorizem a experiência prática, por meio da oferta, nas redes federal e estaduais de educação profissional, de cursos voltados à complementação e certificação didático-pedagógica de profissionais experientes, o fato é que a questão não foi regulamentada pelo CNE.

Outra alteração importante na LDB foi a nova redação do art. 36, que prevê a organização da grade curricular do ensino médio em torno de itinerários formativos organizados em torno de eixos do conhecimento (línguas e suas tecnologias; matemática e suas tecnologias; ciências da natureza e suas tecnologias; e ciências humanas e sociais aplicadas; formação técnica e profissional) o que também demandará novas proposições pelo CNE.

¹⁸⁶ A definição da BNCC também se dá em uma arena de conflitos. A própria existência de uma BNCC é por vezes questionada, ao fundamento de que a lei teria como única função “ajustar o funcionamento da educação brasileira aos parâmetros das avaliações gerais padronizadas” (SAVIANI, 2016, p. 75)

CAPÍTULO 4- DIMENSÃO FATICA DA POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES: ANÁLISE JURÍDICO-INSTITUCIONAL DOS PRINCIPAIS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS PÓS LDB DE 1996

No capítulo anterior, dedicado à discussão da atividade regulamentar do CNE, foi demonstrado que o quadro normativo do conselho, no que concerne à formação de professores, é caracterizado pela limitada força normativa cogente, excesso de imprecisões conceituais e baixa densidade normativa.

Outras análises também indicam que o CNE não só privilegiou a “microrregulação”, como promoveu a flexibilização das políticas para a Educação Superior: “apesar de sua atuação presente e diversificada, o Conselho Nacional de Educação não faz política governamental estratégica, exceto nas entrelinhas de seus pareceres” (NUNES; BARROSO; FERNANDES, 2011, p. 13), o que dificulta a implementação da agenda governamental. Diante desse quadro, faz sentido supor que o governo precisa se valer de políticas públicas (programas governamentais) para implementar sua agenda e suprir, ao menos em parte, o vácuo normativo não preenchido pelo CNE.

Dessa forma, o propósito deste capítulo é abordar a dimensão jurídico-institucional dos programas governamentais voltados para o magistério, ou seja, a dimensão fática da formação de professores. Nessa dimensão, mais importante do que analisar cada norma considerada em si, é verificar as ferramentas jurídicas dos programas e a forma como os diversos suportes normativos da política pública (leis, portarias, decretos, etc.) se combinam para possibilitar o atingimento dos efeitos esperados¹⁸⁷.

Como afirma Bucci (2013a, p. 253), o caráter sistemático das políticas públicas é o elemento que se opõe à fragmentação ou desarticulação da ação governamental e é determinado pelo encadeamento das normas¹⁸⁸, de modo que “a política pública transcende os instrumentos normativos do plano ou do programa” (BUCCI, 2002, p. 259).

¹⁸⁷ Para Delley (2004, p. 135), “as políticas públicas modernas se caracterizam pelo fato de implicarem o recurso conjunto a vários instrumentos (prescrições, dinheiro, informação). O método legislativo postula inicialmente que várias medidas não se entrecroquem”.

¹⁸⁸ “[...] o que caracteriza a política pública é o encadeamento de ações e consequências, às vezes dependente de múltiplos centros de imputação jurídica, envolvidos na inovação institucional” (BUCCI, 2013a, p. 260).

É importante alertar que, por conta do propósito do trabalho, com enfoque na dimensão normativa da política de formação de professores, não será feita uma avaliação da efetividade e eficácia dos programas governamentais (cumprimento dos objetivos) e de suas especificidades, mas sim do processo de formação dos programas na agenda governamental e a indicação de seus núcleos de sentido, além das formas de combinação do conteúdo jurídico de suas normas.

Para tanto, será adotada uma proposta metodológica de análise aplicada, formulada por Diogo Coutinho (2013a, 2013b). Essa perspectiva tem como base a identificação dos papéis desempenhados pelo direito nas políticas públicas, que “não apenas define e cristaliza, a seu modo, fins substantivos, como ainda molda e forja as instituições encarregadas de perseguí-los, influenciando, ainda, as ações e processos destinados a implementar políticas públicas” (COUTINHO, 2013a, p. 95). Para o autor, a forma de utilização das normas é uma “variável-chave na construção de uma ‘tecnologia’ jurídica” de construção e operacionalização de políticas públicas” (COUTINHO, 2013b, p. 185) e pode ser expressa nas seguintes dimensões:

- i) *Direito como arranjo institucional*: “Entender o direito como arranjo institucional de políticas públicas sugere que subjacente a estratégias de desenvolvimento haja um ‘mapa’ jurídico de articulação de tarefas e órgãos encarregados de implantá-las” (2013b, p. 101)
- ii) *Direito como objetivo*: Nessa dimensão, o direito cristaliza as opções políticas: “exercer o direito como objetivo de iniciativas de desenvolvimento, sugere, em primeiro lugar, que se reconheça que o arcabouço jurídico tenha a capacidade de formalizar metas e indicar os ‘pontos de chegada’ de tais políticas. O direito, nesse sentido, pode ser entendido como uma diretriz normativa (prescritiva) que delimita, ainda que de forma geral e sem determinação prévia de meios, o que deve ser perseguido em termos de ação governamental” (COUTINHO, 2013a, p. 99);
- iii) *Direito como ferramenta*: “Descrever o direito como ferramenta na categoria de análise serve para enfatizar que a seleção e a formatação dos meios a serem empregados para perseguir os objetivos predefinidos são um trabalho jurídico. O estudo das diferentes possibilidades de modelagem jurídica de ações públicas, a escolha dos instrumentos de direito administrativo mais adequados (dados os fins a serem perseguidos), o desenho de mecanismos de indução ou recompensa para certos comportamentos, o desenho de sanções, a seleção do tipo de norma a ser utilizada (mais ou

menos flexível, mais ou menos estável, mais ou menos genérica) [...]” (2013a, p. 99);

- iv) *Direito como vocalizador de demandas*: nessa dimensão, cabe ao direito assegurar que as políticas públicas contem com mecanismos de participação e *accountability*: “isto é, normas jurídicas podem levar políticas públicas a serem mais democráticas uma vez que, por meio de regras procedimentais que disciplinem condutas e audiências públicas e a publicidade dos atos administrativos, as obriguem a estar abertas aos *inputs* de uma pluralidade de atores” (2013, p. 101).

Como observa Delley (2004, p. 128), a partir do Estado intervencionista moderno e do surgimento da noção de políticas públicas, foi estabelecido um novo tipo de ação, “de tipo finalista, baseado na articulação de meios, jurídicos ou não, e dos objetivos a realizar: o meio - prescrição ou estímulo -, ainda que haja conformidade dos comportamentos, não é mais a garantia de que os objetivos visados serão atingidos”. Nesse contexto, o meio é somente um instrumento a serviço da realização de objetivos pré-determinados.

Assim, embora a arquitetura do quadro definido por Coutinho (2013a, 2013b) não seja propriamente voltada para o processo de elaboração das normas, descortina o papel funcional do direito na institucionalização da visão governamental (coordenação, definição de competências, indução de comportamentos), ou seja, trata-se da instrumentalização do direito para a realização de “objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 2006, p. 37), o que dialoga com a perspectiva da Legística Material, voltada para a efetividade do impulso legiferante¹⁸⁹.

Considerando que os programas são formulados dentro de um contexto mais amplo de política educacional, serão expostos aspectos dos programas governamentais gerenciados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior-Capes, uma vez que a Lei nº 11.502, de 11 de julho de 2007, que instituiu a “Nova Capes”¹⁹⁰ e ampliou as finalidades da agência, que passou a atuar também na coordenação de programas de formação docente.

¹⁸⁹ Como expõe Soares (2009, p. 13), na Legística é latente a “preocupação com os resultados segundo uma perspectiva que visa adequar os objetivos (identificados na análise de impacto ou na avaliação legislativa), os meios e os fins. Tal adequação evoca a intimidade do raciocínio ‘legístico’ e a ponderação operada via razoabilidade e discricionariedade quanto à escolha de um conteúdo para a legislação a ser concebida”.

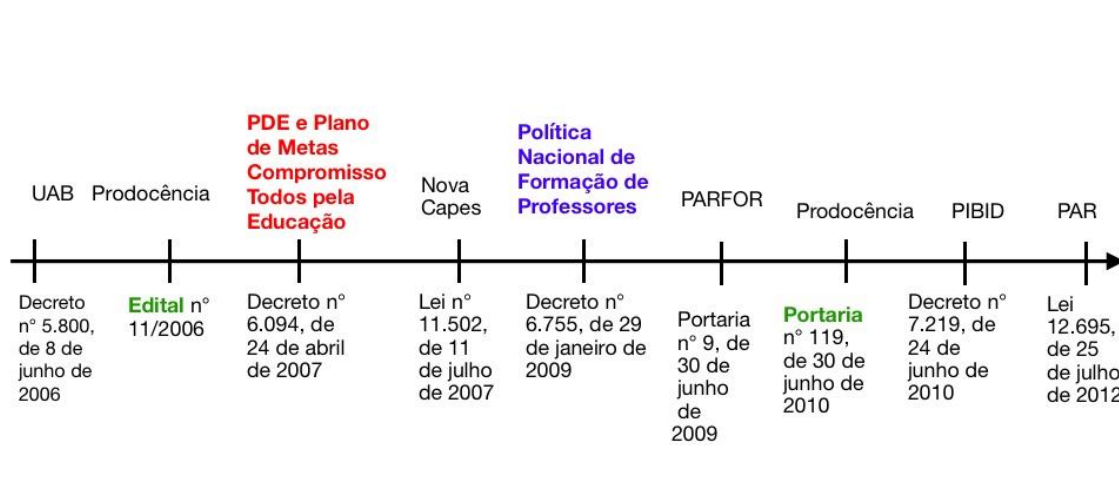
¹⁹⁰ Para Hauriou (2009, p. 19), a instituição pode ser definida como uma “ideia de obra ou empresa que se realiza e dura juridicamente no meio social”. Para a realização dessa “ideia de obra”, deve ser organizado “um poder que lhe confere órgãos; por outro lado, entre os membros de um grupo social interessado na realização

Para Bucci (2015, p. 10), a identificação das atribuições de cada agente governamental envolvido na formulação e implementação da política é imprescindível para a compreensão da estratégia de implantação dos programas e de seu funcionamento.

A vinculação dos programas em torno da Política Nacional de Formação de Professores gerou um arranjo institucional marcado pela organicidade das normas. Enquanto no Decreto n° 8.752, de 9 de maio de 2016, que sucedeu o Decreto n° 6.755, de 29 de janeiro de 2009, constam as diretrizes gerais que devem ser observadas nas ações governamentais, os mecanismos de operacionalização dos programas estão previstos em Portarias Normativas do MEC e da Capes ou em Decretos.

Como veremos, os programas geridos e desenvolvidos no âmbito da Capes, indicados na linha do tempo (Figura 3), são expressões de um impulso governamental (e legiferante) semelhante que formou uma “teia de vinculações ordenadas”.

Figura 3-Linha do Tempo- Principais programas – 2009-2012



4.1. Direito como Arranjo Institucional: Plano de Desenvolvimento da Educação e novo papel institucional da Capes na política de formação de professores

O novo papel da Capes foi uma das ações vinculadas ao Plano de Desenvolvimento da Educação-PDE, proposto pelo então Ministro da Educação, Fernando Haddad, em 24 de

da ideia, produzem-se manifestações de comunhão dirigidas pelos órgãos do poder e reguladas por procedimentos”. Ou seja, o novo papel da Capes representa um primeiro passo na procedimentalização das diretrizes governamentais.

abril de 2007. O principal objetivo do PDE era o enfrentamento da falta de qualidade da educação (SAVIANI, 2009, p. 1) e da desarticulação governamental, a partir de uma concepção sistêmica da política educacional¹⁹¹.

O PDE também vislumbrava o papel estratégico da educação para o desenvolvimento do país. Conforme Saviani (2009, p. 5) uma das ações governamentais que influenciaram o lançamento do PDE pelo MEC, foi o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) pelo governo federal, uma vez que cada ministério deveria indicar ações que se articulassem com o propósito do programa. Nesse sentido, a primeira ação proposta pelo MEC foi o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que permitiu um diagnóstico mais preciso quanto à qualidade do ensino e a avaliação do próprio desempenho do PDE/PNE (CUNHA, et. al., 2013, p. 311).

É interessante observar que o PDE não foi instituído propriamente por uma norma: os eixos¹⁹² do plano foram estruturados em um documento denominado “O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas”, publicado pelo INEP, o que, na perspectiva institucionalista, é um indicativo de que o “ordenamento jurídico” do programa ou da ação governamental “não nasce com a norma, mas é ele que põe a norma” (BUCCI, 2013a, p. 249):

Pode ocorrer –e frequentemente ocorre- a criação de programas por expansão ou desdobramento de outros existentes, ou ainda, por adaptação de ações em prática, ao abrigo de disposição normativa mais geral. Desenvolvem-se, assim, programas de ação de forma incremental, de modo que experiências iniciais, geralmente normatizadas de forma singela, em atos do âmbito interno de estruturas administrativas, tais como ministérios, após

¹⁹¹ “O PDE oferece uma concepção de educação alinhada aos objetivos constitucionalmente determinados à República Federativa do Brasil. Esse alinhamento exige a construção da unidade dos sistemas educacionais como sistema nacional – o que pressupõe multiplicidade e não uniformidade. Em seguida, exige pensar etapas, modalidades e níveis educacionais não apenas na sua unidade, mas também a partir dos necessários enlances da educação com a ordenação do território e com o desenvolvimento econômico e social, única forma de garantir a todos e a cada um o direito de aprender até onde o permitam suas aptidões e vontade” (HADDAD, 2008, p. 5).

¹⁹² O PDE é regido por seis premissas: “i) visão sistêmica da educação, ii) territorialidade, iii) desenvolvimento, iv) regime de colaboração, v) responsabilização e vi) mobilização social – que são desdobramentos consequentes de princípios e objetivos constitucionais, com a finalidade de expressar o enlace necessário entre educação, território e desenvolvimento, de um lado, e o enlace entre qualidade, equidade e potencialidade, de outro. O PDE busca, de uma perspectiva sistêmica, dar consequência, em regime de colaboração, às normas gerais da educação 6 na articulação com o desenvolvimento socioeconômico que se realiza no território, ordenado segundo a lógica do arranjo educativo local, regional ou nacional” (HADDAD, 2008, p. 8).

uma fase de experiência e aprovação, acabam alargando seu âmbito de aplicação e se fortalecendo, no que diz respeito aos recursos, o que resulta em reformulações, sob normas administrativas de hierarquia superior, tais como decretos, ou mesmo convertidas em programas regidos por lei ou até emendas constitucionais (BUCCI, 2013, p. 249)

Em outras palavras, o PDE foi concebido como um “grande guarda-chuva” (SAVIANI, 2009, p. 5), destinado à articulação dos programas do MEC¹⁹³. Entretanto, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, iniciativa da sociedade civil organizada, disciplinado pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, pode ser considerado o “carro-chefe do PDE” (SAVIANI, 2009, p. 5).

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação foi proposto em conjunto com o PDE e representou um marco no processo de aperfeiçoamento dos modelos locais de gestão educacional, mediante ações de apoio técnico e financeiro para o cumprimento de vinte e oito diretrizes, que devem direcionar a atuação direta da União no Compromisso ou o apoio à implementação de programas, pelos Municípios, Distrito Federal, Estados e respectivos sistemas de ensino (art. 2º do Decreto nº 6.094/2007). Todos os Estados e Municípios aderiram ao PAR (ABRUCIO, 2013, p. 216).

Para recebimento dos repasses, os entes devem elaborar um Plano de Ações Articuladas-PAR (Decreto nº 6.094, de 2007, art. 8º, §5º), no qual assumem o compromisso de atingir as metas e objetivos estabelecidos no diagnóstico feito pela equipe técnica designada pelo MEC (art. 9º, do Decreto nº 6.094/2007).

Conforme previsto no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (art. 10, § 2º), os Estados também podem atuar como “indutores e coordenadores” das ações dos

¹⁹³ O PDE compreende ações em “todas as áreas de atuação do MEC, abrangendo os níveis e modalidades de ensino além de medidas de apoio e de infraestrutura. As ações apresentadas como integrantes do PDE aparecem no *site* do MEC de forma individualizada, encontrando-se justapostas, sem nenhum critério de agrupamento[...]. No que se refere aos níveis escolares, a educação básica, ao ser lançado o Plano, foi contemplada com 17 ações, sendo 12 em caráter global e cinco específicas aos níveis de ensino. Em 2009, ao completar dois anos de execução, essas ações foram ampliadas para vinte, com o acréscimo de três novos programas de caráter global, além de duas novas ações (‘Nova Capes’ e ‘iniciação à docência’) que embora situadas diretamente no ensino superior, também se ligam à educação básica (SAVIANI, 2009, p. 6).

municípios”, o que disseminou boas experiências nos Estados do Acre, Ceará, Mato Grosso e Rio Grande do Sul¹⁹⁴.

No que interessa à formação de professores, podem ser mencionadas a instituição de um programa próprio ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação (art. 2º, XII); a implementação de “plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho” (art. 2º, XIII); a valorização do “mérito do trabalhador da educação, representado pelo desempenho eficiente no trabalho, dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, realização de projetos e trabalhos especializados, cursos de atualização e desenvolvimento profissional” (art. 2º, XIV); o envolvimento de “todos os professores na discussão e elaboração do projeto político pedagógico, respeitadas as especificidades de cada escola” (art. 2º, XVI); o acompanhamento e avaliação, “com participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação e garantir condições, sobretudo institucionais, de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas” (art. 2º XX).

Outro efeito do Plano foi a definição de um novo papel para a Capes no arranjo institucional da política de educação. A previsão de que a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, em regime de colaboração, devem promover a formação inicial e continuada dos profissionais de magistério (art. 2º, XII)¹⁹⁵, foi uma das razões pelas quais a União necessitava “de uma agência de fomento para a formação de professores da educação básica, inclusive para dar escala a ações já em andamento”, o que resultou na edição a Lei nº 11.502, de 11 de julho de 2007, que instituiu a “Nova Capes”¹⁹⁶ (HADDAD, 2007, p. 10).

¹⁹⁴ No estado do Mato Grosso, por exemplo, a cooperação foi expressa na criação do Sistema Único de Ensino na Constituição do estado. Como resultado, diversas ações conjuntas foram desenvolvidas a partir da parceria ente o Estado e alguns municípios, dentre as quais podem ser destacadas a “assessoria pedagógica do Estado aos Municípios”; “formação de professores por meio de Centros de Formação e Atualização de Professores (Cefapro); o “compartilhamento de recursos humanos por meio da cessão de funcionários estaduais aos municípios” e o “acompanhamento e assessoramento da formulação do PAR” (ABRUCIO, 2013, p. 217).

¹⁹⁵ Teor semelhante foi acrescentado ao art. 62 da LDB/1996, por meio da Lei nº 12.056, de 13 de outubro de 2009: “§ 1º A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, em regime de colaboração, deverão promover a formação inicial, a continuada e a capacitação dos profissionais de magistério”.

¹⁹⁶ É importante indicar que o novo papel institucional da Capes promoveu alterações na estrutura organizacional da agência. Devem ser destacadas a criação da Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica e da Diretoria de Educação a Distância por meio do Decreto nº 6.316, de 20 de dezembro de 2007. Essa estrutura foi mantida no Decreto nº 7.692, de 2 de março de 2012 e no Decreto nº 8.977, de 30 de janeiro de 2017 (art. 4º do Decreto nº 8.977/2017).

Foi considerada a credibilidade e a experiência histórica bem-sucedida da Capes no fomento à formação de profissionais da educação na pós-graduação (CUNHA, et. al., 2016, p. 328), por meio da instituição de um “sistema nacional de formação de professores”.

É interessante observar que essa “nova missão institucional da Capes”¹⁹⁷ representou de certa forma a retomada da proposta de Anísio Teixeira, criador e primeiro dirigente do órgão, “no sentido de ser uma agência de investimento na formação de pessoal *de* nível superior, e não apenas *para* o nível superior” (CUNHA, et. al., 2016, p. 328).

Logo após o delineamento do novo desenho institucional, alguns questionamentos foram lançados, como a falta de experiência da Capes e a concorrência com as ações do MEC:

São grandes as responsabilidades e complexos os desafios a serem enfrentados pela Capes, órgão do MEC que tem conduzido, com efetivo sucesso, a política de pós-graduação no país durante várias décadas, mas sem tradição de trabalho junto aos cursos de graduação. Ademais, muitas de suas novas atribuições incidem sobre as anteriormente reservadas à Secretaria da Educação Básica, à Secretaria da Educação Superior e à Secretaria da Educação a Distância do próprio MEC, sem que as interfaces entre elas tenham sido esclarecidas (GATTI; BARRETO; ANDRÉ, 2011, p. 52)

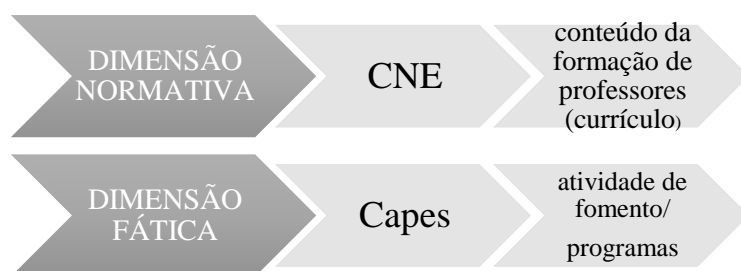
Outras críticas eram a extensão aos cursos de formação de professores do “modelo avaliativo produtivista” dos programas de pós-graduação e o temor de que a credibilidade da CAPES na pós-graduação fosse perdida. Também deve ser mencionado o receio de que a pós-graduação perdesse recursos para os programas de formação de professores e de que fosse instituído um insulamento burocrático (RISTOFF; BIANCHETTI, 2012). Entretanto, as previsões não se confirmaram, uma vez que a Capes não adotou uma lógica meramente avaliativa. Ademais, os recursos financeiros foram concedidos de forma crescente até a crise econômica.

¹⁹⁷ Como registra Cunha et. al. (2016, p. 354): “o ministro Fernando Haddad tinha consciência da crise de formação do magistério e da distância entre a educação superior e a básica. Ao delegar e fortalecer institucionalmente a Capes para desempenhar papel pró-ativo na formação do magistério, sua estratégia foi a de colocar a experiência vitoriosa dessa agência na centralidade da política nacional de melhoria da qualificação dos professores e, por conseguinte, na centralidade da política de melhoria da qualidade do ensino”.

A visão sistêmica que sustentava o PDE tinha como premissa a articulação entre as propostas para a educação básica e para a educação superior, a fim de superar a falsa oposição entre os dois níveis de ensino, uma das razões da falta de professores com licenciatura para exercer o magistério: “como se pode pensar em reforçar a educação básica se a educação superior, debilitada, não lhe oferecer suporte mediante formação de bons professores em número suficiente? [...]” (HADDAD, 2007, p. 6). Essa perspectiva explica a razão pela qual programas anteriores, como o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e o Programa Universidade para Todos (Prouni), também foram direcionados para o cumprimento das estratégias do PDE (HADDAD, 2007, p. 15-16).

Considerando o novo papel institucional da Capes e as funções normativas do CNE, expostas no capítulo 3, pode ser delineado um “microssistema”¹⁹⁸: enquanto compete ao CNE a definição substancial das diretrizes curriculares nacionais, ou, em outras palavras, o conteúdo da formação de professores (dimensão normativa *stricto sensu*), cabe sobretudo à Capes, no âmbito da União, a estruturação da dimensão fática da política, consistente na formulação, operacionalização e articulação dos programas governamentais de formação de professores (dimensão fática).

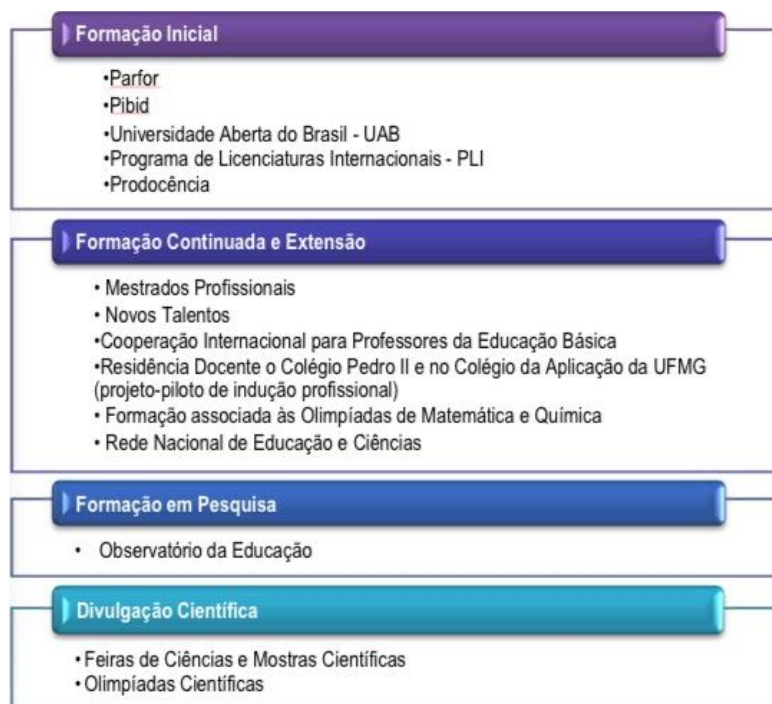
Figura 4-Atuação do MEC na formação de professores



¹⁹⁸ [...] [A] educação, como processo de socialização e individuação voltado para a autonomia, não pode ser artificialmente segmentada, de acordo com a conveniência administrativa ou fiscal. Ao contrário, tem de ser tratada com unidade, da creche à pós-graduação, ampliando o horizonte educacional de todos e de cada um, independentemente do estágio em que se encontra no ciclo educacional. A visão sistêmica da educação, dessa forma, aparece como corolário da autonomia do indivíduo. Só ela garante a todos e a cada um o direito a novos passos e itinerários formativos. Tal concepção implica, adicionalmente, não apenas compreender o ciclo educacional de modo integral, mas, sobretudo, promover a articulação entre as políticas especificamente orientadas a cada nível, etapa ou modalidade e também a coordenação entre os instrumentos de política pública disponíveis. Visão sistêmica implica, portanto, reconhecer as conexões intrínsecas entre educação básica, educação superior, educação tecnológica e alfabetização e, a partir dessas conexões, potencializar as políticas de educação de forma a que se reforcem reciprocamente (HADDAD, 2007, p. 7).

A própria atuação da Capes foi organizada em torno de eixos de atuação: (i) formação inicial; (ii) formação continuada e extensão; (iii) formação em pesquisa e (iv) divulgação científica (Figura 5).

Figura 5-Principais programas de formação apoiados pela Capes



Fonte: Relatório de Gestão DEB/Capes (2009-2014)¹⁹⁹

4.2. Direito como objetivo

No papel do direito “como objetivo”, “o direito positivo cristaliza opções políticas e as formaliza como normas cogentes, determinando o que *deve ser*” (COUTINHO, 2013a, p. 102). Dessa forma, a identificação dos objetivos dos programas governamentais permitirá demonstrar a hipótese indicada no início do capítulo: o governo privilegiou a formulação e implementação de políticas públicas (programas governamentais) para fixar suas escolhas e induzir o comportamento de outros atores envolvidos na política (professores, estudantes, universidades, etc.).

Nessa dimensão, o direito, ao mesmo tempo em que é instrumento para a execução dos programas governamentais, direciona os fins que devem ser perseguidos:

¹⁹⁹ Apenas serão abordados pontos dos programas PARFOR, UAB, PIBID e PRODOCÊNCIA, pois são os mais relevantes em termos de escala, público alvo e estratégia de implementação.

[...] enxergar o direito como objetivo de iniciativas de desenvolvimento sugere, em primeiro lugar, que se reconheça que o arcabouço jurídico tenha a característica de formalizar metas e indicar os “pontos de chegada” de tais políticas. O direito, nesse sentido, pode ser entendido como uma diretriz normativa (prescritiva) que delimita, ainda que de forma geral e sem determinação de meios, o que deve ser perseguido em termos de ação governamental. Ele é, nessa acepção, uma bússola cujo norte são os objetivos dados politicamente, de acordo com os limites de uma ordem jurídica [...](COUTINHO, 2013a, p. 99).

Como lembra Bucci (2002, p. 249), a definição do objetivo é um dos fatores que concorrem para o êxito do programa de ação governamental, especialmente no campo de direitos sociais, como saúde, educação e previdência, “em que as prestações do Estado resultam da operação de um sistema extremamente complexo de estruturas organizacionais, recursos financeiros, figuras jurídicas, cuja apreensão é a chave de uma política pública efetiva e bem sucedida” (2002, p. 249), ou seja, a articulação entre objetivos e meios.

4.2.1. Educação a Distância e os objetivos do Programa UAB

No novo mapa de competências, a primeira ação consistente da Capes na formação de professores foi materializada pela incorporação da gestão e do financiamento do Programa Universidade Aberta do Brasil (UAB), anteriormente desenvolvido no MEC, com a criação da Diretoria de Educação a Distância.

O sistema UAB foi resultado de uma série de aprendizados institucionais, que foram iniciados com a criação da Secretaria de Educação a Distância (SEED) do MEC, em 1996²⁰⁰. Podem ser destacados programas como TV Escola e Proinfo (Programa de informática nas

²⁰⁰ A Universidade Virtual Pública do Brasil-UniRede, grupo formado em 2000, por mais de 70 instituições de ensino superior públicas, que tinham o propósito de ofertar cursos de educação a distância, originou discussões importantes e contribuiu para que fosse vencida a resistência à EaD nas instituições públicas (FRANCO, 2006, p. 28). Com a interlocução entre a SEED e a UniRede, o MEC criou em 2003 a “Universidade Aberta a Distância”, no âmbito do Programa Universidade do Século XXI, sob responsabilidade do SEED e da SESU (Secretaria de Educação Superior) (FRANCO, 2006, p. 29), o que permitiu que fossem lançados, em 2004 e 2005, os primeiros editais do programa denominado pró-licenciatura, criado com o objetivo de oferecer formação inicial a distância à professores em serviço. Na primeira fase (Pro-Licenciatura I), foi aberta chamada pública para o fomento à criação de cursos de licenciatura em áreas deficitárias, com maior carência de profissionais (Pedagogia, Física, Química, Matemática e Biologia). No primeiro edital, só podiam concorrer instituições públicas, organizadas em consórcios, o que para Franco (2006, p.30) pode ser explicado pelo fato de que as poucas iniciativas anteriores seguiam esse modelo.

escolas públicas) (FRANCO, 2006, p. 27; MOTA; et. al., 2006, p. 13). Entretanto, o Consórcio CEDERJ, experiência pioneira do Estado do Rio de Janeiro, baseada na formação de um consórcio público de universidades públicas, é a que mais possui semelhanças com o arranjo institucional do programa UAB²⁰¹.

Foi estabelecido como objetivo imediato do programa UAB, “juridificado” pelo Decreto n° 5.800, de 8 de junho de 2006, o desenvolvimento da modalidade de educação a distância, mediante a estruturação de um sistema formado por instituições públicas de ensino superior (art. 1°), que deve necessariamente promover a expansão e interiorização da oferta de cursos e programas de educação superior no País” (art. 1°, *caput*, do Decreto n° 5.800, de 8 de junho de 2006).

Apesar de a UAB não ser uma política focalizada na formação de profissionais do magistério, chama a atenção o fato de o programa articular duas demandas: a instituição de um sistema público de EaD e a formação de professores. Foi previsto no decreto que as instituições de ensino públicas participantes devem ofertar, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica, bem como disponibilizar cursos superiores para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 1°, parágrafo único, incisos I e II do Decreto n° 5.800, de 8 de junho de 2006).

Além do Decreto n° 5.800, de 8 de junho de 2006, outras normas também foram editadas para a operacionalização do programa. As diretrizes que devem ser seguidas no processo de concessão de bolsas são atualmente regulamentadas pela Portaria Capes n° 183, de 21 de outubro de 2016.

O fomento à formação de professores por meio da EAD não foi aleatório: nas últimas décadas foi expressivo o aumento dessa modalidade, sobretudo nas instituições privadas. Conforme dados do Censo da Educação de 2015, 41,2% das matrículas em licenciaturas foram registradas em instituições públicas e 58,8% em instituições privadas. No caso dos

²⁰¹ A primeira experiência brasileira na EAD foi o Consórcio CEDERJ, estabelecido em 1999, pela Secretaria de Ciência e Tecnologia do Estado do Rio de Janeiro (SECT/RJ), mediante um consórcio entre as Universidades Públicas sediadas no Estado (BIELSCHOWSKY, p. 54). O Consórcio CEDERJ, da mesma forma que o programa UAB, privilegiava a formação de professores: a maior parte das vagas ofertadas pelo consórcio foi ofertada para alunos de Física, Matemática, Pedagogia e Biologia (BIELSCHOWSKY, p. 56).

cursos ofertados por instituições privadas, mais da metade das matrículas em cursos de licenciatura é oferecida na modalidade a distância (51,1%). Na rede pública, esse índice é de 16,6% (BRASIL, 2017), o que revela o caráter estratégico da disciplina jurídica dessa modalidade.

Esse quadro decorre, sobretudo, da disseminação do uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs) nos processos de formação docente, facilitada pela abertura da LDB²⁰² e pela disciplina jurídica da EaD, por meio do Decreto n° 5.622, DE 19 de dezembro de 2015²⁰³, bem como pelo apoio do Banco Mundial e da UNESCO (MALACHEN, 2015, p. 74).

Cabe pontuar que a formação de professores por meio da EaD é mais um dos temas de política educacional permeado por dissensos. De um lado, alguns pesquisadores compreendem a formação inicial de docentes a distância como uma forma de barateamento e despolitização da formação docente, destinada apenas à capacitação técnica, massificação e habilitação legal (formal) dos professores, em detrimento de uma qualificação efetiva, uma vez que o enfoque na massificação e profissionalização promoveria a despolitização e “desintelectualização” do professor (MALACHEN, 2015, p. 206). Por outro lado, outros educadores entendem que a EaD, se ministrada em instituições sólidas, pode ser utilizada “com proveito no enriquecimento dos cursos de formação de professores” (SAVIANI, 2009, p. 41). Para Ribeiro (2018, p. 321), a EaD pode ser utilizada para reunir os melhores docentes, “com as melhores aulas, para dar a melhor formação” e seria a melhor opção para pessoas com mais idade, que não puderam ingressar em cursos superiores na idade certa²⁰⁴.

Considerando que há no Brasil grande desigualdade no acesso à formação, em especial nas regiões Norte e Nordeste, a EaD pode ser uma forma de viabilizar a ampliação de oferta de vagas de forma escalonada, uma vez que, além de possibilitar que o ensino chegue aos locais mais distantes dos grandes centros, permite que sejam contemplados os profissionais da educação que já trabalham na rede pública, que teriam dificuldades em cursar um

²⁰² Art. 80. O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada (...)

²⁰³ Revogado pelo Decreto n° 9.057, de 25 de maio de 2017, que atualmente regulamenta o art. 80 da LDB.

²⁰⁴ “Acima dos trinta anos, fazer uma graduação presencial pode retirar muito tempo das relações conjugais ou familiares, ou simplesmente, do lazer. Resgatar a dívida educacional com o grande contingente humano de brasileiros que não puderam fazer faculdade é um dever que pode e deve ser atendido pela educação a distância” (RIBEIRO, 2018, p. 322).

primeiro ou um novo curso presencial (ABRUCIO, 2016, p. 15). A promoção da interiorização da educação superior foi, inclusive, uma das estratégias incorporadas ao PNE de 2014 (estratégia 12.1.).

Para Bucci (2013b, p. 9), a criação da UAB estabeleceu uma política oficial à educação superior a distância, centrada nas licenciaturas. Como alerta a autora, a EaD não pode ser compreendida como uma modalidade “barateada” de formação: “oferecida com seriedade, amplia o acesso à educação e abre alternativas ao sistema convencional [...] Além disso tem contribuído com inovações na metodologia educacional, aproveitadas de várias maneiras e em diversos tipos de ensino” (BUCCI, 2013b, p. 9).

Ainda que a formação de professores a distância possa preparar o professor para a “inovação tecnológica e suas consequências pedagógicas” (BELLONI, 2012, p. 92)²⁰⁵, faltam no quadro normativo do CNE conceitos específicos sobre a formação de professores no ambiente virtual, flexibilidade que facilitou a implementação de “modelos industriais” de EaD por muitas instituições privadas. A formulação do Programa UAB foi, de certa forma, um contraponto a esse quadro, uma vez que estruturou um arranjo baseado na articulação entre instituições públicas de ensino, conhecidas pela qualidade de seus programas de formação.

Um exemplo evidente de como a definição de aspectos substantivos da política educacional são induzidos por programas governamentais pode ser verificado na Resolução CNE/CES nº 1, de 11 de março de 2016, que “estabelece diretrizes e normas nacionais para a oferta de programas e cursos de educação superior na modalidade a distância”²⁰⁶:

Art. 8º Os profissionais da educação, que atuarem na EaD, devem ter formação condizente com a legislação em vigor e preparação específica para atuar nessa modalidade educacional.

[...]

§ 3º A política de pessoal de cada IES definirá os elementos descritivos dos quadros profissionais que possui, no que concerne à caracterização, limites de atuação, regime de trabalho, atribuições, carga horária, salário,

²⁰⁵ Uma das competências necessárias aos profissionais da educação é o desenvolvimento de uma “cultura técnica”, que se expressa no “domínio mínimo de técnicas ligadas ao audiovisual e à informática, indispensáveis em situações educativas cada vez mais mediatizadas” (BELLONI, 2012, p. 94).

²⁰⁶ A resolução possui um capítulo, composto por um único artigo, dedicado aos profissionais da educação (capítulo IV).

consolidado em plano de carreira homologado, entre outros, necessários ao desenvolvimento acadêmico na modalidade EaD, de acordo com a legislação em vigor, **respeitadas as prerrogativas de autonomia universitária e ressalvadas as peculiaridades do Sistema UAB, instituído pelo Decreto nº 5.800, de 2006.**

Depreende-se do artigo supratranscrito, que foi conferida às instituições de ensino ampla margem discricionária na implementação da EaD, porém, as instituições participantes do sistema UAB devem seguir as características “*peculiares*” do programa.

4.2.2. Os objetivos da Política Nacional de Formação de Professores e seus eixos: PARFOR, PIBID E PRODOCÊNCIA

Em 2009 foi lançada a Política Nacional de Formação de Professores, instituída pelo Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009 e atualmente regida pelo Decreto nº 8.752, de 9 de maio de 2016²⁰⁷ (art. 3º, I)²⁰⁸, com os seguintes objetivos: melhoria da qualidade da educação básica, mediante a oferta e expansão dos cursos de formação inicial e continuada; promoção da equalização nacional das oportunidades de formação inicial e continuada dos profissionais do magistério em instituições públicas de educação superior; identificação e suprimento da necessidade das redes e sistemas públicos de ensino por formação inicial e continuada de profissionais do magistério (art. 3º do Decreto nº 6.755/2009).

A Política Nacional de Formação de Professores tem como princípios fundamentais a formação docente para todas as etapas da educação básica; a colaboração entre os entes federados, que deve ser articulada entre o Ministério da Educação, as instituições formadoras e os sistemas e redes de ensino, e a articulação entre a teoria e a prática no processo de formação docente e entre a formação inicial e continuada (art. 2º do Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009; art. 3º do Decreto nº 8.752, de 9 de maio de 2016)²⁰⁹.

Vale mencionar que dentre os princípios da Política Nacional de Formação de Professores, estão “a articulação entre teoria e prática no processo de formação, fundada no

²⁰⁷ A juridificação do programa foi feita na forma de decreto.

²⁰⁸ Art. 3º São objetivos da Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica: I - instituir o Programa Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica, o qual deverá articular ações das instituições de ensino superior vinculadas aos sistemas federal, estaduais e distrital de educação, por meio da colaboração entre o Ministério da Educação, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

²⁰⁹ Considerando que um dos enfoques do capítulo é a avaliação da agenda governamental que direcionou a formulação de programas governamentais no âmbito do MEC e da Capes, é imprescindível considerar o teor do Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009, revogado pelo Decreto nº 8.752, de 9 de maio de 2016.

domínio de conhecimentos científicos, pedagógicos e técnicos específicos, segundo a natureza da função” e a “elaboração de projetos pedagógicos pelas instituições de ensino com sólida base teórica e interdisciplinar, ancorada na integração entre teoria e as práticas profissionais”²¹⁰. Os dois princípios, bem como os demais previstos no art. 2º do Decreto nº 6.755, de 29 de maio de 2009, foram acolhidos pela Resolução CNE nº 2/2015 (art. 3º, § 5º), porém, não foram densificados no ato normativo do CNE²¹¹

Nos termos do *caput* do art. 10 do Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009, caberia à Capes incentivar “a formação de profissionais do magistério para atuar na educação básica, mediante fomento a programas de iniciação à docência e concessão de bolsas a estudantes matriculados em cursos de licenciatura de graduação plena nas instituições de educação superior”²¹². Essa diretriz foi concretizada mediante a formulação de programas pela agência: Programa Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR) e do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID), que se consolidaram como eixos da Política Nacional de Formação de Professores.

O primeiro deles, Programa Nacional de Formação de Professores da Educação Básica-PARFOR, como já mencionado²¹³, foi instituído em 2009, pela Portaria nº 9, de 30 de junho de 2009.

O programa, inicialmente intitulado “Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica”, passou a ser denominado “Programa Nacional de Formação de Professores” a partir da edição da Portaria Capes nº 82, de 17 de abril de 2017. Talvez a mudança tenha ocorrido pelo fato de que a expressão “Plano” é mais abrangente do que programa: “o plano é mais que um programa, é um ato de direção política, pois determina a vontade estatal por meio de um conjunto de medidas coordenadas[...]” (BERCOVICI, 2006, p. 145). Como o PARFOR possui um viés focalizado²¹⁴, uma vez que direcionado à formação em serviço e

²¹⁰ Os dois princípios, previstos no Decreto nº 8.752, de 9 de maio de 2016 (art. 2º, incisos V e XII) possuem teor semelhante aos previstos no Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009 (art. 2º, incisos, V e VII).

²¹¹ Na parte preliminar (preâmbulo) da Resolução nº 2/2015 foi feita menção ao Decreto nº 6.755/2009. Entretanto, como visto no capítulo anterior, a relação entre teoria e prática foi apenas enunciada.

²¹² É interessante observar que no Decreto nº 8.752, de 9 de maio de 2016, editado no Governo de Dilma Rousseff, não há disposição com teor semelhante. Foi previsto apenas (art. 16) que a Capes “fomentará a pesquisa aplicada nas licenciaturas e nos programas de pós-graduação, destinada à investigação dos processos de ensino-aprendizagem e ao desenvolvimento da didática específica”.

²¹³ Ver item 4.1.

²¹⁴ Conforme Simionatto e Nogueira (2015, p. 368), o termo focalização se relaciona aos princípios e estratégias no campo das políticas sociais e designa a prestação de “benefícios sociais a grupos e segmentos populacionais selecionados em função de determinadas características ou métodos”. O antagonismo entre políticas universais

inserido em um contexto mais amplo, na Política Nacional de Formação de Professores, não pode ser entendido como um “plano”.

A função do PARFOR na Política Nacional de Formação de Professores é consistente na promoção da formação inicial e continuada dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, em regime de colaboração entre os entes federados, por meio de estímulos para os professores e instituições de ensino superior.

O PARFOR oferece cursos aos docentes da rede pública de educação básica, que se enquadrem em uma das seguintes situações previstas na Portaria Capes nº 82, de 17 de abril de 2017: i) profissionais sem educação superior; ii) graduados não licenciados ou que tendo formação superior não tenham licenciatura e ii) licenciados em área diversa da atuação docente²¹⁵.

São pretensões do programa a (i) ampliação das matrículas oferecidas pelas IES em cursos de licenciatura e de pedagogia, sendo estimulada preferencialmente a destinação emergencial de vagas para professores em exercício na rede pública de educação básica; e no (ii) fomento às IES para apoio à oferta de cursos de licenciatura e programas especiais emergenciais destinados aos docentes em exercício na rede pública de educação básica e à oferta de formação continuada.

As Instituições de Ensino Superior comunitárias e sem fins lucrativos também podem participar do programa de forma complementar, sempre que a participação e oferta de vagas pelas instituições públicas não forem suficientes. Para ofertar vagas no PARFOR, as IES,

e políticas focalizadas é mais uma questão de dissenso na formulação de programas educacionais. Como visto no primeiro capítulo, por um lado, a focalização é mais afinada com a perspectiva de órgãos de desenvolvimento econômico e social internacionais, como o Banco Mundial. Por outro lado, uma das críticas a esse modelo é a de que são privilegiados determinados segmentos ou problemas, o que tornaria as ações governamentais paliativas, assistencialistas e fragmentadas, o que esvazia o sentido sistêmico e abrangente de educação: “em essência, a focalização pode acabar significando uma redistribuição de recursos públicos dos setores médios para os pobres, acompanhada de uma redução da qualidade e complexidade dos serviços públicos” (CORAGGIO, 2009, p. 90).

²¹⁵ **Art. 3º.** A indução da oferta será realizada por intermédio do fomento à implantação de turmas especiais, por Instituições de Educação Superior – IES, em cursos de: I Licenciatura – para profissional que exerça função de docência na rede pública da educação básica e que não tenha formação superior ou que, mesmo tendo essa formação, se disponha a realizar curso de licenciatura na etapa/disciplina em que atua em sala de aula; II Segunda licenciatura – para profissional com grau em licenciatura que exerça função de docência na rede pública de educação básica e com interesse em realizar uma segunda licenciatura na área de atuação em sala de aula e para a qual não possui formação; III. Formação pedagógica – para profissional com curso superior, mas que não tenha o grau em licenciatura e esteja exercendo alguma função de docência na rede pública da educação básica.

quando avaliadas, devem atingir Índice Geral de Curso – IGC mínimo 3 (art. 13 da Portaria Capes nº 82, de 17 de abril de 2017).

O alcance dos objetivos do programa pode ser verificado pelo alcance atingido com a implementação do programa. Conforme dados da Capes, até o ano 2014, foram implantadas 2.428 turmas, em 451 municípios, localizados em 24 unidades da federação. Participaram professores de 3.294 municípios brasileiros (CAPES, 2014, p. 2). Entre 2009 e 2016 foram matriculados no PARFOR 94.247 professores, dos quais 34.549 já se formaram e 36.871 ainda estão cursando (CAPES, 2016). Foram firmados Acordos de Cooperação Técnica com vinte e seis estados e o Distrito Federal. Aderiram ao Programa 142 IES de diferentes esferas administrativas (CAPES, 2014, p. 29).

Já a segunda expressão da Política Nacional de Formação de Professores, é o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID), instituído pelo Decreto nº 7.219, de 24 de junho de 2010, voltado para a formação inicial de professores (art. 1º). A finalidade do programa é “fomentar a iniciação à docência, contribuindo para o aperfeiçoamento da formação de docentes em nível superior e para a melhoria de qualidade da educação básica pública brasileira” (art. 1º do Decreto nº 7.219/2010).

O programa é baseado na concessão de bolsas de iniciação à docência a alunos de cursos de licenciatura que exerçam atividades pedagógicas em escolas públicas da educação básica e aos professores responsáveis pela coordenação e supervisão destas atividades (art. 5º do Decreto nº 7.219/2010).

Assim, é interessante notar que o PIBID tentou promover a articulação entre teoria e prática, outro vácuo normativo deixado pelo CNE. Conforme o art. 3º do Decreto nº 7.219, de 24 de junho de 2010, três dos objetivos do programa são a melhoria da “qualidade da formação inicial de formação de professores nos cursos de licenciatura, promovendo a integração entre educação superior e educação básica” (art. 3º, III), a inserção dos futuros professores “no cotidiano de escolas da rede pública de educação, proporcionando-lhes oportunidades de criação e participação em experiências metodológicas, tecnológicas e práticas docentes de caráter inovador e interdisciplinar” (art. 3º, IV) e “contribuir para a articulação entre teoria e prática necessárias à formação dos docentes, elevando a qualidade das ações

acadêmicas nos cursos de licenciatura” (art. 3º, VI), o que convergia com a visão prevalente no Ministério da Educação²¹⁶.

Para o cumprimento dos objetivos do programa, as instituições de ensino participantes do PIBID também devem organizar seminários de iniciação à docência, com a participação dos estudantes bolsistas, coordenadores e supervisores, para que sejam apresentados os resultados alcançados e expostas boas práticas, bem como o acompanhamento e avaliação do projeto institucional e análise de seu impacto na rede pública de educação básica e nos cursos de formação de professores da própria instituição (art. 5º, § 3º).

Assim, além de ter sido estabelecida uma forma de articulação entre as práticas pedagógicas ensinadas na universidade e o impacto delas na rede pública de educação básica (“efeito bumerangue”), também foi instituído um mecanismo de participação, com a participação dos atores diretamente envolvidos na política. Um mecanismo semelhante poderia ter sido introduzido pelo CNE para promoção da integração entre teoria e prática, prevista na Resolução CNE nº 2/2015.

No trabalho de Deimling e Reali (2017), foi feita uma entrevista com alguns estudantes, bolsistas do programa. A partir dos relatos, as autoras constataram “que o PIBID tem, em certa medida, incentivado a formação docente e contribuído para o contato dos estudantes com o cotidiano escolar da educação básica, o que vai ao encontro dos objetivos propostos pelo Programa e pela Política Nacional de Formação de Professores” (DEIMLING; REALI, 2017, p. 9).

Também é necessário mencionar o Programa de Consolidação das Licenciaturas - Prodocência, “ação da Capes cuja finalidade é o fomento à inovação e à melhoria da qualidade dos cursos de formação para o magistério da educação básica, na perspectiva de valorização da carreira docente” (CAPES, 2012, p. 3), por meio de apoio financeiro a projetos institucionais voltados para a melhoria da qualidade dos cursos de licenciatura. Ou seja, o

²¹⁶ Em entrevista concedida à Revista Nova Escola, publicada em outubro de 2008, Fernando Haddad, então Ministro da Educação, indicou que a formação de professores era a prioridade do MEC e que o curso de pedagogia não estava preparado para formar professores, uma vez que pouco enfatizava as práticas de sala de aula: “[...] até algumas décadas atrás, havia apenas o Magistério de nível Médio. Com a LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), de 1996, houve a tentativa de definir a obrigatoriedade de ter um diploma de Ensino Superior para lecionar. Mas isso só foi resolvido em 2003, pelo Conselho Nacional de Educação. Esse período de indefinição provocou o esvaziamento do Magistério de nível Médio e, ao mesmo tempo, os Institutos Superiores de Educação não ocuparam esse espaço. Por sua vez, a Pedagogia continuou sendo um curso genérico, sem dar ênfase às práticas de sala de aula” (HADDAD, 2008).

programa foi concebido como uma tentativa de induzir a promoção de alterações curriculares nas instituições de ensino, a partir da identificação de boas práticas pedagógicas.

Ainda que o Prodocência tenha sido implementado pela Secretaria de Educação Superior-SESu, do MEC, por meio de edital em 2006 (Edital n° 11/2006), o *status* jurídico do programa foi formalizado pela Portaria Capes n° 119, de 9 de junho de 2010, mais tarde revogada pela Portaria n° 40, de 3 de abril de 2013, que atualmente rege o funcionamento do programa.

O Prodocência se diferencia do PIBID, à medida em que é voltado para a análise e avaliação de boas práticas do PIBID e de outros programas, com o propósito de “investigar tendências e perspectivas da formação de docentes e, a partir delas, propor inovações e aprimoramento na formação de professores” (CAPES, 2012, p. 3)²¹⁷.

Apesar de o alcance do programa ter sido limitado, uma vez que os últimos projetos foram aprovados em 2013, fica claro que foi uma tentativa do governo de promover alterações nas diretrizes curriculares das licenciaturas fora do âmbito do CNE.

São objetivos específicos do programa o apoio a propostas de desenvolvimento de projetos que privilegiem (i) “novas formas de organização curricular, gestão institucional e/ou a renovação da estrutura acadêmica dos cursos de licenciatura, por meio do trabalho cooperativo entre esses cursos e áreas do conhecimento presentes no currículo da educação básica”; (ii) “experiências metodológicas e práticas docentes de caráter inovador e/ou exitosas nos processos de ensino e aprendizagem dos futuros docentes, inclusive mediante implementação, utilização e adequação de espaços voltados para a formação de professores” e (iii) o “desenvolvimento profissional e formação continuada dos professores das licenciaturas,

²¹⁷ Conforme o art. 1º, da Portaria n° 119, de 9 de junho de 2010, eram objetivos do programa: “**art. 1º** [...] **I.** Fomentar projetos pedagógicos que contemplem novas formas de gestão institucional e revisão da estrutura acadêmica e curricular dos cursos de licenciatura. **II.** Fomentar experiências metodológicas e práticas docentes de caráter inovador, inclusive com a inserção de tecnologias da informação e da comunicação nos processos de ensino e aprendizagem dos futuros docentes. **III-** Estimular propostas de integração da educação superior com a educação básica, de articulação entre teoria e prática e de cooperação interdepartamental. **IV.** Apoiar propostas institucionais que se orientem para a superação de problemas identificados nas avaliações feitas nos cursos de licenciatura. **V.** Apoiar a implementação de novas propostas curriculares para a formação de professores. **VI.** Apoiar ações que promovam a qualidade do processo de ensino e aprendizagem dos educadores seja ele realizado de modo presencial, semipresencial ou a distância. **VII.** Apoiar as instituições formadoras na incorporação de resultados e contribuições decorrentes de projetos institucionais desenvolvidos no âmbito de programas como o Observatório da Educação, o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência - PIBID, a Universidade Aberta do Brasil, o Plano Nacional de Formação de Professores para a Educação Básica - PARFOR e outros de valorização do magistério da educação básica.

com foco no melhoramento de estratégias didático-pedagógicas nos cursos de formação de professores” (art. 1º da Portaria nº 40, de 3 de abril de 2013). Ou seja, o Prodocência tem como elemento nuclear a promoção de inovações nas diretrizes curriculares, temática afeita à atividade normativa do CNE.

Como é possível notar nessa breve análise dos objetivos dos programas alicerçados na Política Nacional de Formação de Professores, muitas ações no campo da formação de professores foram introduzidas ou aprimoradas pela Capes mediante políticas públicas, aqui entendidas como sinônimo de “programas de ação governamental” (BUCCI, 2006), nas quais o direito foi utilizado como “tecnologia” para cristalizar aspectos substantivos da visão governamental, que não foram difundidos por meio da atividade normativa do CNE.

4.3. Direito como ferramenta

Como afirmado por Diogo Coutinho (2013a, p. 115), “a escolha do tipo de norma a ser utilizada (constituição, lei, decreto, regulamento, portaria)” é um dos exemplos de questões que surgem quando o direito é instrumentalizado para consolidar a visão governamental.

Os programas da Capes são regidos por normas de hierarquias variadas. Os Decretos e Portarias foram os instrumentos normativos mais utilizados para implementação dos programas de ação governamental pelo Poder Executivo. Com exceção do PARFOR²¹⁸, os objetivos gerais dos programas foram estabelecidos mediante Decreto, enquanto que a forma de implementação e a operacionalização foram disciplinadas por Portarias editadas pelo MEC e pela Capes.

Como aponta Coutinho (2013a, p. 116), a utilização de ferramentas jurídicas (portarias, instruções operacionais, instruções normativas, etc.) de nível hierárquico inferior, é estratégica para disciplinar a operacionalização dos programas, uma vez que facilita a inserção de ajustes necessários às necessidades identificadas durante a implementação. Note-se que

²¹⁸ A conformação jurídica do PARFOR, os mecanismos de implementação, bem como as competências, atribuições e responsabilidades sobre o funcionamento do programa, estão previstos na Portaria Normativa Capes nº 82, de 17 de abril de 2017, que sucedeu a Portaria Normativa MEC nº 9, de 30 de junho de 2009. A portaria MEC nº 9/2009 não foi revogada expressamente (não há nova portaria que possua cláusula de revogação). Entretanto, foi suprimida do rol de atos normativos indicados na página do sítio eletrônico da Capes dedicada ao programa).

o processo normativo no CNE, por força do próprio caráter deliberativo do órgão, não contempla “ferramenta” semelhante: a edição de resoluções e pareceres envolve a formação de consensos mínimos, o que dificulta o incremento dos programas.

Entretanto, a utilização desordenada de Portarias também pode ser favorecer a “poluição normativa”. No caso do programa UAB, por exemplo, foram editadas, desde a criação do programa, mais de trinta portarias, que disciplinam aspectos operacionais (bolsas de estudo, criação de grupos de trabalho, funcionamento do Fórum Nacional dos coordenadores do Sistema UAB, instituição de comitês e de comissões técnicas, integração de universidades, etc.).

Em relação aos instrumentos jurídicos utilizados, predomina nos programas a adoção de instrumentos de incentivo, “que não impõem comportamentos mas visam suscitá-los, notadamente por estímulo financeiro, positivo ou negativo, informação, formação ou mesmo pressão regulamentar”, em detrimento de “instrumentos de tipo prescritivo ou coercitivo”, caracterizados pela imposição de comportamentos, mediante sanções (DELLEY, 2004, p. 128). Como observa Delley (2004, p. 129), as ferramentas prescritivas são mais onerosas, uma vez “que impõem comportamentos que não são espontaneamente obtidos de seus destinatários”.

A destinação de recursos financeiros para a promoção de estratégias e programas governamentais comporta não só a utilização de recursos orçamentários, mas pode envolver empréstimos públicos, créditos e isenções fiscais (BUCCI, 2013a, p. 174). As bolsas de estudo, e outras formas de subvenções financeiras são os incentivos mais comuns nos programas da Capes para induzir a aderência das Universidades e a participação dos professores e estudantes das licenciaturas nos programas. A celebração de convênios com instituições de ensino superior e com os entes federados foi a figura contratual escolhida pela Capes para o direcionamento dos recursos financeiros²¹⁹.

Em geral, as ações dos programas são implementadas por meio de acordos de cooperação técnica firmados com as Secretarias de Educação dos Estados e geridos pela Capes.

²¹⁹ Na definição de Odete Medauar (2015, p. 281) o convênio é o “ajuste entre órgão ou entidades do poder público ou entidades do poder público ou entre esses entes e entidades privadas, visando à realização de projetos de interesse comum, em regime de mútua cooperação”

Já a participação das Instituições Públicas de Ensino Superior é formalizada por meio de Termos de Adesão aos acordos de cooperação.

É importante lembrar que a concessão de bolsa de estudos foi delineada pela Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, que autorizou a concessão de bolsas de estudo pelo FNDE e pela Capes para os docentes em efetivo exercício do magistério, que participassem dos cursos e programas de formação então existentes. Conforme o art. 1º da Lei nº 11.273/2006, podem ser concedidas bolsas aos programas de formação docente para a educação básica voltados para a (i) formação inicial em serviço para professores não titulados no ensino médio ou superior; (ii) formação continuada de professores da educação básica; e (iii) participação de professores em projetos de pesquisa e de desenvolvimento de metodologias educacionais que subsidiem ambas as formações. Os programas são financiados pelas dotações orçamentárias destinadas ao MEC, à Capes e ao FNDE.

Também podem ser destacadas duas ferramentas jurídicas, desenvolvidas para a operacionalização dos programas: O Plano de Ações Articuladas e a Plataforma Freire, que serão descritas a seguir.

4.3.1. Plano de Ações Articuladas

Além de uma série de metas ancoradas na colaboração dos entes federativos (art. 1º e art. 2º do Decreto nº 6.094/2007), o PDE instituiu a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR), “tecnologia jurídica” consistente no “conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação” (art. 9º, *caput*, do Decreto nº 6.094/2007) e que é medida para os repasses financeiros do MEC. Posteriormente, o *status* jurídico do PAR foi alterado, mediante a conversão da Medida Provisória nº 562, de 2012 na Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012, que estendeu o modelo para todas as demais formas de apoio técnico ou financeiro prestados pela União no campo educacional.

Como explica Bachur (2016, p. 381), o PAR instituiu um novo modelo de direcionamento de recursos federais a Estados e Municípios: “trata-se de um instrumento jurídico inovador que visa a substituir convênios isolados para a realização de repasses federais a Estados e Municípios por um único ajuste formal, uma espécie de ‘convênio guarda chuva’

por assim dizer” baseado na elaboração de uma avaliação prévia da situação do Estado ou Município²²⁰.

Conforme consta na exposição de motivos da Medida Provisória nº 562, de 2012, a transferência direta de recursos, sem a necessidade de convênio, ajuste ou contrato, possibilita maior celeridade na implementação das ações previstas no PAR: “com a transferência direta, um dos grandes ganhos é a celeridade no processo, pois os recursos podem ser repassados com maior agilidade, atingindo um objetivo maior, que é a melhoria na execução” (BRASIL, 2012). A formalização se dá mediante aceite do Termo de Compromisso,

mais abrangente que as exigências formais de recebimento, utilização e prestação de contas de recursos recebidos da União. Versa, também, acerca das metas e compromissos assumidos pelos entes federados para a melhoria da educação básica, diretriz principal de todo o planejamento (BRASIL, 2012)

O diagnóstico no qual o PAR é baseado é feito por uma equipe técnica²²¹ que deve prestar assistência na elaboração do diagnóstico da educação básica do sistema local (art. 9º, § 1º do Decreto nº 6.094/2007) e deve contemplar quatro dimensões: (i) gestão educacional; (ii) formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar; (iii) recursos pedagógicos e (iv) infraestrutura física (art. 2º da Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012). A partir do diagnóstico, o PAR é elaborado pelos entes federados, com a promoção de ações de caráter plurianual.

Assim, pode-se dizer que o PAR é uma *ferramenta jurídica* que evita a realização de convênios baseados em pressões políticas, tendo em vista que introduziu um elemento téc-

²²⁰ Conforme o **Art. 4º** da Lei nº 12.695/2012, “a União, por meio do Ministério da Educação, fica autorizada a transferir recursos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com a finalidade de prestar apoio financeiro à execução das ações do PAR, sem a necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato. § 1º A transferência direta prevista no caput será executada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e ficará condicionada ao cumprimento de termo de compromisso, que deverá conter, no mínimo: **I** - identificação e delimitação das ações a serem financiadas; **II** - metas quantitativas; **III** - cronograma de execução físico-financeira; **IV** - previsão de início e fim da execução das ações e da conclusão das etapas ou fases programadas”.

²²¹ **Art. 9º**. [...] **1º** O Ministério da Educação enviará ao ente selecionado na forma do art. 8º, § 2º, observado o art. 10, § 1º, equipe técnica que prestará assistência na elaboração do diagnóstico da educação básica do sistema local. § 2º A partir do diagnóstico, o ente elaborará o PAR, com auxílio da equipe técnica, que identificará as medidas mais apropriadas para a gestão do sistema, com vista à melhoria da qualidade da educação básica, observado o disposto no art. 8º, §§ 3º e 4º”.

nico para a realização de transferências voluntárias (BACHUR, 2016, p. 381). A ação representou um avanço na instituição de um regime de colaboração, uma vez que, incentivou o planejamento da política educacional²²² sem ferir a autonomia dos entes federados, uma vez combinou a decisão política com ações técnicas e atendimento da demanda educacional (BRASIL, 2012).

4.3.2. Plataforma Freire

A operacionalização do programa PARFOR é feita por meio de um sistema eletrônico denominado “Plataforma Freire”, gerido pela Capes, por meio do qual são publicadas o quadro de oferta de cursos e gerenciadas as inscrições nos cursos de formação inicial e continuada do PARFOR (art. 6º, inciso II, da Portaria Normativa Capes nº 82, de 17 de abril de 2017). Os repasses anuais de recursos também são destinados às instituições de ensino com base nas turmas efetivamente implantadas e registradas na Plataforma Freire (art. 35 da Portaria Normativa Capes nº 82, de 17 de abril de 2017).

Esse modelo é reflexo das tendências à processualização da atividade da Administração Pública: “o processo administrativo eletrônico combina a componente dinâmica da Administração Pública -o processo-, com a máxima responsividade proporcionada pelos meios de acesso às informações de interesse público - as tecnologias de informação e comunicação” (BUCCI, 2013b, p. 3).

Os prazos e atividades do programa são definidos por meio de um calendário de atividades anual. Nele são definidos o prazo para inserção das demandas das secretarias de educação estaduais e municipais, o período de indicação de cursos e vagas pelas IES, as datas para análise das ofertas e demandas pelos Fóruns e a publicação do Quadro Geral de Oferta de cursos e vagas para a submissão da pré-inscrição pelos professores das redes

As inscrições são validadas pelas secretarias estaduais e municipais de educação (art. 5º da Portaria Normativa Capes nº 82)²²³, com base nas necessidades da respectiva rede de

²²² “Além da adesão às diretrizes comuns, a elaboração de um plano de metas concretas e efetivas para cada município e para cada Estado, permitiu o compartilhamento de competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica. Ademais, a elaboração e disponibilização dos relatórios dos Estados e dos Municípios aderentes tornou possível o acompanhamento público e controle social das metas estabelecidas” (BRASIL, 2012).

²²³ Art. 5º Os estados e municípios, por meio da secretaria de educação ou órgão equivalente, terão as seguintes atribuições: [...] d) Realizar o processo de validação dos pré-inscritos de sua rede, observando que a validação corresponde à certificação que: i. a pré-inscrição foi realizada para o curso correspondente à disciplina/etapa de atuação do docente em sala de aula; ii. a secretaria aprova a participação do docente no curso de formação

ensino, indicadas no plano estratégico. Com o término do período de validação, a relação das inscrições é disponibilizada para as IES, para que seja realizado processo seletivo e efetivem as matrículas. Ademais, compete às IES a inserção dos dados dos matriculados na Plataforma Freire para que a Capes efetue o repasse dos recursos e das bolsas (art. 5º da Portaria Normativa Capes nº 82, de 17 de abril de 2017).

4.4. Direito como vocalizador de demandas: Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente e Plano Estratégico

Uma das “tecnologias jurídicas” trazidas pela Política Nacional de Formação de Professores foi o estabelecimento dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente. A medida pode ser interpretada como uma tentativa de aprimorar a cooperação entre a União, Estados e Municípios no planejamento da política educacional, ainda que seja reservada à União a coordenação da política de formação de professores²²⁴.

Na Portaria MEC nº 883, de 16 de setembro de 2009, foram densificadas as diretrizes nacionais para o funcionamento dos Fóruns. Dentre as principais funções, podem ser destacadas a elaboração dos planos estratégicos estaduais; a articulação das ações voltadas ao desenvolvimento dos programas; a coordenação da elaboração e aprovação das prioridades e metas dos programas de formação inicial e continuada; a apresentação de mecanismos de apoio aos programas e a aplicação das receitas dos Estados e Municípios; o apoio aos sistemas de ensino no estabelecimento de diretrizes pedagógicas e critérios para definição dos beneficiários dos programas (público-alvo); a proposição de ações específicas para garantia de permanência e rendimento satisfatório dos profissionais da educação básica nos programas de formação e o acompanhamento da execução e revisão periódica do plano estratégico.

Os planos estratégicos elaborados nos fóruns devem abranger o “diagnóstico e identificação das necessidades de formação de profissionais do magistério e da capacidade de

garantindo sua liberação nos dias e horários fixados no projeto pedagógico para frequentar o curso, sem prejuízo de suas atividades profissionais e remuneração [...]

²²⁴ Um dos objetivos da instituição dos fóruns estaduais foi promover alterações no currículo dos cursos de pedagogia, o que revela, mais uma vez, a tentativa do governo em promover alterações curriculares por indução, a partir de programas e outras estratégias governamentais: “Esse fórum terá como objetivo elaborar um planejamento estratégico com metas quantitativas e qualitativas [...] As quantitativas dizem respeito ao aumento do percentual de professores da escola pública formados pelas universidades públicas. As qualitativas têm a ver justamente com a adequação do currículo do curso de Pedagogia às necessidades da escola. Se os dirigentes estaduais e municipais estiverem lado a lado com as instituições de ensino, trazendo suas demandas e dificuldades, e se conseguirmos organizar programas de formação continuada e alterar a inicial para atender às demandas das redes, vamos iniciar um processo no Brasil em que a União assume, via Capes, um protagonismo que nunca teve” (HADDAD, 2008).

atendimento das instituições públicas de educação superior envolvidas”; “definição de ações a serem desenvolvidas para o atendimento das necessidades de formação inicial e continuada, nos diferentes níveis e modalidades de ensino” e “atribuições e responsabilidades de cada partícipe, com especificação dos compromissos assumidos, inclusive financeiros” (art. 9º do Decreto nº 8.752/2016).

É interessante observar que a figura do Plano Estratégico foi prevista como base do regime de colaboração dos entes federados no PNE de 2014 (Estratégia 15.1.), o que é um indicativo da replicação do modelo.

Cabe ressaltar, ainda, que o diagnóstico, planejamento e organização do atendimento das necessidades de formação de profissionais do magistério devem ser baseados nos dados dos Censos Escolares (Censo Escolar da Educação Básica e Censo Escolar da Educação Superior), disciplinados pelo Decreto nº 6.425, de 4 de abril de 2008, bem como “nas informações oficiais disponibilizadas por outras agências federais e pelas Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em especial os indicadores dos Planos de Ações Articuladas” (art. 10 do Decreto nº 8.752/2016).

Durante a vigência do Decreto nº 6.755/2009, era prevista a participação do Secretário de Educação do Estado ou do Distrito Federal e mais um membro indicado pelo Governo do Estado ou do Distrito Federal; de um representante do Ministério da Educação; dois representantes dos Secretários Municipais de Educação indicados pela respectiva seção regional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME; o dirigente máximo de cada instituição pública de educação superior com sede no Estado ou no Distrito Federal, ou seu representante; um representante dos profissionais do magistério indicado pela seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE; um representante do Conselho Estadual de Educação; um representante da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – UNCME; e, quando houver, um representante do Fórum das Licenciaturas das Instituições de Educação Superior Públicas. Também podiam integrar os fóruns representantes de outros órgãos, instituições ou entidades locais, desde que solicitassem formalmente a adesão.

Vale notar que a partir do Decreto nº 8.752/2016 foi prevista apenas a participação de *representantes* da esfera federal, estadual, municipal, das instituições formadoras e dos profissionais da educação (art. 7º, parágrafo único). A medida pode ser explicada pelo fato

de que no desenho institucional delineado pelo Decreto n° 8.752/2016, o planejamento da política educacional foi centralizado na União. Ainda que os fóruns tenham sido mantidos, foi enfatizada a figura do “Comitê Gestor Nacional”, que tem como uma de suas funções a definição de normas gerais para o funcionamento dos Fóruns Estaduais Permanentes (art. 6° do Decreto n° 8.752/2016).

No novo formato, os planos estratégicos devem ser alicerçados no Planejamento Estratégico Nacional (art. 9°, I), definido pelo Ministério da Educação (art. 4° do Decreto n° 8.752/2016) e aprovado pelo Comitê Gestor Nacional, presidido pelo Secretário-Executivo do MEC. Também integram o comitê representantes das secretarias e autarquias do MEC; representantes dos sistemas federal, estaduais, municipais e distrital de educação; profissionais da educação básica, observada a diversidade regional e membros de entidades científicas (art. 6°)²²⁵.

4.5. Política Nacional de Formação de Professores e Regime de efeitos

Como visto neste capítulo, o direito tem um papel relevante no encadeamento e combinação das normas e processos que dão sustentação às políticas públicas, organizadas em torno de um “regime de efeitos”, que pode ser entendido como

[...] ações que produzem diretamente efeitos sobre outras relações jurídicas ou que geram os pressupostos para a produção dessas novas relações, conexas com as primeiras, de modo que a direção estratégica possa desenrolar-se em torno de uma cadeia jurídica extensa, que crie uma teia de vinculações ordenadas entre diversos atores sociais, ao longo de um período de tempo abrangente o suficiente para a percepção social (mais do que jurídica) de seus efeitos (BUCCI, 2013a, p. 257).

A Política Nacional de Formação de Professores orientou a formulação de diversos programas, com vistas à promoção da agenda do governo federal, centrada na instituição de

²²⁵ Foi previsto no Decreto n° 8.752/2016 que o “detalhamento da composição, das atribuições e formas de funcionamento do Comitê Gestor Nacional e dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação dos Profissionais da Educação Básica” será objeto de ato do Ministro da Educação. Na Portaria n° 826, de 7 de julho de 2007, que disciplina o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa- PNAIC e o Programa Novo Mais Educação-PNME foi indicada a constituição de um Comitê Gestor Nacional, “responsável pela coordenação e avaliação em âmbito nacional, presidido pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação - SEB-MEC, com a participação do Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação - Consed, da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime e representantes de outros órgãos e entidades que o Comitê julgar conveniente”. A inserção do tema em uma Portaria editada para tratar de políticas específicas vai de encontro à melhor técnica normativa.

um regime de colaboração, coordenado pela União²²⁶. Dentre as finalidades dos programas, estão a certificação dos professores; o desenvolvimento de um sistema de EaD nas instituições públicas de ensino e a aproximação entre teorias e práticas pedagógicas.

A partir da análise de alguns dos papéis do direito na juridificação de políticas públicas, é possível constatar que o governo utilizou os programas para tentar promover pontos de sua agenda, sobretudo por meio de mecanismos de indução de comportamentos (bolsas de estudo, destinação de recursos às instituições de ensino, etc), que seriam de difícil inserção na agenda decisional de outros canais (CNE, Poder Legislativo, etc.).

Como já indicado, ainda que o escopo do capítulo não seja propriamente avaliar se os programas atingiram os efeitos esperados, é possível indicar que o PDE e a Política Nacional de Formação de Professores instituíram um “regime de efeitos”, com a articulação da cadeia normativa (Decretos e Portarias, etc.), diferentemente da cadeia normativa do CNE, marcada pela fragmentação e desarticulação.

A Política Nacional de Formação de Professores, a partir de uma combinação ente programas universais e focalizados, foi a primeira ação governamental após a LDB de 1996 voltada para um tratamento conjunto e sistematizado das diversas demandas da formação de professores, o que pode ser considerado um dos primeiros passos para a instituição de um SNE.

Entretanto, por mais que os programas tenham introduzido um modelo de gestão articulado e inovador, não preencheram totalmente os espaços deixados pelo CNE, até mesmo porque a finalidade precípua dos programas de ação governamental não é de natureza regulatória. É indispensável que temas como a concepção da atividade docente, formas de articulação entre teoria e prática, formação de professores na EaD e participação social na política educacional sejam densificadas pelo CNE.

²²⁶ Na visão do Ministro da Educação Fernando Haddad (2005-2012), o “defeito da LDB foi ter colocado preferencialmente sobre estados e municípios a responsabilidade pela formação do Magistério - e apenas supletivamente sobre a União. Não se trata de impedir estados e municípios de oferecer cursos desse tipo. Ao contrário. Contamos com as universidades estaduais e municipais no Sistema Nacional de Formação do Magistério. Porém é o governo federal que mantém a maior parte das universidades públicas do país. E essa é uma contradição inaceitável que pretendemos alterar com a nova orientação para a Capes [...] A formação do Magistério deve ser feita em regime de colaboração entre União, estados e municípios, numa dinâmica em que o governo federal tenha tanto peso quanto os outros dois” (HADDAD, 2008)

Outro entrave é a diminuição de recursos. Conforme dados do Relatório de Gestão da Capes, no ano de 2015, o PARFOR deixou de ofertar 324 novas turmas em função da ausência de recursos de custeio, decorrente de contingenciamento orçamentário (CAPES, 2015, p.46).

Também são imprescindíveis ações voltadas para a valorização social e econômica do professor:

[...] As condições de trabalho docente têm um impacto decisivo na formação, uma vez que elas se ligam, diretamente ao valor social da profissão. Assim sendo, se as condições de trabalho são precárias, isto é, se o ensino se realiza em situação difícil e com remuneração pouco compensadora, os jovens não terão estímulos para investir tempo e recursos numa formação mais exigente e de longa duração. Em consequência, os cursos de formação de professores terão de trabalhar com alunos desestimulados e pouco empenhados, o que se refletirá negativamente em seu desempenho (SAVIANI, 2014, 87).

Na entrevista feita com quarenta e oito alunos bolsistas do programa PIBID, Deimling e Reali (2017, p. 8), constaram que, de modo geral, o programa influenciou positivamente a escolha profissional dos participantes do programa, porém, paradoxalmente, a maioria dos alunos bolsistas indicou a preferência pela carreira acadêmica e até mesmo por outros ramos de atuação, como a indústria: “em muitos casos, essa preferência está associada a questões como salário e condições materiais de trabalho”²²⁷.

Assim, por mais que a Política Nacional de Formação de Professores tenha instituído uma “caixa de ferramentas” para a construção e operacionalização de programas, a efetivi-

²²⁷ “[...] podemos afirmar que, no contexto analisado, ao mesmo em tempo que se apresenta como uma influência positiva para a escolha profissional dos bolsistas, o PIBID não tem se apresentado como um incentivo à permanência dos mesmos no magistério da educação básica, como objetiva o programa. Outro exemplo que ilustra a preferência desses estudantes pelo magistério superior se relaciona com o fato de muitos dos entrevistados, especialmente de dois dos subprojetos analisados, relacionarem o PIBID com uma oportunidade de enriquecimento do currículo e, conseqüentemente, de ingresso na pós-graduação e de seguimento na carreira acadêmica. Um aspecto mais alarmante pode ser observado ainda nos relatos apresentados por outros alunos que mostram justamente o desestímulo que apresentam pela profissão docente devido aos baixos salários, à desvalorização da carreira e às condições adversas de trabalho que observam nas escolas em que estão inseridos por sua participação no Programa” (DEIMLING; REALI, 2017, p. 10).

dade de qualquer ação governamental, para além dos objetivos imediatos do programa, depende da promoção de ações coordenadas nos diversos planos da política educacional (formação de professores, valorização salarial e social, condições de trabalho, etc.).

Nesse contexto, a edição da Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu um novo regime fiscal, consistente no congelamento dos gastos públicos até 2036, certamente impactará na implementação de programas governamentais voltados à formação de professores e dificultará o cumprimento das metas do PNE.

CONCLUSÃO

Como visto no primeiro capítulo, a Constituição Federal de 1988, além de definir as finalidades da educação no art. 205 (pleno desenvolvimento da pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho), dedica um artigo aos princípios do ensino, que devem orientar todas as ações estatais no campo educacional.

No caso dos profissionais do magistério, pode ser destacado o princípio da valorização dos profissionais da educação escolar (CF, art. 206, V), que abrange ao menos três dimensões: valorização social do professor (plano de carreira, ingresso por concurso, etc.); valorização econômica; valorização quanto às condições de trabalho e valorização em termos de formação inicial e continuada.

Diante desse quadro, o objetivo geral deste trabalho foi avaliar os diversos processos que são estruturados, para além dos comandos constitucionais, no campo da formação de professores, dimensão que tem sido pouco explorada no campo de estudos do direito à educação, e sistematizar o quadro normativo que disciplina as ações governamentais nesse campo.

No modelo conformado pela CF de 1988, o Estado deve adotar ações concretizadoras do direito à educação (atuação positiva), que podem ser expressas em medidas normativas *stricto sensu*, consistente na atividade normativa destinada à regulamentação e à delimitação do conteúdo do direito à educação, e em prestações fáticas, consistentes na oferta de bens e serviços, dependentes da formulação de programas governamentais.

No caso da política de formação de professores brasileira, as medidas normativas relacionadas às diretrizes curriculares são definidas pelo CNE, órgão colegiado vinculado ao MEC. Já as políticas públicas ou programas governamentais têm sido desenvolvidas no âmbito da Capes, agência de fomento também vinculada ao MEC.

Com efeito, as ações do Estado são concentradas no Poder Executivo, uma vez que, como anota Maria Paula Dallari Bucci (2017, p. 35), “no sistema presidencialista, o Poder Executivo é o responsável tanto pela direção política do governo como pela gestão da máquina administrativa, que dá impulso e execução às políticas públicas”. Ademais, a atividade

normativa do Executivo foi intensificada a partir do Estado Social por conta da gama de atividades impostas ao Estado e da fragmentação da representatividade do Poder Legislativo, decorrente da pluralidade de forças políticas.

Esse quadro gerou duas consequências: (i) o alargamento do princípio da legalidade, que passou a abarcar diferentes espécies normativas, e (ii) a pluralidade de centros produtores de normas, em especial nos Estados Federais. Entretanto, a produção desordenada de normas, sem coerência com as demais regras do ordenamento jurídico, além de ter tornado o direito produzido mais instável, dificultou a determinação do quadro normativo aplicável às situações concretas.

Como arremata Jacques Chevallier (2009), a produção normativa nas sociedades contemporâneas também é marcada por um direito mais “brando” (*soft law*) e também mais impreciso (*fuzzy law*): “formulado em termos de objetivos, diretivas ou de recomendações, o direito perde a sua precisão; não apenas se multiplicam os termos vagos [...], mas ainda a formulação sob forma de *princípios* ou de *standards* cria uma zona de incerteza e de indeterminação”, o que torna o significado das normas jurídicas mais dependentes da atividade interpretativa (CHEVALLIER, 2009, p. 166).

Como resposta ao que pode ser denominada “crise da lei”, surgiram novas formulações, destinadas ao aprimoramento da produção normativa, dentre as quais se destaca a Legística, campo de estudos interdisciplinar que tem como objetivo principal aumentar a efetividade e organicidade dos atos normativos, a partir da utilização de metodologias e técnicas de avaliação, redação, simplificação e consolidação das normas (SOARES, 2007, p. 127; SOARES, 2013, p. 255). Em meados da década de 1990, a Legística passou a ser mais difundida, em especial pelo fato de que a OCDE e a União Europeia passaram a difundir diretrizes e recomendações para melhoria da qualidade da atividade regulatória.

A partir da problematização do impulso legiferante, que abrange a percepção e definição do problema, que correspondem à formação da agenda governamental, primeira fase do ciclo de políticas públicas, foi possível constatar que o quadro normativo que dá sustentação às ações governamentais no campo de formação de professores não possui um conceito ordenador, com objetivos bem definidos. Em regra, os diferentes tipos de normas (portarias, resoluções, instruções normativas, etc.), com grau hierárquico variável, produzidas por diferentes fontes normativas, são caracterizadas pela reduzida densidade normativa e baixa

força normativa cogente.

Na LDB de 1996 foi apenas delineado que a formação de professores deve ser feita em cursos superiores de pedagogia e de licenciatura em universidades (Título VI- dos profissionais da educação) ao mesmo tempo em que foi instituída a possibilidade de formação em Institutos Superiores de Educação, com identidade formativa diferente. Já na produção normativa do CNE, prevalecem disposições genéricas e indeterminadas, caracterizadas pela falta de densificação, um dos sintomas da legislação simbólica.

Nesse sentido, sustenta-se que as práticas educacionais no campo de formação de professores, cristalizadas nas normas, são marcadas pela “dependência da trajetória” (*path dependence*), conceito do neoinstitucionalismo histórico que, em linhas gerais, preceitua que os fenômenos que aconteceram anteriormente influenciam as dinâmicas posteriores. Como já identificado em algumas pesquisas (GATTI, et. al, 2011; ABRUCIO, 2016), ainda prevalece nas licenciaturas destinadas ao ensino secundário o modelo denominado “3 + 1”, instituído na década de 1930, no qual, após a formação específica, o estudante deve cursar um ano com disciplinas da área de educação. Já nos cursos de pedagogia, habilitação obrigatória para os professores das séries iniciais, são enfatizados os fundamentos da educação, em detrimento de aspectos práticos da atividade docente e de metodologias de ensino.

Uma das questões que dificulta a promoção de mudanças no curso das ações governamentais é a dificuldade de estabelecimento de consensos mínimos na definição do conteúdo da política formativa. A ambivalência de visões, sintetizada no posicionamento de órgãos de desenvolvimento e de militantes da educação, não só gerou uma paralisia decisória como também promoveu ações desencontradas.

De um ângulo, órgãos como o Banco Mundial, que influenciam a concepção de políticas públicas educacionais nos países em desenvolvimento por meio de assistência financeira, têm uma visão instrumental da educação, pautada por um enfoque economicista. Nessa abordagem, a educação seria um meio para o crescimento econômico e os professores um dos diversos insumos, perspectiva evidentemente restrita do processo de ensino-aprendizagem, sobretudo se comparada ao sentido mais abrangente de educação estabelecido na Constituição brasileira (art. 205).

Na percepção desses atores²²⁸, diante da necessidade de “ajustes fiscais” e do “equilíbrio das contas públicas”, as políticas sociais devem ser focalizadas nos estratos mais pobres da população, o que esvazia o sentido da educação como direito universal. Como exposto, nos documentos do Banco Mundial, baseados em mecanismos de avaliação externos, a principal causa do fracasso da política educacional está na baixa qualidade dos professores.

Por outro ângulo, alguns acadêmicos e educadores entendem que a própria ênfase dos adeptos da visão economicista no processo de formação de docentes e nos sistemas de avaliação é uma forma de responsabilizar os professores pela falta de êxito da política educacional, a fim de diminuir ainda mais os recursos destinados à educação. Entendem que a educação deve ser compreendida de forma sistêmica, de modo que a discussão sobre formação de professores deve ser feita em conjunto com outros fatores, como condições de trabalho e valorização salarial.

Outra perspectiva, que pode ser representada pelo Estatuto do Pessoal Docente (UNESCO, 1998), dialoga com as duas abordagens supramencionadas. Embora seja enfatizada a pertinência da prática profissional, o documento também compreende a valorização do professor em termos de remuneração e condições de trabalho.

Como visto no Capítulo 3, ainda que o CNE seja um órgão especializado, composto por educadores renomados, possui uma agenda influenciada pela dinâmica política, sobretudo por conta da forma de nomeação de seus conselheiros, arranjo institucional que pouco contribui para a redução das tensões entre os grupos de interesse. Ou seja, a paralisia decisória que ocorre no Poder Legislativo, reflexo das diferentes forças políticas, acaba se repetindo no CNE.

O Conselho que, deveria ter um papel normativo suplementar, na densificação das proposições dos Poderes Executivo e Legislativo, ou, no mínimo, doutrinário, com o estabelecimento de orientações e diretrizes sobre as formas de interpretação e aplicação das normas em seus pareceres, produziu um quadro normativo que favoreceu a flexibilização da atuação das instituições de ensino superior, dado o elevado grau de indeterminação dos conceitos indicados nos atos normativos, e seguiu uma tendência à *microrregulação*. Com

²²⁸ “[A] escola é vista como empresa que monta e organiza insumos educacionais e produz recursos humanos com um certo nível de aprendizado. Pretende-se que o faça, como qualquer empresa submetida à concorrência ao menor custo possível” (CORAGGIO, 2009, p. 107).

efeito, por mais que que o CNE seja um órgão consultivo e deliberativo ligado ao Poder Executivo, não avançou na definição de pontos fundamentais da formação de professores, como a articulação entre teoria e prática profissional.

Um dos pontos propugnados pelos últimos governos, em especial durante a gestão do Ministro Fernando Haddad (2005-2012), foi a articulação entre teoria e prática nos cursos de formação de professores. Ainda que a Resolução CNE/CP n° 2, de 1° de julho de 2015, que trata das Diretrizes Curriculares Nacionais para a licenciatura e formação continuada, tenha como eixo central a “articulação entre teoria e prática no processo de formação docente”, não foram estabelecidas no ato normativo as ações que devem ser adotadas pelos gestores públicos e instituições de ensino para promover essas diretrizes. Assim, com base na distinção entre agenda (*lato sensu*) e agenda decisional (*stricto sensu*) feita por Kingdon (2014), é possível afirmar que a questão foi percebida pelo CNE, porém, não faz parte da agenda decisional do Conselho.

No caso dos cursos de Pedagogia, além da Resolução CNE/CP n° 2, de 1° de julho de 2015, também incidem as disposições da Resolução CNE/CP n° 1, de 15 de maio de 2006, que disciplina as Diretrizes Curriculares Nacionais dos cursos de pedagogia e que tem como princípio a “articulação entre conhecimentos científicos e culturais”. As duas normas possuem objetivos e perspectivas pedagógicas distintas, que não estabeleceram uma identidade formativa clara aos estudantes, professores e dirigentes dos cursos de pedagogia.

Ademais, a partir da análise da estrutura do CNE foi possível constatar que a participação da sociedade na tomada de decisão é limitada. A realização de consulta pública no processo de elaboração da Resolução CNE/CP n° 2/2015, por exemplo, não garantiu a vocalização de interesses de movimentos de professores e de outras organizações não-governamentais.

Uma das estratégias do governo para promoção de sua agenda, foi a instituição do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) em 2007, eixo ordenador das ações do governo naquele contexto político. A partir do Plano foi instituída uma “caixa de ferramentas” para a formulação de políticas públicas de formação de Professores, que conferiu um caráter sistemático às ações governamentais.

Como propõe Bucci (2013a, p. 249), “o amadurecimento político dos contornos da

ação é que desencadeia a sua formalização institucional, quando então a norma passa a lhe conferir existência oficial”. Em outras palavras, com a consolidação de uma diretriz ordenadora no PDE, o governo passou a formular políticas públicas e formalizar sua visão nas diversas normas que dão suporte aos programas.

Um dos primeiros efeitos do PDE foi o novo papel atribuído à Capes, que além de atuar no fomento e avaliação dos programas de pós-graduação, passou a ser responsável pela formulação de políticas e no desenvolvimento de atividades de suporte à formação de profissionais de magistério para a educação básica e superior. Ou seja, foi estabelecido pelo direito “um mapa de responsabilidades e tarefas nas políticas públicas” (COUTINHO, 2013b, p. 196).

Ainda que os programas não tenham propriamente natureza regulatória, mas sim fática ou prestacional, foram fixadas nas diversas normas que dão sustentação aos programas as definições de conceitos que seriam mais afeitos à competência do CNE. Assim, muitas das mudanças promovidas na formação inicial e continuada de professores foram induzidas mais pelos programas geridos pela Capes do que pelas normas do CNE.

O programa PIBID, por exemplo, tratou da relação entre teoria e prática antes mesmo do CNE. No Parecer CNE n° 2/2015, que subsidiou a edição da Resolução CNE n° 2/2015, foi citado que as ações da Capes representaram uma busca pela maior organicidade das políticas e programas, o que pode ser um indicativo de que as ações da Capes também desencadearam a edição de resoluções e pareceres pelo CNE.

Parte do êxito da atuação da Capes pode ser atribuído à organicidade das bases normativas dos programas desenvolvidos e incorporados à agência, compatíveis com os propósitos definidos no PDE e na Política Nacional de Formação de Professores. Como exposto, o êxito de uma política pública decorre mais da forma como as diversas normas são combinadas do que do ato normativo que instituiu o funcionamento do programa.

Ainda que não seja possível indicar o êxito dos programas, uma vez que o objetivo do trabalho não foi avaliar os resultados desses programas, mas sim analisar as formas de cristalização dos impulsos políticos nas normas que regem as políticas de formação de professores, é possível afirmar que as ações desencadeadas pelo PDE constituem um regime de efeitos jurídicos, marcados pela “sucessão de atos encadeados ou combinados, cujo nexos são

efeitos com significado jurídico e social particular” (BUCCI, 2013a, p. 258). Entretanto, o mesmo não pode ser dito da cadeia normativa do CNE. Não há nas normas do Conselho a definição precisa dos objetivos e resultados esperados com a edição das normas, o que impede uma concepção sistemática das Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial e continuada de professores.

Em 15 de outubro de 2017, o governo do Presidente Michel Temer anunciou o estabelecimento de uma nova Política Nacional de Formação de Professores, que teria como ação central o “Programa de Residência Pedagógica”, anunciado pelo governo como uma “modernização” do PIBID, consistente no “estágio supervisionado, com ingresso a partir do terceiro ano da licenciatura, ao longo do curso, na escola de educação básica” (BRASIL, 2017).

É interessante observar que a organização das residências pedagógicas não foi disciplinada pelo CNE. Há apenas uma vaga menção ao tema na Resolução CNE/CP nº 2/2015. Mais uma vez, o governo utilizou a formulação de políticas públicas como estratégia para a inserção de temas relacionados à regulação das diretrizes curriculares. O anúncio da política pelo governo também pode ser compreendido como uma tentativa de acelerar a inserção do tema na agenda decisional do CNE e de outras arenas decisórias, uma vez que foram divulgados inicialmente apenas os contornos básicos do programa de residência pedagógica. O programa foi regulamentado apenas em fevereiro de 2018²²⁹.

Por fim, é importante consignar que embora a distinção entre políticas de Estado e de governo nem sempre faça sentido, uma vez que, em regra, as políticas nascem “de governo”, a política de formação de professores é uma exceção, de modo que ainda é uma política de governo²³⁰.

Ainda que o PDE tenha instituído uma “caixa de ferramentas” e o PNE represente

²²⁹ O programa foi instituído por meio da Portaria GAB Capes nº 38, de 28 de fevereiro de 2018. Os critérios de concessão de bolsas e de participação das instituições de ensino superior estão em outras duas portarias: Portaria Gab Capes nº 45, de 12 de março de 2018 (“dispõe sobre a concessão de bolsas e o regime de colaboração no Programa de Residência Pedagógica e no Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência - Pibid”) e Portaria Nº 158, de 10 de agosto de 2017 (“dispõe sobre a participação das Instituições de Ensino Superior nos programas de fomento da Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica). Em 1º de março de 2018 foi lançado um edital de chamada pública para apresentação de propostas no âmbito do programa residência pedagógica (Edital Capes nº 06/2018).

²³⁰ Cada um dos governos criou sua “própria política nacional” de formação de professores.

um esforço no planejamento da ação governamental, não se verifica no plano *mesoinstitucional* um entrelaçamento entre as ações da Capes e do CNE. Por mais que os programas governamentais possam ser considerados indutores, mudanças mais profundas dependem da atividade regulatória do CNE.

Ainda prevalecem os experimentalismos e a adoção de ações conflitantes e fragmentadas, resultados de decisões políticas do governo da ocasião. Nesse sentido, a edição da Emenda Constitucional nº 95/2016, definida no plano *macroinstitucional*, inviabiliza o cumprimento das metas do PNE e limita o alcance das políticas de formação de professores, uma vez que a valorização do professor não abrange não só a dimensão formativa, mas também a valorização salarial e em termos de condições de trabalho, fatores que também contribuem para a baixa atratividade da carreira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABICALIL, Carlos Augusto; CURY, Carlos Roberto; DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, Romualdo Luiz Portela de. **Instituir um Sistema Nacional de Educação**: agenda obrigatória para o país. Brasília: SASE/MEC, Junho 2015. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf>. Acesso em 15 mai. 2016.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, Junho 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 03 mai.2017.

_____. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e proposta de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010, p. 39-70.

_____ (Coord.). **Formação de Professores no Brasil**: diagnóstico, agenda de políticas e estratégias para mudança. São Paulo: Moderna, 2016.

_____-; SEGATTO, Catarina Ianni. O manifesto dos pioneiros e o federalismo brasileiro: percalços e avanços rumo a um sistema nacional de educação. In: CUNHA, Célio da; GADOTTI, Moacir; BORDIGNON, Genuíno; NOGUEIRA, Flávia (Orgs.). **Sistema Nacional de Educação**: diversos olhares após o manifesto. Brasília: MEC, 2014.

ALMEIDA, Jane Soares de. **A formação de professores em São Paulo (1846-1996)**. A prática de ensino em questão. Campinas, SP: Autores Associados, 2016.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação?. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, Junho 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100004&lng=en&nrm=isso>. Acesso em 15 abr. 2017.

ALMEIDA, Marta Tavares de. A contribuição da Legística para uma política de legislação: concepções, métodos e técnicas. **Congresso Internacional de Legística**: qualidade da lei e desenvolvimento. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009, p. 83-116.

ANNENBERG, Flávia Xavier. **Direito e Políticas Públicas**: uma análise crítica de abordagens tradicionais do Direito Administrativo a partir de um estudo do programa Bolsa-Família. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2014.

APPIO, Eduardo. **Controle judicial das políticas públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2005

ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio Gonçalves. Constituição, governo e governabilidade. In: WANG, Daniel Wei Liang (Org.). **Constituição e Política na democracia**: aproximações entre Direito e Ciência Política. São Paulo: Marcial Pons, 2013, p. 197-220.

ÁVILA, Humberto. Conteúdo, limites e intensidade dos controles de razoabilidade, de proporcionalidade e de excessividade das leis. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 236, p. 369-384, abr. 2004. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45034/45001>>. Acesso em: 13 Out. 2017.

_____. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 17 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

BACHUR, João Paulo. Federalismo, desigualdades regionais e o municipalismo incompleto: notas para o regime de colaboração na educação. In: MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael Araripe (Coords.). **Gestão Pública e Direito Municipal: tendências e desafios**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 356-386.

BALDWIN, Robert. **Rules and government**. Nova York: Oxford University Press, 1995.

BALL, Stephen J. **The education debate: policy and politics in the twenty-first century**. Bristol: Policy Press, 2008.

BAMBINI DE ASSIS, Luiz Gustavo. **Processo Legislativo e Orçamento Público: função de controle do Parlamento**. São Paulo: Saraiva, 2012.

BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil**- Volume I: síntese. Washington: World Bank Group, 2017. Disponível em <<http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-RE-VIDED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>>. Acesso em 22 Nov. 2017.

_____. What matters most for teacher policies: a framework paper. **Systems Approach for Better Education Results (SABER) working paper series**, n. 4, Abril 2013. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/503_59146833185077/What-matters-most-for-teacher-policies-a-framework-paper>. Acesso em 22 Abr. 2017.

BARCELLOS, Ana Paula de. A Constituição de 1988, a dignidade humana e o direito à educação. In: TORRES, Ricardo Lobo (Ed.). **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**: v. 11-12 2003-2004. Curitiba: Juruá Editora, 2010, p. 39-50.

_____. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 3 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

_____. **Direitos fundamentais e Direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

_____; BARROSO, Luís Roberto. O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. In: SILVA, Virgílio Afonso da (Org.). **Interpretação Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 271-316.

BARRETO, Raquel Goulart. Formação de professores a distância: políticas e práticas. In: GATTI, Bernardete Agelina; SILVA JÚNIOR, Celestino Alves da; PAGOTTO, Maria Dalva Silva; NICOLETTI, Maria da Graça (Orgs.). **Por uma política nacional de formação de professores**. São Paulo: Editora Unesp, 2013, p. 137-149

BELLONI, Maria Luiza. **Educação a distância**. 6 ed. Campinas: Autores Associados, 2012.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

_____. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 143-162.

BIELSCHOWSKY, Carlos Eduardo. Educação superior a distância: uma estratégia para avaliação institucional. In: BRASIL. **Desafios da Educação a Distância na Formação de Professores**. Brasília: Secretaria de Educação a distância, 2006, p. 51-65.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo**. 3 ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Trad. Ari Marcelo Solon. 2 ed. São Paulo: Edipro, 2014.

BORDAS, M.C. Documento B: Avaliação da implantação das diretrizes curriculares nacionais para a formação de professores nos cursos de licenciatura. In: UNESCO. **Projeto 914BRA1123 – CNE Políticas Educacionais**: Subsídio à Formulação e Avaliação de Políticas Educacionais Brasileiras, 2009.

BRASIL. Exposição de motivos da Medida Provisória nº 562, de 20 de março de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm>. Acesso em 10 Nov.17.

_____. MEC lança Política Nacional de Formação de Professores com Residência Pedagógica. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/211-218175739/55921-mec-lanca-politica-nacional-de-formacao-de-professores-com-80-mil-vagas-para-residencia-pedagogica-em-2018>>. Acesso em 15 Dez.2017.

BRUNS, Barbara; LUQUE, Javier (Orgs.). **Professores Excelentes**: como melhorar a aprendizagem dos estudantes na América Latina e no Caribe. Washington: The World Bank Group, 2015. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20488>>. Acesso em 07 Jun.2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Contribuição para a redução da judicialização da saúde. Uma estratégia jurídico-institucional baseada na abordagem de Direito e Políticas Públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari; DUARTE, Clarice Seixas (Orgs.). **Judicialização da Saúde**: a visão do Poder Executivo. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 31-88.

_____. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013a.

_____. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: FORTINI, Cristina; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Orgs.). **Políticas Públicas**- possibilidades e limites. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008, p. 225-260.

_____. O art. 209 da Constituição 20 anos depois. Estratégias do Poder Executivo para a efetivação da diretriz da qualidade da educação superior. **Fórum Administrativo : Direito Público** [recurso eletrônico], Belo Horizonte, v. 9, n. 105, nov. 2009. Disponível em: <<http://dspace.xmlui/bitstream/item/5754/PDIexibepdf.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 9 mai 2013.

_____. Processo administrativo eletrônico e informação pública. O Sistema E-MEC e o marco regulatório da Educação Superior. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago (Orgs.). **Direito e Administração Pública**: estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro. São Paulo: Atlas, 2013b, p. 700-724.

_____. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1-49.

_____. Quadro de referência de uma política pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; BRASIL, Patrícia Cristina (Orgs.). **O Direito na fronteira das políticas públicas**. São Paulo: Páginas e Letras, 2015, p. 7-11.

_____; COUTINHO, Diogo R.. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: COUTINHO, Diogo R.. FOSS, Maria Carolina; MOUALLEM, Pedro Salomon B.. **Inovação no Brasil**: avanços e desafios jurídicos e institucionais. São Paulo: Blucher, 2017, p. 313-340.

_____; GOMES, Fernando Alves. A piece of legislation for the guidance of public education policies in Brazil: the National Education Plan 2014–2024. **The Theory and Practice of Legislation**, 5:3, 2017, p. 277-301.

_____; VILARINO, Marisa Alves. A ordenação federativa da Educação brasileira e seu impacto sobre a formação e o controle das políticas educacionais. In: ABMP; TODOS PELA EDUCAÇÃO (Orgs.). **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 117-150.

CANELA JÚNIOR, Oswaldo. **Controle Judicial de Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011.

CAPES. **Relatório de Gestão DEB 2009-2014**. v. I. Ministério da Educação: Brasília, 2014.

_____. **Relatório de Gestão do Exercício de 2015**. Ministério da Educação: Brasília, 2015.

CARA, Daniel. **Dia dos professores: celebrar sem hipocrisia**. São Paulo, 15 out.17. In: <<https://danielcara.blogosfera.uol.com.br/2017/10/15/dia-dos-professores-celebrar-sem-hipocrisia/>>. Acesso em 10 nov.17.

CAUPERS, João. The limited rationality of the legislative decision. In: MADER, Luzius; ALMEIDA, Marta Tavares de (Eds.). **Quality of Legislation: principles and instruments**. Baden-Baden: Nomos, 2011, p. 193-199.

CHEVALLIER, Jacques. **O Estado Pós-Moderno**. Trad. Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade Legislativa do Poder Executivo**. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

COMPARATO, Fabio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, Senado Federal, n.138, abr./jun. 1998, p.39-48.

CONTI, José Maurício. Considerações sobre o federalismo fiscal brasileiro em uma perspectiva comparada. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (Orgs.). **Federalismo Fiscal: questões contemporâneas**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, p. 15-52.

_____. Orçamento Público e o Financiamento da Educação no Brasil. In: HOVARTH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Orgs.). **Direito Financeiro, Econômico e Tributário**. Homenagem a Regis Fernandes de Oliveira. São Paulo: Quartier Latin, 2014, p. 482-496.

CORAGGIO, José Luís. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2009, p. 75-123.

COSTA JÚNIOR, Eduardo Carone. **A legislação simbólica como fator de envenenamento do ordenamento jurídico brasileiro: direito e política**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

_____. **Discussão e publicidade acerca do impacto da lei**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2015.

COSTIN, Claudia. Educação como política pública. In: MENDES, Gilmar; PAIVA, Paulo (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil: uma abordagem institucional**. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 231-260.

COUTINHO, Diogo R. **Direito, Desigualdade e Desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013a.

_____. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; PIMENTA DE FARIA, Carlos Aurélio (Orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013b, p. 181-200.

COUTO, Cláudio Gonçalves. Política constitucional, política competitiva e políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 97-130.

_____.; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição ou políticas públicas? Uma avaliação dos anos FHC. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREITO, Maria Rita (Orgs.). **O Estado numa era de reforma**: os anos FHC. Brasília: ENAP, 2002. Disponível em: <http://sbdp.org.br/arquivos/material/344_constpolpub.pdf>. Acesso em 14 dez.2015.

CUNHA, Célio da, MELO, Marli Alves Flores; SOUZA, Gabriela Menezes de; BRASIL, Luiz Augusto. Damasceno. Fernando Haddad: um estadista da educação? In: CUNHA, Célio da (Coord.). **O MEC Pós-Constituição**. Brasília: Liber Livro, p. 297-385.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Conselhos de Educação**: fundamentos e funções. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v.22, n.1, p. 11-26, jan./jul. 2006.

_____. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. In: **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v29n105/v29n105a12.pdf>>. Acesso em 23 Abr.2017.

DEIMLING, Natalia Neves Macedo; REALI, Aline Maria de Medeiros Rodrigues. O Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à docência: as escolhas profissionais e as condições de trabalho docente. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 33, e143999, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-46982017000100153&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 27 Nov.2017.

DELLEY, Jean-Daniel. Pensar a Lei. Introdução a um Procedimento Metódico. **Cadernos da Escola do Legislativo**. Belo Horizonte, v. 7, n. 12, jan-jun.2004.

DINIZ, Simone. Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 48, n. 2, p. 333-369, 2005.

DOURADO, Luiz Fernandes. Documento C: Consolidação das normas do CNE sobre formação de professores. In: UNESCO. **PROJETO 914BRA1123 – CNE- Políticas Educacionais**: Subsídio à Formulação e Avaliação de Políticas Educacionais Brasileiras. 2009.

DRAIBE, Sonia Miriam. A Nova Institucionalidade do Sistema Brasileiro de Políticas Sociais: os Conselhos Nacionais de Políticas Setoriais. **Caderno de Pesquisas do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas- NEPP**, 35, 1998. Disponível em: <<http://www.nepp.unicamp.br/images/cadernos-e-livros/cadernos-do-nepp/pdfs/caderno35a.pdf>>. Acesso em 30 nov.17.

DUARTE, Clarice Seixas. A eficácia do direito à educação a partir de seu reconhecimento como um autêntico direito fundamental de natureza social na Constituição Federal de 1988. In: BERCOVICI, Gilberto; SOUZA, Luciano Anderson; FERREIRA, Lauro Cesar Mazetto (Orgs.). **Desafios dos Direitos Humanos no Século XXI**. São Paulo: Quartier Latin, 2016, p. 95-121.

_____. Direito público subjetivo e políticas educacionais. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 267-278.

_____. Para além da judicialização: a necessidade de uma nova forma de abordagem das políticas públicas. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; BRASIL, Patrícia Cristina (Orgs.). **O Direito na fronteira das políticas públicas**. São Paulo: Páginas e Letras, 2015, p. 13-22.

_____; GOTTI, Alessandra. A educação no sistema internacional de proteção dos direitos humanos. **Revista Eletrônica Direito e Política do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI**, Itajaí, v.11, n.1, 1º quadrimestre de 2016. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica. Acesso em 10 nov.17.

EBC-Agência Brasil. **Quase 40% dos professores no Brasil não têm formação adequada**. 28.mar.16. Disponível em: agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2016-03/quase-40-dos-professores-no-brasil-nao-tem-formacao-adequada. Acesso em 02.fev.17.

FIANI, Ronaldo. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. In: GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto Rocha (Orgs.). **Capacidades Estatais e Democracia**. Arranjos Institucionais de Políticas Públicas Brasília: IPEA, 2014; cap. 3, p. 57-81

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. Efeitos recíprocos entre Federalismo e Políticas Públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013, p. 361-386.

FRANCO, Sérgio Roberto Kieling. O programa Pró-Licenciatura: gênese, construção e perspectivas. In: BRASIL. **Desafios da Educação a Distância na Formação de Professores**. Brasília: Secretaria de Educação a distância, 2006, p. 27-37.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, 2000. Disponível em: <http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>. Acesso em 10 fev.2016.

FLÜCKIGER, Alexandre; DELLEY, Jean-Daniel. A elaboração racional do direito privado: da codificação à Legística. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 9, n. 14, jan-dez. 2007, p. 35-57.

GARAVITO, César Rodríguez. El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales. In: GARGARELLA, Roberto (Org.). **Por uma justiça dialógica: El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2014 [kindle]

GARCIA, Maria. Políticas públicas e atividade administrativa do Estado. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, São Paulo, ano 4, n. 15, abr./jun. 1996, p. 64-67.

GASPARDO, Murilo; FERREIRA, Mauro. Inovação institucional e democracia participativa: mapeamento legislativo da Emenda do Programa de Metas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, jan-fev. 2017, p. 129-146.

GATTI, Bernardete Angelina. A prática pedagógica como núcleo do processo de formação de professores. In: GATTI, Bernardete Angelina; SILVA JÚNIOR, Celestino Alves da; PAGOTTO, Maria Dalva Silva; NICOLETTI, Maria da Graça (Orgs.). **Por uma política nacional de formação de professores**. São Paulo: Editora Unesp, 2013, p. 95-106.

_____. Formação de professores: compreender e revolucionar. In: SILVA JÚNIOR, Celestino Alves da; GATTI, Bernardete Angelina; MIZUKAMI, Maria da Graça Nicoletti; PAGOTTO; Maria Dalva Silva; SPAZZIANI, Maria de Lourdes (Orgs.). **Por uma revolução no campo de formação de professores**. São Paulo: Editora Unesp, 2015, p. 229-243.

_____. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 e a formação de professores. In: CUNHA, Célio da; GADOTTI, Moacir; BORDIGNON, Genuíno; NOGUEIRA, Flávia (Orgs.). **Sistema Nacional de Educação: diversos olhares após o manifesto**. Brasília: MEC, 2014, p. 201-205.

_____.; BARRETO, Elba Siqueira de Sá; ANDRÉ, Marli Eliza de Afonso (Orgs.). **Políticas docentes no Brasil: um estado da arte**. Brasília: UNESCO, 2011.

_____.; BARRETO, Elba Siqueira de Sá. **Professores do Brasil: impasses e desafios**. Brasília: UNESCO, 2009.

GOERGEN, Pedro. O Sistema de ensino e a formação de professores na Alemanha. In: SAVIANI, Dermeval (Orgs.). **Formação de professores: a experiência internacional sob o olhar brasileiro**. 2 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

GOMES, Ana Valeska Amaral (Org.). **Plano Nacional de Educação: olhares sobre o andamento das metas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017.

GOTTI, Alessandra. **Direitos Sociais: fundamentos, regime jurídico, implementação de aferição de resultados**. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____.; XIMENES, Salomão Barros. Proposta de litígio estrutural para solucionar o déficit de vagas em educação infantil. In: RANIERI, Nina Beatriz Stocco; ALVES, Angela Limongi Alvarenga (Orgs.). **Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar**. São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação; Universidade de São Paulo, 2018, p. 365-399.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

_____. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Orgs.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

HADDAD, Fernando. Entrevista Fernando Haddad: Segundo Fernando Haddad, a formação docente é prioridade para o Ministério. **Revista Nova Escola**, 2008. Disponível em: <<https://novaescola.org.br/conteudo/971/segundo-fernando-haddad-a-formacao-docente-e-prioridade-para-o-ministerio>>. Acesso em: 17 out.2017.

_____. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

HOUAISS, Antônio (Ed.). **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Edição *on line*. São Paulo: Instituto Antônio Houaiss, s.d. Disponível em: <<https://houaiss.uol.com.br>>. Acesso em 12 abr. 2017.

IMMERGUT, Ellen M. As Regras do Jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ano 11, nº 30, 1996, p. 139-166. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_30/rbcs30_13.htm>. Acesso em 20 out.2017.

_____. O núcleo teórico do novo institucionalismo. *In*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas Públicas**: coletânea –V. 1. Escola Nacional de Administração Pública, 2007.

INEP. **Censo Escolar da Educação Básica 2016**. Notas Estatísticas. Brasília: INEP, MEC, 2016a. Disponível em:< http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/notas_estatisticas/2017/notas_estatisticas_censo_escolar_da_educacao_basica_2016.pdf> Acesso em 16 mai.2017.

_____. Relatório do 1º ciclo do monitoramento das metas do PNE: Biênio 2014-2016. Brasília: Diretoria de Estudos Educacionais-DIREDE, 2016b. Disponível em: < http://download.inep.gov.br/outras_acoes/estudos_pne/2016/relatorio_pne_2014_a_2016.pdf>. Acesso em 16 mai.2017.

_____. Censo Escolar da Educação Básica- notas estatísticas. Brasília: INEP, 2017. Disponível em: < http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/notas_estatisticas/2017/notas_estatisticas_censo_escolar_da_educacao_basica_2016.pdf>. Acesso em 23 mar.2017.

IPEA. Financiamento da educação: necessidades e possibilidades. **Comunicados do Ipea**, n. 124, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=12630>. Acesso em 12 abr.2017.

HELD, David. **Modelos de Democracia**. Trad. Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Editora Paidéia, 1987.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

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

JORGE, Ighor Rafael de. A base normativa da política de assistência farmacêutica: os efeitos da atividade normativa infralegal. In: BUCCI, Maria Paula Dallari; DUARTE, Clarice Seixas (Orgs.). **Judicialização da saúde: a visão do Poder Executivo**. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 457-485.

KANSANEN, Pertti. Teacher education in Finland: current models and new developments. Institutional approaches to teacher education within higher education in Europe: current models and new developments. In: MOON, B.; VLASCEANU, L.; LELAND, C. (Orgs.) **Studies on Higher Education**. Institutional approaches to teacher education within higher education in Europe: current models and new developments. Bucareste: Unesco-Cepes, 2003, p. 85-107. Disponível em: < <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001322/132297EB.pdf>>. Acesso em 11.mar.17.

KARPEN, Ulrich. Improving democratic development by better regulation. In: STEFANOU, Constantin; XANTHAKI, Helen (Eds.). **Drafting Legislation: a modern approach**. Aldershot: Ashgate, 2008, p. 151-163.

_____. Efficacy, Effectiveness, Efficiency: From Judicial to Managerial Rationality. In: MEßERSCHMIDT, Klaus; OLIVER-LALANA, A. Daniel (Eds.). **Rational Law-making under Review: Legisprudence According to the German Federal Constitutional Court**. Switzerland: Springer, 2016, p. 295-313.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives and public policies**. 2 ed. Harlow: Pearson, 2014.

KRELL, Andreas J. A necessária mudança de foco na implementação do federalismo cooperativo no Brasil: da definição das competências legislativas para o desenho de formas conjuntas de execução administrativa. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (Coords.). **Vinte anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 635-660.

LIBÂNEO, José Carlos. Licenciatura em Pedagogia: a ausência dos conteúdos específicos do ensino fundamental. In: GATTI, Bernardete Angelina; SILVA JÚNIOR, Celestino Alves da; PAGOTTO, Maria Dalva Silva; NICOLETTI, Maria da Graça. **Por uma política nacional de formação de professores**. São Paulo: Editora Unesp, 2016, p. 73-94.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Poder de agenda e políticas substantivas. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (orgs.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: UFMG 2009. Disponível em:< https://www.researchgate.net/profile/Fernando_Limongi/publication/267254175_Poder_de_Agenda_e_Politiclas_Substantivas/links/55a9537308aea3d086803a6d/Poder-de-Agenda-e-Politiclas-Substantivas.pdf?origin=publication_detail> . Acesso em 18 ago.17.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Burocracia e implementação de políticas de saúde: os agentes comunitários na Estratégia Saúde da Família**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015.

_____. O papel dos burocratas do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte:

Editora PUC Minas, 2012, p. 20-49.

LOUZANO, Paula; MORICONI, Gabriela. Initial teacher education: vision of teaching and characteristics of teacher education programs. In: Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE) (Org.). **Critical issues for formulating new teacher policies in Latin America and the Caribbean: the current debate**. Santiago, Chile: UNESCO, 2015.

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. O conceito de direito social e racionalidades em conflito: Ewald contra Hayek. **Ensaio de Teoria do Direito**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 57-107.

MADER, Luzius. Evaluating the effects: a contribution to the quality of Legislation. **Statute Law Review**, 2001, vol.22.

_____. Legislação e Jurisprudência. **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 9, n. 15, 2007, p. 193-206. Disponível em: < https://www.almg.gov.br/educacao/publicacoes_multimidia/publicacoes/index.html?idPublicacao=688121&cat=1359>. Acesso em 28 jul.17.

_____. Paineis 2- Legística: história e objeto, fronteiras e perspectivas. **Congresso Internacional de Legística: qualidade da lei e desenvolvimento**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009, p. 43-54.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os artigos federalistas: 1787-1788- edição integral**. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MANCUSO, Wagner Pralon. Lobby. In: DI GIOVANNI; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Orgs.). **Dicionário de Políticas Públicas**. 2 ed. São Paulo: Editora Unesp; Fundap, 2015, p. 530-534.

MANDELKERN GROUP. **Final Report**. 13 nov. 2001. Disponível em: <ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf>. Acesso em 10 out. 2017.

MALANCHEN, Julia. **Políticas de formação de professores a distância no Brasil: uma análise crítica**. Campinas: Autores Associados, 2015.

MALINEN, Olli-Peka; VÄISÄNEN, Pertti; SAVOLAINEN, Hannu. Teacher education in Finland: a review of a national effort for preparing teachers for the future. **The Curriculum Journal**, v. 23, 2012, p. 567 -584.

MALISKA, Marcos Augusto. Educação, Constituição e Democracia. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Orgs.). **Direitos Sociais: Fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010, p. 789-800.

_____. **O Direito à Educação e a Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.

MARQUES, Eduardo. *Path Dependence*. In: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco

Aurélio (Orgs.). **Dicionário de Políticas Públicas**. 2 ed. São Paulo: Editora da Unesp; Fundap, 2015, p. 663.

_____; SOUZA, Celina. Políticas públicas no Brasil: avanços recentes e agenda para o futuro. In: AVRITZER, Leonardo; MILANI, Carlos R. S.; BRAGA, Maria do Socorro (Orgs.). **A Ciência Política no Brasil: 1960-2015**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016, p. 321-345.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. **Fórum de Contratação e Gestão Pública FCGP**, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, abr. 2010. Disponível em: <<http://www.bidfrum.com.br/bid/PDI0006.aspx?p diC-ntd=66621>>. Acesso em: 28 ago.2014.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 51-74.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 19 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MELLO, Guiomar Namó de. Segundo Fórum de Inovação Educativa- Folha de São Paulo. **TV Folha**. 24 mai. 17. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/seminariosfolha/2017/05/1886923-base-curricular-mira-o-seculo-21-mas-formacao-do-professor-seguinte-no-19.shtml>>. Acesso em 30 mai.2017.

MENDES, Conrado Hübner. **Controle de Constitucionalidade e Democracia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008a.

_____. La Escuela de Derecho de São Paulo de la Fundación Getulio Vargas. **Cuadernos Unimetanos**, v. 15, 2008b. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3998128.pdf>>. Acesso em 27 mar.17.

MENDES, Gilmar Ferreira. Questões Fundamentais de Técnica Legislativa. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, no. 11, set./out./nov., 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/artigo/gilmar-mendes/questoes-fundamentais-de-tecnica-legislativa>>. Acesso em: 12 fev. 2017.

MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias. **Formação da Teoria do Direito Administrativo no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

MIRANDA, Jorge. Law, Rule of Law and quality of Law. In: MADER, Luzius; ALMEIDA, Marta Tavares de (Eds.). **Quality of Legislation: principles and instruments**. Baden-Baden: Nomos, 2011, p. 22-30.

MORAIS, Carlos Blanco de. **As Leis Reforçadas: as leis reformadas pelo procedimento no âmbito dos critérios estruturantes das relações entre actos legislativos**. Coimbra: Coimbra Editora, 1998.

_____. **Manual de Legística**: critérios científicos e técnicos para legislar melhor. Lisboa: Editorial Verbo, 2007.

MOREIRA, Egon Bockmann. Os limites à competência normativa das agências reguladoras. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de (Coord.). **O Poder Normativo das Agências Reguladoras**. 2 ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 131-166.

MOTA, Ronaldo; CHAVES FILHO, Hélio; CASSIANO, Webster Spiguel. Universidade Aberta do Brasil: democratização do acesso à educação superior pela rede pública de educação à distância. In: BRASIL. **Desafios da Educação a Distância na Formação de Professores**. Brasília: Secretaria de Educação a distância, 2006, p. 13-26.

MORDUCHOWIEZ, Alejandro; ARANDO, Alda. Desenho institucional e articulação do federalismo educativo: experiências internacionais. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010, p. 109-147.

MÜLLER, Friedrich. **Metodologia do Direito Constitucional**. 4 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p.55.

NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização simbólica**. 3 ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

NOBRE, Marcos. Parte I: o que é pesquisa em Direito? In: NOBRE, Marcos; et. al. **O que é a pesquisa em Direito?** São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 23-38.

NUNES, Edson; BARROSO, Helena Maria; FERNANDES, Ivanildo. **Do CNE ao CNE: 80 anos de política regulatória**. Documento de Trabalho n. 99. Rio de Janeiro: Observatório Universitário, 2011. Disponível em: < http://www.observatoriouniversitario.org.br/documentos_de_trabalho/documentos_de_trabalho_99.pdf >. Acesso em: 12 out. 2017.

_____; _____. **O Conselho Nacional de Educação**: trajetória, competências, deliberações e restrições ao futuro. Documento de Trabalho n. 72. Rio de Janeiro: Observatório Universitário, 2008. Disponível em: < http://www.observatoriouniversitario.org.br/documentos_de_trabalho/documentos_de_trabalho_72.pdf >. Acesso em: 12 out. 2017.

OCDE. Brazil. In: **Education at a Glance 2017**: OCDE Indicators. Paris: OCDE Publishing, 2017.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. As fases do processo de políticas públicas. In: MARCHETTI, Vitor (Org.). **Políticas Públicas em debate**. São Bernardo do Campo: UFABC, MP Editora, 2013, p.15-37.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Direitos Fundamentais Sociais**: efetividade frente à reserva do possível. Curitiba: Juruá, 2012.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**: os benefícios públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais. Trad. Fabio Fernandez. 1 ed. 1. reimp. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2011

PAIVA, Regina Garcia de. Direito Educacional: do fato para o Direito. In: TRINDADE, André (Org.). **Direito Educacional sob uma ótica sistêmica**. Curitiba: Juruá, 2010, p. 63-96.

PAULA, Felipe de. Does Brazil have a Legislative Policy? **The Theory and Practice of Legislation**, v. 4, n. 3, 2016, p. 329-352.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Novas Fontes de Financiamento e o Custo Aluno Qualidade (CAQ). In: ABMP; TODOS PELA EDUCAÇÃO (Orgs.). **Justiça pela qualidade na Educação**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 288-311.

PERES, Alexandre de Souza; ALVES, Fabiana de Assis; RODRIGUES, Elenita Gonçalves Rodrigues. **Efeito redistributivo intraestadual do Fundeb**: uma análise a partir de variáveis financeiras, socioeconômicas e educacionais dos municípios. Brasília : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2015.

PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 163-176.

PRZEWORSKI, Adam. **Money, Politics and Democracy**. Conferência- Departamento de Ciência Política da FFLCH da USP. Mai. 2011.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Breve relato sobre a educação compulsória no Brasil. In: AUAD, Denise; OLIVEIRA, Bruno Batista da Costa (Orgs.). **Direitos Humanos, democracia e justiça social**: uma homenagem à Professora Eunice Prudente- Da militância à academia. São Paulo: Letras Jurídicas, 2017, p. 465-492.

_____. O direito educacional no sistema jurídico brasileiro. In: ABMP; TODOS PELA EDUCAÇÃO (Orgs.). **Justiça pela qualidade na Educação**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 55-103.

_____. **O Estado de Democrático de Direito e o sentido da exigência de preparo da pessoa para o exercício da cidadania, pela via da educação**. Tese de livre docência. Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2009.

RELATÓRIO Mandelkern sobre a melhoria da qualidade legislativa. Legislação. **Cadernos de Ciência de Legislação**, Lisboa, n. 29, mar.2001. Disponível em:<http://www.asg-plp.org/upload/cadernos_tematicos/doc_106.pdf>.

RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes. **Direito Educacional**: Educação Básica e Federalismo. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

RIBEIRO, Renato Janine. **A pátria educadora em colapso**: reflexões de um ex-ministro sobre a derrocada de Dilma Rousseff e o futuro da educação no Brasil. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

RISTOFF, Dilvo I; BIANCHETTI, Lucídio. A pós-graduação e suas interlocuções com a educação básica: (Des)encontros históricos e manutenção do apartheid socioeducacional.

Avaliação, Sorocaba , v. 17, n. 3, p. 787-824, Nov. 2012 . Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-4077201200030_0010&lng=en&nrm=isso>. Acesso em 23 nov.2017.

ROCHA, Jean-Paul Veiga da. Quem tem medo da delegação legislativa?. In: **Revista de Direito Administrativo**. V. 271, 2016. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/60765/60058>>. Acesso em 23 mai.2016.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil: 1930-1973**. 40 ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

RUBIN, Edward L. **Beyond camelot: rethinking politics and law for the modern state**. Princetown: Princetown University Press, 2005.

SALINAS, Natasha Schimitt Caccia. **Legislação e Políticas Públicas: a lei enquanto instrumento de ação governamental**. Tese de Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2012.

SANTOS, Andreia Inamorato dos. A Universidade Aberta Britânica: aberta às pessoas, lugares, métodos e ideias. In: BRASIL. **Desafios da Educação a Distância na Formação de Professores**. Brasília: Secretaria de Educação a distância, 2006, p. 211-221.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos Direitos Fundamentais na perspectiva Constitucional**. 11 ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

_____; TIMM, Luciano Benetti (Orgs.). **Direitos Fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

_____. O constitucionalismo brasileiro em perspectiva histórico-evolutiva- Da Constituição Imperial de 1824 à assim chamada “Constituição-Cidadã” de 1988. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 227-249

SARTOR, Giovanni. Open management of legislative documents. In: STEFANO, Constantin; XANTHAKI, Helen (Eds.). **Drafting Legislation: a modern approach**. Aldershot: Ashgate, 2008, p. 257-285.

SAVIANI, Dermeval. **Da LDB (1996) ao novo PNE (2014-2024): por uma outra política educacional**. 5 ed. rev. e ampliada. Campinas: Autores Associados, 2016.

_____. Educação escolar, currículo e sociedade: o problema da Base Nacional Comum Curricular. **Movimento-Revista de Educação**. ano 3, n. 4, 2016, p. 54-84.

_____. Formação de professores: aspectos históricos e teóricos do problema no contexto brasileiro. **Revista Brasileira de Educação**, Campinas-SP, n. 40, v. 14, 2000, p. 143-155

_____. **PDE-Plano de Desenvolvimento da Educação.** Análise crítica da política do MEC. Campinas: Autores Associados, 2009.

_____. **Política e educação no Brasil:** o papel do Congresso Nacional na legislação de ensino. 7 ed. Campinas: Autores Associados, 2015.

_____. O legado educacional do “breve Século XIX” brasileiro. In: SAVIANI, Dermeval, et. al. (Orgs.). **O Legado Educacional do Século XIX.** Livro eletrônico. Campinas: Autores Associados, 2017.

_____. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação.** 1 ed. Campinas: Autores Associados, 2014.

SCHAUER, Frederick. **Las Reglas en Juego:** un examen filosófico de la toma de decisiones baseada em reglas em el derecho y em la vida cotidiana. Trad. Claudina Orunesu e Jorge L. Rodríguez. Madrid, Barcelona: Marcial Pons, 2004.

SCHEIBE, Leda. Documento Técnico B: Avaliação da Implantação das Novas Diretrizes Nacionais para os Cursos de Pedagogia. In: UNESCO. **PROJETO 914BRA1123 – CNE - Políticas Educacionais:** Subsídio à Formulação e Avaliação de Políticas Educacionais Brasileiras. Brasília: 2009.

SCHIRATO, Vitor Rhein. Algumas considerações atuais sobre o sentido de legalidade na Administração Pública. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de (Coord.). **O Poder Normativo das Agências Reguladoras.** 2 ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 507-518.

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas:** diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

_____. **Políticas Públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 1 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SIFUENTES, Mônica. **Direito fundamental à educação:** a aplicabilidade dos dispositivos constitucionais. 2 ed. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 38 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

_____. **Processo constitucional de formação das leis.** 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

_____. **Teoria do Conhecimento Constitucional.** São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais:** conteúdo essencial, restrições e eficácia. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. Federalismo e articulação de competências no Brasil. In: PETERS, Guy B.; PIERRE, Jon (Orgs.). **Administração Pública: Coletânea.** São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 2010, p. 549- 570.

SIMMIONATTO, Ivete; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Focalização. In: DI GIOVANNI; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Orgs.). **Dicionário de Políticas Públicas**. 2 ed. São Paulo: Editora Unesp; Fundap, 2015, p. 368-370.

SOARES, Fabiana de Menezes. Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro de otimização de uma melhor legislação. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**. Belo Horizonte, n. 50, jan. – jul., 2007, p. 124-142. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/articles/31.pdf>>. Acesso em 13. mai. 2015.

_____. Decodification and Legis-action. In: MADER Luzius, ALMEIDA, Marta Tavares de (Eds.) **Quality of Legislation: principles and instruments**. Baden-Baden: Nomos, 2011, p. 253-262.

_____. Notas introdutórias sobre elaboração legislativa: raízes e boas práticas entre Brasil e Canadá. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**. Belo Horizonte, número especial, jan. – jul. 2013, p. 124-142. Disponível <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/viewFile/P.0304-2340.2013vJJp153/278>>. Acesso em 28. mai. 2015.

_____. Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro de otimização de uma melhor legislação. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**. Belo Horizonte, n. 50, jan. – jul., 2007, p. 124-142. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/articles/31.pdf>>. Acesso em 13. mai. 2015.

_____; BARROS, Louise Menegaz; FARAJ, Natália de Assis. Legimática: a Tecnologia da Informação aplicada a qualidade da produção legislativa. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**. Belo Horizonte, n. 53, jul-dez. 2008, p. 46-77. Disponível <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/download/77/73>>. Acesso em 28. mai. 2015.

_____; ASSUNÇÃO, Linara Oeiras. A qualidade da lei no contexto do desenvolvimento. Desafios para o Brasil do século XXI. In: CARDOSO JÚNIOR (Org.). **Planejamento Brasil século XXI- inovação institucional e refundação administrativa : elementos para o pensar e o agir..** Brasília: IPEA, 2015, p. 103-132.

SOUZA, Rodrigo Pagani de. Em busca de uma administração pública de resultados. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de (Orgs.). **Controle da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 39-61.

_____. Participação pública nos processos decisórios das agências reguladoras: reflexões sobre o Direito brasileiro a partir da experiência norte americana. **Fórum Administrativo- Direito Publico FA**, Belo Horizonte, ano 2, n.16, jun. 2002. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=2010>>. Acesso em: 11 mar. 2013.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para Céticos**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

_____ ; CÂMARA, Jacintho Arruda. O dever de motivação na edição de atos normativos pela Administração Pública. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 11, n. 45, jul./set. 2011, p. 55-73.

TANURI, Leonor Maria. História da formação de professores. **Revista Brasileira de Educação**, Campinas-SP, v. 14, 2000.

TAVARES, André Ramos. Direito Fundamental à Educação. In: SOUZA NETO, Cláudio; SARMENTO, Daniel (Coord.). **Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 771-788.

TORRES, Haroldo da Gama et al. Perfis do professorado da rede pública de São Paulo: a interação entre espaço, regras institucionais e escolhas individuais no resultado de uma política pública. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 1, p. 125-158, 2010, Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152582010000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 13 ago.17.

TORRES, Rosa María. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2009, p. 125-193.

TRINDADE, André. Direito Educacional e Direitos Fundamentais: uma relação real. In: TRINDADE, André (Org.). **Direito Educacional sob uma ótica sistêmica**. Curitiba: Juruá, 2010, p. 41-50.

UNESCO. **Recomendação relativa à condição Docente**- Aprovada pela Conferência Intergovernamental Especial sobre a Condição Docente Paris, 5 de outubro de 1966. Trad. Jeanne Sawaya. Brasília: UNESCO, 1998.

VÄLIJÄRVI, Jouni. Finlândia: inovações e democracia. In: WERTHEIN, Jorge; CUNHA, Célio (Orgs.). **Educação e conhecimento: a experiência dos que avançaram**. Brasília: UNESCO, 2004, p. 201-238.

VICTOR, Rodrigo Albuquerque de. **Judicialização de políticas públicas para a educação infantil**. São Paulo: Saraiva, 2011.

WINTGENS, Luc J. **Legisprudence: practical reason in legislation**. Farnham: Ashgate, 2012.
WINTGENS, Luc J. **Legisprudence: a new theoretical approach to legislation: proceedings of the fourth Benelux-Scandinavian Symposium on Legal Theory**. Portland: Hart Publishing, 2002.

_____. Legitimacy and Legitimation from the Legisprudencial perspective. In: WINTGENS, Luc J. (Ed.). **Legislation in context: essays in Legisprudence**. Aldershot: Ashgate, 2007, p. 3-42.

XIMENES, Salomão Barros. **Direito à Qualidade na Educação Básica: teoria e crítica**. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

ANEXO A- METAS E ESTRATÉGIAS DO PNE/2014 RELATIVAS À CARREIRA DOCENTE

Meta	Estratégias
<p>Meta 4: universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.</p>	<p>4.16) incentivar a inclusão nos cursos de licenciatura e nos demais cursos de formação para profissionais da educação, inclusive em nível de pós-graduação, observado o disposto no caput do art. 207 da Constituição Federal, dos referenciais teóricos, das teorias de aprendizagem e dos processos de ensino-aprendizagem relacionados ao atendimento educacional de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação;</p>
<p>Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida</p>	<p>15.1) atuar, conjuntamente, com base em plano estratégico que apresente diagnóstico das necessidades de formação de profissionais da educação e da capacidade de atendimento, por parte de instituições públicas e comunitárias de educação superior existentes nos Estados, Distrito Federal e Municípios, e defina obrigações recíprocas entre os partícipes; 15.2) consolidar o financiamento estudantil a estudantes matriculados em cursos de licenciatura com avaliação positiva pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, na forma da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, inclusive a amortização do saldo devedor pela docência efetiva na rede pública de educação básica; 15.3) ampliar programa permanente de iniciação à docência a estudantes matriculados em cursos de licenciatura, a fim de aprimorar a formação de profissionais para atuar no magistério da educação básica;</p>

<p>em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.</p>	<p>15.4) consolidar e ampliar plataforma eletrônica para organizar a oferta e as matrículas em cursos de formação inicial e continuada de profissionais da educação, bem como para divulgar e atualizar seus currículos eletrônicos; 15.5) implementar programas específicos para formação de profissionais da educação para as escolas do campo e de comunidades indígenas e quilombolas e para a educação especial; 15.6) promover a reforma curricular dos cursos de licenciatura e estimular a renovação pedagógica, de forma a assegurar o foco no aprendizado do (a) aluno (a), dividindo a carga horária em formação geral, formação na área do saber e didática específica e incorporando as modernas tecnologias de informação e comunicação, em articulação com a base nacional comum dos currículos da educação básica, de que tratam as estratégias 2.1, 2.2, 3.2 e 3.3 deste PNE; 15.7) garantir, por meio das funções de avaliação, regulação e supervisão da educação superior, a plena implementação das respectivas diretrizes curriculares; 15.8) valorizar as práticas de ensino e os estágios nos cursos de formação de nível médio e superior dos profissionais da educação, visando ao trabalho sistemático de articulação entre a formação acadêmica e as demandas da educação básica; 15.9) implementar cursos e programas especiais para assegurar formação específica na educação superior, nas respectivas áreas de atuação, aos docentes com formação de nível médio na modalidade normal, não licenciados ou licenciados em área diversa da de atuação docente, em efetivo exercício; 15.10) fomentar a oferta de cursos técnicos de nível médio e tecnológicos de nível superior destinados à formação, nas respectivas áreas de atuação, dos (as) profissionais da educação de outros segmentos que não os do magistério; 15.11) implantar, no prazo de 1 (um) ano de vigência desta Lei, política nacional de formação continuada para os (as) profissionais da educação de outros segmentos que</p>
---	--

	<p>não os do magistério, construída em regime de colaboração entre os entes federados; 15.12) instituir programa de concessão de bolsas de estudos para que os professores de idiomas das escolas públicas de educação básica realizem estudos de imersão e aperfeiçoamento nos países que tenham como idioma nativo as línguas que lecionem; 15.13) desenvolver modelos de formação docente para a educação profissional que valorizem a experiência prática, por meio da oferta, nas redes federal e estaduais de educação profissional, de cursos voltados à complementação e certificação didático-pedagógica de profissionais experientes.</p>
<p>Meta 16: formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.</p>	<p>Estratégias: 16.1) realizar, em regime de colaboração, o planejamento estratégico para dimensionamento da demanda por formação continuada e fomentar a respectiva oferta por parte das instituições públicas de educação superior, de forma orgânica e articulada às políticas de formação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; 16.2) consolidar política nacional de formação de professores e professoras da educação básica, definindo diretrizes nacionais, áreas prioritárias, instituições formadoras e processos de certificação das atividades formativas; 16.3) expandir programa de composição de acervo de obras didáticas, paradidáticas e de literatura e de dicionários, e programa específico de acesso a bens culturais, incluindo obras e materiais produzidos em Libras e em Braille, sem prejuízo de outros, a serem disponibilizados para os professores e as professoras da rede pública de educação básica, favorecendo a construção do conhecimento e a valorização da cultura da investigação; 16.4) ampliar e consolidar portal eletrônico para subsidiar a atuação dos professores e das professoras da educação básica, disponibilizando gratuitamente materiais didáticos e pedagógicos suplementares, inclusive aqueles com formato acessível; 16.5) ampliar a oferta de bolsas de estudo</p>

	<p>para pós-graduação dos professores e das professoras e demais profissionais da educação básica; 16.6) fortalecer a formação dos professores e das professoras das escolas públicas de educação básica, por meio da implementação das ações do Plano Nacional do Livro e Leitura e da instituição de programa nacional de disponibilização de recursos para acesso a bens culturais pelo magistério público.</p>
<p>Meta 17: valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.</p>	<p>17.1) constituir, por iniciativa do Ministério da Educação, até o final do primeiro ano de vigência deste PNE, fórum permanente, com representação da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos trabalhadores da educação, para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica; 17.2) constituir como tarefa do fórum permanente o acompanhamento da evolução salarial por meio de indicadores da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, periodicamente divulgados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; 17.3) implementar, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, planos de Carreira para os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, observados os critérios estabelecidos na Lei no 11.738, de 16 de julho de 2008, com implantação gradual do cumprimento da jornada de trabalho em um único estabelecimento escolar; 17.4) ampliar a assistência financeira específica da União aos entes federados para implementação de políticas de valorização dos (as) profissionais do magistério, em particular o piso salarial nacional profissional.</p>
<p>Meta 18: assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e</p>	<p>18.1) estruturar as redes públicas de educação básica de modo que, até o início do terceiro ano de vigência deste PNE, 90% (noventa por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério e 50% (cinquenta por cento), no mínimo, dos</p>

<p>superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.</p>	<p>respectivos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados; 18.2) implantar, nas redes públicas de educação básica e superior, acompanhamento dos profissionais iniciantes, supervisionados por equipe de profissionais experientes, a fim de fundamentar, com base em avaliação documentada, a decisão pela efetivação após o estágio probatório e oferecer, durante esse período, curso de aprofundamento de estudos na área de atuação do (a) professor (a), com destaque para os conteúdos a serem ensinados e as metodologias de ensino de cada disciplina; 18.3) realizar, por iniciativa do Ministério da Educação, a cada 2 (dois) anos a partir do segundo ano de vigência deste PNE, prova nacional para subsidiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, mediante adesão, na realização de concursos públicos de admissão de profissionais do magistério da educação básica pública; 18.4) prever, nos planos de Carreira dos profissionais da educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, licenças remuneradas e incentivos para qualificação profissional, inclusive em nível de pós-graduação stricto sensu; 18.5) realizar anualmente, a partir do segundo ano de vigência deste PNE, por iniciativa do Ministério da Educação, em regime de colaboração, o censo dos (as) profissionais da educação básica de outros segmentos que não os do magistério; 18.6) considerar as especificidades socioculturais das escolas do campo e das comunidades indígenas e quilombolas no provimento de cargos efetivos para essas escolas; 18.7) priorizar o repasse de transferências federais voluntárias, na área de educação, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que tenham aprovado lei específica estabelecendo planos de Carreira para os (as) profissionais da educação; 18.8) estimular a existência de comissões permanentes de profissionais da educação de todos</p>
--	---

	os sistemas de ensino, em todas as instâncias da Federação, para subsidiar os órgãos competentes na elaboração, reestruturação e implementação dos planos de Carreira.
--	--

ANEXO B- RESOLUÇÕES DO CNE RELACIONADAS À FORMAÇÃO DE PROFESSORES (1996-2017)

	Resolução	Teor
1	Resolução CNE/CP n.º 2, de 26 de junho de 1997	Dispõe sobre os programas especiais de formação pedagógica de docentes para as disciplinas do currículo do ensino fundamental, do ensino médio e da educação profissional em nível médio.
2	Resolução CNE/CEB n.º 3, de 8 de outubro de 1997	Fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
3	Resolução CNE/CEB n.º 2, de 19 de abril de 1999	Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Docentes da Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental, em Nível Médio, na modalidade Normal.
4	Resolução CNE/CES n.º 2, de 19 de maio de 1999	Dispõe sobre a plenificação de licenciaturas curtas por faculdades e faculdades integradas do sistema federal de ensino.
5	Resolução CNE/CP n.º 1, de 30 de setembro de 1999	Dispõe sobre os institutos superiores de educação.
6	Resolução CNE/CES n.º 1, de 3 de abril de 2001	Estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação.
7	Resolução CNE/CP n.º 1, de 18 de fevereiro de 2002	Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena.
8	Resolução CNE/CP n.º 2, de 19 de fevereiro de 2002	Institui a duração e a carga horária dos cursos de licenciatura, de graduação plena, de formação de professores da Educação Básica em nível superior.
9	Resolução CNE/CES n.º 7, de 11 de março de 2002	Estabelece as Diretrizes Curriculares para os cursos de Ciências Biológicas.
10	Resolução CNE/CES n.º 8, de 11 de março de 2002	Estabelece as Diretrizes Curriculares para os cursos de Bacharelado e Licenciatura em Química.
11	Resolução CNE/CES n.º 9, de 11 de março de 2002	Estabelece as Diretrizes Curriculares para os cursos de Bacharelado e Licenciatura em Física.
12	Resolução CNE/CES n.º 10, de 11 de março de 2002	Dispõe sobre o credenciamento, transferência de manutenção, estatutos e regimentos de instituições de ensino superior, autorização de cursos de graduação, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, normas e critérios para supervisão do ensino superior do Sistema Federal de Educação Superior.

13	Resolução CNE/CES nº 12 de 11 de março de 2002	Estabelece as Diretrizes Curriculares para os cursos de História.
14	Resolução CNE/CES nº 14, de 13 de março de 2002	Estabelece as Diretrizes Curriculares para os cursos de Geografia.
15	Resolução CNE/CES nº 18, de 13 de março de 2002	Estabelece as Diretrizes Curriculares para os cursos de Letras.
16	Resolução CNE/CES n.º 3, de 18 de fevereiro de 2003	Institui Diretrizes Curriculares Nacionais dos Cursos de Graduação em Matemática.
17	Resolução CNE/CEB n.º 1, de 20 de agosto de 2003	Dispõe sobre os direitos dos profissionais da educação com formação de nível médio, na modalidade Normal, em relação à prerrogativa do exercício da docência, em vista do disposto na lei 9394/96, e dá outras providências.
18	Resolução CNE/CES nº 7, de 31 de março de 2004	Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para os cursos de graduação em Educação Física, em nível superior de graduação plena.
19	Resolução CNE/CP n.º 2, de 27 de agosto de 2004	Adia o prazo previsto no art. 15 da Resolução CNE/CP 1/2002, que institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena.
20	Resolução CNE/CES nº 1/2005, de 1º de fevereiro de 2005	Estabelece normas para o apostilamento, em diplomas de cursos de graduação em Pedagogia, do direito ao exercício do magistério nos quatro anos iniciais do Ensino Fundamental.
21	Resolução CNE/CP n.º 1, de 17 de novembro de 2005	Altera a Resolução CNE/CP nº 1/2002, que institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de Licenciatura de graduação plena.
22	Resolução CNE/CES nº 8, de 29 de março de 2006	Altera a Resolução CNE/CES nº 1, de 1º de fevereiro de 2005, que estabelece normas para o apostilamento, no diploma do curso de Pedagogia, do direito ao exercício do magistério nos anos iniciais do Ensino Fundamental.
23	Resolução CNE/CP n.º 1, de 15 de maio de 2006	Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, licenciatura.
24	Resolução CNE/CES nº 11, de 10 de julho de 2006	Revogação de atos normativos no âmbito da Câmara de Educação Superior do CNE.
25	Resolução CNE/CES nº 1, de 8 de junho de 2007	Estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação lato sensu, em nível de especialização.
26	Resolução CNE/CES nº 2, de 18 de junho de 2007	Dispõe sobre carga horária mínima e procedimentos relativos à integralização e duração dos cursos de graduação, bacharelados, na modalidade presencial.

27	Resolução CNE/CES nº 3, de 2 de julho de 2007	Dispõe sobre procedimentos a serem adotados quanto ao conceito de hora-aula, e dá outras providências.
28	Resolução CNE/CES nº 9, de 4 de outubro de 2007	Estabelece normas para o apostilamento, em diplomas de cursos de graduação em Pedagogia, do direito ao exercício do magistério da Educação Infantil.
29	Resolução CNE/CES nº 2, de 26 de junho de 2008	Alteração da Resolução CNE/CES nº 9, de 4 de outubro de 2007, que estabelece normas para o apostilamento, em diplomas de cursos de graduação em Pedagogia, do direito ao exercício do magistério da Educação Infantil.
30	Resolução CNE/CEB nº 1, de 27 de março de 2008 -	Define os profissionais do magistério, para efeito da aplicação do art. 22 da Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.
31	Resolução CNE/CES nº 2, de 29 janeiro de 2009	Alteração da Resolução CNE/CES nº 1, de 1º de fevereiro de 2005, que estabelece normas para o apostilamento, no diploma do curso de Pedagogia, do direito ao exercício do magistério nos anos iniciais do Ensino Fundamental, modificada pela Resolução CNE/CES nº 8, de 29 de março de 2006.
32	Resolução CNE/CEB nº 2, de 28 de maio de 2009	Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, em conformidade com o artigo 6º da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, e com base nos artigos 206 e 211 da Constituição Federal, nos artigos 8º, § 1º, e 67 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e no artigo 40 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.
33	Resolução CNE/CP nº 1, de 11 de fevereiro de 2009	Estabelece Diretrizes Operacionais para a implantação do Programa Emergencial de Segunda Licenciatura para Professores em exercício na Educação Básica Pública a ser coordenado pelo MEC em regime de colaboração com os sistemas de ensino e realizado por instituições públicas de Educação Superior.
34	Resolução CNE/CEB nº 5, de 3 de agosto de 2010 - Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Funcionários da Educação Básica pública.	Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Funcionários da Educação Básica pública.
35	Resolução CNE/CP nº 1, de 18 de março de 2011	Estabelece diretrizes para a obtenção de uma nova habilitação pelos portadores de Diploma de Licenciatura em Letras.

36	Resolução CNE/CEB nº 1, de 23 de janeiro de 2012	Dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação.
37	Resolução CNE/CP nº 1, de 30 de maio de 2012	Estabelece Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos.
38	Resolução CNE/CP nº 3, de 7 de dezembro de 2012	Altera a redação do art. 1º da Resolução CNE/CP nº 1, de 11 de fevereiro de 2009, que estabelece Diretrizes Operacionais para a implantação do Programa Emergencial de Segunda Licenciatura para Professores em exercício na Educação Básica Pública a ser coordenado pelo MEC.
39	Resolução CNE/CP nº 1, de 7 de janeiro de 2015	Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores Indígenas em cursos de Educação Superior e de Ensino Médio e dá outras providências.
40	Resolução CNE/CP nº 2, de 1º de julho de 2015	Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada.
41	Resolução CNE/CES nº 1, de 11 de março de 2016	Estabelece Diretrizes e Normas Nacionais para a oferta de programas e cursos de educação superior na modalidade a distância.
42	Resolução CNE/CES nº 2, de 13 de maio de 2016	Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada em Nível Superior para Funcionários da Educação Básica.
43	Resolução CNE/CEB nº 2, de 10 de maio de 2016	Define Diretrizes Nacionais para a operacionalização do ensino de Música na Educação Básica.
44	Resolução CNE/CP nº 1, de 9 de agosto de 2017 -	Altera o Art. 22 da Resolução CNE/CP nº 2, de 1º de 2015, que define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada.

ANEXO C- CONVITE AUDIÊNCIA PÚBLICA – DISCUSSÃO DAS DIRETRIZES



CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO CONSELHO PLENO

AUDIÊNCIA PÚBLICA

O Presidente da Comissão Bicameral do Conselho Nacional de Educação que trata da elaboração das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores, Conselheiro **José Fernandes de Lima**, e o Relator da referida Comissão, Conselheiro **Luiz Fernandes Dourado**, têm a honra de convidar Vossa Senhoria para participar da Audiência Pública que será realizada no dia **6 de abril** de 2015, das 14h às 18h, no Auditório Antonio Vieira, Bloco G-2, da Universidade Católica de Pernambuco, localizada na Rua do Príncipe, 526, Boa Vista, Recife/PE.

A Audiência Pública tem como objetivo apresentar e discutir o documento das Diretrizes, disponível no *site* do CNE/MEC.

Na expectativa de contar com sua participação, solicitamos confirmação de presença por meio do endereço eletrônico cnese@mec.gov.br.

Comunicamos que, para manifestação expressa na Audiência Pública, faz-se necessário o envio de solicitação de intervenção para o endereço eletrônico cnese@mec.gov.br, acompanhada de contribuição sobre o documento das Diretrizes, em formulário próprio, **até o dia 31 de março de 2015**. Os inscritos dessa forma terão prioridade, pela ordem, à manifestação na Audiência.

Esclarecemos que manifestações de não inscritos serão admitidas, pela ordem, na medida do tempo disponível restante da audiência.

Nossas cordiais saudações.

José Fernandes de Lima

Presidente

Comissão Bicameral Formação de Professores

Luiz Fernandes Dourado

Relator

Comissão Bicameral Formação de Professores

ANEXO D – ATA Nº 9- AUDIÊNCIA PÚBLICA CNE



CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

ATA Nº 9, DE 6 DE ABRIL DE 2015

(Reunião Ordinária do Conselho Pleno)

Presidente: Luiz Roberto Alves

Às quatorze horas do dia seis de abril de dois mil e quinze, na cidade de Recife/PE, com a presença dos Conselheiros Antonio Carlos Caruso Ronca, Antonio César Russi Callegari, Erasto Fortes Mendonça, Francisco Aparecido Cordão, Joaquim José Soares Neto, José Eustáquio Romão, José Fernandes de Lima, Luiz Fernandes Dourado, Luiz Roberto Alves, Márcia Angela da Silva Aguiar, Raimundo Moacir Mendes Feitosa, Rita Gomes do Nascimento, Sérgio Roberto Kieling Franco e Yugo Okida, justificadas as ausências dos Conselheiros Antonio Ibañez Ruiz, Arthur Roquete de Macedo, Gilberto Gonçalves Garcia, Luiz Roberto Liza Curi, Manuel Palácios, Malvina Tania Tuttmann, Nilma Lino Gomes e Paulo Monteiro Vieira Braga Barone, o Presidente da Câmara de Educação Básica, represente o Presidente do Conselho Nacional de Educação declarou aberta a Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Educação.

Registro de presença: Vice-Reitora da Universidade de Pernambuco, Maria do Socorro Cavalcanti, representando o Reitor da Universidade de Pernambuco Pedro Henrique Barros; O Presidente do Fórum Nacional de Educação, Heleno Araújo; a Presidente do Centro de Estudos Educação e Sociedades, Professora Ivany Pino; Diogo Ferreira, representando a Reitora da Universidade Salgado de Oliveira, Marlene Salgado de Oliveira; o Diretor Geral da Associação Caruaruense de Ensino Superior - Faculdade ASCES, Paulo Muniz Lopes; a Vice-Presidente do Fórum de Dirigentes das Faculdades e Centros de Educação, Márcia Maria Gurgel Ribeiro, representando a Presidente Andrea Rossio; Presidente da Associação Nacional pela Formação dos Profissionais de Educação, Iria Brzezinski; o Representante dos Conselhos Municipais de Educação da Região Metropolitana e Vice-Presidente do Conselho Municipal de educação de Olinda, Manuel Gomes Barbosa; a Secretária Municipal de Educação de Maceió/AL, Ana Dayse Rezende Dorea.

DISCUSSÃO

A Reunião Ordinária do Conselho Pleno foi realizada na Universidade Católica de Pernambuco, na Cidade de Recife/PE. O objetivo da reunião itinerante do CNE é aproximar as ações do Conselho Nacional de Educação da realidade local e dos Sistemas de Ensino Regionais, considerando os trabalhos desenvolvidos na Educação Básica e Superior. É estabelecer um diálogo direto com a sociedade, permitindo conhecer as diferentes demandas e iniciativas dos Municípios e dos Estados na área educacional. Participaram da Mesa de abertura desta Reunião, o Presidente da Câmara de Educação Básica, Conselheiro Luiz Roberto Alves, o Presidente da Câmara de Educação Superior, Conselheiro Erasto Fortes Mendonça; o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, Frederico Neves; o Secretário Estadual de Educação de Pernambuco, Frederico da Costa Amâncio; o Secretário Municipal de Educação de Recife, Jorge Vieira; a Secretária Executiva de Programas e Políticas Educacionais da Secretaria Municipal de Educação de Olinda, Edineide César, representando o Secretário Municipal de Educação em exercício de Olinda, André Cândido; a Presidente do Conselho Estadual de Educação de Pernambuco, Maria Ieda Nogueira; a Coordenadora do Fórum Estadual de Educação de Pernambuco e Conselheira da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, Márcia Angela da Silva Aguiar; a Promotora de Justiça da Vara de Educação do

Ministério Público do Estado de Pernambuco, Eleonora Marise da Silva Rodrigues, Representando o Procurador-Geral de Justiça, Carlos Augusto Guerra de Holanda; o Reitor da Universidade Católica de Pernambuco, Padre Pedro Rubens Ferreira Oliveira; o Vice-Reitor da Universidade Federal Rural de Pernambuco, Marcelo Carneiro Leão, representando a Reitora da Universidade Federal de Pernambuco, Maria José de Sena; o Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Região Nordeste, Horácio Francisco dos Reis Filho e o Coordenador da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação, representante do Estado de Pernambuco, Carminha Nóbrega. Na sequência, o Mestre de Cerimônias registrou a presença das seguintes autoridades: Edilene Guimarães, Secretária de Tecnologia do Ministério da Educação; Rúbia Rego Barros, representando a Reitora do Instituto Federal de Pernambuco, Cláudia Sancel; e Antonio Gildo Paz Galindo, Vice-Presidente dos Cursos de Graduação em Administração. Proferidos os informes, o Conselheiro Luiz Roberto Alves fez uma breve introdução sobre o Conselho Nacional de Educação e informou da intenção de realizar pelo menos uma semana de reunião do Conselho fora de sua Sede, em Brasília. Informou que durante os cinco dias do evento, professores, gestores e profissionais da área de educação debateriam temas como a Gestão Democrática, Perspectivas para o Ensino Médio no País e o atual cenário da Educação Superior brasileira, envolvendo a regulação e a avaliação de cursos, assim como os padrões de institucionalidade, a governança e o modelo de gestão das universidades. No âmbito da Educação Básica, o evento iria debater as novas agendas nas áreas de política, avaliação e gestão, o Ensino Médio Noturno, a Educação Integral, em tempo integral, a organização curricular, bem como a cooperação federativa e o Regime de Colaboração entre os sistemas de ensino. Além desses temas, serão abordados os dilemas, as tensões e as perspectivas do Plano Nacional de Educação e da expansão da Educação Superior no Brasil. Em seguida, teceram suas considerações o Conselheiro Erasto Fortes Mendonça e do Reitor Pedro Rubens Ferreira de Oliveira. Após as considerações iniciais, foi desfeita a tribuna de abertura e se iniciou a Audiência Pública, que teve por objetivo apresentar e discutir o documento que define as diretrizes curriculares nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, programas e cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada. Neste segundo momento do evento, foram convidados a compor a Mesa, os membros da Comissão Bicameral do CNE, responsáveis pela elaboração do documento referência: Presidente da Comissão, Conselheiro José Fernandes de Lima, o Relator da Comissão, Conselheiro Luiz Fernandes Dourado, Conselheiro Antonio Carlos Caruso Ronca, Conselheiro Francisco Aparecido Cordão, Conselheiro Luiz Roberto Alves, Conselheira Márcia Angela da Silva Aguiar, Conselheiro José Eustáquio Romão, Conselheiro Raimundo Moacir Mendes Feitosa e Conselheiro Sérgio Roberto Kieling Franco.

DISTRIBUIÇÃO DE PROCESSOS

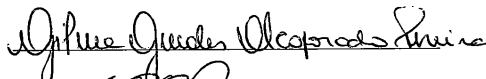
Processo nº 23001.000064/2015-91. **Interessada:** Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior –SERES/Ministério da Educação. **Assunto:** Solicita consulta ao Conselho Nacional de Educação – CNE, sobre carga horária mínima de curso de letras com duas habilitações concomitantes. **Relatores:** Francisco Aparecido Cordão, Rita Gomes do Nascimento, da Câmara de Educação Básica; José Eustáquio Romão e Luiz Roberto Liza Curi, da Câmara de Educação Superior.

Após a distribuição do processo, o Presidente da Comissão José Fernandes de Lima fez uma breve preleção sobre a dinâmica a ser adotada na presente sessão e passou a palavra para o relator do documento Conselheiro Luiz Fernandes Dourado, que fez breves pontuações a respeito do documento a ser apresentado e debatido. Na sequência, foi iniciada a oitiva dos participantes do evento. Fizeram uso da palavra na presente reunião: a professora Helena de Freitas, Iria Brzezinski, Sônia Mara Moreira (Faculdade de Educação da UFRGS); Crislane Barbosa (Universidade Federal do Rio Grande do Norte); Ivany Pino (CEDES); Márcia Maria Gurgel (Forundir/RN); Clélia Brandão Alvarenga Craveira (PUC/GO); Heleno Araújo (CNTE), Luiz Meira (CAPES); Eduardo Jorge (UFRPE); Carminha Nóbrega (Conselho Municipal de



Goiana/PE); Márcio Eira, Fernanda Leite (IFPE); Conselheiro Antonio César Russi Callegari (CNE); Valéria Oliva (UNESP); Conselheiro José Eustáquio Romão (CNE); Roseilda (IFPE). Depois de ouvir os participantes e as ponderações do relator da Comissão de Formação de Professores, o Presidente da Comissão, José Fernandes de Lima encerrou a Audiência Pública. Sem outras manifestações, às dezoito horas, a reunião foi encerrada e, para constar, eu, Gilma Guedes Alcoforado Pereira, lavrei esta ata que vai ser assinada por mim e pelos Conselheiros presentes. Brasília, seis de abril de dois mil e quinze.

Gilma Guedes Alcoforado Pereira



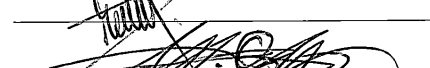
Antonio Carlos Caruso Ronca



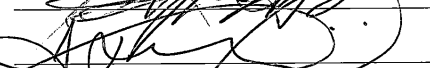
Antonio César Russi Callegari



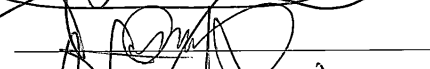
Erasto Fortes Mendonça



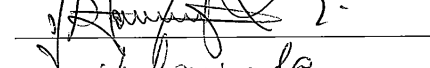
Francisco Aparecido Cordão



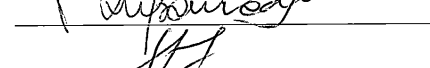
Joaquim José Soares Neto



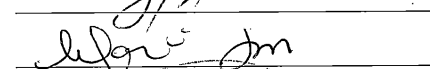
José Eustáquio Romão



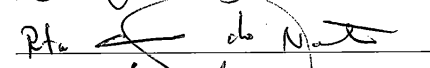
José Fernandes de Lima



Luiz Fernandes Dourado



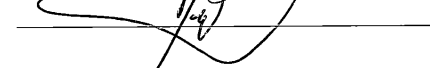
Luiz Roberto Alves



Márcia Angela da Silva Aguiar



Rita Gomes do Nascimento



Sérgio Roberto Kieling Franco



Yugo Okida

