

O NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO COMO MÉTODO DE ANÁLISE JURÍDICA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O ESTUDO DA TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE CARREIRA DOCENTE¹

HISTORICAL NEOINSTITUTIONALISM AS A METHOD OF LEGAL ANALYSIS OF PUBLIC POLICIES: THE STUDY OF THE TEACHING CAREER POLICY TRAJECTORY

CARLOS JOSÉ TEIXEIRA DE TOLEDO²

RESUMO: Neste estudo, desenvolvido a partir de pesquisa sobre as políticas voltadas à valorização dos professores da educação básica no país, observamos que a análise jurídica de políticas públicas implica um compromisso em avançar além do campo estrito da dogmática jurídica, explorando a densa literatura da *policy analysis*, o que propicia uma visão multidimensional do fenômeno jurídico. Parte-se da premissa de que a literatura neoinstitucionalista, em sua vertente histórica, favorece a compreensão aprofundada do objeto, por permitir analisar todo o ciclo de constituição da política, levando em conta os obstáculos e estratégias adotadas para a sua construção. As ferramentas metodológicas oferecidas por essa abordagem permitem que o jurista que estuda as políticas públicas possa construir modelos de análise que favoreçam sua efetividade jurídica e o aprimoramento de seu desenho jurídico-institucional.

977

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas; Políticas educacionais; Neoinstitucionalismo; Teoria da dependência da trajetória (*path dependence theory*).

ABSTRACT: This article is derived from a research on policies aimed at valuing basic education teachers in Brazil. Here, we observe that the legal analysis of public policies implies a commitment to move beyond the narrow field of law studies, exploring the dense literature of policy analysis, which provides a multidimensional view of the legal phenomenon. It is based on the premise that the

¹ Este artigo é fruto de pesquisa realizada para fins de obtenção do grau de Doutor, sob a orientação da Professora Maria Paula Dallari Bucci, tendo resultado na tese “Desenho jurídico-institucional de políticas públicas: a carreira docente como elemento estrutural da educação básica” (2019).

² Procurador do Estado na PGE/SP, Mestre e Doutor pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (Brasil). Professor da Universidade São Judas Tadeu (Brasil) e da UNINOVE (Brasil). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0953840990585568>. Contato: cjttoledo@gmail.com.

neoinstitutionalist literature, in its historical aspect, favors the in-depth understanding of the object, as it allows the analysis of the entire cycle of public policy, considering the obstacles and strategies adopted for its construction. The methodological tools offered by this approach allow the law scholar who studies public policies to build models of analysis that favor their legal effectiveness and the improvement of their legal-institutional design.

KEYWORDS: Public policy; Educational policy; Neoinstitutionalism; Path dependence theory.

I. INTRODUÇÃO

A análise jurídica de políticas públicas é um campo em desenvolvimento, que impõe alguns desafios metodológicos, decorrentes de sua abordagem interdisciplinar. Para os juristas que se propõem à tarefa, impõe-se o exercício de trafegar por terrenos epistemológicos pouco conhecidos e, ao mesmo tempo, não perder o vínculo com sua matriz de formação, a exemplo do explorador de uma montanha, jungido aos cabos que impedem sua queda no abismo.

Uma das estratégias para vencer tal desafio é adotar ferramentas metodológicas já experimentadas em outras disciplinas, adaptando-as às particularidades da visão jurídica. Essa transposição também oferece riscos – como o emprego do método em objeto pouco apropriado ou a perda de coerência interna do método, pela interpretação errônea de suas premissas epistemológicas. Mas, quando cuidadosamente empregado, essa estratégia pode produzir resultados proveitosos, diminuindo o *gap* entre as disciplinas e aprofundando o conhecimento das políticas públicas examinadas.

Partimos desse pressuposto ao desenvolver pesquisa que resultou em tese de doutorado, que teve por objeto de estudo o *desenho institucional da política de carreira docente da educação básica* (TOLEDO, 2019), que deve ser estruturada a partir de elementos normativos previstos na Constituição Federal, a saber, o estabelecimento de *planos de carreira para o magistério* em todas as unidades da federação (art. 206, inciso V) e a fixação de um *piso salarial nacional* para os professores e demais profissionais da educação (art. 206, inciso VIII). Por meio desses dispositivos, o Constituinte³ impôs tal política como subsistema da política educacional, a ser

³ Aqui se conjuga a obra do Poder Constituinte originário – haja vista que já constava do texto do inciso V do art. 206, em sua redação primitiva, a garantia de plano de carreira aos integrantes do magistério público – com a atuação do Constituinte derivado, pois tal dispositivo foi remodelado pela Emenda Constitucional nº 53/2006. Essa mesma Emenda acrescentou o inciso VIII, aperfeiçoando e ampliando para os demais profissionais da educação a previsão de piso salarial nacional, antes mencionada na redação original do inciso V.

implementada a partir da atuação coordenadora e supletiva da União e envolvendo todos os entes federados, visto que todos atuam na educação básica.

Conforme veremos, a preocupação pela melhoria da condição do trabalho docente não é recente, remontando aos primeiros anos do Brasil como nação independente. Porém, a julgar por pesquisas atuais, as respostas governamentais não foram suficientes.

No *Global Teacher Status Index 2018* (DOLTON *et al.*, 2018), figuramos em último lugar em um ranking relacionado ao prestígio da atividade docente em 35 países. Em pesquisa realizada pela organização Todos pela Educação, 49% dos docentes ouvidos não recomendariam a profissão a seus alunos (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2018). Em diagnóstico realizado pela FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS, sob encomenda da FUNDAÇÃO VICTOR CIVITA, 83% dos alunos demonstraram preferências por carreiras claramente desvinculadas da profissão docente e apenas 2% elegeram a pedagogia ou alguma licenciatura como escolha profissional imediata. Tal constatação é replicada em recente relatório da OCDE, baseado nos resultados do PISA 2017 (OECD, 2018), que aponta que somente 2,4% dos jovens brasileiros que se submeteram ao teste têm interesse em seguir a carreira docente, quase metade da média dos países participantes da prova (4,2%). O mesmo relatório aponta uma correlação entre a performance do país nos testes e o desempenho de estudantes que buscam a profissão docente: em nações com melhor colocação, os estudantes interessados na docência possuem escore mais próximo ou superior em relação aos que buscam outras profissões.

A partir da constatação da insuficiente valorização da profissão docente, o problema de pesquisa se coloca em uma encruzilhada entre passado e futuro: busca-se, numa ponta, compreender quais os elementos jurídico-institucionais que permearam a trajetória da política estudada, elementos esses que de alguma forma contribuíram para a situação atual da docência no país; na outra ponta, examinam-se os possíveis arranjos que se apresentam como capazes de alterar o patamar de valorização da atividade docente, perquirindo sua consistência jurídica e a aptidão para produzir um “regime de efeitos” adequado, isto é, “a sucessão encadeada de atos e consequências que seja capaz de levar ao resultado buscado” (BUCCI, 2013, p. 42).

Revela-se, aqui, outra peculiaridade da pesquisa de políticas públicas em direito: o enfoque prescritivo, pois, para além de um mero esforço analítico, de controle de juridicidade dos arranjos institucionais, impõe-se um outro papel, qual seja, o do direito como “caixa de ferramentas,” dotando o estudioso de instrumentos adequados para “avaliar a consistência de arranjos jurídicos em curso, a partir de seus incentivos e dos resultados que produzem, bem como projetar combinações de ferramentas que produzam incentivos adequados a alcançar as finalidades pretendidas” (RIBEIRO, 2017, p. 25).

II. O NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO COMO MÉTODO DE ESTUDO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O enfoque teórico que mais influencia a abordagem que propusemos é o *neoinstitucionalismo*, família teórica que ressalta o papel das instituições na conformação das preferências manifestadas pelos atores. CELINA SOUZA (2007, p. 83) esclarece a contribuição do neoinstitucionalismo para a análise de políticas públicas:

A contribuição do neoinstitucionalismo é importante porque a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas. Essa luta é mediada por instituições políticas e econômicas que levam as políticas públicas para certa direção e privilegiam alguns grupos em detrimento de outros, embora as instituições sozinhas não desempenhem todos os papéis - há também interesses, como nos diz a teoria da escolha racional, ideias, como enfatizam o institucionalismo histórico e o estrutural, e a história, como afirma o institucionalismo histórico. (CELINA SOUZA, 2007, p. 83)

Mas, o que seriam as *instituições*?

No campo da ciência política e dos estudos econômicos, onde se desenvolveram inicialmente os estudos de *policy analysis* de feição institucional, esse termo possui um significado distinto do que os juristas costumam atribuir. Para DOUGLASS NORTH (1993, p. 23), um dos mais influentes autores do institucionalismo econômico, as instituições constituem as “regras do jogo”, ou seja, as estruturas que moldam as preferências coletivas, diferenciando-as das “organizações”:

Instituições são as regras do jogo de uma sociedade ou, mais formalmente, são as restrições estabelecidas pelos seres humanos para estruturar suas interações. Elas são compostas de regras formais (leis escritas ou consuetudinárias, regulamentações), restrições informais (convenções, normas de comportamento e códigos de conduta autoimpostos) e as características de aplicação de ambas. Organizações, por sua vez, são os atores: grupos de indivíduos vinculados a um propósito finalístico comum. Eles incluem órgãos políticos (partidos políticos, órgãos legislativos, agências reguladoras); órgãos econômicos (empresas, sindicatos, fazendas familiares, cooperativas); órgãos sociais (igrejas, clubes, associações atléticas); e órgãos educacionais (escolas, faculdades,

centros de formação profissional). (NORTH, 2003, p. 230, tradução livre)⁴

SUE E. CRAWFORD e ELINOR OSTROM, em conhecida abordagem teórica sobre as instituições no campo da ciência política (1995), propõem uma “gramática” das instituições, cujos elementos constitutivos seriam: a) as *regras* – prescrições compartilhadas e compreendidas pelos agentes e passíveis de imposição por um agente responsável pela fiscalização e exigência de sanções; b) as *normas* – também prescrições compartilhadas, mas cuja imposição se dá pelos próprios agentes participantes da relação, por meio da determinação de custos e desvantagens; e c) as *estratégias* – ou seja, planos de ação que os agentes desenvolvem, em correspondência à estrutura de incentivos colocada pelas regras e pelas normas, bem como pelo comportamento esperado dos demais agentes na situação.

Percebe-se, assim, que a literatura de políticas públicas apresenta um conceito próprio de *instituições*, que não pode ser diretamente transplantado para os estudos jurídicos, mas deve ser adaptado com os devidos cuidados. Assim, conforme bem observa MARIANA MOTA PRADO (2011), diferentemente da proposição de NORTH, os juristas não costumam apartar as “regras do jogo” e as “organizações” que produzem as regras e ao mesmo tempo atuam sob as regras produzidas. Os aspectos normativos e organizacionais são mutuamente imbricados, numa síntese dialética. Nesse sentido, faz-se atual a observação de SANTI ROMANO (2008, p. 82), ao defender que “entre o conceito de instituição e o de ordenamento, considerado no seu todo e integralmente, exista uma perfeita identidade.”

A propósito da gramática proposta por CRAWFORD e OSTROM, também é necessário ressaltar que os termos “normas” e “regras” não são utilizados pelos juristas com a acepção ali conferida. Porém, não há dúvida de que a análise proposta pelas autoras ilumina aspectos pertinentes ao chamado “regime de efeitos” das políticas públicas, isto é, “a sucessão encadeada de atos e consequência que seja capaz de levar ao resultado buscado” (BUCCI, 2013, p. 42). Diferentemente do estudo teórico ou meramente dogmático, a análise jurídica das políticas públicas diferencia-se pela preocupação com a efetividade do “arranjo institucional” que conforma as políticas públicas, que deve ser hábil a produzir um encadeamento de ações estruturado e duradouro, de modo a produzir os efeitos sociais desejados.

⁴ No original: “Institutions are the rules of the game of a society, or, more formally, are the humanly devised constraints that structure human interactions. They are composed of formal rules (statute law, common law, regulation), informal constraints (conventions, norms of behaviour and self-imposed codes of conduct), and the enforcement characteristics of both. Organizations are the players: groups of individuals bound by a common purpose to achieve objectives. They include political bodies (political parties, the senate, a city council, a regulatory agency); economic bodies (firms, trade unions, family farms, cooperatives); social bodies (churches, clubs, athletic associations); and educational bodies (schools, colleges, vocational training centers)”.

Nesse sentido, outro elemento importante na análise jurídica de políticas públicas é a própria ideia de “arranjo institucional”, Conforme observa BUCCI (2013, p. 238):

O arranjo institucional de uma política compreende seu marco geral de ação, incluindo uma norma instituidora (com o perdão da tautologia), da qual conste o quadro geral de organização da atuação do Poder Público, com a discriminação das autoridades competentes, as decisões previstas para a concretização da política, além do balizamento geral das condutas dos agentes privados envolvidos, tanto os protagonistas da política quanto os seus destinatários ou pessoas e entes por ela afetados, como empresas e consumidores, por exemplo.

O arranjo institucional comporta uma análise específica, seus componentes podendo indicar maior ou menor aptidão para os resultados, considerado um conjunto de variáveis, a partir dos elementos que compõem o modelo. (BUCCI, 2013, p. 238)

A ideia de *desenho político-institucional* se insere nessa concepção teórica, realçando a relevância dos elementos jurídicos capazes de dar sustentação a determinado arranjo que institucionaliza – ou seja, confere consistência e permanência – determinada política pública, favorecendo a produção dos efeitos almejados.

Percebe-se, assim, que, apesar de suas diferenças semânticas, a categoria *instituição* surge como elemento de “conexão entre vários campos do conhecimento que se ocupam das políticas públicas” (BUCCI, 2013, p. 206), o que favorece seu uso para o desenvolvimento de estratégias metodológicas em seu estudo pelos juristas.

Dentre as várias abordagens da literatura neoinstitucionalista, parece-nos especialmente promissora, como ferramenta para o estudioso do direito, a vertente histórica. Para os que adotam essa grade de análise, estudar a trajetória das *instituições* é especialmente importante na explicação do *status quo*, especialmente por que, conforme observa ELLEN IMMERGUT (1996, p. 158),

As instituições explicam muito do que acontece na vida política – os tipos de organizações de interesse que terão sucesso, as pressões para consolidar interesses, a utilidade da mobilização dos membros das organizações e até que ponto a cooperação ou a defecção será uma estratégia proveitosa. (IMMERGUT, 1996, p. 158)

Conforme enfatizam LESSARD e CARPENTIER (2016, p. 19), “[u]m estudo da trajetória permite reconstruir a vida de uma política, os discursos, os argumentos,

as dimensões legislativas e regulamentares, bem como as transformações, inflexões e evoluções da política”.

A propósito do interesse do estudo histórico das instituições, PAUL PIERSON e THEDA SKOCPOL (1999, p. 29) chamam a atenção para o poder explicativo dos processos temporais, que não são “neutros”, como geralmente o consideramos:

No centro de tal esforço está o entendimento de que a sequência temporal pode ser um elemento crítico da vida social. Existem excelentes razões teóricas para acreditar que a ordem na qual eventos ou processos ocorrem pode influenciar bastante os resultados que se desdobram ao longo do tempo. Infelizmente, muitas das análises “centradas em variáveis”, predominantes na ciência política, ignoram questões de ordenação temporal. As investigações geralmente tiram um “instantâneo” das sociedades, e as disputas entre as teorias concorrentes centram-se em quais fatores no ambiente atual geram resultados políticos relevantes. A importância de tais fatores ou variáveis, no entanto, é frequentemente distorcida quando são arrancados de seu contexto temporal. (SKOCPOL, 1999, p. 29, tradução livre)⁵

Referem-se os autores à importância de compreender os condicionamentos que o processo histórico impõe às escolhas presentes, tratado pela literatura como *path dependence*, ou dependência da trajetória. Com base nesses mesmos autores, PAULO SENA sintetiza os traços essenciais da teoria (2017, p. 275): Segundo essa visão, uma vez que uma trajetória é estabelecida, o processo de *autorreforço* torna muito difícil sua reversão. Alternativas políticas que um dia foram plausíveis são retiradas do leque de opções e se tornam irremediavelmente perdidas, ainda que no longo prazo o resultado seja a geração de benefícios mais baixos do que a alternativa perdida. Os momentos e conjunturas “fundadores”, presentes no início da implementação da política, são determinantes (PIERSON, 2000; 2004). Resultados em conjunturas críticas (*critical juncture*) deflagram mecanismos de feedback que reforçam padrões no futuro, que podem tornar

⁵ No original: “At the heart of such an effort is an understanding that sequencing can be a critical element of social life. There are excellent theoretical reasons to believe that the order in which events or processes occur may greatly influence the outcomes that unfold over time. Unfortunately, many of the “variable-centered” analyses that are predominant in political science ignore issues of temporal ordering. Investigations typically take a “snapshot” view of societies, and disputes among competing theories center on which factors in the current environment generate important political outcomes. The significance of such factors or variables, however, is frequently distorted when they are ripped from their temporal context.”

inercial a nova trajetória, distinta da imaginada e desejada (SKOCPOL; PIERSON, 2002).

Conforme anotam PRADO e TREBILCOCK (2009), três elementos geralmente são associados à teoria da dependência da trajetória: *switching costs* – isto é, custos de mudança, que geram resistência por aqueles que os assumirão e que tenham interesse em manter o *status quo* –, *self-reinforcing mechanisms* – ou seja, mecanismos de autorreforço, que dizem respeito especialmente às normas e padrões aplicados pelos atores e que são encarados como investimentos a serem mantidos, por propiciarem retornos crescentes (efeitos de aprendizado, efeitos de coordenação, expectativas adaptativas, etc.) – e *critical juncture* – isto é, encruzilhadas críticas,⁶ situações decisivas que “tendem a gerar influências continuadas sobre a trajetória subsequente de eventos” (MARQUES, 2015).

A partir de tais elementos teóricos – sem exclusão de outros aportes do campo de pesquisa das políticas públicas, como a análise de processos decisórios – desenvolvemos nosso estudo sobre a trajetória das carreiras docentes no país e as políticas a elas associadas.

III. A UTILIZAÇÃO DO INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO PARA ANÁLISE JURÍDICA DA TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE CARREIRA DOCENTE NO BRASIL

A pesquisa que realizamos deu especial atenção ao magistério como instituição historicamente construída e que carrega em seu bojo – para o bem e para o mal – a carga inercial dessa trajetória. Ademais, ela se insere em um complexo sistema de instituições e é permeada pelos valores e ideias que transitam nessas instituições, para não falar nos arranjos de poder que elas cristalizam.

Também não se pode deixar de observar que a instituição do magistério público é uma dentre outras instituições do Estado Brasileiro e que um elemento especialmente importante – que compõe a verdadeira carnadura das instituições estatais – é a conformação que lhes dá o Direito.

A preocupação em dotar o magistério de um regime legal de caráter nacional é precoce. Alguns anos passados da outorga de nossa primeira Constituição, é editada a Lei de 15 de outubro de 1827, que dispõe que “em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos, haverão (*sic*) as escolas de primeiras letras que forem necessárias” (art. 1º) e estabelece medidas administrativas necessárias para tal intento, tais como o concurso público e os requisitos para o desempenho do magistério, piso e teto salarial dos docentes e até mesmo um esboço de currículo mínimo. Destacamos:

⁶ Preferimos adotar a tradução “encruzilhada crítica” à mais comumente adotada “conjuntura crítica”, seguindo o exemplo de Maria Hermínia Tavares de Almeida (2018). Parece-nos que essa última forma esmaece a expressividade da locução original, que sugere a oportunidade temporal em que é possível promover mudanças de forma intencional.

Art. 2º Os Presidentes das províncias, em Conselho e com audiência das respectivas Câmaras, enquanto não tiverem exercício os Conselhos gerais, marcarão o número e localidades das escolas, podendo extinguir as que existem em lugares pouco populosos e remover os Professores delas para as que se criarem, onde mais aproveitem, dando conta a Assembleia Geral para final resolução.

Art. 3º Os Presidentes, em Conselho, taxarão inteiramente os ordenados dos Professores, regulando-os de 200\$000 a 500\$000 anuais: com atenção às circunstancias da população e carestia dos lugares, e o farão presente à Assembleia Geral para a aprovação.

[...]

Art. 6º Os professores ensinarão a ler, escrever, as quatro operações de aritmética, prática de quebrados, decimais e proporções, as noções mais gerais de geometria prática, a gramática de língua nacional, e os princípios de moral cristã e da doutrina da religião católica e apostólica romana, proporcionados à compreensão dos meninos; preferindo para as leituras a Constituição do Império e a História do Brasil.

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. 13º As mestras vencerão os mesmos ordenados e gratificações concedidas aos Mestres.

Fato é que, não obstante a medida legislativa fosse avançada para os padrões da época, não encontrava suporte nas instituições do Império, para que suas prescrições fossem efetivadas. Houve algumas iniciativas reformistas,⁷ mas cuja implementação foi malograda ou limitada apenas às escolas da Corte.

⁷ Como o Projeto Torres-Homem (1847), que buscava a ampliação do ensino público na Corte; a Reforma Couto Ferraz (1854), que determinou medidas regulatórias dos estabelecimentos escolares e criou um sistema hierárquico de fiscalização do ensino, além do que, estabeleceu um primeiro estatuto do magistério, com regras detalhadas referentes à admissão, remuneração, progressão funcional e aposentadoria dos professores públicos, influenciando a legislação de algumas províncias; a malograda Reforma Leôncio de Carvalho (1879), que tencionava promover uma reforma liberal do ensino, e no qual se vê delineada uma tentativa de instituir, pela primeira vez, a obrigatoriedade do ensino primário e previa a criação, na Corte e nas províncias, de escolas normais. Esta última, acabou por ensejar a formação dos alentados pareceres de Rui Barbosa, em 1882, que embora não tenham influenciado a política do seu tempo, exerceram forte impressão nos

Dentre as várias razões do fracasso dos projetos reformistas – que não temos aqui a oportunidade de investigar mais aprofundadamente – certamente está o sistema do Padroado Régio, que promovia um entrelaçamento entre os interesses do Estado e da Religião, com forte influência religiosa nos debates político-legislativos. Além de ser a maior provedora dos serviços educacionais, a Igreja Católica era, por assim dizer, a “diretora moral” da sociedade, sendo que a estruturação de um sistema educacional liberal poria em risco essa função. Havia mesmo quem negasse ao Estado a competência em matéria educacional, cabendo-lhe apenas garantir a liberdade (exclusiva) de ensino das instituições religiosas (MARTINS, 1979, p. 56).

Outro aspecto que tem sido aventado pela literatura especializada, como elemento explicativo da precariedade da estrutura educacional, está no cometimento às províncias da tarefa de criar e manter os estabelecimentos escolares, a partir do Ato Adicional de 1834. Não obstante a forma unitária do Estado Imperial, a execução da política educacional era descentralizada e não haveria fiscalização e tampouco estímulo por parte do Governo Central.⁸ As municipalidades, por sua vez, tinham pouca capacidade de estruturar sistemas de ensino próprio.

Por fim, não se pode esquecer tratar-se de uma sociedade predominantemente agrária, governada por uma elite escravagista, para quem a educação pública não era, efetivamente, uma prioridade. Aumentar as escolhas profissionais da mão de obra livre e permitir-lhe o exercício da liberdade eleitoral – restrita aos alfabetizados, pela reforma de 1870 (Lei Saraiva) – eram possíveis consequências que constituíam desincentivos para a elite do Império.

A proclamação da República não alterou substancialmente esse quadro, pois ainda remanesciam muitas das instituições retrógradas do período imperial e permanecia intacta a estrutura oligárquica da sociedade brasileira.

educadores do século seguinte, especialmente os que cerraram fileiras no Movimento Escolanovista, a partir da década de 1920 (NAGLE, 2009, p. 264).

⁸ Há certa hegemonia dessa crítica na literatura especializada, embora valha o registro de que há historiadores educacionais que questionam o peso atribuído ao Ato Adicional na debilidade de ensino no período imperial, como CASTANHA (2006). Para MARTINS (2011, p. 47-63) que relata detalhadamente o debate acadêmico acerca do impacto do Ato Adicional na estruturação do ensino no período imperial, o Ato Adicional foi vilanizado injustamente, especialmente porque seu intento de descentralização se viu frustrado pela Lei de Interpretação de 1840, que reduziu seu escopo. Ademais, as províncias não estavam impedidas de criar tributos para financiamento da educação. Portanto, a omissão adviria da falta de vontade política dos governantes. Para SUCUPIRA (2014), “a intenção do Ato de remover dificuldades oriundas de ações desvinculadas das realidades locais e de fortalecer o poder provincial não produziu os efeitos desejados no campo da instrução pública. Não fez nascer nas assembleias provinciais a consciência do imperativo democrático-liberal de universalizar a educação básica”.

Destaca-se aqui especialmente o limitado papel da União em matéria educacional,⁹ ficando ao alvedrio dos Governos Estaduais a conformação da educação básica. A despeito de algumas iniciativas locais – como a reforma paulista iniciada por CAETANO DE CAMPOS em 1890 – o quadro educacional permanecia desolador, inclusive no tocante à profissionalização da carreira docente. Depoimento contemporâneo do jornalista, educador e escritor José Getúlio da FROTA PESSOA,¹⁰ dado em inquérito produzido por JOÃO DO RIO (1908, p. 196), é eloquente:

[...] a instrução popular é, pouco mais ou menos, o que é na Rússia. Setenta e cinco ou oitenta por cento dos indivíduos são analfabetos. Os cargos do magistério são privativos dos filhotes políticos dos pequenos chefes locais. Distribuem-se os lugares de professores como os de escriturários de cartório. Um professor adverso aos governantes é um inimigo público. Querem-se cabos de eleição e não mestres de ensino. Nem se faz questão de que haja uma instrução pública, senão de que exista um quadro de empregados, para prêmio dos apaniguados.

Esta é a situação geral, se, no entanto, excetuarmos três ou quatro Estados, que escapam, aqui e ali, a umas ou outras dessas arguições.

Somente a partir da Revolução de 1930 se percebe uma encruzilhada crítica (*critical juncture*), a permitir fosse esboçado um projeto nacional de educação, reforçados os poderes da União na coordenação dos demais entes federativos. As ideias modernizadoras trazidas pelo chamado *Movimento Escolanovista* – que defendia uma agenda política em favor da escola pública, gratuita, obrigatória e laica, consagrada por meio do *Manifesto dos Pioneiros da Educação*, de 1932 – acabam por influenciar a conformação do tema na Constituição de 1934.¹¹

⁹ A primeira Carta Republicana foi extremamente econômica ao dispor sobre a educação pública, sendo que, no rol de direitos, limitou-se a zelar pela laicidade do ensino público (art. 72, § 6º - Seria leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos). À União eram reservadas as competências exclusivas de legislar sobre o ensino superior (art. 33, inciso 30) e de ministrar o ensino secundário no Distrito Federal; também lhe era atribuída a competência, porém não exclusiva, de criar instituições de ensino superior e secundário nos estados (art. 35, inciso 3º).

¹⁰ FROTA PESSOA (1875-1951) foi também um dos expoentes do movimento escolanovista, adiante explicado, tendo disseminado suas ideias educacionais por meio da atividade jornalística. Suas ideias foram reunidas em publicação realizada sob os auspícios do Ministério da Educação e Cultura, como exemplar da coleção Educadores e disponibilizada digitalmente em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me4700.pdf>>. Acesso em: 25.06.2017.

¹¹ No que tange ao regime docente, cumpre destacar os seguintes pontos da nova Carta: a) reconhecimento dos estabelecimentos particulares, pelo Poder Público, condicionado à remuneração condigna e reconhecimento de estabilidade dos professores (art. 150, par. único, f);

O contraste entre a Constituição de 1934 e a de 1891 é notável em todos os aspectos, dado o relativamente curto intervalo entre tais Cartas. No âmbito educacional, não há dúvida de que ela é um documento de conciliação entre visões de mundo distintas e que busca dar não apenas uma, mas muitas e variadas respostas ao que era considerado um problema central da vida brasileira.¹² Nesse sentido, o paralelo com a Constituição de 1988 é incontornável.

De fato, a agenda democrático-modernizadora e um projeto educacional nacional efetivamente inclusivo – aspiração dos pioneiros de 1932 – somente veio a ser inteiramente recuperado com a Constituição de 1988. Nesse sentido, ela representa uma encruzilhada crítica muito mais relevante, pois o projeto de 1934 rapidamente se frustrou, com o advento do Estado Novo, em 1937.

Aliás, o elitismo educacional que caracteriza a ideologia estadonovista (PILETTI; PILETTI, 2012, p. 184) persistiu ao longo do entreato democrático de 1946 a 1964, conforme aponta pesquisa recente de KANG (2017), não obstante os esforços de ANÍSIO TEIXEIRA e de outros educadores progressistas, em democratizar o acesso ao ensino. O Golpe de 1964 instaurou o que ABRUCIO designa como um “unionismo-autoritário” que estabeleceu “forte centralização decisória, marcada por um estilo

b) garantia da liberdade de cátedra (art. 155); c) obrigatoriedade de concurso público para provimento dos cargos do magistério oficial (art. 158, caput); admite-se, todavia, a contratação temporária de professores renomados, nacionais ou estrangeiros; d) garantias de vitaliciedade e inamovibilidade aos professores nomeados por concursos para os institutos oficiais, bem como o aproveitamento em outra cátedra, em caso de extinção da cadeira (art. 158, § 2º).

¹² Apontada como primeira constituição a estabelecer um modelo de Estado Social (BONAVIDES e ANDRADE, 1991, p. 319), a Constituição de 1934 estabeleceu extensa disciplina na matéria educacional, destacando-se: a) previsão de competência concorrente da União e dos Estados para “difundir a instrução pública em todos os seus graus”, alterando a divisão de tarefas que remontava ao Ato Adicional de 1834; b) competência da União para “traçar as diretrizes da educação nacional” (art. 5º, XIV); c) reconhecimento da educação como direito social, devendo ser ministrada pela família – aqui se faz sentir o dedo de correntes tradicionalistas – e pelo Poder Público (art. 149); d) competência da União para fixar o plano nacional de educação, aplicável a todos os graus e ramos, bem como coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do país (art. 150, a), tal plano deve ser formulado pelo Conselho Nacional de Educação e aprovado pelo Legislativo (art. 152); e) ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória – percebamos que não se fala de oferta ou matrícula obrigatória – extensivo aos adultos (art. 150, par. único, a); f) “tendência à gratuidade” dos demais níveis de ensino, para torná-los mais acessíveis (art. 150, par. único, b); g) liberdade de ensino em todos os graus e ramos, observadas as prescrições da legislação federal e da estadual (art. 150, par. único, c); h) ação supletiva e fomentadora da União, por meio de estudos, inquéritos, demonstrações e subvenções (art. 150, e); i) previsão de provas de admissão baseadas na inteligência ou aproveitamento, dado o reconhecimento da limitação de capacidade dos estabelecimentos escolares (art. 150, par. único, e); j) criação de Conselhos de Educação nos Estados e no Distrito Federal, de atuação correlata à do Conselho Nacional e de departamentos autônomos de administração do ensino (art. 152, par. único); k) isenção aos estabelecimentos particulares que ministrem ensino primário e profissional de forma gratuita (art. 154); l) previsão de fundos educacionais no âmbito da União, Estados e Distrito Federal e a vinculação de receitas destinadas à educação – dez por cento nos Estados e vinte por cento no Distrito Federal (art. 156 e 157).

tecnocrático-autoritário.” (2010, p. 56). Ademais, caracteriza-se o período ditatorial pela subtração de receitas que antes eram vinculadas à educação, sendo que a expansão do ensino se faz à custa da proletarização da profissão docente (FERREIRA JR e BITTAR, 2006, p. 1175).

A Constituição de 1988 recupera, como dissemos, o ideal escolanovista de promoção da escola pública, gratuita, obrigatória e laica, como elemento de um novo projeto de Estado Social, voltado à “construção de uma sociedade livre, justa e solidária” (art. 3º. I). A realização desse projeto somente é possível por meio de um novo modelo de atuação estatal de enfrentamento dos problemas coletivos, em toda a sua complexidade (econômica, jurídica, social, política, geográfica etc.). Tal modelo se caracteriza pela formulação de *políticas públicas* e pela substituição do *government by law* do Estado Liberal pelo *government by policies* do Estado Social. Políticas públicas, conforme lição de BUCCI (2002, p. 241), “são 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”.

A política educacional traçada a partir dos comandos da Constituição de 1988 pressupõe também a constituição de uma *política de carreira docente*, que tenha como diretrizes: o estabelecimento de *planos de carreira para o magistério* em todas as unidades da federação (art. 206, inciso V) e a fixação de um *piso salarial nacional* para os professores (art. 206, inciso VIII).¹³

À luz do que já esboçamos, no tocante à teoria da dependência da trajetória, especialmente no que tange à construção de uma política nacional de carreira docente, os *custos de mudança* referentes à implantação de tais diretrizes constitucionais dizem respeito à perda de poder político relacionado à gestão descentralizada das referidas carreiras – visto que cerca de 98% dos docente é vinculado às redes estaduais e municipais – além das incertezas em relação ao custo financeiro-orçamentário a ser suportado por eventuais mudanças a serem implementadas a partir do centro.

No tocante aos *mecanismos de autorreforço*, observa-se que o modelo federativo brasileiro, construído na Constituição de 1988, implica na tentativa de conciliação de tendências contrárias, que se encontram em permanente tensão desde os momentos iniciais do Estado-nação, alternando-se em movimento de sístole e diástole. O modelo federativo instaurado na Primeira República, marcado pela descentralização oligárquica foi substituído pelo modelo autoritário-modernizador

¹³ Esclareça-se que, no texto original da CF/88, ambas as diretrizes estavam concentradas em um único inciso, com redação distinta da atualmente vigente, que ora abrange também o piso dos demais profissionais da educação. O texto de 1988 dizia: “Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...]: V - valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União”.

dos anos Vargas, sendo sucedido por uma descentralização tímida, na redemocratização de 1946, revertida inteiramente pelo modelo de unionismo-autoritário instaurado pela ditadura militar após o golpe de 1964. (ABRUCIO; SANO, 2011; GRIN; ABRUCIO, 2016).

Com a redemocratização, acentuou-se a tendência descentralizadora, ampliando-se a autonomia dos Estados e integrando os Municípios no pacto federativo, com o que se estabeleceu o chamado *federalismo tripartite* ou de segundo grau (BONAVIDES, 2011, p. 344-348).¹⁴

Aqui, duas explicações concorrem para os desenvolvimentos posteriores do modelo. ABRUCIO (1994) aponta a preponderância política dos Governadores, na reformatação do pacto federativo, propiciando um “federalismo estadualista”, que aumentou as disponibilidades financeiras para os Estados sem lhes atribuir maiores responsabilidades e conferiu enorme poder de veto aos Governadores, por meio do controle das bancadas no Legislativo Federal.

Em outra linha de interpretação, desenvolvida por meio da análise do processo de centralização ocorrido a partir das reformas constitucionais do período FHC, ARRETCHÉ (2009) entende que o desenho institucional da Constituição de 1988, especialmente em razão da repartição de competências e do facilitado procedimento de aprovação de Emendas Constitucionais e demais diplomas legislativos, possibilitava ao Governo Federal expandir a autoridade da União. O poder de veto dos Governadores não era determinante, dado que o comportamento dos legisladores federais era movido mais pela coordenação partidária do que pela influência dos entes estaduais.

Na esteira da análise de MARCO AURÉLIO MARRAFON, parece-nos que “ambos abordam as questões por ângulos distintos que, conjugados, ajudam a compreender melhor os problemas de (des)equilíbrio federativo nos dias de hoje” (2014, p. 116).

A tendência de impor algum nível de coordenação, a partir das competências regulatórias da União e da capacidade do Governo Federal de exercer alto nível de controle sobre a agenda do Legislativo – ressalvados os momentos em que o chamado Presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988) entrou em estresse – é um traço inegável da Constituição de 1988, que, por sua vez, foi em vários aspectos conformada por decisões tomadas pelos regimes anteriores. Dentre essas decisões pretéritas, destaca-se a sobrerrepresentação dos Estados menos desenvolvidos, o que favorece o papel da União como instância arbitral do equilíbrio federativo e propicia decisões que favoreçam a redistribuição de recursos em âmbito intrafederativo – a exemplo do FUNDEF e do FUNDEB.

Outra decisão do Constituinte de 1988 que produziu efeitos de longo prazo, foi a municipalização da prestação das etapas iniciais da educação básica. Esse processo já havia se iniciado antes mesmo da redemocratização, por efeito de

¹⁴ Ressalte-se que nem todos os doutrinadores aceitam a tese de que os municípios são componentes da federação, a exemplo de SILVA (2013, p. 476-478) e MENDES e BRANCO (2013, p. 798-799).

políticas do MEC voltadas a efetivar aspectos descentralizadores da Lei de Diretrizes e Bases de 1971. Os efeitos, ao nível do chão, foram sintetizados por MONLEVADE (2000, p. 44):

[...] o movimento de municipalização do ensino de 1º Grau nos Estados do Nordeste e Norte levou a um intolerável aviltamento dos salários das professoras, principalmente nas escolas rurais. A cada Município novo que se criava, novas despesas entravam em disputa com as da educação: pagamento da administração, dos vereadores da Câmara Municipal que desde 1975 passaram a ter direito de subsídios crescentes, dos empregos ou subempregos gerados nas campanhas eleitorais.

ABRUCIO (2010, p. 46) reconhece que, não obstante a descentralização possa propiciar o aumento de eficiência na alocação de recursos e na implementação das políticas, as características do Estado brasileiro nem sempre favoreceram a realização desse potencial:

Só que os resultados da municipalização das políticas foram bastante díspares, pois resultados negativos também foram produzidos. Entre estes, destacam-se a dependência financeira ou a escassez de recursos para dar conta das demandas dos cidadãos; baixa capacidade administrativa, o que implica dificuldade para formular e implementar os programas governamentais, mesmo quando há dinheiro federal ou estadual envolvido; e os males que atrapalham a democratização dos municípios, como o clientelismo, a “prefeiturização” (isto é, o excesso de poder nas mãos do prefeito), o pouco interesse em participar politicamente e/ou de controlar os governantes.

Esses efeitos deletérios foram potencializados pelo processo de emancipação de municípios nos primeiros anos da Nova República,¹⁵ com a proliferação de entes subnacionais destituídos de capacidade administrativa e financeira, o que ampliou o custo operacional do aparato estatal, pela redundância de estruturas administrativas, sem um incremento da qualidade dos serviços prestados.

¹⁵ Desde 1985, a intensa criação e instalação de municípios no Brasil têm sido parte de um processo mais geral de descentralização. De 1984 a 2000 foram instalados (a instalação corresponde ao início de funcionamento efetivo do município, o que se dá com a eleição do primeiro prefeito) 1.405 municípios no país, sendo as regiões Sul e Nordeste as que mais contribuíram em termos absolutos para esse crescimento. Como, em 1984, existiam 4.102 municípios no Brasil, os novos municípios correspondem a um aumento de 34,3%. (MAGALHÃES, 2007).

Ressalve-se que a capilaridade propiciada pela municipalização certamente contribuiu para a universalização do ensino básico, mas com reconhecida perda de qualidade ao longo do processo. Somente no segundo decênio da nova ordem constitucional percebe-se a retomada de um esforço de coordenação, a partir do centro, com vistas à melhoria das condições de ensino.

Esse esforço de coordenação não teria sido possível, porém, sem uma outra “encruzilhada crítica”: a constituição do FUNDEF, pela EC 14/96. Conforme anota MARTINS (2011, p. 14), “somente com o FUNDEF – sem imposição, mas com forte indução – houve aumento do grau de oferta do ensino fundamental pelos municípios”, acomodando-se o conflito federativo que travavam com os respectivos Estados.

Embora os efeitos da criação do FUNDEF sobre a valorização do magistério sejam controversos, o engenhoso mecanismo ali estabelecido propiciou a equalização dos recursos no âmbito das redes estaduais e municipais, o que favoreceu uma melhor conjugação de esforços na tarefa educacional. Porém, somente com o advento de uma versão aprimorada do arranjo, por meio da instituição do FUNDEB, pela EC nº 53/2006, percebeu-se um efetivo salto no financiamento educacional e na atuação coordenadora da União.

O FUNDEB promoveu vários aprimoramentos em relação ao FUNDEF,¹⁶ sendo que, no que nos interessa especialmente, marcou um ponto de inflexão em relação ao papel da União. PINTO observa que “[d]iferentemente do FUNDEF, [...] o FUNDEB teve um impacto significativo na redução das disparidades inter-regionais, devido, particularmente, à ampliação do complemento financeiro da União” (2014, p. 633).

No mesmo sentido, apontam BUCCI e VILARINO (2013, p. 127):

A outra inovação importante do FUNDEB foi o aumento do aporte financeiro da União, que se multiplicou por dez em relação do que ocorria no FUNDEF, nos termos do art. 6º da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Isso alterou não apenas o investimento público direto em Educação, que subiu de 4,1% do PIB em 2002 para 5,1% do PIB em 2010, mas também, em substância, o padrão do relacionamento federativo, visto que a União deixou de enunciar, apenas nominalmente, a sua participação na Educação Básica e passou a exercer responsabilidade ativa, comprometendo-se com seu financiamento.

O rearranjo promovido pelo FUNDEB possibilitou que a União assumisse um maior protagonismo na coordenação dos demais entes federativos e tomasse

¹⁶ Veja quadro comparativo entre o FUNDEF e o FUNDEB em: <ftp://ftp.fnnde.gov.br/web/fundeb/quadro_comparativo_fundeb_fundef.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2018.

medidas mais efetivas para a valorização da docência, conforme adiante veremos. Confirma-se aqui a observação de CHARLES LINDBLOM, ao defender o incrementalismo como processo de decisão e implementação de políticas públicas em ambientes democráticos, onde “uma sequência veloz de pequenas mudanças pode alterar o *status quo* mais rapidamente que reformas de grande monta que se dão com menor frequência”. (LINDBLOM, 1979, tradução nossa).¹⁷

A partir dessa inovação, abriu-se caminho para medidas de enorme impacto, no bojo do chamado Plano de Desenvolvimento da Educação (2007). Sob o aspecto formal, o Plano não foi veiculado por meio de um diploma jurídico unificado, embora seu programa estratégico tenha sido formulado por meio do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, constante do Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007.

Conforme observa SAVIANI (2007, p. 1.233), o PDE “aparece como um grande guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC”, compreendendo cerca de 30 ações “que cobrem todas as áreas de atuação do MEC, abrangendo os níveis e modalidades de ensino, além de medidas de apoio e de infraestrutura.” Buscava-se, assim, promover, no âmbito da educação, um arco de atuação semelhante ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), motivo pelo qual o programa ficou conhecido também como o “PAC da educação”.¹⁸

Dentre as ações decorrentes do PDE, destaca-se especialmente a aprovação da Lei do Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério – Lei nº 11.738/2008. A referida lei produziu um efetivo impacto na condição remuneratória dos docentes, não obstante tenha gerado insatisfação por parte dos Governadores de Estado. Essa insatisfação depois se manifestou de maneira contenciosa, por meio de várias demandas, instaurando um conflito federativo que ainda não findou, iniciando pelo ajuizamento de ADI que questionava a constitucionalidade do diploma.¹⁹

Quanto à articulação interfederativa, o PDE pretendeu reorganizá-la a partir do plano de metas constante do Decreto nº 6.094/2007, que é articulado em três componentes estruturantes, conforme análise de BUCCI e VILARINO (2013, p. 128-129):

¹⁷ No original: “A fast-moving sequence of small changes can more speedily accomplish a drastic alteration of the status quo than can an only infrequent major policy change”. Os dois textos de LINDBLOM aqui citados podem ser lidos em português em HEIDEMANN e SALM (2014).

¹⁸ Um ano após o seu lançamento, a imprensa ainda se referia ao plano dessa forma, conforme se vê pela notícia da Folha de São Paulo: “Verba do PAC da Educação demora a sair”, de 19 de maio de 2008, p. C6. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1905200817.htm>>. Acesso em 15 set. 2018.

¹⁹ Embora os Estados proponentes tenham obtido medida cautelar, que suspendeu a implementação do piso até o julgamento do mérito, a ação foi julgada improcedente pelo STF. Vide: ADI 4167, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 27/04/2011 (DJJe-162 DIVULG 23-08-2011 PUBLIC 24-08-2011 EMENT VOL-02572-01 PP-00035 RTJ VOL-00220-01 PP-00158 RJTJRS v. 46, n. 282, 2011, p. 29-83).

- a) o primeiro componente consiste na mobilização social pela melhoria da qualidade educacional, cuja trajetória é traçada por meio da propositura de um novo indicador, o IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, construído com base não apenas no desempenho dos alunos, mensurado por meio das provas aplicadas em âmbito nacional, mas também pelo rendimento escolar, ou seja, os dados sobre progressão e permanência dos alunos no ciclo educacional.
- b) o segundo componente é a pactuação das metas por meio de termo de adesão voluntária com as outras unidades federativas, utilizando-se a evolução do IDEB como indicador objetivo para verificar a evolução das redes de ensino;
- c) o terceiro e último componente consiste na “estruturação de programas e ações de assistência técnica e financeira, até então prestados de maneira arbitrária e desvinculada de uma lógica macro-organizativa, de âmbito nacional.

Este último componente se dá por meio da elaboração de Planos de Ações Articuladas (PAR), construídos a partir da interação entre a equipe do MEC e os entes federativos aderentes, nos quais são estabelecidas medidas concretas, direcionadas à consecução das 28 diretrizes constantes do plano de metas, consideradas essenciais para a evolução da qualidade da educação básica.

Conjuga-se no modelo do PAR alguns elementos que consideramos valiosos para uma prática de articulação federativa que supere a dicotomia autoritária/clientelista:

- a adesão voluntária das entidades subnacionais, em torno de compromissos objetivos, respeitando-se a autonomia federativa;
- a eleição dos entes a receberem apoio, com base em critérios objetivos, tendo por base o IDEB, as possibilidades de incremento desse índice e a capacidade financeira e técnica do ente apoiado;
- a estipulação de medidas concretas baseando-se em diagnóstico com a participação dos gestores e educadores locais, por meio de instrumento padronizado de avaliação;
- a articulação das medidas em torno de quatro dimensões previamente definidas no decreto, a saber: I - gestão educacional; II - formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar; III - recursos pedagógicos; IV - infraestrutura física;
- a vigência plurianual (quatro anos), evitando a descontinuidade e a intermitência das ações programadas;
- a previsão de instrumentos de monitoramento, manejados pelo MEC e por Comitês a serem instalados em âmbito local.

De maneira geral, percebe-se que a nova dinâmica inaugurada a partir das medidas do PDE propiciou sensível evolução na qualidade educacional, agora mensurada pelo IDEB, especialmente no ensino fundamental.²⁰ Na remuneração dos docentes, o piso sofreu variação sensivelmente superior à inflação no período entre 2010 e 2017 – 42,39% de ganho real – embora ainda haja enorme situação de desconformidade em estados e municípios.²¹

Por essa exposição, vê-se que as escolhas adotadas no Processo Constituinte de 1988 – algumas delas reativas em relação ao regime anterior, outras condicionadas pela estrutura política dele herdada – produziram um ambiente institucional favorável à fragmentação de esforços dos entes subnacionais, porém forneceram também ferramentas de coordenação que foram incrementadas ao longo das diversas alterações do Texto Constitucional e de inovações legislativas produzidas no sentido de propiciar melhor articulação dos esforços interfederativos.

Cabe ao Governo Federal o papel de principal empreendedor das medidas que mobilizem esse potencial de coordenação, ainda não suficientemente ativado. As metas a serem atingidas pelo esforço comum e as estratégias respectivas estão claramente definidas no Plano Nacional de Educação, constante da Lei nº 13.005/2014. No tocante à valorização docente, destacam-se as metas 17 e 18,²² cuja implementação, à vista dos acontecimentos atuais, parece seriamente comprometida.²³

Porém, para entendermos os caminhos possíveis na implementação de tais objetivos, é preciso compreender as estratégias de coordenação disponíveis e os

²⁰ Nos anos iniciais do ensino fundamental, o índice evoluiu de 4,2 (2007) para 5,8 (2017), superando a meta estabelecida (5,5). Nos anos finais do ensino fundamental, também houve razoável evolução, de 3,8 (2007) para 4,7 (2017), embora não alcançado a meta estabelecida para o último ano (5,0). No ensino médio, todavia, a evolução tem sido menor, de 3,5 (2007) para 3,8 (2017).

²¹ Levantamento realizado, no ano de 2016, pela Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino (SASE) do MEC aponta baixo percentual de cumprimento da Lei do Piso pelos municípios: apenas 45,5% declararam conformidade com o diploma. Em relação aos Estados, o mesmo levantamento aponta que apenas 18 das 27 unidades federativas declararam cumprir o valor mínimo do piso

²² Meta 17: valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.

Meta 18: assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

²³ Aliás, tal situação é comum a quase todas as metas do PNE e já se desenhava desde o Governo Temer. Vide reportagem do *site* G1: Plano Nacional de Educação tem uma meta alcançada em 20 e risco de estagnação e descumprimento, diz relatório. **G1**, 7 de junho de 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/plano-nacional-de-educacao-tem-uma-meta-alcançada-em-20-e-risco-de-estagnação-e-descumprimento-diz-relatório.ghtml>>. Acesso em: 29 set. 2018.

riscos e desafios respectivos. Para tanto, propusemos uma tipologia, na forma do seguinte quadro:

Quadro 1: tipos de coordenação nas políticas públicas

Tipo de coordenação	Mecanismo jurídico de efetivação	Riscos/desafios	Exemplo
Absorção (política concentrada)	Alteração constitucional / regulamentação legal	Inconstitucionalidade / Bloqueio político	proposta BUARQUE – propõe a federalização da educação básica
Direção (política regulatória)	Alteração constitucional / regulamentação legal	Conflito federativo / Judicialização	Lei do PSPN do magistério
Indução (política de fomento)	Medidas de incentivo, de cunho técnico ou financeiro	Baixa adesão / baixa efetividade	Assistência técnica aos Planos de Carreira pelo MEC.
Concertação (política pactuada)	Pactos, termos de cooperação, convênios	Assimetria de capacidades / ausência de monitoramento / estrutura de governança adequada	Pactos pela alfabetização na idade certa / Arranjos de Desenvolvimento da Educação

Fonte: elaborado pelo autor

Esse modelo heurístico pode servir como grade inicial de análise para a compreensão dos obstáculos – inclusive os de natureza jurídica – que se interpõem no caminho do empreendedor da política pública, permitindo-lhe avaliar a viabilidade da medida almejada e estratégia mais adequada para sua implementação.

No tocante às políticas educacionais, constatamos também que o esforço de articulação interfederativa seria certamente facilitado pela instituição de um Sistema Nacional de Educação, preconizado no art. 214 da Constituição, a partir da redação que lhe foi conferida pela Emenda Constitucional nº 59/2009.²⁴

²⁴ Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País; VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

Tal sistema deve ser construído a partir da noção de *regime de colaboração*, construído em torno dos seguintes pressupostos: (i) papel central da União na indução da qualidade na educação básica; (ii) autonomia dos Estados e Municípios para a gestão dos seus sistemas; (iii) modelo de financiamento capaz de assegurar um padrão nacional de qualidade; (iv) planejamento decenal articulado entre as três esferas de governo; (v) valorização dos profissionais da educação; e (vi) alinhamento entre currículo, formação de professores e avaliação de aprendizagem (ALMEIDA JR. *et al.*, 2014, p. 116). A implantação efetiva de um Sistema Nacional potencializa a construção de políticas pactuadas e favorece o mútuo aprendizado como mecanismo de promoção de mudanças incrementais.²⁵

A compreensão da dimensão política da construção de uma política nacional de valorização docente, portanto, implica em compreender que os atores envolvidos atuam em um território institucional historicamente conformado, cujas características propiciam a adoção de estratégias várias, ora conflitivas, ora colaborativas. O conhecimento desse terreno é elemento necessário para que os juristas possam oferecer uma contribuição útil para a construção dessa política, sugerindo o desenho de instrumentos jurídicos adequados para enfrentar os desafios de mudança, rumo a uma efetiva melhoria da situação educacional do país.

IV. CONCLUSÕES

997

A proposta de realizar uma análise jurídica das políticas públicas implica um compromisso em avançar além do campo estrito da dogmática jurídica, explorando a densa literatura da *policy analysis*, o que propicia uma visão multidimensional do fenômeno jurídico. Assim, os liames nem sempre evidentes entre direito e política tornam-se mais transparentes, permitindo que se atinja camadas mais profundas no esforço analítico. Por consequência, supomos que também serão mais acurados os prognósticos e as proposições voltadas a ampliar a eficácia das políticas estudadas.

Atende-se, assim, ao convite de DIOGO COUTINHO (2013, p. 206), para que os profissionais do direito, com o risco inerente à empreitada, voltem sua atenção para as políticas públicas como fenômeno que merece ser estudado juridicamente:

Por isso, parece-me que não há como escapar da conclusão de que as políticas públicas são, efetivamente, um campo aberto para os juristas brasileiros, que para desbravá-lo terão de utilizar novos referenciais de análise, dando continuidade ao desafio de construir um referencial metodológico cuja lacuna se faz sentir. Um verdadeiro filão, uma miríade de temas e programas a serem potencialmente explorados se desvela a partir das hipóteses de que

²⁵ Vide artigo de Clarice Seixas Duarte (2019).

elas, as políticas públicas, podem ser juridicamente compreendidas, melhoradas e, sendo o caso, eventualmente replicadas em outros contextos. (COUTINHO, 2013, p. 206)

A compreensão da trajetória histórica das instituições que conformam determinada política pública, inclusive sob o prisma das limitações jurídicas vigentes, favorece a adoção de soluções mais viáveis, efetivas e juridicamente bem desenhadas. As ferramentas metodológicas oferecidas pela literatura neoinstitucionalista, em sua vertente histórica, podem ser de utilidade para os juristas que se dedicam à tarefa, inclusive quando atuam no aconselhamento do empreendedor da política pública.

O empreendedor de políticas públicas, por sua vez, deve ter o discernimento de compreender qual o tipo de coordenação se mostra mais apropriado à medida por ele proposta e perceber quais os obstáculos – dentre eles, os já mencionados *custos de mudança* e *mecanismos de autorreforço* – se opõem à implementação das mudanças pretendidas.

O desconhecimento da complexidade que permeia a política educacional e dos constrangimentos decorrentes da estrutura institucional – especialmente a ignorância acerca da autonomia dos entes subnacionais e das assimetrias federativas existentes – pode levar ao fracasso de propostas levadas a cabo apenas com base no voluntarismo governamental e naquele tipo de ousadia incauta que é apanágio dos insensatos.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados: revista de Ciências Sociais**, v. 31, n. 1, 1988, p. 05-38.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *In*: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

ABRUCIO, Fernando L.; SANO, Hironobu. A experiência de cooperação interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. **Cadernos Adenauer**, v. 12, n. 4, 2011, p. 91-110.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os barões da federação. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v. 165, n. 33, 1994, p. 165-183.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Na encruzilhada. **Folha de São Paulo**, 24 out. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/maria-herminia-tavares-de-almeida/2018/10/na-encruzilhada.shtml>>. Acesso em: 3 maio 2019.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, Editora FIOCRUZ, 2012.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 26. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2011.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História Constitucional do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BUCCI, Mara Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

BUCCI, Mara Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo, Saraiva, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari; VILARINO, Marisa Alves. A ordenação federativa da Educação brasileira e seu impacto sobre a formação e o controle das políticas públicas educacionais. *In*: ABMP; TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Justiça pela qualidade na Educação**. São Paulo: Saraiva, 2013.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. *In*: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**, 2013.

CRAWFORD, Sue E. S.; OSTROM, Elinor. A grammar of institutions. **American Political Science Review**, v. 89, n. 3, 1995, p. 582-600.

DOLTON, Peter *et al.* **Global Teacher Status Index 2018**. London: Varkey Foundation, 2018. Disponível em: <<https://www.varkeyfoundation.org/media/4867/gts-index-13-11-2018.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

DUARTE, Clarice Seixas. Os entraves à institucionalização do SNE: uma análise a partir da metodologia de pesquisa jurídica em políticas públicas. **Revista Estudos Institucionais**, vol. 5, n. 3, 2019.

FERREIRA JR, Amarilio; BITTAR, Marisa. A ditadura militar e a proletarização dos professores. **Educação & Sociedade** v. 27, n. 97, 2006.

FUNDAÇÃO VICTOR CIVITA; FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. **Estudos & Pesquisas Educacionais**, n. 1. São Paulo: Fundação Victor Civita, 2010.

Disponível em:

<https://abrilfundacaovictorcivita.files.wordpress.com/2018/04/estudos_e_pesquisas_educacionais_vol_1.pdf>. Acesso em: 3 mai. 2019.

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**, v. 30, n. 11, 1996, p. 139-163.

KANG, Thomas H. Educação para as elites, financiamento e ensino primário no Brasil, 1930–1964. **Latin American Research Review**, v. 52, n. 1, 2017.

LESSARD, Claude; CARPENTIER, Anylène. **Políticas educativas: a aplicação na prática**. Tradução Stephania Matousek. Petrópolis: Vozes, 2016.

1000

LINDBLOM, Charles E. Still Muddling, Not Yet Through. **Public Administration Review**, vol. 39, nº. 6, 1979, p. 517-526.

MAGALHÃES, João Carlos. Emancipação político-administrativa de municípios no Brasil. **Dinâmica dos municípios**. Brasília: IPEA, 2007.

MARQUES, Eduardo. Path dependence. *In*: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (orgs). **Dicionário de políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: FUNDAP; Editora UNESP, 2015.

MARRAFON, Marco Aurélio. Federalismo brasileiro: reflexões em torno da dinâmica entre autonomia e centralização. *In*: CLÉVE, Clemerson Merlin. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. II, 2014.

MARTINS, Wilson. **História da inteligência brasileira**. São Paulo: Cultrix, EDUSP, 1977.



MONLEVADE, João Antonio Cabral de. Valorização salarial dos professores: o papel do piso salarial profissional nacional como instrumento de valorização dos professores da educação básica pública. Tese de Doutorado, Campinas: Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, 2000.

NAGLE, Jorge. **Educação e sociedade na Primeira República**. 3. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

NORTH, Douglass C. The new institutional economics and third world development. *In: The new institutional economics and third world development*. Routledge, 2003.

OECD. Organization for Economic Co-operation and Development. **Effective teacher policies: insights from PISA**. Paris: OECD Publishing, 2018. Disponível em: <<http://www.oecd.org/education/effective-teacher-policies-9789264301603-en.htm>>. Acesso em: 3 maio 2019.

PIERSON, Paul; SKOCPOL, Theda. Why history matters. **APSA-CP Newsletter**, p. 29-31, 1999.

PILETTI, Claudino; PILETTI, Nelson. **História da educação: de Confúcio a Paulo Freire**. São Paulo: Editora Contexto, 2012.

1001

PINTO, José Marcelino de Rezende. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 44, n. 153, 2014, p. 624–644.

PRADO, Mariana Mota. Institutional Bypass: An Alternative for Development Reform. **SSRN**, abr. 2011. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=1815442>>. Acesso em: 05 nov. 2018.

RIBEIRO, Leonardo Coelho. **O direito administrativo como "caixa de ferramentas"**: uma nova abordagem da ação pública. Malheiros Editores, 2017.

RIO, João do (Paulo Barreto). **O momento literário**. Rio de Janeiro: H. Garnier, 1908. Transcrição digital disponível em: <<https://digital.bbm.usp.br/handle/bbm/1977>>. Acesso em: 03 maio 2019.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, 2007, p. 1231-1255.

SENA, Paulo. O Sistema Nacional de Educação (SNE) e o Custo Aluno-Qualidade (CAQ): as metas estruturantes para o cumprimento do PNE subiram no telhado? *In*: GOMES, Ana Valeska Amaral *et al.* **Plano Nacional de Educação: olhares sobre o andamento das metas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017, p. 275-304.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. *In*: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

SUCUPIRA, Newton. O ato adicional de 1834 e a descentralização da educação. *In*: FÁVERO, Osvaldo (org.). **A Educação nas constituintes brasileiras**. Campinas: Autores Associados, 2014.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Profissão professor**. São Paulo: TPE, Itaú Social, Ibope Inteligência, 2018. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/23.pdf?750034822>. Acesso em: 3 maio 2019.

1002

TOLEDO, Carlos José Teixeira de Toledo. Desenho jurídico-institucional de políticas públicas: a carreira docente como elemento estrutural da educação básica. Tese (Doutorado em Direito). Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2019.