

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE HUMANIDADES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

**REORDENAMENTO DE REDES ESCOLARES NO BRASIL E EM PORTUGAL:  
RACIONALIZAR PARA QUALIFICAR O ENSINO?**

TEREZA CRISTINA CERQUEIRA DA GRAÇA

Orientadora: Profa. Dra. Maria Helena Câmara Bastos

Porto Alegre  
2016

TEREZA CRISTINA CERQUEIRA DA GRAÇA

**REORDENAMENTO DE REDES ESCOLARES NO BRASIL E EM  
PORTUGAL: racionalizar para qualificar o ensino?**

Tese apresentada como requisito para obtenção  
do título de Doutor em Educação, do curso de  
Pós-Graduação em Educação da Faculdade de  
Educação da Pontifícia Universidade Católica do  
Rio Grande do Sul – PUCRS

Orientadora: Profa. Dra. Maria Helena Câmara Bastos

Porto Alegre  
Agosto, 2016

### **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

G729rGraça, Tereza Cristina Cerqueira da

Reordenamento de redes escolares no Brasil e em Portugal:  
racionalizar para qualificar para o ensino? / Tereza Cristina  
Cerqueira da Graça. – Porto Alegre, 2016.  
317 f.

Tese (Doutorado em Educação) – Escola de Humanidades,  
PUCRS.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Helena Câmara Bastos.

1. Educação. 2. Política educacional. 3. Rede escolar. 4. Redução  
de matrículas. 5. Educação comparada. I. Bastos, Maria Helena  
Câmara. II. Título.

CDD 370.1934

**Aline M. Debastiani**  
**Bibliotecária - CRB 10/2199**

TEREZA CRISTINA CERQUEIRA DA GRAÇA

**REORDENAMENTO DE REDES ESCOLARES NO BRASIL E EM  
PORTUGAL: racionalizar para qualificar o ensino?**

Tese apresentada à Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS como requisito para obtenção do título de Doutor em Educação.

Aprovada em: \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profa. Dra. Maria Helena Câmara Bastos – PUCRS

---

Prof. Dr. Marcos Villela Pereira – PUCRS

---

Profa. Dra. Flávia ObinoWerle – UNISINOS

---

Profa. Dra. Vera Alves França – UFS

---

Prof. Dr. Jorge Adelino Costa – Universidade de Aveiro – Portugal

## AGRADECIMENTOS

À memória da professora Dra. Marta Luz Sisson de Castro que acolheu meu projeto de pesquisa e me encaminhou, com zelo e carinho, no aprofundamento desta tese que hoje se concretiza nestas páginas, sem que ela as possa ler.

À professora Maria Helena Câmara Bastos que, num gesto de amizade e solidariedade, ofereceu-se para dar continuidade às orientações desta tese, para minha alegria e gratidão.

À Universidade Tiradentes que oportunizou esta experiência ímpar na minha vida.

Aos meus filhos Victor, Maíra e Toinho e aos netos Caco e Bebé, pela alegria da companhia, pelo carinho e incentivos permanentes.

Aos meus irmãos, Zezinho, Virgínia, Marcelinho, Davi e Raimundo, amores de toda a vida, acostumados aos voos acadêmicos da irmã mais velha. Especialmente, a irmãzinha Rata Branca pelas ideias que fez brotar dos papos acadêmicos regados a cerveja.

A minha ‘neguinha’ Rosilene que me cuida, protege e me ama com todo seu alvoroço e abnegação – sinto que estaremos juntas por toda vida!

Ao amigo-irmão Marcelo, presente, solícito e companheiro.

À minha ‘anja da guarda’ Dilma, um misto de secretária, irmã, mãe e chefe, acompanhante desta pesquisa em quase todas as horas: na Paulo Costa, na Duque, na PUCRS, na Ribeira do Porto ... (você é parte dessa conquista!)

A amiga e comadre Betisabel Vilar e minha afilhada Ana Terra, caminhos paralelos e cruzados pela amizade sincera e carinho pra toda a vida!

A cunhada Rosângela, a quem serei sempre grata pela vigilância dos textos e pelos enjos das normas e dos detalhes... (desde a máquina de datilografia *Remington*).

A Débora Souza que, mesmo atarefadíssima, arrumou tempo para corrigir as falhas ortográficas e gramaticais da amiguinha de longa data.

Aos colegas do Dinter, pelo compartilhamento das aprendizagens, aflições e alegrias desse percurso, especialmente a Carlos Ako e Marilene Batista.

Aos professores da PUCRS e colegas da Unit pelas valiosas lições e incentivo.

Ao professor e amigo Jorge Carvalho do Nascimento, e ao professor Jorge Adelino Costa que muito contribuíram na banca de qualificação desta tese; e aos professores, Marcos Vilela e Flávia Werle integrantes deste exame final.

À professora Dra. Vera Lúcia França, responsável pelas primeiras luzes que se lançaram neste tema como objeto de pesquisa.

## RESUMO

Esta tese investiga os processos de reordenamento de redes escolares no Brasil e em Portugal, como forma de enfrentamento da redução de alunos na educação básica e nos ensino básico e secundário, pela queda das taxas de natalidade, no período de 2002 a 2012. A hipótese central é a de que os reordenamentos das redes públicas de ensino comportam a dimensão da racionalização dos recursos aplicados na educação e são estimulados pelos organismos multilaterais de financiamento. A pesquisa se serve das categorias de análise da educação comparada, com autores como BRAY e KAI (2010), GARRIDO (1997), MANZON (2010), NÓVOA e CATANI (2000), SCHRIEWER (1990, 1995, 2010), SOUZA e MARTINEZ (2009), assim como outros estudiosos da educação brasileira e portuguesa, a exemplo de ANTUNES (2005), AKKARI (2011), BOMENY (2001), CASTRO (2013), RIBEIRO (2008), SANTOS (2011), STOER (1980 e 1999), THEODORO (2008). Os dados e informações foram recolhidos junto aos órgãos oficiais de produção das estatísticas e de documentos, de material jornalístico e de estudos acadêmicos. No Brasil, o foco de análise são os reordenamentos ocorridos nos estados nordestinos, onde se promove algumas aproximações com outros estados da federação; em Portugal, as *Cartas Educativas* de municípios representativos de cada uma das regiões. A trajetória histórica da educação escolar explica a tardia universalização do ensino fundamental/básico, os índices de analfabetismo e os baixos níveis de escolarização das populações. A baixa ocupação dos parques escolares públicos, pela redução de alunos, levou os dois países a promoverem os reordenamentos das suas redes públicas, mediante variados procedimentos e estratégias, cujo maior impacto continua sendo o fechamento de escolas. Em Portugal, os reordenamentos contam com a constituição dos agrupamentos escolares e, no Brasil, com a ampliação da jornada escolar diária. Nos dois países, esses processos vêm ocorrendo em paralelo com a municipalização da educação infantil e do ensino básico que, no Brasil, se encontra em estágio mais avançado, face ao modelo político-administrativo federativo. As relações entre os poderes centrais e locais e desses com os segmentos educacionais, a relação ensino público-ensino privado, os níveis de influência dos organismos internacionais e os avanços registrados na educação são analisados na perspectiva de identificar a contribuição dos reordenamentos na ampliação da escolarização das populações e na melhoria da qualidade do ensino. Para o caso português, as conclusões apontam que o reordenamento escolar é parte dos compromissos de redução da despesa pública assumidos pelo país com organismos internacionais. No Brasil, onde os processos são muito recentes, essa intervenção se faz de forma indireta, motivada pela

divulgação dos comparativos internacionais. Sem estudos de prospecção demográfica e sem planejamento de médio ou longo prazo, por aqui os reordenamentos vão acontecendo à medida que as escolas públicas vão sendo esvaziadas pela redução de alunos, dentro do imediatismo que caracteriza as políticas públicas brasileiras. Face à questão demográfica e às reconfigurações urbanas, os reordenamentos das redes escolares públicas são necessários e, indubitavelmente, fazem parte das políticas de racionalização dos recursos públicos anunciadas/implantadas pelos sucessivos governos. Entretanto, os processos carecem de transparência e abertura à maior participação dos segmentos educacionais.

Palavras-Chave: política educacional, redução de alunos, reordenamento de rede escolar, Brasil-Portugal.

## ABSTRACT

This thesis investigates the school systems rearrangement processes in Brazil and Portugal, as a way of coping with enrollment drops in primary and secondary education due to the falling birth rates from 2002 to 2012. The hypothesis is that the rearrangements of school systems compasses the rationalization of education and are encouraged by multilateral funding agencies. The research uses the categories of analysis from comparative education, which includes authors such as BRAY and KAI (2010), GARRIDO (1997), MANZON (2010), NÓVOA and CATANI (2000), SCHRIEWER (1990, 1995, 2010), SOUZA and MARTINEZ (2009), as well as other Brazilian and Portuguese scholars, like ANTUNES (2005), AKKARI (2011), BOMENY (2001), CASTRO (2013), RIBEIRO (2008), SANTOS (2011), STOER ( 1980, 1999), THEODORO (2008). Data and information were gathered from government offices, newspapers and academic studies. In Brazil, we focus on the rearrangements occurred in the Northeastern States, furthering some approaches with some other Brazilian States; in Portugal, we analyse a few “CartasEducativas” from some representative cities of each Portuguese geographic regions. The historical path of Education explains the late universalization basic education, illiteracy and low rates of education of the population. Low use of public school buildings and the reduction of the number of students led both countries to foster their school systems rearrangements through various procedures and strategies, which greatest impact is still schools closure. In Portugal, the rearrangements led to the constitution of school groups, and in Brazil to the expansion of the daily school. In both countries, these processes are taking place *paripassu* a process in which cities are taking control over primary education – but in Brazil, this process is in a more advanced stage because of the federative model of government. Relations between central and local powers and those with educational segments, the relations between private and public schools, the different influence levels of international organizations and the progress accomplished in education are analyzed in order to identify the contribution of schools systems rearrangements in schooling expansion and improvement of educational services. In Portugal, the findings indicate that the school system rearrangement is part of the government commitments to reduce the public expenditure made by the country with international organizations. In Brazil, where this process is very recent, this intervention is motivated by the disclosure of the international experiences. With no demographic surveys or researches, as well as no medium or long-term planning, the school systems rearrangements are going on as long as some public schools are being emptied due to reducing rates of students. Given the demographics and

urban reconfigurations, the public school systems rearrangements are needed, and undoubtedly part of the public funds rationalisation policies announced / implemented by successive governments. However, this process lacks transparency and openness to the engagement of some educational segments.

Keywords: education politic, drop rates of student; rearrangement of school systems; Brazil-Portugal.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – População brasileira por faixas etárias.....	95
Figura 2 – Evolução da Matrícula do Ensino Obrigatório no Brasil (1961/2010).....	98
Figura 3 – População Portuguesa por Faixas Etárias.....	144
Figura 4 – Evolução da matrícula do Ensino Básico em Portugal (1960/2010).....	146

## LISTA DE TABELAS

Tabela1 –	Evolução da Matrícula da Educação Básica no Nordeste do Brasil – por estado (2002/2012).....	104
Tabela2 –	Evolução da Matrícula da Educação Básica em Alagoas (2002/2012) .....	106
Tabela3 –	Evolução da Matrícula da Educação Básica na Bahia (2002/2012).....	109
Tabela4 –	Evolução da Matrícula da Educação Básica no Ceará (2002/2012).....	113
Tabela5 –	Evolução da Matrícula da Educação Básica no Maranhão (2002/2012).....	117
Tabela6 –	Evolução da Matrícula da Educação Básica na Paraíba (2002/2012).....	120
Tabela7 –	Evolução da Matrícula da Educação Básica em Pernambuco (2002/2012)..	123
Tabela8 –	Evolução da Matrícula da Educação Básica no Piauí (2002/2012).....	125
Tabela9 –	Evolução da Matrícula da Educação Básica no Rio Grande do Norte (2002/2012).....	127
Tabela 10 –	Evolução da Matrícula da Educação Básica em Sergipe (2002/2012).....	132
Tabela 11 –	Percentuais de Evolução das Matrículas da Educação Básica nos Estados do Nordeste – Geral e Privado (2006/2012).....	134
Tabela 12 –	Evolução da Matrícula no 1º Ciclo do Ensino Básico em Portugal (1961/2011).....	146
Tabela 13 –	Evolução da Matrícula na Educação Pré-Escolar em Portugal (1961/2011).	148
Tabela 14 –	Evolução da Matrícula no Ensino Secundário em Portugal (1960/2010).....	148
Tabela 15 –	Matrículas Portugal/Região do Alentejo/Município de Borba (2004/2013).	156
Tabela 16 –	Borba – Alunos por Níveis de Ensino (2004/ 2013).....	157
Tabela 17 –	Estabelecimentos Escolares Públicos – Portugal/Alentejo/Borba (2013).....	157
Tabela 18 –	Matrículas – Portugal/Região do Algarve/Município de Portimão (2004/2013).....	163
Tabela 19 –	Portimão – Alunos por Níveis de Ensino (2004/2013).....	163
Tabela 20 –	Estabelecimentos Escolares Públicos – Portugal/Algarve/Portimão (2004/2013).....	164
Tabela 21 –	Matrículas – Portugal/Região Centro/Município de Viseu (2004/2013).....	170
Tabela 22 –	Viseu – Alunos por Níveis de Ensino (2004/2013).....	170
Tabela 23 –	Estabelecimentos Escolares Públicos – Portugal/Centro/Viseu (2004/2013).....	171
Tabela 24 –	Matrículas – Portugal/Região Norte/Município do Porto (2004/2013).....	175

Tabela 25 – Porto – Alunos por Níveis de Ensino (2004/2013).....	175
Tabela 26 – Estabelecimentos Escolares Públicos – Portugal/Norte/Porto (2004/2013)..	176
Tabela 27 – Matrículas – Portugal/Região Lisboa/Município de Lisboa (2004/2013).....	182
Tabela 28 – Lisboa – Alunos por Níveis de Ensino (2004/2013).....	182
Tabela 29 – Estabelecimentos Escolares Públicos - Portugal/Região Lisboa/Município de Lisboa (2004/2013).....	183
Tabela 30 – Brasil – Educação Básica Pública e Privada por Níveis (2001/2012).....	211
Tabela 31 – Portugal – Ensino Não Superior Público e Privado por Níveis (2000/2001 – 2012/2013).....	212
Tabela 32 – Portugal – Redução das Freguesias (2013).....	267

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AAAF – Atividade de Animação e Apoio a Família (PT)
- ADE – Arranjos de Desenvolvimento da Educação (BR)
- ADORI/SC – Associação dos Jornais do Interior de Santa Catarina (BR)
- AE – Agrupamento Escolar (PT)
- AEC – Atividades de Enriquecimento Curricular (PT)
- AEEP – Associação de Estabelecimentos de Ensino Particular e Cooperativo (PT)
- AFIRSE – Association Francophone Internationale de Recherche Scientifique em Education / Associação de Estudos e Investigação em Educação (PT)
- ANPEd – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (BR)
- AE – Agrupamento Escolar (PT)
- AEC – Atividades de Enriquecimento Curricular (PT)
- AMBAAAL – Associação de Municípios do Baixo Alentejo e Litoral (PT)
- AMDB – Associação de Municípios do Distrito de Beja (PT)
- ANA – Avaliação Nacional da Alfabetização (BR)
- ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses (PT)
- ANVPC – Associação Nacional de Professores Contratados (PT)
- ARENA – Aliança Renovadora Nacional (BR)
- ATL – Atividades de Tempos Livres (PT)
- BCE – Bolsa de Contratação de Escola (PT)
- BM – Banco Mundial
- BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
- CAF – Componente de Apoio a Família (PT)
- CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (BR)
- CE – Carta Educativa (PT)
- CE – Centro Escolar (PT)
- CEAL – Carta Europeia de Autonomia Local
- CEB – Câmara de Educação Básica do CNE (BR)
- CEC – Conselho de Educação do Ceará (BR)
- CEE – Conselho Estadual de Educação (BR)
- CESUR - Centro de Sistemas Urbanos e Regionais (PT)
- CM – Câmara Municipal (BR/PT)
- CNE – Conselho Nacional de Educação (BR/PT)

CONFAP – Confederação Nacional dos Pais e Encarregados da Educação (PT)

CONMEA – Conselho Municipal de Educação de Aracaju (BR)

CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação (BR)

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (BR)

CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (BR)

CRAS – Centro de Referência da Assistência Social (BR)

DEA - Diretoria de Educação de Aracaju (BR)

DGEEC – Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciências (PT)

DEM – Partido Democratas (BR)

DRE – Diretoria Regional de Educação (PT)

EBI – Escola Básica Integrada (PT)

EBI 1 – Escola de 1º Ciclo (PT)

EBI 1J – Escola de 1º Ciclo e Jardim de Infância

EBI 2 – Escola de 2º Ciclo (PT)

EBI 3 – Escola de 3º Ciclo

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente (BR)

EJA - Educação de Jovens e Adultos (BR)

EMEF – Escola Municipal de Ensino Fundamental (BR)

ESEB – Escola Superior de Educação de Beja (PT)

ESEV – Escola Superior de Educação de Viseu (PT)

EU – União Europeia

FAPLx – Federação das Associações de Pais e Encarregados de Educação do Concelho de Lisboa (PT)

FENPROF – Federação Nacional dos Professores Portugueses (PT)

FGV – Fundação Getúlio Vargas (BR)

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNCEE – Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (BR)

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (BR)

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (BR)

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (BR)

GEPE – Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação/Ministério da Educação e Ciência (PT)

GESTAR – Programa de Gestão da Aprendizagem Escolar (BR)

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (BR)

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (BR)

INE – Instituto Nacional de Estatística (PT)

INEP – Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (BR)

IPSS – Instituições Particulares de Solidariedade Social (PT)

ISPV – Instituto Superior Politécnico de Viseu (PT)

JK – Juscelino Kubistchek (BR)

LBSE – Lei de Bases do Sistema Educativo – (PT)

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BR – Lei 9.394/96)

LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BR – Lei 4.024/61)

MEC – Ministério da Educação (BR)

MEC – Ministério da Educação e Ciência – MEC (PT)

MERCOSUL - Mercado Comum do Sul

MOBRAL – Movimento Brasileiro de Alfabetização (BR)

MPE – Ministério Público Estadual (BR)

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (BR)

MTSS – Ministério do Trabalho e Segurança Social (PT)

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONU - Organização das Nações Unidas

PAR – Plano de Ações Articuladas (BR)

PCdoB – Partido Comunista do Brasil (BR)

PCP – Partido Comunista Português (PT)

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola (BR)

PEE – Plano Estadual de Educação (BR)

PERA – Programa Escolar de Reforço Alimentar (PT)

PEV – Partido Ecologista (PT)

PISA – Programme for International Student Assessment

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro (BR)

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (BR – IBGE)

PNATE - Programa Nacional de Transporte Escolar (BR)

PNBE – Programa Nacional de Biblioteca na Escola (BR)

PNE – Plano Nacional de Educação (BR)

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar (BR)

PNAIC – Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa (BR)

PNLD – Programa Nacional do Livro Didático (BR)

PRALER – Programa de Apoio à Leitura e a Escrita (BR)

Pro-EMI – Programa de Ensino Médio Inovador (BR)

PROEP – Programa de Expansão da Educação Profissional (BR)

PROJOVEM – Programa Nacional de Inclusão de Jovens (BR)

PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (BR)

PROMED – Programa de Melhoria do Ensino Médio (BR)

PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (BR)

PS – Partido Socialista (PT)

PSB – Partido Socialista Brasileiro (BR)

PSD – Partido Social Democrático (BR/PT)

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira (BR)

PP – Partido Popular (PT)

PT – Partido dos Trabalhadores (BR)

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro (BR)

PTN – Partido Trabalhista Nacional (BR)

PUC – Pontifícia Universidade Católica (BR)

RMCE – Relatório de Monitorização da Carta Educativa (Porto-PT)

SBEC – Sociedade Brasileira de Educação Comparada

SECAD – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (MEC-BR)

SEDUC – Secretaria de Estado da Educação (BR – PI)

SEMED – Secretaria Municipal de Educação (BR)

SME – Secretaria Municipal de Educação (BR)

SINDIPEMA – Sindicato dos Profissionais do Ensino do Município de Aracaju (BR)

SINPROESEMMA – Sindicato dos Trabalhadores em Educação Básica das Escolas Estaduais e Municipais do Maranhão (BR)

SINTEAL- Sindicato dos Trabalhadores da Educação de Alagoas (BR)

SINTEPE – Sindicato dos Trabalhadores da Educação do Estado de Pernambuco (BR)

SINTESE – Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado de Sergipe (BR)

SINTEPB – Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras em Educação do Estado da Paraíba (BR)

SPGL – Sindicato dos Professores da Grande Lisboa (PT)

SPRC – Sindicato dos Professores da Região Centro (PT)  
TEIP – Território de Intervenção Prioritária (PT)  
UDN – União Democrática Nacional (BR)  
UNEB – Universidade Estadual da Bahia (PT)  
UNCME – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (BR)  
UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (BR)  
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura  
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância  
USAID – United States Agency for International Development

#### ESTADOS BRASILEIROS

AC – Acre – (BR)  
AL – Alagoas (BR)  
AM – Amazonas (BR)  
AP – Amapá (BR)  
BA – Bahia (BR)  
CE – Ceará (BR)  
DF – Distrito Federal (BR)  
ES – Espírito Santo (BR)  
GO – Goiás(BR)  
MA – Maranhão (BR)  
MG – Minas Gerais – (BR)  
MS – Mato Grosso do Sul (BR)  
MT – Mato grosso (BR)  
PA – Pará (BR)  
PB – Paraíba (BR)  
PE – Pernambuco (BR)  
PI – Piauí (BR)  
PR – Paraná (BR)  
RJ – Rio de Janeiro (BR)  
RN – Rio Grande do Norte (BR)  
RO – Rondônia (BR)  
RR – Roraima (BR)  
RS – Rio Grande do Sul (BR)

SC – Santa Catarina (BR)

SE – Sergipe

SP – São Paulo (BR)

TO – Tocantins

TO – Tocantins (BR)

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	22
1 DA OBRIGATORIEDADE À UNIVERSALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL E EM PORTUGAL: conquistas e desafios.....	39
1.1 ENSINO ELEMENTAR NAS PRIMEIRAS REPÚBLICAS BRASILEIRA E PORTUGUESA.....	39
1.1.1 Ensino Elementar na Primeira República Brasileira.....	40
1.1.2 Ensino Elementar na República Portuguesa.....	41
1.2 EXPANSÃO DO ATENDIMENTO DO ENSINO ELEMENTAR NO BRASIL E EM PORTUGAL (1930-1985).....	44
1.2.1 Expansão do Ensino Elementar no Brasil (1931-1964).....	44
1.2.2 Universalização do Ensino Elementar na Ditadura Portuguesa (1927-1974).....	48
1.2.3 Institucionalização e a Oferta do Ensino de 1º Grau na Ditadura Militar no Brasil (1964-1985).....	53
1.3 UNIVERSALIZAÇÃO DO ENSINO BÁSICO NO BRASIL E EM PORTUGAL: conquistas e desafios.....	55
1.3.1 Universalização do Ensino Fundamental no Brasil (1988-2012).....	55
1.3.2 Universalização do Ensino Básico em Portugal (1974-2012).....	61
2 REORDENAMENTO DE REDE ESCOLAR COMO RACIONALIZAÇÃO NA EDUCAÇÃO PÚBLICA: os procedimentos no Brasil e em Portugal.....	67
2.1 RACIONALIZAÇÃO E REORDENAMENTO DE REDE ESCOLAR.....	67
2.2 PROCEDIMENTOS DE REORDENAMENTO DE REDE ESCOLAR.....	71
2.2.1 Turma, Enturmação e Reenturmação.....	71
2.2.2 Nucleação e Agrupamento.....	75
2.2.3 Municipalização, Estadualização e Compartilhamento.....	81
2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS.....	88

2.3.1	Reordenamento de Rede Escolar como Política Pública.....	91
3	POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO DA REDUÇÃO DE ALUNOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: caso do Nordeste.....	94
3.1	EVOLUÇÃO E CARACTERÍSTICAS DA POPULAÇÃO BRASILEIRA.....	94
3.2	REDUÇÃO DE ALUNOS NA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL.....	97
3.3	INICIATIVAS NO BRASIL.....	101
3.4	REDUÇÃO DE MATRÍCULAS NA REGIÃO NORDESTE E ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO DOS ESTADOS NORDESTINOS (2002-2012).....	103
3.4.1	Alagoas (AL).....	105
3.4.2	Bahia (BA).....	108
3.4.3	Ceará (CE).....	112
3.4.4	Maranhão (MA).....	116
3.4.5	Paraíba (PB).....	118
3.4.6	Pernambuco (PE).....	121
3.4.7	Piauí (PI).....	125
3.4.8	Rio Grande do Norte (RN).....	127
3.4.9	Sergipe (SE).....	130
3.5	ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO NA REDUÇÃO DE ALUNOS NO NORDESTE.....	133
4	POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO DA REDUÇÃO DE ALUNOS EM PORTUGAL.....	142
4.1	EVOLUÇÃO E CARACTERÍSTICAS DA POPULAÇÃO EM PORTUGAL.....	142
4.2	REDUÇÃO DE ALUNOS NOS ENSINOS BÁSICO E SECUNDÁRIO EM PORTUGAL.....	145
4.3	CARTA EDUCATIVA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO REORDENAMENTO DA REDE ESCOLAR PORTUGUESA.....	149
4.3.1	Reordenamento de Rede Escolar e as Cartas Educativas dos Municípios	

	Portugueses.....	152
4.3.1.1	Carta Educativa de Borba e o Reordenamento da Rede Escolar.....	153
4.3.1.2	Carta Educativa de Portimão e o Reordenamento da Rede Escolar.....	157
4.3.1.3	Carta Educativa de Viseu e o Reordenamento da Rede Escolar.....	164
4.3.1.4	Carta Educativa de Porto e o Reordenamento da Rede Escolar.....	171
4.3.1.5	Carta Educativa de Lisboa e o Reordenamento da Rede Escolar.....	176
4.3.2	Cartas Educativas: Uma Análise Comparativa.....	183
5	COMPATIBILIZANDO OS REORDENAMENTOS DAS REDES ESCOLARES NO BRASIL E EM PORTUGAL.....	194
5.1	ESTADO E GOVERNOS DO BRASIL E DE PORTUGAL.....	194
5.1.1	Governo Central e Governos Locais: competências na educação.....	197
5.2	GOVERNO E SOCIEDADE NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA E PORTUGUESA.....	200
5.2.1	Reordenamentos das Redes: adesões, omissões e embates.....	205
5.2.2	Reordenamento das Redes Públicas, Ensino Privado e Privatização.....	210
5.3	ASSISTÊNCIA AO ALUNO E POLÍTICAS DE PESSOAL NOS REORDENAMENTOS DE REDE.....	218
5.3.1	Reordenamento das Redes e Políticas de Assistência ao Estudante.....	218
5.3.2	Reordenamento das Redes e Políticas de Pessoal.....	224
5.4	REORDENAMENTO DE REDE E PATRIMÔNIO ESCOLAR EDIFICADO.....	231
5.4.1	Reordenamentos de Rede e Infraestrutura Escolar.....	231
5.4.2	Destino das Escolas Extintas.....	235
6	REORDENAMENTOS DAS REDES ESCOLARES NO CONTEXTO DA INTERNACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: racionalizar para qualificar o ensino?.....	238
6.1	ESCOLARIZAÇÃO E QUALIDADE DO ENSINO NO BRASIL E EM PORTUGAL.....	238
6.1.1	Educação Infantil.....	238
6.1.2	Ensino Fundamental e Ensino Básico.....	244
6.1.3	Ensino Médio/Secundário e Profissional.....	250

6.1.4	Outras Políticas de Inclusão, Gestão e Avaliação e Financiamento.....	255
6.2	INTERNACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: o que dizem as teorias.....	260
6.2.1	Políticas Educativas, Reordenamento de Rede Escolar em Portugal e Organismos Internacionais.....	264
6.2.2	Políticas Educativas e Reordenamentos Escolares no Brasil e Organismos Internacionais.....	272
	ALGUMAS OUTRAS CONCLUSÕES.....	279
	REFERÊNCIAS.....	288

## INTRODUÇÃO

De 2005 a 2011, estive ocupando o cargo de Secretária de Educação do município de Aracaju-Sergipe, rede onde iniciei minha carreira docente como professora primária. Nessa experiência de gestora pública, constatei que algumas escolas apresentavam ano após ano queda nas taxas de matrícula, havendo casos em que nem mesmo a implantação de tempo integral resolveria o problema da baixa ocupação.

Um trabalho de caracterização demográfica da cidade constatou que a falta de matrícula era proporcional à queda no número de crianças e adolescentes em alguns bairros e comunidades (FRANÇA, 2005). Estudos preliminares de reordenamento escolar da rede municipal foram elaborados (Aracaju, 2005), demonstrando a propriedade de fechar algumas poucas escolas, e um tímido processo foi iniciado, diante de protestos das comunidades envolvidas e do sindicato da categoria docente.

A necessidade de fortalecer os argumentos da racionalidade técnica da medida me levou a cotejar o tema ‘*demografia e educação*’ e buscar informações sobre outras cidades e estados brasileiros; cheguei a publicar dois artigos sobre o assunto em jornais locais (GRAÇA, 2008/2009). As pesquisas na rede mundial de computadores me levaram casualmente ao sistema educacional português, aguçando meu interesse pelo processo de reordenamento escolar daquele país, num inevitável comparativo com o que vem ocorrendo no Brasil.

A publicação *50 Anos de Estatísticas da Educação*, do Instituto Nacional de Estatística – INE de Portugal, revela que, no ano letivo de 1991/1992<sup>1</sup>, os ensinos básico e secundário tiveram uma matrícula de 2.087 267 alunos, enquanto que em 2009/2010, o número de alunos desceu para 2.014.831<sup>2</sup>. Nos anos letivos de 2012/2013 as matrículas foram de 1.841.596 estudantes e, em 2013/2014 caiu um pouco mais, chegando a 1.758.636, uma queda em relação ao ano letivo de 2009/2010 de quase 12,71%. (PORTUGAL, 2009). E preciso ainda considerar, nesses números, a elevação substancial das matrículas na Pré-Escola na última década, como veremos a seguir.

Entre 2000/2001, as matrículas do 1º ciclo (referente aos quatro primeiros anos do Ensino Fundamental no Brasil), foram 535.580 e em 2012/2013 caíram para 440.378, uma

---

<sup>1</sup>Em Portugal, o ano letivo não corresponde ao ano civil; ele começa em meados de setembro e termina em meados de junho.

<sup>2</sup> Os números relativos aos anos anteriores a 2007/2008 foram recolhidos nessa publicação que se apresenta em três volumes e está disponível no sítio da Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciências - DGEEC. Os números mais atuais foram recolhidos junto às publicações anuais desta Diretoria, sendo Educação em Números – Geral, de 2015 e as demais, relativas às cinco regiões portuguesas, de 2014.

queda de 17,77%. O 2º ciclo teve uma matrícula de 271.793 em 2000/2001 e, em 2012/2013 o total de alunos baixou para 252.667, menos 7,03%. O 3º ciclo apresenta a mesma tendência: em 2000/2001 as matrículas somavam 415.778 alunos, enquanto que, em 2012/2013, caíram para 400.478, uma queda de 3,67% (PORTUGAL, 2014, p.11).

Somente a Educação Infantil – lá denominada de Pré-Escolar e que atende a um público de 3 a 6 anos – continua crescendo, e de forma rápida: em 1990, havia apenas 77.365 crianças matriculadas, enquanto que, em 2010/2011, chegou a 276.125, ano em que alcançou sua maior matrícula e mais que triplicou a oferta em relação aos anos 1990. Posteriormente, em 2012/2013, houve um declínio de matrículas: apenas 266.666 (PORTUGAL, 2014, p.11). Entretanto, cabe esclarecer que a expansão não se deveu ao aumento da população infantil nessas duas décadas, mas sim a uma política nacional de desenvolvimento e expansão da oferta pública da educação pré-escolar, iniciada no final dos anos 1990.

O ensino secundário experimentou um leve crescimento, já que foi ampliada a obrigatoriedade de escolarização até os 18 anos de idade, saindo de 413.748 estudantes em 2000/2001 para 498.327 em 2008/2009, um crescimento de 16,97%. Entretanto, a partir daí, as matrículas começam a declinar, chegando a 398.447 estudantes em 2012/2013.

Para enfrentar o problema da redução de alunos, o governo português vem implantando uma política de reordenamento de rede, fechando turmas e prédios escolares, agregando unidades menores e transferindo alunos de uma comunidade para outra.

Estudos demográficos revelam que o Brasil passa por uma fase de ‘transição demográfica’, por conta da redução do crescimento populacional verificado pela queda na taxa de fecundidade, iniciada na década de 1960, e pelo aumento da expectativa de vida. Ao lado da queda de natalidade, a ampliação do atendimento escolar, a redução das taxas de reprovação e políticas de correção de fluxo, iniciadas na década de 1990, têm contribuído para a diminuição do número de estudantes da educação básica nacional. Segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, no início dos anos 2000, a diferença entre matriculados e população chegava a 20%, contra 3,9% em 2011. O instituto informa que, pelo quarto ano seguido, o Brasil apresenta redução nas matrículas da educação básica: em 2004, havia 56.174.997 estudantes, contra 50.972.619, em 2011; apresentando uma queda de 9,26%.

O INEP explica que a queda no número de matrículas foi puxada pela redução na rede pública fundamental (-2,1% em relação ao ano anterior) e na educação de jovens e adultos (-6,6% no nível fundamental e -4,4% no nível médio). Mostra que houve crescimento nos

demais níveis e esclarece que a redução se deve à acomodação do sistema educacional e ao aperfeiçoamento do método de coleta de dados.

Na educação infantil, o nosso País também ampliou significativamente a oferta. Em 1995, oferecia escolarização a 53,5% das crianças em idade de pré-escola (4 a 6 anos) e a 7,6% das crianças de 0 a 3 anos em creches. Em 2005, esses índices chegaram a 72% e 13%, respectivamente. Em 2009, havia 81,3% das crianças em pré-escolas e 18,4% em creches.

Por conta da redução de estudantes no Ensino Fundamental em suas diferentes modalidades, as redes públicas estaduais e municipais vêm realizando enturmações e nucleações que resultam em encerramento de turmas, fechamento de turnos de funcionamento e extinção de escolas. O fenômeno de extinções de escolas rurais e urbanas vem sendo recorrente no Brasil. Estados como o Rio Grande do Sul, São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, no sul e sudeste, Goiás e Mato Grosso do Sul no centro-oeste e Bahia, Pernambuco, Alagoas, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará e Piauí, no nordeste, tem colocado em curso uma política de reordenamento de suas redes públicas. Diversos municípios vêm fazendo o mesmo, com ou sem articulações com as redes estaduais.

Na última década, o Ministério da Educação vem oferecendo estados e municípios, complementação financeira para o desenvolvimento de programas e projetos, objetivando melhorar a qualidade do ensino pela ampliação da jornada escolar e elevar a escolaridade dos jovens brasileiros. Têm sido oferecidos projetos experimentais de suplência para os não escolarizados em nível fundamental, reestruturação do ensino secundário propedêutico, além de ampliação e diversificação da oferta de educação profissional em nível médio. Essas medidas e programas de transferência de renda para famílias carentes com condicionalidade educacional têm contribuído para a expansão da oferta e, em muitas situações, ocupam salas de aula e prédios escolares ociosos total ou parcialmente pela redução de alunos.

Isto posto, este trabalho pretende investigar os processos de reordenamento de redes escolares face à queda do número de estudantes da Educação Básica, no Brasil e em Portugal, particularizando as experiências de reordenamento no nordeste brasileiro e as iniciativas do governo português mediante as Cartas Educativas de cinco municípios representativos de cada uma das regiões. O escopo é analisar as políticas implantadas sob a ótica da racionalidade técnica e seus impactos na ampliação das oportunidades educacionais e na qualidade do ensino dos dois países, no período de 2002 a 2012.

A hipótese inicial é de que os processos de reordenamento das redes escolares da educação básica, no Brasil e em Portugal, têm o discurso da racionalidade técnica e econômica com fundamento comum na influência dos organismos internacionais, e

apresentam diferenças relativas aos procedimentos e resultados, notadamente, quanto à participação dos segmentos educacionais e aos seus impactos na ampliação das oportunidades e na melhoria da qualidade do ensino.

Seis objetivos iniciais se apresentam nesse estudo. Primeiro, busco descrever a trajetória histórica da expansão da oferta até o aparecimento do fenômeno da redução de alunos na educação básica nos dois países; depois, tento conceituar os procedimentos comumente utilizados no enfrentamento da redução do número de matrículas, como políticas públicas educacionais direcionadas à racionalização econômica. O terceiro objetivo é demonstrar o problema da redução de alunos na educação básica e as estratégias empregadas por cada um dos estados do Nordeste brasileiro, ao final, promovendo análises comparativas, nas quais se buscam exemplos de outras unidades da federação. Tendo em vista que as Cartas Educativas são instrumentos de estudo e definição de diretrizes do reordenamento da rede escolar portuguesa, o quarto objetivo é analisar os processos de reordenamento a partir das Cartas de cinco municípios representativos de cada região portuguesa, pontuando aproximações e conflitos entre as autarquias e o Ministério da Educação, que capitaneia, em âmbito nacional, os processos de reordenamento escolar. Nesses dois últimos objetivos, busco ainda aproximações e conflitos provocados pelos processos de reordenamento nos dois países, tanto no que tange as relações entre os ministérios da educação e os entes locais, quanto no que diz respeito às reações dos setores sociais afetados. O quinto objetivo refere-se à compatibilização das experiências dos dois países à luz das suas conjunturas históricas, sociais e educacionais, identificando similitudes e diferenças nos processos e resultados face à ampliação da escolarização e à melhoria da qualidade do ensino para suas populações. O sexto objetivo é identificar a influência dos organismos internacionais nos sistemas educativos, particularizando os reordenamentos das redes escolares como políticas de racionalização dos recursos públicos aplicados na educação. Nessa direção, cotejo aspectos das experiências nacionais que possam ser intercambiáveis, na perspectiva de contribuir para o aperfeiçoamento de políticas educacionais participativas, democratizantes e inclusivas.

## JUSTIFICATIVA

O artigo *Estudos Comparados sobre a Escola: Portugal e Brasil (Séculos XIX e XX)*, de Nóvoa e Catani (2000), informa sobre os eixos das pesquisas acerca das realidades histórico-educacionais dos dois países, e relaciona alguns produtos do trabalho desenvolvido

até o início do ano 2000. Dez anos depois, uma publicação reuniu parte dessa produção no livro *Educação Comparada: rotas de além-mar*, organizado por Donaldo Bello de Souza e Silvia Alicia Martinez, 2009.

A publicação reúne vinte e sete autores e trata da Educação Comparada como área de conhecimento com referencial teórico e metodológico próprios, a partir dos textos de Antônio Nóvoa, Jürgen Schriewer, Ana Isabel Madeira, Antônio Gomes Ferreira e Donaldo Bello de Souza e Silvia Alicia Martinez. A segunda parte traz reflexões sobre a história da educação em perspectiva comparada entre Brasil e Portugal, evidenciando o conhecimento pedagógico através de manuais do Brasil e de Portugal no século XIX, além dos sentidos da profissão docente. A terceira parte aborda temas atuais nas áreas da educação superior, educação de jovens e adultos, educação especial, ensino à distância e formação de professores nos dois países. A quarta parte, também dedicada a temas da atualidade, traz textos sobre gestão e avaliação, discutindo a descentralização da educação, a participação e a autonomia escolar.

O texto intitulado *O Estado do conhecimento em educação comparada Brasil-Portugal (1986-2006)*, elaborado pelos seus organizadores, promove um minucioso levantamento que identificou cinquenta estudos no período delimitado, sendo 50% trabalhos publicados em anais de eventos científicos – vinte e cinco, uma dissertação de mestrado, oito teses de doutoramento e oito livros, estes últimos no todo ou em partes. As temáticas desenvolvidas pelos estudos referem-se à educação inclusiva, formação de professores, trabalho e educação, gestão da educação e história da educação.

Num artigo em que discute a produção acadêmica brasileira na área da Educação Comparada, Castro (2013) identificou, no *Banco de Dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes*, setenta teses com foco em Educação Comparada produzidas no período de 2008 a 2011. O comparativo Brasil-Portugal aparece em catorze trabalhos – a maior produção, seguida pelo comparativo entre Brasil e Argentina, com cinco trabalhos. Segundo a autora, o “predomínio Brasil-Portugal está ligado à questão linguística, à promoção de bolsa-sanduíche, e a bolsas de Pós-Doutorado”; como também “a limitação ou falta de conhecimento de línguas estrangeiras” (CASTRO, 2013, p. 227).

Antes disso, uma dissertação de mestrado de 2009 cotejou também nos arquivos da Capes os trabalhos produzidos entre 1987 e 2006. Na área dos estudos comparados em políticas e sistemas educativos, a autora privilegiou as teses e dissertações que fazem análises comparativas internacionais, identificando onze trabalhos. A maioria deles promove comparativos do Brasil com países latino-americanos – uma constatação também feita por

Castro (2013) – e apenas um trabalho se refere a país europeu; no caso um estudo comparativo Brasil-Espanha(GREGÓRIO, 2009, p.77-78).

Seguindo a indicação de Castro (2013), cotejo os trabalhos listados no site da Sociedade Brasileira de Educação Comparada (SBEC)<sup>3</sup>. Dentre as produções de cunho comparativo entre o Brasil e outros países, os estudos comparados entre Brasil e Argentina e Brasil e Portugal são em maior número. No que se refere à comparação Brasil – Portugal, identifiquei um texto já contemplado no levantamento de Souza e Martinez (2009) referente à construção do conhecimento pedagógico em revistas do século XIX. Já os trabalhos *A Institucionalização do Ensino Industrial no Estado Novo Português e no Estado Novo Brasileiro: aproximações e distanciamentos*, de Wania Manso de Almeida, PUC/RJ, 2010; e *Financiamento Público Estudantil do Ensino Superior: análise comparativa Brasil e Portugal*, de Ana Maria Gonçalves de Souza, UFG, 2008, constante no site da SBEC, surgiram após a pesquisa de Souza e Martinez.

Em cotejamento recente nos bancos de teses e dissertações da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisas em Educação – ANPEd e da Capes, encontrei apenas dois estudos comparando Brasil-Portugal: *Redes de Difusão-Recepção do Discurso Educacional: John Dewey, o escolanovismo e a circulação do conhecimento pedagógico Portugal-Brasil*, de Ana Isabel da Câmara Dias Madeira, da Universidade de Lisboa, de 2010, registrado na ANPEd sob o número 6237/GT02, e *A Formação como Tessitura de Intrigas: diálogos entre Brasil e Portugal*, de Inês Ferreira de Souza Bragança, da UERJ/UNESA, de 2010, publicado na ANPEd sob o número 6554/GT08.

Como visto, nenhum dos trabalhos localizados trata do tema do reordenamento de rede escolar. No que toca à produção portuguesa na área específica do nosso interesse, encontrei alguns trabalhos que se aproximam das preocupações e objetos do meu foco; são as pesquisas que tratam das Cartas Educativas, discutindo principalmente os problemas da centralização, descentralização e autonomia.

Com relação às dissertações e teses, identifiquei: *Carta Educativa: contributo para (des)centralização escolar*, de Michael de Pina Batista, da Universidade Católica de Lisboa, de 2001; *O Estudo do Local em Educação: dinâmicas de Paredes de Coura*, uma tese de doutoramento de Fernando Ilídio da Silva, da Universidade do Minho, de 2003; *Cartas Educativas: participação e autonomia dos municípios na educação: um estudo de caso*, uma dissertação de mestrado de Pedro Miguel David dos Santos, da Universidade do Minho, de

---

<sup>3</sup>Disponível no site:<[www.sbec.org.br/educacao\\_comparada](http://www.sbec.org.br/educacao_comparada)>. Acesso em: 10 fev.2014.

2011; *Construção e Desenvolvimento de Políticas Educativas Locais: a carta educativa como instrumento estratégico*, uma tese de mestrado de Anabela de Oliveira Feliciano e Pacheco, defendida junto ao Instituto Politécnico de Lisboa, em 2012. Quanto à artigos, localizamos: *A Carta Educativa Municipal como instrumento estratégico de reorganização da rede educativa: tendências de mudança*, de A.M. Rochette Cordeiro e Helena Arcanjo Martins, um artigo publicado nos Cadernos de Geografia, de 2011-2012; *Carta Educativa: ambiguidades e conflitualidades*, de Édio Martins, publicado na Revista Lusófona de Educação, em 2005 e *O Reordenamento da Rede Escolar no Concelho<sup>4</sup> de Braga*, de Sérgio Rodrigues e Joaquim Machado, publicado no volume 13 da Revista Portuguesa de Investigação Educacional, em 2013 e *As Cartas Educativas em Portugal: conceção, implementação e monitorização*, de Dora Fonseca de Castro e Luís Rothes, publicado na Revista Educação da PUCRS, em 2014.

No âmbito dos estudos que relacionam demografia e educação no Brasil, foram localizados três artigos que agregam o problema da queda da natalidade: *Demografia e Educação no Brasil: as desigualdades regionais*, de Fernanda R. Becker, UFRJ, 2006; *Análise do Dividendo Demográfico na Matrícula Escolar no Brasil: uma abordagem hierárquica e hierárquica-espacial*, de Juliana Lucena Ruas Riani e Eduardo Luís Gonçalves Rios-Neto (2007) e *Identificando Áreas Potenciais para Implantação de Negócios: uma aplicação de demografia de negócios no mercado educacional privado*, de Dimas Alcides Gonçalves, Paulo de Martino Januzzi e Celeste Ainda Sirotheau, de 2006. Especificamente na área de políticas públicas educacionais, há apenas um trabalho disponibilizado na rede mundial de computadores, trata-se do texto intitulado *Medida Educacional de Enturmação: interferências na/da ação pedagógica*, de Ana Paula Duso, da Universidade do Alto Uruguai e das Missões.

No que se refere à problemática do fechamento de escolas no Brasil, localizei alguns textos referentes à nucleação de escolas rurais. As questões da perda da identidade rural frente à cultura urbana são levantadas nesses estudos que se inscrevem na temática da Educação do e no Campo. São exemplos dessa vertente, os textos: *Políticas Educacionais: da escola multisseriada à escola nucleada* (FAGUNDES E MARTINI, 2003); *O Campo vai à Cidade: escola nucleada urbana e o (des)encontro de saberes e práticas educativas* (CAVALCANTE e SILVA, 2000); *Nucleação de Escolas na Região do Canto do Engenho: impactos culturais e educacionais* (FONSECA, 2011); *Educação e Políticas de Fechamento de Escolas do*

---

<sup>4</sup>Em Portugal, o termo *concelho* é usado para designar uma seção administrativa ou parte de um distrito, a exemplo do Concelho do Porto. O termo não pode ser confundido com seu homônimo *conselho*, que significa grupo de pessoas, indicadas ou eleitas, que presta consultoria em variados assuntos, no âmbito público ou privado.

*Campo* (FERREIRA, 2012); *Escolas Municipais Rurais: expansão e nucleação em Patos de Minas – MG 1941/1998* (SANTOS, 2013); *Reorganização Espacial da Oferta Escolar: o fechamento de escolas rurais no Estado do Rio de Janeiro* (CORDEIRO, 2013); *Da Vida das Escolas Rurais Isoladas a uma Escola Isolada da Vida Rural: aprendizagens do processo de nucleação em Santa Rosa de Lima* (BAUMANN, 2013).

Quase todos esses trabalhos ressaltam a contribuição do *Programa Nacional de Transporte Escolar – PNATE* no processo de extinção das pequenas escolas do campo. Estudos específicos sobre o transporte escolar, a exemplo do texto *Transporte Escolar um Benefício ou Inquietação ao Sistema Municipal de Ensino?* (SOUZA e CASTRO, 2009), destacam a estratégia da nucleação como forma gerencial dos municípios no enfrentamento da drástica redução da população estudantil rural nas duas últimas décadas no país.

Ainda que os números das reduções de alunos na educação básica (BR) e ensino básico e secundário (PT) refiram-se aos países, as regiões, aos estados e municípios como um todo, não pretendo vasculhar o problema do reordenamento das redes escolares levando em conta as políticas adotadas no âmbito da educação do e no campo. Antes, vê o fenômeno numa perspectiva global, ainda que considere aspectos do fenômeno migratório campo-cidade.

Certamente que não consegui abarcar toda a produção acadêmica do Brasil e de Portugal, até porque o fenômeno da redução de estudantes na educação básica é muito recente, de modo que as pesquisas no campo educacional e pedagógico ainda são diminutas; em certos enfoques inexistentes. Entretanto, o cotejamento aqui registrado me permite crer que o reordenamento das redes escolares do Brasil e de Portugal é um objeto novo, pioneiro, ainda a ser explorado.

Então, esta pesquisa justifica-se, quer pela insuficiência de estudos sobre reordenamento de rede escolar face à redução de alunos na educação básica no Brasil, quer pela ausência de trabalhos comparativos entre Brasil e Portugal neste tema. Justifica-se também pela contribuição que poderá prestar aos gestores públicos do meu país e do meu estado na definição de políticas educacionais que levem em conta a articulação entre os entes federados, a participação das comunidades e a otimização dos recursos públicos na produção de resultados que incidam na garantia do direito dos cidadãos a uma educação inclusiva e de melhor qualidade. Afinal, economizar recursos, ampliando as oportunidades educacionais e melhorando a qualidade do ensino é o grande desafio posto aos gestores públicos em tempos de crise econômica e redução dos investimentos sociais.

## METODOLOGIA E FONTES

E certo afirmar que a queda nas taxas de natalidade, que diminuem a cada ciclo reprodutivo as populações jovens dos países, é determinante nos processos de reordenamento de redes escolares públicas. Nas nações europeias, a redução da população vem se dando desde os anos 1960, de modo que a maioria dos países já acomodou sua rede escolar às novas reconfigurações urbanas e rurais, apoiada em estudos demográficos e fundamentada no princípio da racionalidade técnica e econômica.

Os casos de Portugal e do Brasil, embora guardem inúmeras especificidades, são relativamente novos. O país luso, onde a gestão educacional é centralizada no Ministério da Educação e suas diretorias regionais, vem conduzindo seu processo de reordenamento amparado em estudos demográficos e mediante um aparato legislativo e normativo que convoca a participação das municipalidades através da elaboração das Cartas Educativas. Mesmo assim, o processo do reordenamento português comporta conflitos entre autarquias e órgãos gestores centrais, resistência de professores e suas entidades representativas, assim como de pais e setores das comunidades afetadas.

No Brasil, cujo modelo federativo contempla graus de autonomia aos municípios e estados bem superiores a Portugal, as ações de reordenamento são prerrogativas dos gestores federados. Não há, de fato, uma política nacional de reorganização da rede pública de ensino, mas sim induções do Ministério da Educação – MEC na perspectiva de que estados e municípios assumam os processos, com todos os problemas e desafios que lhes permeiam. No *Plano Nacional de Educação* de 2001, documento elaborado com a participação de setores educacionais organizados, há uma recomendação de reordenamento de rede escolar, como forma de ampliar a oferta de ensino médio, de responsabilidade dos estados.

Entretanto, antes disso, alguns entes federados vinham tomando iniciativas na reorganização dos seus parques escolares, suscitando protestos das comunidades escolares e intervenções de organismos de garantia de direitos, como os ministérios públicos estaduais. São processos que vem ocorrendo ao sabor dos governantes de plantão, quase sempre sem um aparato legal que lhes confirmem o estatuto de política pública de Estado, sem a sustentação técnico-científica dos estudos demográficos, nem o envolvimento das comunidades afetadas; quase sempre sem ampla divulgação dos objetivos, procedimentos e resultados.

A pesquisa toma os dois países como unidades de análise, o que, na perspectiva da Educação Comparada, é válido e legítimo, pois a unidade política superior de cada país é o seu governo, tradicionalmente reconhecido como entidade de governança internacional.

Entretanto, como alerta Manzon (2010, p.136), os sistemas escolares nacionais existem dentro de contextos de relações de poder desiguais entre as nações, assim como sofrem influências das variações regionais intranacionais que, muitas vezes, são até maiores que entre distintos países.

Conforme sinalizam Schriewer (1990), Garrido (1997) e Pereyra (1990), é preciso aprofundar os estudos teóricos da Educação Comparada, caso se queira entender, explicar, os fenômenos do reordenamento das redes escolares. Nessa direção, algumas questões se impõem a tal aprofundamento, dando conta dos desafios que ainda há pela frente, se não se quer fazer uma comparação positivista, com caráter meramente utilitário do ponto de vista das políticas públicas.

A consideração da educação escolar do Brasil e de Portugal como sistemas de ensino impõe identificá-los por critérios espaciais e funcionais, como apontam Bray e Kai, uma vez que se definem geograficamente por ocuparem determinado território, e funcionalmente pela autoridade administrativa que os mantém e/ou regulamenta. Na educação básica, ambos os sistemas contam com a presença majoritária da escola pública, embora admitam o funcionamento de instituições privadas sob sua regulamentação e supervisão. Nessa perspectiva, a pesquisa sobre o reordenamento das redes escolares estará atenta às reflexões desses autores que reconhecem que focar sistemas não é um trabalho simples, mas pode ser proveitoso e instrutivo (BRAY; KAY, 2010, p.183).

Outro importante contributo a esta pesquisa é o texto de Yang Rui sobre a comparação de políticas. Embora meu estudo se pautar muito em documentos e estatísticas produzidas pelos dois governos, faz-se necessário prestar atenção, como recomenda Rui, nos dados, pois, muitas vezes, eles não oferecem garantia de exatidão e ignoram as dimensões humanas e culturais, assim como as variações regionais das suas respectivas sociedades. Quanto aos documentos, estarei alerta à necessidade de compará-los com as práticas efetivadas, já que o documento escrito, quase sempre manifesta intenções dos governos e não a concretude do que foi realizado (RUI, 2010, p.318-319).

Tendo em vista que essas políticas foram empreendidas nas últimas décadas, há que se investigar a influência dos organismos internacionais nos seus direcionamentos, assim como pontuar como cada um dos países, nas suas especificidades culturais, sociais e econômicas, absorveu essas orientações. Isto porque, estamos convencidos de que, apesar desses organismos estabelecerem leis gerais para guiar a ação reformadora dos países, a historicidade de cada um deles explica os diferentes modos de apropriação, tal como apontam Marcondes (2005), Pereyra (1990) e Nóvoa e Catani (2000).

Do mesmo modo, será necessário identificar as similitudes dos processos de reordenamento face à cultura internacionalizada da globalização que, como argumenta Nogueira (1994), exerce intensa influência na formação da consciência social dos sujeitos, mundializando padrões e valores socioculturais, especialmente o modo verticalizado e hierárquico como esses processos ocorrem com prevalência dos centros dominantes. Aliada a consideração da dimensão histórica de cada nação, Jürgen Schriewer (1990) reconhece a necessidade da análise das redes de interdependência transnacionais como facilitadoras de um melhor entendimento dos processos de globalização educativa.

Marcondes chama a atenção para o fato de que comparar sistemas educativos diferentes pressupõe ter em conta as diversidades e as disparidades existentes no interior de uma mesma unidade territorial, pois as relações com as especificidades de cada região, estado ou cidade produzem efeitos diferentes. Sendo assim, estados brasileiros e municípios do Brasil e de Portugal apresentam particularidades, seja pela sua extensão territorial, seja pelos contingentes populacionais que abrigam; aspectos que se refletem nos seus contextos educativos, tanto na redução do número de alunos matriculados, quanto nas políticas adotadas para o enfrentamento dessa diminuição.

Convém ressaltar que esta escolha não se dá pela correspondência entre número de alunos das respectivas redes; até porque a configuração territorial e populacional dos dois países é extremamente desigual: Portugal ocupa uma área de pouco mais de 90 mil km<sup>2</sup> com cerca de 11 milhões de habitantes, enquanto que o Brasil tem um território de mais de 8,5 milhões km<sup>2</sup> com mais de 200 milhões de pessoas atualmente. Sendo assim, seus contingentes escolares da educação básica também são muito díspares: em 2010, o Brasil tinha uma matrícula total de 50.545.050 estudantes, em 192.676 estabelecimentos; já o país luso, 1.841.596 alunos, em 10.311 escolas. Então, o que me interessa são os processos em curso, naquilo que eles podem revelar de atendimento às prerrogativas da racionalização, levando-se em conta o jogo de forças políticas de cada lugar e as necessidades educacionais da população.

Por isso, será preciso contextualizar e problematizar os sujeitos envolvidos nesses processos, uma vez que, como políticas públicas, os reordenamentos são capitaneados pelos dirigentes públicos, mas se realizam contando com a influência dos homens comuns (comunidades, professores, alunos) que se posicionam de diferentes modos, como observam Nóvoa e Catani (2000).

Considerando os reordenamentos de rede escolar enquanto políticas públicas voltadas para a racionalização técnica e econômica no campo educacional, situados em duas

sociedades de classes, esta pesquisa agrega as reflexões de Max Weber (1984, 2006) em torno do conceito de ‘*racionalização*’ e do papel do Estado no ocidente capitalista. No âmbito das políticas públicas, as teorizações de autores como Souza (2006), Deitos (2010) e Farenzena (2011) são tomadas na caracterização desses processos como políticas públicas no campo educacional.

Claro está que existem problemáticas educativas comuns aos diversos países pela emergência de um sistema mundial ao nível econômico, como também no nível da cultura e da educação (MARCONDES, 2005). Como foi visto, os processos de reordenamento ocorrem em diversas nações, e isto sugere que a reflexão sobre o problema não pode encerrar-se no interior das fronteiras de um país.

García Garrido (1997), ao tratar da comparação no contexto da globalização e suas análises sobre os nacionalismos, nos alerta sobre os cuidados que se deve ter com as posições do Brasil e de Portugal no cenário mundial; isto requer uma contextualização do país luso na União Europeia, assim como do Brasil na América Latina. Esse autor (p.63) argumenta que a transferência de políticas de um país a outro é frequente, especialmente pela via dos acordos mediados por organismos internacionais. Sendo assim, é importante analisar a influência/intervenção de organismos internacionais e intragovernamentais, tais como a Organização das Nações Unidas – ONU, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – Unesco, o Fundo Monetário Internacional – FMI, o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, Mercado Comum do Sul – MERCOSUL que incrementaram, nas últimas décadas, a internacionalização das questões educativas.

Nessa perspectiva, o conceito de apropriação de políticas (RUI, 2010, p.309) deve ser levado em conta, uma vez que as relações geopolíticas e as implicações da intensificação do processo de globalização interferem no modo como cada país se apropria e concretiza os pressupostos da racionalização presentes nas orientações dessas instituições. Em complemento, Schriewer (1990) recomenda considerar no processo de interdependências transnacionais as dimensões históricas dos países, assim como a mediação dos grupos sociais na apropriação e *indigenização*<sup>5</sup> dos processos culturais.

Para Schriewer(1995), a circulação de especialistas e modelos educativos entre os países não se processa num simples esquema de importação e aplicação, mas sim através de

---

<sup>5</sup> O termo “indigenização” foi empregado pelo antropólogo MarschallSahlins referindo-se a maneira como os povos indígenas vêm elaborando culturalmente tudo aquilo que lhes foi infligido e como vêm tentando incorporar o sistema mundial ao seu próprio sistema de mundo (Sahlins, 1997, p. 52).

adaptações e reinterpretações de acordo com os interesses de quem as recebe, o que implica escolhas e ressignificações, pois há um processo seletivo de incorporação e transformação dos modelos internacionais. É o que o autor entende por *indigenização*, quando trata das teorias que destacam a natureza não linear e contingente dos processos de globalização e do impacto provocado nesses processos por potenciais geradores de desvios.

Dessa forma, a investigação desenvolvida nesta tese reafirma o compromisso de encarar as semelhanças e diferenças como instrumentos de problematização, de inquirição, de conhecimento de uma e de outra realidade nacional, evitando classificações evolutivas ou civilizatórias, mas sem rejeitar aprendizados intercambiáveis. Antes, quer promover uma estratégia metodológica relacional (SCHRIEWER, 1990; GARRIDO, 1997; PEREYRA, MARCONDES, 2005) que permita intercruciar pressupostos da racionalidade técnica e econômica presente nos dois processos de reordenamento com premissas discursivas de participação e de qualidade da/na educação.

Seguindo as orientações de Marcondes (2005), hei de verificar as diversidades e disparidades existentes no interior de uma mesma unidade territorial tanto em Portugal quanto no Brasil: os estados nordestinos e os municípios portugueses nos contextos nacionais, com suas diferenças geográficas referentes à localização e acesso físico, assim como as relações das ofertas educativas com as necessidades dos usuários.

Nessa perspectiva, o presente estudo considera, com Nóvoa e Catani (2000), a Educação Comparada um meio de compreender o outro, se revelando uma “história de sentidos e não um arranjo sistematizado dos fatos: os sentidos que as diferentes comunidades dão às suas ações e que lhes permite construir e reconstruir o mundo”.

Esta investigação privilegia a fonte jornalística, documental e bibliográfica, uma parte dela localizada através das novas tecnologias da informação, a internet, onde inúmeros jornais em circulação no mundo, assim como alguns livros e muitas revistas, dissertações e teses estão disponíveis. Os documentos oficiais referentes a legislação do ensino, quadros estatísticos e relatórios, inclusive os produzidos por institutos de pesquisa e instituições internacionais, se encontram, de igual modo, disponíveis na forma digital nos sites eletrônicos dos ministérios da educação e das secretarias e órgãos estaduais e municipais, tanto do Brasil quanto de Portugal.

No que se refere aos números da educação portuguesa, trabalhei prioritariamente com as estatísticas produzidas pelo Instituto Nacional de Estatística – INE/GEPE – Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação, com destaque para a publicação *50 Anos de Estatísticas da Educação*, de 2009, que, nos seus três volumes, expõe os números relativos

aos anos de 1960 a 2007/2008 (PORTUGAL, 2009). Os números mais atuais foram recolhidos junto às publicações anuais da Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciências – DGEEC, sendo a *Educação em Números – Geral*, publicada em 2015, e as demais, relativas às cinco regiões portuguesas, publicadas em 2014 (PORTUGAL, 2014).

Quanto à educação brasileira, trabalhei com os números disponíveis no site do Ministério da Educação/Instituto de Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira – INEP. O sistema de consulta à matrícula do Censo Escolar, disponível no portal do INEP, apresenta números relativos a cada estado e a cada município de 1997 a 2014 (BRASIL, 2016), o que nos permitiu caracterizar a redução de alunos nos estados nordestinos. O INEP também produz resumos técnicos do Censo Escolar com números a partir de 2007 (BRASIL, 2016). Os *Anuários Brasileiros da Educação Básica* produzidos pelo Movimento Todos pela Educação em conjunto com a Editora Moderna, particularmente as publicações mais recentes, também me serviram de fonte, assim como as séries estatísticas relativas à evolução da população e da educação, disponíveis no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Utilizei ainda a fonte jornalística, por meio de notícias e reportagens em jornais impressos, mas, principalmente os veiculados na internet, notadamente no que se refere aos processos de reordenamento em estados e municípios e suas repercussões junto à categoria docente e a estudantes e comunidades. A respeito do uso dessa fonte, inúmeros pesquisadores alertam sobre os seus cuidados, a exemplo de Elmir (2012, p.82), para quem a consulta a um periódico não pode ser feita sem uma criteriosa análise, pois não se deve encarar seu conteúdo de maneira isolada, sendo necessário o contraponto com outras fontes. Nessa direção, procurei, quase sempre, confrontar notícias em diferentes jornais e, principalmente com páginas virtuais de sindicatos e outras organizações da sociedade civil e de órgãos oficiais.

É interessante registrar que o governo português disponibiliza na internet um enorme acervo de documentos, com leis, decretos, despachos, estatísticas, pronunciamentos oficiais, listagens de escolas a serem agrupadas ou fechadas, protocolos, Cartas Educativas, planos municipais de educação, manuais. Além disso, quase todos os agrupamentos de escolas ou escolas desagrupadas têm sites na internet, onde também divulgam seus regulamentos, planos, projetos, pautas e atas de reuniões, orientações, comunicados, planos de melhoria da gestão e do ensino, relatórios de rendimento escolar e níveis de aprendizagem dos alunos, planos de aplicação de recursos e relatórios de prestação de contas, nomes dos professores com turmas e disciplinas, horários de funcionamento, listagem de materiais didáticos, fardamento, cardápios da alimentação escolar, espaço reservado aos professores e funcionários com *intranet*

hospedada na plataforma *Moodle*, e espaço aberto de comunicação com os pais e qualquer outra pessoa<sup>6</sup>.

Em menor medida, o governo brasileiro e os governos estaduais e municipais também divulgam na internet suas produções e iniciativas, tais como: legislação do ensino; planos nacionais, estaduais e municipais de educação; relatórios das conferências nacionais, parâmetros e diretrizes curriculares e outras normativas e orientações. O Conselho Nacional de Educação e a maioria dos conselhos estaduais disponibilizam suas resoluções, pareceres e outros documentos. Entretanto, somente em alguns poucos estados, as unidades escolares públicas exibem sites ou *homepage* na internet; as que têm, como é o caso das escolas públicas estaduais do Paraná, registram poucas informações, se compararmos com as escolas portuguesas.

Em síntese, além da bibliografia consubstanciada em livros e artigos em periódicos, foram essas as fontes consultadas neste trabalho. Portanto, houve um acervo muito farto, que resultou num grande esforço de organização e cotejamento para a configuração e o trato do objeto.

Por um lado, realizei uma pesquisa quantitativa, posto que cotejei dados estatísticos oficiais para a elaboração de tabelas e gráficos relativos à redução de alunos nos países, regiões e estados, no caso do Brasil; e por outro, qualitativa, posto que tenta perscrutar os discursos que fundamentam as diretrizes e ações das políticas reordenativas, além das percepções que delas têm os agentes educativos.

De acordo com alguns autores, a oposição entre pesquisa quantitativa e qualitativa vem sendo superada, crescendo entre os investigadores, principalmente das ciências sociais, os métodos mistos. Creswell alega que

a situação hoje é menos quantitativa versus qualitativa e mais sobre como as práticas de pesquisa se posicionam em algum lugar em uma linha contínua entre as duas. O melhor que podemos dizer é que estudos tendem a ser mais quantitativos ou qualitativos em sua natureza (2007, p.22).

Nessa mesma direção, Denzi e Lincoln entendem a pesquisa qualitativa como um conjunto de atividades interpretativas que se serve de estudo e coleta de vários materiais empíricos, não privilegiando, portanto, nenhuma prática metodológica em relação à outra. Para elas, a pesquisa qualitativa é definida inicialmente como “uma atividade situada que

---

<sup>6</sup>O Agrupamento de Escolas Alexandre Herculano, da cidade do Porto, é um exemplo do que informamos. Consultar: <<http://www.aealexandreherculano.pt/>>

localiza o observador no mundo”. (2006, p.17). Na sequência, Creswell reafirma a propriedade dos métodos mistos nas ciências humanas, sublinhando que “os investigadores usam tanto dados quantitativos como qualitativos porque trabalham para oferecer um melhor entendimento de um problema de pesquisa” (2007, p.29).

Esta tese é composta por seis capítulos. No primeiro, apresento uma sinopse histórica da expansão da oferta de educação escolar pública à redução de alunos no Brasil e em Portugal, demonstrando o percurso histórico da oferta do ensino elementar e básico, o estabelecimento da sua obrigatoriedade e da sua universalização, chegando até o fenômeno da redução de alunos.

O segundo capítulo trata dos procedimentos de reordenamento de rede escolar praticados nos dois países, conceituando *turma*, *enturmação*, *reenturmação*, *nucleação*, *agrupamento*, *municipalização*, *estadualização* e *compartilhamento*, caracterizando essas ações como políticas públicas que visam à racionalização técnica e econômica no campo educacional, no sentido que lhe atribui Max Weber.

O terceiro capítulo traz quadros estatísticos que mostram a redução de alunos na educação Básica brasileira, particularizando os estados e alguns municípios da região Nordeste. Descrevemos as iniciativas dos governos no enfrentamento do problema, as reações do movimento sindical docente e das comunidades afetadas, algumas mediante a recorrência aos conselhos de educação e ministérios públicos. Ao final, procedemos a um cotejamento das ações, identificando semelhanças e diferenças, com comparativos que se estendem a realidades de entes federados de outras regiões do país.

O quarto capítulo trata do reordenamento da rede escolar de Portugal, destacando as Cartas Educativas, uma vez que são os instrumentos de estudo e definição das diretrizes do reordenamento das redes escolares situadas nos municípios portugueses. Para tanto, tomamos um documento de cinco municípios representativos de cada uma das regiões, numa escolha também pautada na dimensão populacional. Assim, temos o pequeno município de Borba, no Alentejo; Portimão, no Algarve; Viseu, no Centro, Porto no norte e o município-capital Lisboa, na região de Lisboa. Mostro sucintamente o conteúdo das Cartas, privilegiando dados e informações sobre o reordenamento projetado, os resultados e as aproximações e conflitos entre as autarquias e o Ministério da Educação, que capitaneia em âmbito nacional os processos de reordenamento escolar.

O quinto capítulo procede a uma compatibilização das experiências de reordenamentos das redes escolares face aos modelos de organização dos Estados Nacionais, às relações entre esses e a sociedade civil organizada, aos sistemas de ensino privado, às políticas de

assistência ao aluno e de pessoal, e ao patrimônio escolar edificado que discorre sobre a infraestrutura dos parques escolares e o destino das escolas extintas.

O sexto e último capítulo promove uma síntese dos avanços da escolarização e da melhoria da qualidade do ensino nos dois países, pontuando algumas contribuições teóricas sobre a internacionalização das políticas educacionais. A partir dessas contribuições, busca-se identificar a influência dos organismos internacionais nas políticas educacionais, notadamente nos processos de reordenamento das redes escolares. Assim, retoma-se o problema da pesquisa à luz dos aportes teóricos da Educação Comparada, discutindo aspectos da racionalização no contexto do neoliberalismo em escala mundial, cotejando aspectos das experiências nacionais que possam ser intercambiáveis na perspectiva de contribuir para o aperfeiçoamento de políticas educacionais participativas, democratizantes e inclusivas.

Entendendo que os últimos dois capítulos já esboçam várias conclusões, principalmente na perspectiva das comparações e análises dos sistemas educativos e dos processos de reordenamento das redes escolares no Brasil e em Portugal, apresento, ao final, algumas outras conclusões que julgo interessantes como contribuição aos estudos comparados que possibilitam a circulação de ideias e experiências intercambiáveis entre países. Consciente das limitações desta tese, apresento alguns temas que poderão suscitar importantes pesquisas sobre reordenamentos de redes escolares em Portugal, no Brasil e em outros países, tanto na perspectiva interna, nacional, quanto no âmbito dos estudos comparativos internacionais.

## 1 DA OBRIGATORIEDADE À UNIVERSALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL E EM PORTUGAL: conquistas e desafios

A primeira etapa da educação escolar desenvolvida com crianças a partir dos 6 ou 7 anos tem recebido, ao longo da história ocidental, diferentes denominações: ensino elementar, ensino primário, educação primária, instrução primária, instrução elementar.

Atualmente, o Brasil oferta à sua população o denominado *ensino fundamental*, que juntou o antigo ensino primário com o ginásial em nove anos de escolarização; já Portugal promove o *ensino básico*, dividido em três ciclos, também com nove anos de estudos; ambos os países universalizaram essa etapa da escolarização, uma vez que quase todas as crianças de 6 a 14 anos a frequentam.

Desse modo, se infere que a redução de alunos na Educação Básica do Brasil e de Portugal ocorreu depois de um longo processo de ampliação da oferta pública gratuita, do estabelecimento legal da obrigatoriedade e da conquista da universalização daquilo que cada nação, em determinada época, considerou ser a educação formal mínima e necessária às suas populações.

Este capítulo traz uma sinopse deste percurso histórico a partir da instalação das repúblicas brasileira e portuguesa até o início do processo de redução de alunos na escolarização anterior à educação superior.

### 1.1 ENSINO ELEMENTAR NAS PRIMEIRAS REPÚBLICAS BRASILEIRA E PORTUGUESA

Em Portugal e suas colônias, o ensino elementar tem origem nas aulas de ler, escrever e contar, que estavam a cargo das ordens religiosas, notadamente dos jesuítas, que tinham um plano curricular único para todas as suas escolas. Com a expulsão da Ordem, pelo Marques de Pombal, em 1759, iniciou-se a estatização do ensino, mediante a criação das *aulas régias*. Essas aulas que darão origem ao *ensino primário*, no século XIX; sua obrigatoriedade, embora tentada pelos sucessivos regimes políticos desde a I República Portuguesa (1910), somente foi efetivada naquele país a partir da Ditadura do Estado Novo (1933).

No Brasil, a Constituição Imperial de 1824 faz referência à instrução como um direito dos cidadãos, mas não colocava a obrigatoriedade escolar, que somente ocorreu na letra de algumas constituições estaduais, como veremos a seguir.

Passarei, então, a discorrer sobre os percursos da ampliação da oferta até a obrigatoriedade do Ensino Elementar no Brasil e em Portugal, informando sobre os dispositivos legais que estabeleceram sua obrigatoriedade, os problemas do percurso e a alguns números do seu efetivo atendimento à população.

### 1.1.1 Ensino Elementar na Primeira República Brasileira

A República brasileira foi proclamada em 1889, um ano após a abolição da escravidão. A primeira Constituição republicana, de 1891, influenciada pelas ideias positivistas, separou o Estado da Igreja e instaurou o governo representativo, presidencial e federativo que dava autonomia aos estados. Estabeleceu a laicidade do ensino e, fiel aos princípios da descentralização, manteve a responsabilidade dos estados e municípios com o ensino elementar, de modo que os problemas da obrigatoriedade e da gratuidade ficaram sob a jurisdição dos entes federados. Somente os estados de São Paulo, Santa Catarina, Mato Grosso e Minas Gerais apontaram em suas constituições a obrigatoriedade do ensino primário. (HORTA, 1998).

A herança educacional do Império no Brasil impunha enormes desafios à República: todos os alunos de todos os níveis de ensino, juntos, representavam apenas 2% dos 9 milhões de habitantes em 1878; havia 5.661 escolas primárias com 175.714 alunos; a capital da Corte, com 330 mil pessoas livres e 70 mil escravos, tinha 95 escolas públicas e 116 particulares que contavam com 12 mil alunos, o que representava 5% dos habitantes livres. Em 1870, o índice de analfabetismo no país chegava a 78% entre a população de 15 anos e mais (WEREBE, 1994, p.37).

O ensino elementar durante a Primeira República brasileira teve sua matrícula triplicada entre 1889 e 1932: em cada mil habitantes, 18 pessoas estavam na escola primária em 1889; em 1932, esse número avança para 54 em cada mil. Um dos grandes feitos de que se vangloriavam os republicanos brasileiros foi a instalação dos Grupos Escolares, a partir de 1895, quando foi inaugurado o de São Paulo. Conforme Faria Filho (2003, p.147), os grupos foram concebidos e construídos como verdadeiros templos do saber, pondo em circulação aquele que viria ser o modelo definitivo da educação primária: o das escolas seriadas. Assim, os grupos escolares serviam para mostrar à própria República o rompimento com o passado imperial e o novo projeto educativo dos republicanos.

Bomeny (2001, p.19) registra o crescimento da rede privada que se firmou com a República. Em 1932, ela respondia por 18,4% das matrículas no ensino elementar, e a rede de

escolas católicas sobressaia-se com escolas confessionais de prestígio, mantendo e consolidando a tradição de ensino religioso que disputará seu lugar no sistema educacional privado ao longo de várias décadas da República brasileira. Nesse percentual, não se pode desprezar o crescimento verificado no número de escolas protestantes que tem sua liberdade de credo e de iniciativa educacional garantida pela República, nem as iniciativas operárias, com suas escolas de orientação anarquista, mesmo circunscritas aos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo (JOMINI, 1990, p.116-125).

No Brasil, o primeiro jardim de infância público surgiu em 1896, como uma escola anexa à Escola Normal Caetano de Campos, na cidade de São Paulo; mas será no século seguinte que os jardins públicos estaduais e municipais começam a se espalhar pelo país (KUHLMANN JR., 2003, p.477).

De acordo com Ribeiro (1987, p.77), cerca de 2/3 da população escolar continuava fora da escola engrossando o contingente de analfabetos; dos 18 milhões de habitantes em 1900, a população passou para pouco mais de 30 milhões, em 1920. Desse modo, o esforço empreendido na expansão da escolarização elementar não acompanhou o significativo crescimento populacional: o analfabetismo continuava quase o mesmo do início da República, em torno de 75%, 20 anos depois.

Analisando a atuação dos reformadores republicanos dos anos 1920 no Brasil, Monarcha (2009, p.124) diz que as aspirações de obrigatoriedade escolar, a escola única como dever do Estado e a laicização do ensino feriam a lógica da doutrina liberal, sendo interpretadas pelos adversários como esboço de socialismo ou criptocomunismo. Para grande parte dos reformadores sociais, a cura da Nação dar-se-ia pela ciência e pela instrução; pela educação moderna, com seu ideal social capaz de associar indivíduo a coletividade, persuadindo-o a tomar como objeto de respeito e devoção a própria sociedade.

### 1.1.2 Ensino Elementar na República Portuguesa

A República Portuguesa foi implantada em 5 de outubro de 1910, quando o país tinha 75% da sua população analfabeta. Urgia, então, servir-se da educação para alimentar as massas dos ideais republicanos, sedimentando e consolidando o novo regime. A Constituição de 1911 estabeleceu o ensino primário elementar como gratuito e obrigatório (art. 3º); este, com três anos, seguido do primário complementar (dois anos) e primário superior (três anos).

Em 1919, uma reforma reorganizou a instrução primária, alargando a obrigatoriedade para 5 anos, abrangendo o primário elementar e o primário complementar, para crianças de 7

a 12 anos de idade; as classes superiores, com 3 anos de duração, ficaram destinada aos adolescentes de 12 a 15 anos. Essa reforma descentralizou o ensino primário, entregando-o à administração dos municípios, investindo na inspeção central com o aumento do número de inspetores: de 1910 a 1919, os inspetores passam de 43 para 87 funcionários. Também promoveu aumentos salariais para os professores e criou três escolas normais em Lisboa, no Porto e em Coimbra.

Segundo Candeias e Simões (1999, p.170), de 1900 a 1930, entre a população de 7 anos e mais, os índices de alfabetização cresceram de 26% para 38% - embora esse crescimento já viesse ocorrendo nos últimos anos do Império, quando Portugal saiu de 15% de alfabetizados em 1850 para 25% em 1900. Vale ressaltar, no entanto, que, nas últimas décadas do Império, o crescimento populacional foi muito pequeno: de 4.699.084 em 1878, passou para 4.921.708 habitantes em 1890 (pouco mais de 222 mil pessoas – 4%); o mesmo ocorreu nos primeiros anos do século XX, quando a população portuguesa passou de 5.423.133 em 1900 para 6.080.429 em 1930 (cerca de 650 mil pessoas – 12%).

O balanço das quase duas décadas da República Portuguesa resultou num saldo positivo para o ensino elementar; o número de freguesias desprovidas de escolas primárias diminuiu substancialmente: em 1926, eram 345, quando, em 1911, eram 702. Assim, o número de escolas e das matrículas elevou-se: de 1.105 escolas em 1910 para 6.657 em 1926; e de 95.500 alunos para 367.330 em 1926. A taxa de analfabetismo caiu de 76,1% para 70,5% em 1920.

Stoer (1982, p.25) faz uma interessante reflexão sobre a I República Portuguesa, alegando inicialmente que “a democracia e o socialismo articulavam-se com a educação, a primeira de uma forma declarada, o segundo apenas hesitantemente”. Avalia que naquele período teve lugar um grande incremento da reforma do ensino português que, inclusive, preparou em grande parte o caminho para as futuras reformas. A descentralização era um dos principais objetivos da Reforma de 1911, embora tenha retornado à centralização em 1918.

Na avaliação do estudioso, os republicanos promoveram aumento salarial para os professores, pois os concebiam “como uma força capaz de realizar a mudança social suplantando, ou pelo menos rivalizando com a tradicional liderança dos padres nas pequenas comunidades”. Os republicanos, reconhece Stoer, também se esforçaram na expansão da instrução primária aos meios rurais, favorecendo a extensão das oportunidades educacionais as camadas cada vez mais vastas da população.

A República portuguesa tentou por em prática a Educação Infantil, já preconizada em legislações do Império, com as classes de 4 a 7 anos. Entretanto, a iniciativa, tomada em

1919, não pode ir adiante, devido às instabilidades da República, derrubada 1926; apenas duas escolas foram criadas em Lisboa; ambas transformadas em escolas de ensino médio pela Ditadura Salazarista.

Não encontrei fontes sobre a criação de escolas primárias por anarquistas em Portugal, cuja presença, a partir de 1886, foi diminuta. Entretanto, a Escola nº 1 de Lisboa, criada em 1905 pela Sociedade Promotora de Asilos, Creches e Escolas, uma agremiação de inspiração maçônica, foi uma experiência que conjugou princípios da Escola Nova com a tradição educativa socialista e libertária, com educação integral, trabalhos manuais, artes, excursões pedagógicas e estímulo ao autogoverno dos alunos (PINTASSILGO, 2011, p.14). Os protestantes começam a se estabelecer a partir de 1864, por meio da Sociedade Bíblica Britânica Estrangeira – SBBE, e criam algumas poucas escolas que, no meado do século seguinte, começam a desaparecer por conta da expansão da rede estatal de escolas.

Martins (2008, p.19) informa que no início do século XX havia em Portugal 4.665 escolas primárias oficiais com 176.649 alunos matriculados, e 1.600 particulares com 51.599 alunos. Com um fraco investimento público na educação, as iniciativas oficiais de alfabetização e de lideranças da sociedade civil fizeram com que o país não acompanhasse a evolução dos outros países europeus. “A instrução no país viveu até a República da caridade e do filantropismo burguês, pois ambos nutriram asilos, escolas, assistência escolar, etc.” – afirma o estudioso.

Na avaliação de Martins (2008 p.21), ao fim de República, o grande flagelo social continuava sendo o analfabetismo que não baixou como desejaram seus governantes, pois, a média de analfabetos, em 1930, rondava os 70% da população. A rede escolar também não aumentou, ficando em 6.657 escolas oficiais de ensino primário, em 1926 e, apesar do aumento de matrículas, a frequência escolar continuava baixa e os edifícios escolares funcionavam em condições muito precárias. A alta seletividade do sistema era outro grave entrave na evolução da educação portuguesa, pois de 1864 a 1930, somente 4,5% dos escolares conseguiam chegar aos exames preparatórios para o ensino completar ou secundário.

Com populações eminentemente agrícolas, as constatações de Pintassilgo para o quadro português valem igualmente para o Brasil. Amparado em alguns autores, Pintassilgo alerta de que a incapacidade para ler e escrever não era sentida como um problema pelo povo português por não o incapacitar para a vida e para o trabalho; pelo contrário, para as comunidades, que recorriam as suas crianças como mão-de-obra nas pequenas propriedades familiares, abdicar de mais instrumentos de trabalho significava uma imposição destrutiva,

uma violência inútil. Acresce-se ao caso brasileiro o fato da abolição da escravatura vir quase junto com a República, quando a população negra, quase toda analfabeta, foi abandonada à própria sorte.

## 1.2 EXPANSÃO DO ATENDIMENTO DO ENSINO ELEMENTAR NO BRASIL E EM PORTUGAL (1930-1985)

### 1.2.1 Expansão do Ensino Elementar no Brasil (1931-1964)

A Constituição Brasileira de 1934 foi imbuída de princípios sociais-democratas e referenciada no Manifesto dos Pioneiros de 1932, que defendia a progressiva gratuidade e obrigatoriedade da educação escolar até os 18 anos. Estabelece um capítulo próprio à educação, que prevê a elaboração de um Plano Nacional de Educação que contemple, entre outros direitos, o ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória, extensivo aos adultos (artigo 150, parágrafo único “a”).

Segundo Flach (2011, p.289), essa Carta previu a gratuidade e a frequência compulsória, todavia não estabeleceu a oferta obrigatória, de modo que o poder público não se viu obrigado a envidar esforços para que a população tivesse real acesso à escola elementar. Somado a isso, previu a limitação da matrícula à capacidade didática do estabelecimento, além da seleção por meio de provas de inteligência e aproveitamento (artigo 150, alínea ‘a’ do parágrafo único).

Ribeiro (1979, p.111) demonstra que a previsão do ensino elementar gratuito e obrigatório promoveu uma significativa ampliação das matrículas; de 1932 a 1936, as matrículas subiram 32%; com 73,3% das escolas mantidas pelo poder público. Entretanto, os avanços na escolarização não foram os esperados, uma vez que 81% dos estabelecimentos funcionavam em escolas isoladas, multisseriadas, e a taxa de reprovação subiu de 40%, em 1932, para 42% em 1936.

No Brasil, a Constituição de 1934 teve vida efêmera, em razão da situação política do país, que resultou na Ditadura do Estado Novo, cuja Constituição de 1937 aponta como primeiro dever natural dos pais a educação escolar dos seus filhos, sendo que o Estado passa a ter papel supletivo, auxiliar. Então, como analisa Horta (1998, p.20), “o conceito de obrigatoriedade escolar, tal como se apresentava na legislação, não implicava dever do Estado perante o indivíduo, mas somente dever do indivíduo perante o Estado”. Ademais, o artigo 246 do Código Penal de 1940 (Decreto-Lei n. 2.848) estabelece o crime de abandono

intelectual que se dá quando os pais ou responsáveis, sem causa justa, deixarem de prover a instrução primária de filhos em idade escolar. Nesse contexto, cabe aos pais fazer cumprir a obrigatoriedade escolar prevista na Carta Magna de 1937.

Werebe (1994, p.58) reconhece que houve uma relativa expansão do ensino primário entre os anos 1930 e 1940; em 1935, a matrícula era de 2.413.594, passando para 3.238.949 em 1940. Entretanto, a autora chama a atenção para a alta seletividade da escola elementar; dos alunos matriculados no 1º ano em 1935 (1.389.771), apenas 180.506 concluíram o curso em quatro anos; dos 1.758.465 matriculados em 1945, apenas 260.811 concluíram o curso quatro anos depois.

Em 1946, uma Constituição democrática recuperou os direitos da Carta de 1934, resgatando o princípio da obrigatoriedade do ensino primário (artigo 168, I). Não obstante, será o Decreto-Lei n. 8.529, denominado de Lei Orgânica do ensino primário, que traçará as diretrizes para esse nível de ensino, desdobrando-o em ensino primário fundamental, para crianças de 7 a 12 anos; sendo quatro anos para o primário fundamental e dois anos para o primário complementar.

A lei ainda previa o ensino primário supletivo destinado a adolescentes e adultos, com dois anos de duração. Para Romanelli (1986, p.161), a reforma possibilitou uma organização mais unitária do ensino primário em todo país e possibilitou um avanço na luta contra o analfabetismo, pois os cursos supletivos contribuíram para a diminuição da taxa de analfabetismo no final da década de 1940 e em toda a década de 1950. Entre a população maior de 15 anos, no período de 1940 a 1960, a taxa de analfabetismo caiu de 49,3% para 39,5%.

Quanto à gratuidade, Flach (2011, p.291) lembra que a Lei Orgânica previa, em seu artigo 39, o ensino primário como gratuito, mas permitia a organização de caixas escolares com a contribuição das famílias dos alunos. Será a Constituição Federal de 1946 que colocará a educação como direito de todos (artigo 166) e o ensino primário como obrigatório e gratuito (artigo 168, I e II). Para a garantia desse direito, a Carta prevê a aplicação percentual de recursos públicos no setor educacional, sendo União, Estados e Distrito Federal de nunca menos de 10% e os Municípios nunca menos de 20%.

Essa Constituição preconiza também a necessidade de um planejamento político-educacional para todo o país, determinando que “Compete à União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional” (artigo 5º, inciso XV, alínea ‘d’); porém, o dispositivo somente se concretizará com a Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN.

Atendendo aos preceitos constitucionais e da LDBEN, em 1962, o Conselho Federal de Educação aprovou o Plano Nacional de Educação que teve, dentre inúmeras metas, a de garantir a matrícula até a quarta série de 100% da população escolar de 7 a 11 anos. Para Flach (2011, p.294), apesar de não alcançada, essa meta é importante “por demonstrar a necessidade de assegurar que as crianças em idade escolar tivessem, pelo menos, acesso à escolarização formal”.

De 1946 a 1964, o Brasil vivenciou um período de liberdade democrática, com eleições livres para todos os níveis e participação de organizações representativas de diversos setores sociais. Tratou-se de uma democracia limitada e restrita; em 1947, o Partido Comunista foi posto na ilegalidade, os analfabetos não votavam e as desigualdades na distribuição de renda e da propriedade da terra impossibilitavam a participação dos mais pobres.

Neste período, o Brasil passou por governos eleitos pelo povo, dentro de um Estado nacionalista e populista, com forte influência do trabalhismo getulista: Eurico Gaspar Dutra - PSD (1946-1949); Getúlio Vargas – PTB (1950-1954); Café Filho, vice de Vargas (1954-1955), Juscelino Kubitschek – PSD-PTB (1956- 1960), Jânio Quadros – UDN-PTN (1961) e João Goulart, vice de Jânio (1962-1964).

A plataforma política de JK foi embasada na manutenção da ordem legal e na difusão de um exagerado otimismo em relação ao desenvolvimento nacional. Seu *Programa de Metas* propunha-se a dotar a Nação de infraestrutura básica para a industrialização, em que a educação atrelava o ensino às necessidades do desenvolvimento industrial, incentivando o ensino técnico-profissional.

Em tal governo, não só o ensino médio deveria cuidar da profissionalização, como também o Primário já teria que “educar para o trabalho”. Desse modo, os recursos para o ensino industrial, de 1957 a 1959, foram quadruplicados; no entanto, metade da população não dominava os conhecimentos básicos da leitura e da escrita. Esse quadro caótico motivou o surgimento da *Campanha em Defesa da Escola Pública*, que pretendia, a partir da nova lei de educação nacional, obrigar o governo a investir na educação pública, dando-lhe expansão quantitativa e qualitativa.

Jânio Quadros assumiu o governo em plena efervescência da campanha pelo ensino público e, embora tenha passado somente sete meses no poder, acenou para a criação de uma vasta rede de escolas técnicas profissionais e para o combate ao analfabetismo. Quando João Goulart chegou à presidência, a situação da educação brasileira era de calamidade, pois persistiam os índices de analfabetismo e somente 7% dos alunos do curso primário chegavam

à 4ª série; o ensino secundário detinha apenas 14% da população escolarizada e 1% chegavam à universidade.

Gerenciando o país sob o fogo cruzado dos conservadores e assistindo ao desmoronamento das instituições democráticas, o presidente, João Goulart, conseguiu desenvolver importantes medidas nas áreas sociais. De 1961 a 1964, aumentou em 5,93% os gastos com educação e, em 1962, anunciou o Plano Nacional de Educação que, seguindo a lei nº 4.024/61, impunha a obrigatoriedade ao governo federal de investir no mínimo 12% dos recursos na educação. Esse plano, que mantinha a retórica da educação para o desenvolvimento, visava expandir o ensino primário a toda a população com a inclusão do ensino de artes industriais, reduzir o número de professores leigos e ampliar o período escolar.

No campo da educação, a LDBEN nº 4.024 de 1961, embora não refletisse os anseios dos setores mais progressistas, surgiu em meio a diversas iniciativas e lutas sociais em torno da ampliação da escolarização. Desse período, destacam-se a Campanha de Educação de Adultos, o Movimento de Educação de Base e o Programa Nacional de Alfabetização que contavam com o patrocínio do governo federal. Este último, estruturado em 1963 e oficialmente instituído em janeiro de 1964, sob a coordenação de Paulo Freire, mobilizaria estudantes, professores, sindicatos e associações para alfabetização das populações urbanas e rurais com a utilização do seu método. O método Paulo Freire alcançou repercussão nacional e internacional pelo compromisso com a conscientização e mobilização do povo rumo à transformação da realidade.

De 1955 a 1965, a ampliação da rede escolar no Brasil foi relativamente grande, embora muitas deficiências e insuficiências persistissem. As matrículas no ensino primário sofreram um incremento de mais 100%: de 4.545.630 para 9.923.183; o número de professores normalistas subiu de 76.802 para 181.863, embora os leigos (sem formação normal) também tenham aumentado muito (de 65.154 para 131.180). O secundário e superior também experimentaram crescimentos vultosos; o secundário ampliou suas matrículas de 752.106 para 2.114.305, sendo 75% delas no ramo propedêutico; o superior cresceu mais de 100% (WEREBE, 1987, p. 67).

Esses números não empolgam Romanelli (1986, p.181), que destaca o pouco crescimento da rede de escolas face às necessidades da população; a autora informa que, no ano de 1964, três anos após a promulgação da LDBEN, o Censo Escolar apontava que 33,7% das pessoas de 7 a 14 anos não frequentavam escolas; em sua maioria, pela falta delas. Já Flach (2011, p.294) reconhece que a extensão da escolaridade foi uma meta muito importante, todavia a produtividade do sistema deixou a desejar, pois os “altos índices de reprovação

faziam com que os alunos se evadissem ou permanecessem no sistema sem avanços significativos”.

O Reformismo político de João Goulart, especialmente as denominadas reformas de base que visavam atender a alguns anseios populares, notadamente seu comprometimento com a reforma agrária, não resistiu à reação da burguesia. Os setores de direita e os grandes proprietários sentiram-se ameaçados pelas propostas e aliaram-se ao exército para um golpe de estado. Com o apoio da classe média, os militares assumiram a direção do país, numa ditadura que durou 21 anos.

### 1.2.2 Universalização do Ensino Elementar na Ditadura Portuguesa (1927-1974)

Em Portugal, iniciada a Ditadura em 27 de maio de 1927, uma reforma do mesmo ano impôs a redução da escolaridade obrigatória dos 7 aos 11 anos, com quatro classes, e o ensino primário complementar com duas classes para crianças de 11 a 13 anos (MARTINS, p.21). Também proíbe a coeducação dos sexos no ensino primário, entretanto, conserva os mesmos moldes de organização e administração das escolas do período precedente.

Para combater mais rapidamente os elevados índices de analfabetismo, a Ditadura criou, em 1931, os *Postos de Ensino*, que dispensavam professores habilitados. Os chamados *regentes escolares* eram recrutados entre pessoas que soubessem ler e escrever e tivessem ‘idoneidade moral’. Assim, nas zonas rurais, muitos foram nomeados para exercerem o ensino e, segundo Carvalho (2012, p.736), os abusos cometidos foram tantos que, depois de quatro anos, “já na impossibilidade de esconder o que estava acontecendo foi necessário publicar um novo decreto (...) que passou a exigir um exame de aptidão aos candidatos”.

Em 1933, o Conselho de Ministros é presidido por Oliveira Salazar, o primeiro civil a comandar Portugal desde as revoltas de 1926. Em abril do mesmo ano, foi organizado um novo texto constitucional, que permitia ao governo legislar sem o concurso do parlamento, cujo papel era claramente subalterno. O novo regime vai adotar o nome de Estado Novo, pautado no nacionalismo, conservadorismo, corporativismo e autoritarismo. Essa Constituição reduziu a obrigatoriedade do ensino primário para três anos.

O paradigma centralizador atinge todos os campos do governo, nomeadamente o sistema educativo. O Decreto nº 22.369, de 30 de março de 1933, reorganizou os serviços de administração, de orientação pedagógica e de inspeção do ensino primário, que passou a ficar exclusivamente submetido à Direção Geral do Ensino Primário. Por outro lado, os distritos administrativos do continente e as ilhas foram reorganizados em distritos e zonas escolares,

com uma hierarquia de diretores, inspetores e subinspetores, adjuntos e delegados de concelho, todos submetidos ao diretor geral do ensino primário.

Segundo Grácio (1981, p.19), verifica-se neste período, “uma tentativa de imposição (...) pela via escolar e paraescolar” de “um sistema dogmático de ideias e de valores mediante (...) forte tutela estatal dentro um contexto político autoritário, adverso do pluralismo ideológico e da livre afirmação da sociedade civil”.

Sobre a política educativa do Estado Novo, Pires (2003, p.37) citado por Ribeiro (2008, p.86) afirma que o

Estado Educador atingiu o seu auge, retirando todo e qualquer tipo de poder aos municípios em matéria de administração do ensino primário, bem como aos professores, centralizando a governação das escolas em serviços (distritais e locais) e em pessoas da sua confiança e por si especialmente mandatadas (diretores) para evitar qualquer tipo de subversão às orientações instruídas.

Em 1936, o Ministério da Instrução Pública passou a denominar-se Ministério da Educação Nacional e, em 1937, outra lei intitulada de *Remodelação do Ministério da Instrução Pública* estabeleceu as bases do ensino do Estado Novo. A reorganização dos órgãos e serviços do Ministério, a institucionalização de um currículo obrigatório com um livro único para o ensino primário elementar e a criação da *Mocidade Portuguesa* foram algumas das novidades introduzidas.

Em 1940, Portugal possuía 2.526 postos de ensino, e o número de escolas subiu de 6.657 para 7.768 entre 1926 e 1940. Disso resultou uma diminuição do analfabetismo, uma vez que em 1930, os analfabetos constituíam 68% da população e, em 1940, eles representaram 52% dela, uma diminuição de 16%. Vale registrar que, nessa década, o contingente populacional do país aumenta em 12%: de 6.825.883 para 7.722.152 habitantes (CARVALHO, 2012, p.771).

Durante o Estado Novo, duas crises internacionais – a Guerra Civil Espanhola (1936/1938) e a Segunda Guerra Mundial (1939/1945) – tiveram repercussões em Portugal, suscitando esperanças de uma queda do regime por parte das forças clandestinas de oposição. Durante o conflito mundial, Portugal manteve-se neutro, o que lhe proporcionou um crescimento económico generalizado. Em 20 de dezembro de 1945, Salazar anuncia um afrouxamento na censura à imprensa, embora deixasse claro que não retomaria a participação plural de partidos no governo. O novo quadro mundial do pós-guerra estimula agitações estudantis e revelou a impaciência da burguesia como o imobilismo político pela falta de

debate e pela censura. Isso disseminava aspirações de mudança, embora não ficasse claro o tipo de mudança desejado.

Em 1952, o Decreto-Lei nº 38.968, de 27 de outubro, promulga o *Plano de Educação Popular*, objetivando diminuir o analfabetismo e alargar a base de recrutamento da força de trabalho. Os serviços de matrícula e de recenseamento escolar são melhorados, aparecem novas estruturas de assistência social escolar com rede de refeitórios e criação de biblioteca nas escolas primárias. Também são regulamentadas as legislações sobre a escolaridade obrigatória e sobre o quadro de pessoal da educação, especialmente das direções dos distritos escolares e da direção geral do ensino (RIBEIRO, p.89). Esse Decreto reitera a obrigatoriedade do ensino primário somente dispensando a frequência para os menores incapazes por doença ou por ‘defeito orgânico ou mental’; se não houvesse classes especiais a menos de três quilômetros da sua residência.

Para os adultos, foram instituídos cursos e houve uma campanha nacional convocando a colaboração dos meios de comunicação, das escolas e agremiações, além das associações da sociedade civil. A *Campanha Nacional de Educação de Adultos* tinha em mira os analfabetos entre 14 e 35 anos e, em vez de se aplicar punições a quem fugisse à obrigação escolar, optou-se por estimular os jovens e adultos a alfabetizarem-se, tal como fizeram outras nações europeias. Assim, o diploma da instrução primária garantiria o acesso a empregos no comércio e na indústria, a obtenção de carteira de motorista e a autorização para migração, dentre outros benefícios. Também foram instituídas gratificações aos agentes de ensino por aluno aprovado e benefício na carreira para os professores oficiais.

Entre 1952 e 1955, período áureo da campanha, o número de adultos alfabetizados subiu de 155.160 para 227.468 pessoas, um aumento de 32%. Em 1950 havia 768.271 crianças de 7 a 11 anos matriculadas na escola primária; um número que sofre um pequeno incremento de 11%, subindo para 858.800 crianças, em 1955. Segundo Carvalho (2012, p.791), se no aspecto quantitativo os resultados se mostrassem animadores, no aspecto qualitativo ainda estavam limitados às noções precárias de saber ler, escrever e contar.

De acordo com Ribeiro (2008, p.89), tal plano não alocou o necessário volume de recursos, de modo que a maioria das intenções foi concretizada por meio dos postos de ensino e dos regentes escolares, que atuavam praticamente em regime de voluntariado, recebendo tão somente gratificações e bonificações. Mesmo assim, obteve resultados significativos, pois, em 1955, pela primeira vez na história portuguesa, quase todas as crianças entre sete e onze anos de idade frequentavam a escola primária.

De 1955 a 1961, o Ministério da Educação substituiu o discurso da educação a serviço da doutrinação ideológica e do controle social, assumindo como prioridade a formação de recursos humanos qualificados para o desenvolvimento da indústria. Então, a educação passou a ser encarada como fator determinante para o crescimento econômico do país em acordo com a teoria do capital humano. Essa mudança, todavia, encontrou resistência na inadequação das estruturas da administração da educação existentes, pois eram organizadas por critérios estritamente burocráticos.

A partir de 1958, com as eleições presidenciais e a crise provocada pela figura de Humberto Delgado, a oposição ao regime tornou-se mais vigorosa. O Estado Novo somente sobreviveu essa fase pelo firme apoio das suas estruturas militares. Em 1961, a defesa do direito de todos os povos à autodeterminação, fortalecido pela vitória das forças aliadas em 1945, atinge as colônias portuguesas. Em 4 de fevereiro, acontecem os primeiros atos de violência em Luanda; dois anos mais tarde, em 1963, inicia-se a guerra em Guiné e, em 1964, os conflitos estendem-se aos territórios de Moçambique. O esforço de guerra dominava a política nacional interna e as mobilizações militares atingiam uma parte considerável da população estudantil. Vivia-se uma espécie de contestação silenciosa.

Segundo documento do Ministério da Educação português, a escolaridade primária obrigatória de quatro anos foi instituída em 1956, mas somente atingia alunos do sexo masculino e os adultos. Somente em 1960, essa escolarização será estendida ao sexo feminino. Entretanto, o Ministério argumenta que “o problema do analfabetismo, que é estrutural e decresce de acordo com uma lógica de grande lentidão, não é influenciado por tais medidas político-administrativas” (MEC, 2010, p.21).

Em julho de 1963, foi apresentada a proposta do *Estatuto da Educação Nacional*, um documento que trazia a primeira proposta de reformar globalmente as estruturas da educação portuguesa, atingindo todos os níveis da escolarização. O ministro foi demitido, e sua proposta, refutada. Em 1968, Oliveira Salazar sofre um acidente e se demite das funções públicas, sendo substituído por Marcelo Caetano, que toma posse em 27 de setembro de 1968. Em 27 de julho de 1970, Salazar falece.

Em 1970, Veiga Simão assume o Ministério da Educação com um discurso de democratização do ensino; até 1973, o ministro promove mudanças, porém deixa o ensino primário praticamente inalterado.

Trinta anos após o início do Estado Novo, as carências de mão-de-obra qualificada e as necessidades de desenvolvimento econômico, no quadro do capitalismo vigente, explicam, em parte, a extensão da escolaridade obrigatória. Em 1964, a matrícula e a frequência às seis

classes (quatro do primário elementar e duas do primário complementar) tornou-se obrigatória, de modo que todos os matriculados no ano letivo de 1964/1965 eram obrigados a frequentar todo o percurso.

Martins (2008, p.22) reconhece que, embora com forte vigilância e cautelas do Estado ditador, a “corrida à escola”, divulgada pelo regime como caminho de ascensão cultural e social das massas, consubstanciada nessas disposições, representaram um avanço na ampliação do ensino básico em Portugal.

Em 1973, a Lei nº 5, de 25 de julho, conhecida como Reforma Veiga Simão, alterou a estrutura do ensino básico, que passou a ter a duração de oito anos, embora não fizesse referência à sua gratuidade. Os quatro primeiros anos seriam ministrados pela escola primária e os quatro últimos pelas escolas preparatórias ou através da *Telescola*. O ensino preparatório destinava-se a ampliar a formação do aluno e favorecer o desenvolvimento das aptidões e interesses, facilitando a escolha da via acadêmica e profissional. A Revolução de 1974, entretanto, interceptou a execução dessa Reforma.

Sobre esse período, Martins (2008, p.24) faz um balanço nada alentador. Segundo ele, do primeiro Censo Educacional realizado em 1864 até a década de 1970, o analfabetismo foi um dos grandes flagelos da sociedade portuguesa, persistindo em índices elevados até o início da década de 1970; a alta seletividade do sistema educacional fazia com que houvesse um elevado número de matriculados na escola primária com baixa frequência.

Esse quadro pode ser visualizado nas estatísticas expostas no livro *Para uma Política da Educação em Portugal*, da Unesco, na coleção dirigida por Grácio (1982, anexo 29). O quadro estatístico mostra que, no ano letivo de 1972/1973, em cada mil habitantes por faixa etária, 113,3 crianças estavam matriculadas no Ensino Primário; 23,7 inscreviam-se nos preparatórios; 20,8 cursavam os liceus secundários; 17,4 frequentavam cursos profissionalizantes comerciais e industriais.

Entretanto, é a própria Unesco quem vai reconhecer que, nos anos finais da Ditadura Salazarista, quase todas as crianças de 7 a 11 anos frequentavam a escola primária, e que as taxas de atendimento do ciclo preparatório (5º e 6º anos) e do ensino médio cresceram consideravelmente (UNESCO, 1982, p. 21).

### 1.2.3 Institucionalização e Oferta do Ensino de 1º Grau na Ditadura Militar no Brasil (1964-1985)

O governo militar implantado no Brasil a partir de 1964 terminou com o projeto de reformas de base do período anterior e conseguiu reorientar os objetivos da acumulação acelerada, modernização tecnológica e baixos níveis de investimento social, com fundamento e apoio na doutrina de segurança nacional. A intervenção do Estado na economia se fortalece, através da elaboração das condições de funcionamento dos mercados de capital e da força de trabalho garantidas pela hegemonia absoluta do Poder Executivo e do aparelho repressivo. De 1968 a 1973, será o período de expansão da economia que se convencionou chamar de Milagre Econômico.

A Constituição de 1967 estabeleceu expressamente a obrigatoriedade do ensino primário para todos, dos 7 aos 14 anos, sendo gratuito nos estabelecimentos oficiais de ensino. Entretanto, a oferta da educação como um dever do Estado somente aparecerá pela primeira vez numa Constituição brasileira, através da Emenda Constitucional de 1969. (HORTA, 1996, p.232). Diante das dificuldades quanto a recursos materiais e humanos para a extensão da oferta, a obrigatoriedade não se concretiza, “inclusive pela supressão dos percentuais de impostos vinculados que só reaparecem na Emenda de 1969 para os Municípios” (CURY; FERREIRA, 2010, p.132).

Na educação, foi implantada uma reforma tecnicista que pretendia adequar escolarização às exigências da sociedade industrial e tecnológica, a fim de inserir o Brasil no capitalismo internacional, logo, sendo preciso tratar a educação investimento econômico, dentro da teoria do capital humano.

Em agosto de 1971, é sancionada a Lei nº 5.692, que institui o Ensino de 1º grau de caráter obrigatório com oito anos de duração; esse nível juntou os quatro anos do ensino primário com os quatro anos do ensino ginásial (que antes fazia parte do ensino secundário). Outra característica marcante dessa lei foi a obrigatoriedade da profissionalização no ensino médio, então denominado ensino de 2º grau.

Essa lei foi antecedida pelos acordos MEC-USAID (*United States Agency for International Development*), tornados públicos em 1966, por meio dos quais o Brasil receberia assistência técnica e cooperação financeira para implantação da reforma. Na perspectiva da educação para o desenvolvimento, a reforma propiciaria a formação de profissionais para atender as necessidades de mão-de-obra para um mercado em crescente expansão.

Para combater o analfabetismo e acelerar a escolarização, foram instituídos o MOBRAL – *Movimento Brasileiro de Alfabetização* e os cursos supletivos, principalmente no ensino de 1º grau para aqueles que não conseguissem concluir os estudos regulares. O MOBRAL foi instituído em 1967 com a pretensão de alfabetizar mais de 11 milhões de pessoas entre 1968 e 1975, atingindo cerca de 500 mil alunos em seus primeiros quatro meses de funcionamento (PAIVA, 1983, p.297).

Em 1971, quase 30% das crianças de 7 a 14 anos não tinham acesso à escola e a evasão e repetência assumiam dimensões assustadoras. Entretanto, de 1973 a 1985, houve uma expansão na matrícula em torno de 40%, elevando a taxa de atendimento escolar na faixa etária de 7 a 14 anos de 76,2%, em 1973, para 85% em 1985, com a rede pública concentrando 80% das matrículas no final da Ditadura Militar. (GERMANO, 1993, p.169).

A alta seletividade da escola brasileira é denunciada por diversos autores. Shiroma, Evangelista e Moraes (2000, p.44) informam que em torno de 80% dos iniciantes do ensino de 1º grau não conseguiam sobreviver ao sistema e chegar ao 2º grau. Desse modo, mais uma vez a previsão legal não garantiu o direito de estar e aprender na escola, pois a organização escolar seriada e a cultura do privilégio aos melhores contribuíram para que o acesso à escola fosse um mero detalhe na garantia do direito à educação.

Esses autores demonstram que o quadro educacional brasileiro, em meados da década de 1980, era dramático: 50% das crianças repetiam ou eram excluídas ao longo da 1ª série; 30% da população era analfabeta; 23% dos professores eram leigos e 30% das crianças estavam fora da escola. Além disso, 8 milhões de crianças no 1º grau tinham mais de 14 anos; 60% de suas matrículas concentrava-se nas três primeiras séries, que, juntas, reuniam 73% das reprovações. Lembrem ainda que 60% da população brasileira vivia abaixo da linha de pobreza (SHIROMA; EVANGELISTA; MORAES, 2000, p. 44).

O fracasso da profissionalização obrigatória no 2º grau é reconhecido, de modo que, em 1982, a Lei nº 7.044 dispensa as escolas dessa obrigatoriedade, sendo retomada a ênfase na formação geral. Conforme Germano (1993, p.174), a profissionalização obrigatória do nível médio (o 2º grau) fracassou pelo baixo investimento público, pela priorização do saber-fazer técnico em detrimento das capacidades cognitivas gerais necessárias às constantes modificações do processo produtivo, e pela discrepância entre as exigências do mercado e a formação profissional sem uma devida formação propedêutica.

### 1.3 UNIVERSALIZAÇÃO DO ENSINO BÁSICO NO BRASIL E EM PORTUGAL: conquistas e desafios.

Conforme foi exposto, tanto em Portugal quanto no Brasil, a década de 1970 marcou a fusão do ensino primário com o ensino pós-primário num único nível de ensino, com oito e nove anos de duração. Passarei a discorrer sobre a situação da escolarização básica no Brasil a partir do enfraquecimento e fim da Ditadura Militar aos dias atuais, destacando a universalização do ensino fundamental. Quanto ao país luso, o fim da Ditadura Salazarista, com a Revolução dos Cravos em 1974, inicia um período de grandes avanços na educação portuguesa que chega à atualidade com o Ensino Básico universalizado.

#### 1.3.1 Universalização do Ensino Fundamental no Brasil (1988-2012)

No início da década de 1980, o regime militar dava sinais de enfraquecimento, entrando em curso um longo processo de democratização da sociedade brasileira. Por força de ampla mobilização da sociedade civil, em 1985, conquistamos o primeiro governo civil, embora ainda em processo de eleições indiretas através do Congresso Nacional. O debate em torno da educação foi reativado mediante as Conferências Brasileiras de Educação realizadas entre 1980 e 1988.

Amparado na Constituição de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB nº 9.394 de 1996, o acesso à educação básica tornou-se um direito subjetivo dos cidadãos brasileiros.

A Constituição de 1988, elaborada no calor da redemocratização do país, representou um avanço significativo, pois a educação passou a ser um direito fundante da cidadania. Essa Carta retoma a questão da obrigatoriedade do ensino e a coloca como direito público subjetivo, de modo que o sujeito do direito é o indivíduo e o sujeito de dever é o Estado. Além disso, estabeleceu como princípios da educação a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola, além da gratuidade do ensino nos estabelecimentos públicos.

Conforme ressaltam Cury e Ferreira (2010, p.132), a Constituição de 1988 foi seguida de legislação infraconstitucional – notadamente a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB nº 9.394/96, e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) –, que referendaram a forma como o direito à educação deve ser tratado, esmiuçando de forma específica a obrigatoriedade do ensino. A Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, estabelece o dever do Estado em assegurar o ensino fundamental gratuito e obrigatório,

garantindo sua oferta para todos, inclusive àqueles que não o tiveram na idade própria, e a progressiva universalização do ensino médio (artigo 208, incisos I e II).

A Nova Lei de Diretrizes e Bases reorganizou os níveis de ensino, estabelecendo a educação infantil, dividida em creche (0 a 3 anos) e pré-escola (4 a 6 anos); o ensino fundamental (7 a 14 anos, com duração de oito anos); o ensino médio (15 a 17 anos, com três anos de duração) e a educação superior. Importante esclarecer que o segmento creche, antes da LDB, não era incorporado à educação escolar, pois, concebido como parte dos cuidados com a infância, era ofertado pelas secretarias de assistência social de estados e municípios, contando com “crecheiras” – funcionárias com pouca ou nenhuma qualificação profissional, em muitos casos pouco alfabetizadas ou analfabetas. Desde então, um longo processo foi se desenvolvendo para a transferência das creches das esferas da assistência social para as secretarias de educação.

No que se refere ao ensino fundamental, quando a Lei nº 9.394 foi sancionada em 1996, o Brasil já se encontrava praticamente universalizado. Tomando os anuários do IBGE, Oliveira (2007, p.667) reafirma esta conquista: no período da Ditadura Militar (1965-1985), a matrícula nesse nível de ensino cresceu 113,8% e, no período subsequente (1985-1999), alcançou um crescimento de 45,6%. Logo, segundo o autor, foi nesse segundo período que se atingiu 100% da matrícula bruta, “alcançando, assim, a capacidade potencial de atendimento a todos nessa faixa etária”.

Oliveira argumenta que, nesse período, o sistema educacional apresentou capacidade de absorver mais estudantes do que a população na faixa etária correspondente, o que significa que, na atualidade, a regularização do fluxo tende a ter impacto menor do que se o sistema ainda não tivesse capacidade instalada para atender a demanda. Sendo assim, o autor diz que, “não haveria, em princípio, necessidade de ampliar significativamente a rede física” para regularizar a relação idade-série e que “esse é um elemento importante para se pensar a futura expansão do atendimento, tanto do ensino médio, quanto do infantil e do profissional” (OLIVEIRA, 2007, p.668).

Em fevereiro de 2005, a Lei nº 11.274 alterou os artigos 32 e 87 da LDB, acrescentando mais um ano de escolarização no ensino fundamental, agora denominado *Ensino Fundamental de Nove Anos*, obrigatório e de matrícula aos 6anos de idade. Isto provocou a transferência de crianças da pré-escola para esse nível de ensino, abrindo mais vagas para os indivíduos de 4e 5 anos nos sistemas municipais, enquanto impelia os sistemas municipais e estaduais a abrirem mais vagas no próprio ensino fundamental.

Cury e Ferreira (2010, p.301) consideram essa medida “extremamente significativa em um país onde a maioria das crianças pequenas não frequenta qualquer instituição de educação formal”. Porém, alerta que “apenas ampliar o tempo de duração da escolaridade obrigatória sem criar mecanismos que possibilitem a permanência e aprendizado do aluno na escola é medida que permanece no campo da utopia”.

Num balanço da educação brasileira nos últimos anos, Oliveira (2007, p.670) argumenta que, sob o impacto desta democratização das oportunidades, em poucas décadas, o antigo ensino criado e organizado para atender às necessidades de minorias privilegiadas vem sendo substituído por um novo sistema de ensino, relativamente aberto no plano formal e, pelo menos tendencialmente, acessível à maioria da população.

Com dados referentes ao início dos anos de 1970, publicados originalmente em 1984, o autor confirma a tese central do seu trabalho, demonstrando que, no referido período, intensificou-se a ampliação das oportunidades de escolarização para a população, praticamente se universalizou o acesso e a permanência no ensino fundamental e ampliaram-se significativamente os índices de conclusão.

Segundo o Censo Escolar do INEP, em 2002, 2,78 milhões de estudantes concluíram a 8ª série, o que representa aproximadamente 80% da população na coorte etária. Tal processo gera uma demanda por expansão de todo o sistema, notadamente das etapas posteriores ao ensino fundamental. O ensino médio conheceu grande expansão nos últimos anos, e o ensino superior vem crescendo de maneira significativa. Ao mesmo tempo, avulta a preocupação por qualidade no ensino fundamental, problema historicamente pouco visível diante dos mais evidentes e pungentes processos de exclusão gerados pelos altos índices de reprovação e evasão observados anteriormente.

Comparando dados de atendimento de 1965 ao ano de 1999, fornecidos pelos Anuários Estatísticos do IBGE, Martins (2007, p.679) apresenta um quadro bastante otimista do avanço da escolarização do ensino básico no Brasil. Em 1965, as séries que hoje compõem o ensino fundamental possuíam 11,6 milhões de matrículas; em 1970, esse número passa para 15,9 milhões. Dessa forma, se considerarmos o período da ditadura militar (1965/1985), a matrícula cresceu 113,8%, algo próximo a um crescimento médio de 3,9% ao ano. No período subsequente, 1985/1999, o crescimento total foi de 45,6%, com uma média de 3,3% ao ano. Ressalte-se, entretanto, que foi no segundo período, por volta de 1990, que se atingiu 100% de matrícula bruta, alcançando, assim, a capacidade potencial de atendimento a todos na faixa etária.

Em 2009, a Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro, altera o mesmo artigo, estabelecendo o dever do Estado em garantir a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, inclusive para aqueles que não a tiveram em idade própria. Desse modo, a obrigatoriedade alcança o ensino médio; já a educação infantil, que antes não era referenciada como obrigatória, passa a sê-lo na etapa da pré-escola, para crianças de 4 e 5 anos.

Conforme prevê o artigo 6º da Emenda nº 59, a obrigatoriedade deverá ser implantada progressivamente até o ano de 2016, nos termos do Plano Nacional de Educação. Entretanto, mesmo a modalidade creche – cuja oferta regular não aparece como dever do Estado, mas se reclama o direito da criança a ela – deve ser garantido por este, “pois, nesse momento o direito à creche assume o status de direito subjetivo” (CURY; FERREIRA, 2010, p.137).

A Constituição Federal e a Lei nº 9.394/96 estabelecem a organização da educação básica brasileira, compartilhando as responsabilidades pela oferta e manutenção dos níveis de ensino. Aos municípios, cabe prover a educação infantil e o ensino fundamental; os estados cuidam do ensino médio; a União, do ensino superior, sendo que os entes federados devem aplicar nunca menos de 25% dos seus impostos e receitas na educação. A legislação prevê o regime de colaboração, através do qual União, estados e municípios compartilham responsabilidades, notadamente na oferta do ensino fundamental. Por essa razão, alguns estados vêm municipalizando os dois primeiros níveis da educação básica, ainda que tomem para si a oferta dos quatro últimos anos do ensino fundamental. Em 1997, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Magistério – FUNDEF veio redistribuir os recursos constitucionais da educação entre os entes federados, o que promoveu significativos avanços na escolarização do povo brasileiro.

Esta lei nacional da educação também instituiu a democratização da gestão escolar, prevendo a participação dos diversos segmentos da escola na elaboração do seu projeto pedagógico e nas demais decisões pedagógicas e administrativas.

O modelo de gestão democrática com eleições para diretores começou a ser instituído no Brasil no final dos anos 1970, mediante algumas experiências em municípios administrados por políticos de oposição ao regime militar, principalmente aqueles de tendências esquerdistas. Consta que Lages (Santa Catarina) foi a primeira cidade a eleger os diretores das escolas municipais em 1979. Aracaju também aparece entre os primeiros municípios a adotar o modelo, iniciando o processo de eleições em 1985, com a reformulação dos Estatutos da categoria docente e, em 1986, realizando seu primeiro pleito eleitoral; portanto, dez anos antes da LDB nº 9.394/96.

Atualmente, o processo de eleições para diretores escolares se faz presente em alguns estados e em parte das capitais e grandes cidades. Na maioria dos modelos em vigor, a eleição é precedida de processo seletivo que mede conhecimentos legislativos e de gestão pedagógica; alguns pós-convênios de contratos de gestão pautados no alcance de metas de aprendizagem. Entretanto, na maioria dos municípios brasileiros, a indicação política prevalece; citando estudo do INEP, Castro (2009, p.117) informa que, em 2004, 59,8% dos diretores de escolas públicas foram escolhidos por tal via. Trata-se, portanto, da metade da fatia da educação básica brasileira, pois a maior parte da matrícula da educação infantil e do ensino fundamental é gerida pelos municípios (45,9%).

A oferta de educação infantil no Brasil, sob a forma dos *Jardins de Infância*, data do final do século XIX. Entretanto, somente a partir da década de 1970, que esse tipo de ensino conheceu um crescimento mais acelerado. Dados imprecisos de 1998 indicam um atendimento de 381.804, a grande maioria atendida nas condições supracitadas. (PNE, 2008, p.19).

No segmento creche, o início do processo de transferência para as secretarias de educação marca a incorporação do atendimento escolar a crianças de 0 a 3 anos nos Censos Educacionais. Em 2011, a matrícula chegou a um total de 2,3 milhões, um percentual de 11% a mais que 2010. As redes públicas municipais atenderam a 1.461.034 crianças (63,3%), enquanto que a rede particular chegou a 828.200 crianças (36%). Vale ressaltar que, nesse segmento, o Brasil ainda apresenta grande déficit no atendimento, uma vez que existem mais de 10 milhões de crianças nessa faixa etária.

A pré-escola alcançou um significativo crescimento nos últimos anos. Em 2004, a matrícula alcançava 66,6% das crianças e, em 2012, esse percentual chegou a 82,2%; a região Nordeste é a que apresenta maior cobertura, com 87,5% das crianças entre 4 e 5 anos frequentando as escolas; entretanto, tal fato não se reflete na melhoria do desempenho dos estudantes no ensino fundamental, pois, segundo especialistas, predomina entre nós a vertente assistencial, mesmo no interior das escolas.

O ensino fundamental, agora com nove anos de duração, produziu na última década consideráveis avanços, principalmente no tocante à redução dos índices de reprovação e evasão, mesmo que sua qualidade ainda esteja muito aquém do desejável. Conforme o IBGE (PNAD/2011), a população entre 6 e 14 anos foi de 29.264.015 crianças, de modo que a matrícula nesse ano esteve 1,5% superior à população dessa faixa etária, o que significa estudantes retidos no percurso escolar – um número bem melhor que em 2000, quando a diferença chegava a 20%, ocasião em que a população atendida era de 7 a 14 anos. Em 2012,

a matrícula subiu para 29.702.498, sendo 16.016.030 nos anos iniciais e 13.686.468 nos anos finais.

Houve também a intensificação dos programas de educação de jovens e adultos, sob a forma de cursos supletivos, com duração reduzida, normalmente com dois anos para cada etapa do ensino fundamental e o mesmo tempo para o ensino médio, com oferta de educação profissional, incluindo o *Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem*, desenvolvido desde o ano de 2005. Em 2012, havia 2.561.013 estudantes na EJA ensino fundamental e 1.345.864 na EJA ensino médio, inclusa aí a modalidade profissional, somando um total de 3.906.877 matrículas.

A terceira etapa da educação básica, o ensino médio, conheceu seu maior crescimento entre 1985 e 1994, quando as matrículas cresceram mais de 100% (no mesmo período o crescimento do ensino fundamental foi de apenas 30%). Desde a LDBN de 1996, os incrementos financeiros e pedagógicos na etapa anterior à educação secundária, notadamente as políticas de combate à evasão e de correção de fluxo, vêm sugerindo um crescimento da demanda pelo ensino médio.

Na última década, as políticas para essa etapa de ensino incluíram, além de mais recursos financeiros com o FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, um novo referencial curricular alicerçado na garantia de uma formação propedêutica mais sólida e voltado às questões tecnológicas e do mundo do trabalho, assim como iniciativas de jornada integral (ensino médio integrado) e ampliação da oferta de profissionalização. Em 2012, as matrículas no ensino médio regular foram de 8.376.852 estudantes e o ensino médio profissional atingiu 1.063.655, totalizando uma matrícula de 9.440.507 alunos.

Disso resulta que 50,9% dos jovens entre 15 e 17 anos estão no ensino médio, 14,8% estão fora da escola e os demais ainda cursando o ensino fundamental. Assim, quase metade da população brasileira (49,2%) com mais de 25 anos não tem o ensino fundamental completo, índice superior ao ano de 2000, quando havia 64% dos adultos nessa condição. (IBGE, 2010).

Apesar dos avanços obtidos na educação nas últimas décadas, ainda há enormes desafios, especialmente no que se refere à qualidade da nossa educação básica. A média de escolaridade do brasileiro é de 7,1 anos de estudos; o nosso país ainda tem cerca de 3 milhões de crianças e jovens fora da escola e conta com 8,7% de analfabetos, correspondendo a 13,2 milhões de pessoas, um número superior a toda a população portuguesa e destoante com a posição que ocupamos hoje no conjunto das maiores economias do planeta.

### 1.3.2 Universalização do Ensino Básico em Portugal (1974 – 2012)

No país lusitano, a primeira *Lei de Bases do Sistema Educativo*, de 1973, instituiu o ensino básico obrigatório, com duração de oito anos, compreendendo o Ensino Primário e o Ensino Preparatório, cada um com quatro anos de duração. O dispositivo não chegou a ser implantado, pois, com a Revolução de 25 de Abril de 1974, a escolaridade obrigatória foi reduzida para 6anos.

O panorama da educação formal encontrado pela Revolução dos Cravos era muito desfavorável ao conjunto da população. Segundo Grácio (1981, p.139-140), 26% das pessoas com mais de 10 anos e 30% dos indivíduos com mais de 14 anos não sabiam ler; 57% da população possuíam apenas o ensino primário de quatro anos e apenas 10% das crianças na idade correspondente frequentavam a educação infantil, sendo todo o atendimento realizado por escolas privadas; a maioria delas situada nos principais centros urbanos. A frequência ao Ensino Médio era diminuta e experimentava altas taxas de abandono, chegando ao início da década de 1980 com atendimento de 46,5% dos jovens entre 15 e 19 anos. A taxa de escolarização do ensino superior era de 3,6% entre o grupo etário de 18-23 anos.

Iniciado o ano de 1974, a guerra de independência das colônias chega aos treze anos. O Movimento dos Capitães organizado em torno de interesses corporativos torna-se progressivamente político, constatando que, sem a democratização do país, não seria possível pensar soluções para os graves problemas provocados pelas guerras. Liderados pelo General Antônio Spíndola e Costa Gomes, esse Movimento, sem precisar usar de violência, derrubou o regime autoritário que perdurava em Portugal por quase 50 anos.

Os primeiros atos do novo governo desmantelaram tudo que restava do governo anterior; as autoridades foram destituídas, criando-se um vazio de poder e uma avalanche de reivindicações que estabeleceram um clima de anarquia, ameaçando paralisar o país. Em maio de 1974, foi publicado um decreto, no qual o governo reconhecia as comissões de direção dos estabelecimentos de ensino, emergentes no processo de autogestão que se iniciava, com muito entusiasmo e certa espontaneidade (RIBEIRO, 2008, p.92).

Assim, se passa a experimentar um sistema de autogestão, em que os professores discutiam e decidiam sobre tudo, deslocando o poder do Ministério da Educação para as escolas. Tratava-se de uma reação do magistério, que antes vivia num sistema educativo altamente centralizado, controlador e repressivo. Ventura, Castanheira e Costa (2006, p.2) informam que, durante todo o período da ditadura, as escolas não tinham qualquer autonomia; professores, funcionários e alunos não participavam da tomada de decisões na escola, que era

gerida por diretores poderosos e repressivos, nomeados por confiança política do Ministro da Educação.

Em 16 de novembro, por Despacho nº 68 de 1974, a escola primária reassume internamente, embora a título experimental (1974/1975) os moldes anteriores a 1933, recuperando os conselhos escolares como únicos órgãos gestores, reconquistando a participação docente. Do Conselho passaram a participar outros segmentos da escola tomando-se, pela primeira vez, o conceito de comunidade escolar. O diretor, antes uma figura meramente representativa e burocrática, passou a ser eleito pelos membros do Conselho.

Em 23 de outubro de 1976, um Decreto-Lei tentava normalizar o campo educativo, com o Estado assumindo de novo as rédeas da condução da política educativa. Essa normalização instaurou um período no qual o Estado e a administração central não apenas procuraram estancar o movimento de desmantelamento da organização e das estruturas das escolas, mas também recuperar o tempo e o terreno perdidos, reconstruindo o aparelho burocrático para reassumir funções de controle centralizado. (LIMA, 1998, citado por RIBEIRO, 2008, p.99). A partir desse momento, embora sob a égide socialista da Constituição de 1976, a eficiência e a hierarquia assumiram conceitos chave na tentativa de impor a racionalidade administrativa e econômica e a modernização de Portugal (STOER, 1982, p.56).

Na década de 1980, o processo de integração de Portugal na Comunidade Econômica Europeia dominava a atenção da administração central. Em 08 de março de 1984, o Estado deu início a um processo de descentralização administrativa da Escola Primária (Decreto-Lei nº 77/1984), que atribuiu a gestão do orçamento, dos espaços físicos e do pessoal auxiliar ao poder local. Em setembro do mesmo ano, outro decreto regulamentava os transportes escolares, colocando-os sob a competência das autarquias; o mesmo aconteceu com a ação social escolar em dezembro do mesmo ano.

A partir de então, as escolas passaram a ter a missão de coordenar e integrar os vários domínios da gestão necessários à sua atividade educativa. O quadro legal pelo qual eram regidas assentava-se em condições estruturais e de conjuntura pouco favoráveis, senão adversas de uma gestão de qualidade. Segundo Santos (1999, p.30), a um projeto de construção de um Estado e de uma sociedade em transição para o socialismo, objetivo ainda proclamado na Constituição, sucedia, na ação política concreta, um Estado constitucional preocupado com a construção de uma democracia capitalista moderna.

Em 1º de janeiro de 1986, Portugal aderiu à Comunidade Econômica Europeia, e essa ligação daria a referência estruturante das políticas educativas. (NÓVOA, 2005, p.119). Nesse

mesmo ano, foi publicada a Lei de Bases do Sistema Educativo – LBSE, Lei nº 46/1986, de 14 de outubro, que estabeleceu o ensino básico com três ciclos, sendo o primeiro relativo ao ensino elementar. A partir da década de 1990, as escolas primárias começaram a alterar suas designações, passando a chamarem-se de *Escola Básica de 1º Ciclo*.

O discurso legislativo comprometia-se com uma administração e gestão escolar assentada nos princípios da democracia e da participação de todos os envolvidos no processo educativo e na valorização dos critérios de natureza pedagógica e científica sobre os critérios de natureza administrativa (artigo 45). Fiel ao compromisso da LBSE, foi publicado, em fevereiro de 1989, o Decreto-Lei nº 43/89, que ressaltou a autonomia da escola e estabeleceu uma gestão democrática experimental em escolas do 2º e 3º ciclos e do ensino secundário. Menos de dois anos depois, o Decreto nº 172, de 19 de maio de 1991, define o regime de direção, administração e gestão para todos os estabelecimentos escolares, ancorado nos princípios da democratização, participação e integração comunitária.

O Despacho Normativo nº 27 de 1997 introduziu um novo regime de autonomia e gestão das escolas, defendendo a necessidade de reestruturação da rede educativa. Pela primeira vez, foi usada a expressão “agrupamento de escolas”, como uma pequena rede de escolas de diferentes níveis de ensino, associadas por um projeto educativo e regulamento interno comum, dotadas de órgãos próprios de administração e gestão, capazes de decisão e assunção da autonomia (FORMOSINHO; MACHADO, 2005, p.128, citados por RIBEIRO, 2008, p.106).

Configuram-se dois tipos de agrupamentos: agrupamentos horizontais (estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1º ciclo) e agrupamentos verticais (estabelecimentos dos três níveis de ensino básico, com ou sem educação pré-escolar). Neste último, as escolas receberam a denominação de *Escolas Básicas Integradas – EBIs*.

Em 4 de maio de 1998, por meio do Decreto-Lei nº 115-A/98, foi publicado o *Regime de Autonomia e Gestão dos Estabelecimentos da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário*. Neste dispositivo, aparecia a Assembleia de Escola (artigo 8º), a quem competia aprovar o Projeto Educativo da Escola, o Regulamento Interno e propostas de contrato de autonomia, assim como emitir parecer sobre o Plano Anual de Atividades (artigo 10), com prestação de contas e de resultados do processo de avaliação interna da escola.

Em agosto de 1989, o Decreto-Lei nº 286 estabeleceu os princípios gerais que ordenam a reestruturação curricular do ensino básico e secundário. Posteriormente, os decretos nº 6 e 7 de 2001 estabeleceram os princípios orientadores da organização e da gestão

curricular do ensino básico, dos cursos gerais e dos cursos tecnológicos do ensino secundário, assim como a avaliação das aprendizagens.

A Lei Quadro nº 5 de 1997 e o Decreto-Lei nº 147 do mesmo ano consagraram o ordenamento jurídico do desenvolvimento e a expansão da educação pré-escolar, que passou a ser assumida como primeira etapa da educação básica pelo governo português. Desse modo, em 1997, foi aprovado o referencial curricular nacional; produto de ampla consulta que envolveu os segmentos interessados (MEC, 2001, p.26).

A educação pré-escola era desenvolvida em jardins de infância, em prédios que abrigam também o 1º ciclo do ensino básico. Também era ofertada através de escolas itinerantes e da animação infantil e comunitária; essas duas últimas modalidades, com deslocamento temporário de professor para zonas rurais com poucas crianças e para as periferias sem equipamento apropriado.

Em 1999, a educação pré-escolar abrangia 65% das crianças na idade de 3 a 5 anos; em 2000, esse número cresceu para 71,6% na parte continental; entretanto, as regiões autônomas da Madeira e dos Açores também experimentaram grande expansão da oferta. Em 2001, Portugal tinha uma matrícula de 235.610 crianças em 17.141 estabelecimentos e, em 2010 aumentou para 272.547 alunos em 10.311 escolas (MEC, Censo 2013).

O ensino básico mantém a estrutura da Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986, com duração de nove anos, dividida em três ciclos. Na década de 1990, deu-se início a implantação progressiva dos atuais currículos, concluída em 1995, com reformulações no início dos anos 2000. Em Portugal, a matrícula era dependente da existência de vaga na escola, priorizando os alunos mais velhos e desobrigando da frequência os adolescentes que completarem 15 anos de idade. Há avaliações de Conselhos de Turma, envolvendo diversos segmentos, inclusive o aluno, e avaliações do Ministério da Educação; a retenção do estudante ocorre sempre em caráter excepcional, dadas as medidas de recuperação adotadas durante o ano letivo.

No primeiro ciclo (6 a 8 anos), o *Programa Alfa* de melhoria da aprendizagem consolidou-se nas escolas no início dos anos 2000, contando com a colaboração entre a administração central, a administração local e outros parceiros. Programas de utilização das Tecnologias da Informação, cursos de formação profissional inicial e de reintegração do público jovem não concludente do ensino básico na idade própria são algumas das iniciativas para ampliar a frequência e favorecer o sucesso escolar dos estudantes.

Em 2000, o ensino básico atendia a 1.158.206 alunos, equivalente a 90,1% do público alvo; 114.266 estudantes desse nível estavam matriculados na rede privada de ensino (9,9%).

Em 2001, a rede escolar atenda a 1.223.150 estudantes; em 2012, as matrículas totalizaram 1.157.811 alunos, uma queda de 5% (MEC, Censo 2013).

As reformas introduzidas no ensino secundário, em Portugal, tiveram como objetivo melhorar a qualidade do ensino, aprimorar o sistema de gestão, prevenir as desigualdades e combater a evasão e o insucesso escolar, além de ampliar o atendimento. Ofertado em três anos de escolarização (10º, 11º e 12º anos), o sistema disponibiliza cursos gerais e cursos tecnológicos em quatro grandes agrupamentos: Científico-Natural, Artes, Econômico-Social e Humanidades. Cada agrupamento integra um curso geral e os respectivos cursos tecnológicos, perfazendo 4 cursos gerais e 11 tecnológicos.

Cada escola oferece um determinado conjunto de cursos e todas elas devem ofertar os dois tipos de curso. As unidades especializadas no ensino artístico têm possibilidade de terem planos curriculares próprios, tanto para prosseguimento de estudos, quanto para ingresso no mundo do trabalho. A idade mínima de admissão é de 14 anos e o acesso é aberto a todos que concluíram o ensino básico. A organização curricular é de 1989, com reformulações iniciadas em 2002. Há exames finais de âmbito nacional, com provas na maioria das disciplinas do 12º ano, que confere a certificação dos alunos e ainda controla a qualidade do ensino.

Em 2000, o ensino secundário atendia a 384.523 estudantes, sendo que mais de 70% das matrículas estavam nos cursos gerais. A oferta pública somava um percentual de 84,6% das vagas. Em 2001, havia 413.740 estudantes; em 2012 totalizavam 411.238 estudantes.

Conforme o Censo de 2011, a metade da população portuguesa teve o ensino médio concluído; o número de analfabetos saiu de 9% no início da década para 5,2%, e 15% das pessoas com mais de 23 anos possuem o nível superior; a população adulta tinha uma média de oito anos de escolaridade.

Ancorada na literatura pertinente, demonstrei neste capítulo que a implantação das republicas no Brasil e em Portugal necessitou da expansão da oferta do ensino elementar como forma de consolidação do novo regime. Entremeados por regimes ditatoriais que variaram de duração (Brasil com duas décadas e Portugal com quase cinco décadas), as populações dos dois países percorreram uma longa jornada de lutas e mobilizações a fim de garantir a escolaridade básica gratuita e obrigatória para suas crianças e reduzir os índices de analfabetismo entre os jovens e adultos.

Portugal tomou a dianteira quase universalizando o ensino primário no final da década de 1950. Os dois países aumentaram os anos da escolaridade básica obrigatória para oito anos entre as décadas de 1970 e 1980, mediante leis nacionais, mas a universalização dos ensinamentos básico (PT) e fundamental (BR) somente irá se concretizar nos anos de 1990. Nesse período

também se registraram processos de democratização da gestão escolar e a ampliação dos recursos públicos destinados à educação, inclusive com distribuição mais equitativa entre os estados e municípios.

Políticas de combate à evasão e à repetência e de melhoria da qualidade do ensino marcaram a educação pública nos dois países no final do século XX e nessas primeiras décadas do século XXI, quando também se iniciaram no Brasil e se intensificaram em Portugal políticas de enfrentamento da redução de alunos provocada pela queda da natalidade. O próximo capítulo explicitará as estratégias adotadas pelos dois países na conformação das suas redes públicas ao quadro de declínio populacional.

## **2 REORDENAMENTO DE REDE ESCOLAR COMO RACIONALIZAÇÃO NA EDUCAÇÃO PÚBLICA: os procedimentos no Brasil e em Portugal**

Neste segundo capítulo, trato dos conceitos de racionalização e racionalidade na sociedade e no Estado moderno a partir das contribuições de Max Weber, a fim de situar os processos de reordenamento de rede escolar como medidas de racionalização no campo da educação escolar pública. Em seguida, discorro sobre os procedimentos comumente utilizados pelos governos do Brasil e de Portugal para enfrentar a diminuição de alunos na educação básica, provocada, principalmente, pela queda da natalidade. Julgo necessário tecer considerações conceituais e aspectos relativos a esses procedimentos, uma vez que os empregarei no decorrer dos próximos capítulos, inclusive situando-os no contexto das políticas públicas na área educacional.

### **2.1 RACIONALIZAÇÃO E REORDENAMENTO DE REDE ESCOLAR**

No campo filosófico, o problema da razão ganha especial relevância a partir do século XVII, quando Descartes inaugura o Racionalismo. No século seguinte, Immanuel Kant (1724/1804) promove a Crítica da Razão, questionando a possibilidade de uma razão pura independente da experiência. Da crítica kantiana, surgiram o Materialismo (Feurbach, Marx e Engels), o Positivismo (Comte) e o Idealismo (Fichte, Schelling e Hegel). Ainda no século XIX, filósofos como Kierkegaard e Nietzsche questionaram o idealismo e o primado da razão, num movimento denominado de Crise da Razão, no qual se seguiram a Fenomenologia, cuja noção de intencionalidade tenta superar as tendências racionalistas e empiristas (Husserl, Hiedegger, Sartre) e a chamada Escola de Frankfurt (1923), na qual filósofos como Adorno, Horkheimer, Marcuse, Benjamim, Habermas, dentre outros, discutem a razão instrumental, uma racionalidade científica que visa à dominação da natureza para fins lucrativos, colocando a ciência e a técnica a serviço do capital.

Desse modo, a racionalidade assume a razão de Estado ou a razão econômica, resultando numa visão parcial e instrumental que tenta adequar meios a fins; é a razão que observa, normaliza, calcula e domina em função de interesses de classes. Esses filósofos repensam, de formas diferenciadas, diversos temas contemporâneos partindo do marxismo, mas se afastando da sua ortodoxia.

Da Escola de Frankfurt, Horkheimer, Habermas, Marcuse e Adorno, principalmente, ocuparam-se criticamente da obra do sociólogo Max Weber (1864-1920) que discute o

racionalismo e a racionalização na sociedade capitalista ocidental, configurando o Estado moderno por dois elementos constitutivos: o aparato administrativo para a prestação de serviços públicos e o monopólio legítimo da força.

Conforme Vasconcelos, a incorporação de certos temas weberianos entre autores marxistas indicaria uma transformação radical das possibilidades interpretativas e políticas do marxismo no século XX, especialmente no tocante ao capitalismo pós-liberal. Advertindo o leitor sobre as divergências interpretativas e críticas dos conceitos weberianos entre esses frankfurtianos, esse autor diz que um dos conceitos de Weber ampliado para além do contexto histórico do nascimento do sistema capitalista foi o tema da racionalização (VASCONCELOS, 2014, p.9-10).

Sem ignorar as críticas, mas não adentrando nesse tipo de aprofundamento teórico, o tema weberiano da racionalização interessa sobremaneira a este trabalho, uma vez que possibilita a caracterização dos processos de reordenamento de rede escolar como formas de racionalização da educação pública escolar no Brasil e em Portugal.

Um dos principais contributos das teorizações de Max Weber (1864-1920) para a compreensão do funcionamento da sociedade capitalista moderna refere-se aos conceitos de racionalização ou racionalidade, nos quais o próprio autor reconhece as dificuldades de precisão, pois se pode entender por “racionalização” e “racionalismo” coisas bastante diversas:

Há, por exemplo, racionalizações da contemplação mística, atitude que, vista de outro prisma, é especialmente irracional, e temos também as racionalizações da vida econômica, da técnica, da pesquisa científica, do treino militar, do direito e da administração. Além disso, cada um desses campos pode ser racionalizado em termos consoante com valores últimos e finalidades muito diferentes, e o que é racional de certo ponto de vista poderá ser irracional de outro (WEBER, 2009, p.32).

Sell se propõe a abordar alguns aspectos da problemática weberiana da racionalidade e da racionalização, procedendo a uma revisão bibliográfica que reúne diversos comentadores que procuraram sistematizar esses conceitos. Esse autor relata o percurso histórico em torno da discussão sobre o fenômeno da racionalização como a grande linha mestra de todo o sistema explicativo weberiano (SELL, 2012, p.156).

Dos autores citados por Sell, extraem-se alguns elementos presentes na ideia de racionalização de Weber: propósito (busca consciente de realização de objetivos); calculabilidade (capacidade de adequação de meios e fins); controle (quando a ação é

desenvolvida de forma autônoma e não heterônoma); coerência lógica (quando não apresenta contradições); universalidade (quando abstração, generalidade e impessoalidade se opõem ao particularismo) e sistematicidade (quando as partes da organização estão integradas visando a consecução dos fins almejados). Há ainda as conotações de deliberado, sistemático, calculável, impessoal, instrumental, exato, quantitativo, regido por regras, previsível, metódico, proposital, sóbrio, meticuloso, eficaz, inteligível e consistente (EISEN, 1978, e BRUBAKER, 1984, apud SELL, p.157).

Segundo Maliska (2006. p.15-28) para Weber, o desenvolvimento das instituições sociais, econômicas e culturais nas sociedades ocidentais foi desencadeado por um processo geral de racionalização, que consiste na organização da vida, por divisão e coordenação das diversas atividades, com base em um estudo preciso das relações entre os homens, com seus instrumentos e seu meio, com vistas à maior eficácia e rendimento.

Então, a racionalização está presente nos diversos aspectos da vida, na sociedade, na cultura e nos próprios sujeitos. Como Marx, Weber observa que a economia capitalista e o Estado moderno se completam em suas funções, pois o núcleo organizativo da economia capitalista molda a empresa capitalista por uma contabilidade racional, pela eficiente e formal mão de obra livre, pela utilização do conhecimento técnico-científico e por decisões de investimento orientadas para o mercado. Por outro lado, o núcleo organizativo do Estado se dá por meio da introdução e contínuo sistema tributário, por um central comando militar, pelo monopólio da violência e por uma administração burocrática. A organização e as relações entre a economia capitalista e o Estado moderno são realizadas por meio de um sistema normativo assentado no direito formal (MALISKA, 2006, p.17). Nessa perspectiva, Weber sentencia que a economia capitalista e o Estado moderno

são, em sua essência fundamental, completamente iguais. O Estado moderno, do ponto de vista sociológico, é uma “empresa”, do mesmo modo que uma fábrica: precisamente esta é sua qualidade historicamente específica. E em ambos a relação de dominação dentro da empresa está também condicionada pelos mesmos fatores. (...) a dependência hierárquica do trabalhador, do empregado de escritório, do funcionário técnico, do assistente de um instituto universitário e também a do funcionário e soldado estatal baseia-se uniformemente no fato daqueles instrumentos, reservas e recursos monetários, indispensáveis à empresa e à existência econômica, encontram-se concentrados no poder de disposição, nos primeiros casos do empresário, e nos últimos casos, do senhor político. (...) Em ambos os casos, a disposição sobre esses meios está nas mãos do poder ao qual obedece diretamente o aparato da burocracia (juízes, funcionários, oficiais, capatazes, funcionários de escritório, sargentos). (WEBER, 2004, p.530).

Do ponto de vista econômico, o sociólogo alemão identifica os conceitos de racionalidade formal e racionalidade material nos seguintes termos:

Lhamamos *racionalidade formal* de uma gestión económica al grado de cálculo que le es técnicamente posible y que se aplica realmente. Al contrario, lhamamos *racionalmente material* al grado en que el abastecimiento de bienes dentro de um grupo de hombres (cualesquiera que sean sus limites) tenga lugar por médio de uma acción social de carácter económico orientada por determinados *postulados de valor* (*cualquiera que seasu classe*), de suerte que aquella acción fue contemplada, lo será o puedeserlo, desde la perspectiva de tales *postulados de valor*. Éstossones extremos diversos (Weber, 1984, p.64).

Disso se conclui que a racionalidade da gestão econômica da empresa capitalista está presente na educação pública como um serviço prestado à população pelo Estado moderno. Os sistemas públicos de educação nas sociedades capitalistas esforçam-se para aprimorar processos e métodos de gestão que garantam a melhoria da qualidade do ensino (medida por testes padronizados cada vez mais nacionalizados e mundializados), o máximo de escolarização para sua população (medida pela média de anos de estudos) com o menor custo possível.

Se, do ponto de vista de uma empresa educacional privada, a diminuição de custos pode resultar em ampliação de lucros para os seus proprietários, nos sistemas de educação pública, a diminuição dos custos, nos discursos oficiais, reverte-se na ampliação da oferta e na elevação da qualidade do ensino pelo reinvestimento em melhoria de instalações físicas, equipamentos e material didático, e dos salários dos professores e trabalhadores da educação.

No caso do Brasil e de Portugal, este tem sido o discurso oficial justificador das reformas empreendidas nas últimas décadas. Possivelmente, em outros países, a economia gerada pela racionalização dos recursos da educação é dispendida em outras políticas públicas do interesse da população.

Dentre as medidas racionalizadoras no campo da educação pública efetivadas nos dois países, o reordenamento de rede escolar, em razão da diminuição de alunos na educação básica, se encontra na agenda dos governos, através das ações de enturmação, reenturmação, nucleação, agrupamentos, municipalização e estadualização, compartilhamento de prédios escolares e fechamentos de estabelecimentos. É o que será visto nos próximos itens deste capítulo que, ao final, investiga parte da literatura especializada na perspectiva de caracterizar esses procedimentos como políticas públicas.

Antes, cabe esclarecer que algumas das implicações sugeridas nas teorizações de Weber sobre racionalização e racionalidade na sociedade e no Estado serão retomadas nas conclusões gerais desta tese.

## 2.2 PROCEDIMENTOS DE REORDENAMENTO DE REDE ESCOLAR

Neste item, discutimos os procedimentos comumente adotados no Brasil e em Portugal na organização das redes escolares públicas escolares. Embora alguns desses procedimentos tenham objetivos de melhorar o processo ensino-aprendizagem, todos comportam algum grau de racionalização técnico-burocrática e econômica, como veremos a seguir.

### 2.2.1 Turma, Enturmação e Reenturmação

O dicionário Aurélio Buarque nos mostra que o conceito de *turma* remonta à Roma antiga, quando se referia a uma reunião com trinta cavaleiros e três decuriões. Turma também é cada um dos grupos de pessoas que se revezam em certos atos e cada um dos grupos em que se divide uma classe numerosa de alunos. Numa escola, recorrentemente, turma é um grupo de estudantes que ocupa uma determinada sala de aula, notadamente quando há mais de uma classe de uma determinada série/ano. Cada uma delas é denominada de turma, tendo como referente um número ou uma letra: turma A, turma B, turma 1, turma 2.

Barreiros (1996, p.97 apud SILVA, 2014, p.25) define *turma* como um conjunto de indivíduos (objetos) apresentando atributos (propriedades) que, ao interagirem, dão origem ao aparecimento de relações que cimentam o conjunto. E se a turma é um grupo artificial, nela se pode detectar, tal como nos indivíduos naturais, a existência de uma história, de uma evolução, de metas e regras próprias e de circuitos de comunicação entre os seus subsistemas e com os sistemas que lhe estão próximos.

Nessa perspectiva, um conjunto de alunos que integram uma sala de aula é uma turma, porque estão juntos num mesmo espaço por um determinado tempo e, como pessoas e estudantes, trazem algum tipo de atributo assemelhado (idade ou nível idêntico de escolaridade); que estão submetidas às mesmas regras; que têm objetivos comuns e estabelecem comunicação entre si e com outras turmas e profissionais da escola.

Portanto, são em turmas que as escolas dividem os alunos matriculados, conforme o número de salas de que dispõe. Quando uma escola oferece mais de uma turma de uma mesma série/ano, costuma distribuí-los em diferentes salas de aula seguindo um determinado

critério, como a idade e os níveis de desempenho acadêmico. A isto se costuma chamar de *enturmação inicial*, sendo corriqueiras nas escolas brasileiras as turmas “fracas” e “fortes”, “as turmas dos novinhos”, “as turmas dos repetentes”, “as turmas de rebeldes e mal comportados”.

Os termos *enturmação* ou *reenturmação* têm sido aplicados quando a escola reagrupa numa nova classe alunos de diferentes turmas de uma mesma série/ano por níveis de aprendizagem, por faixa etária, perfil comportamental, ou outros critérios. É costume das escolas brasileiras compor turmas com base na faixa etária dos alunos, o que, geralmente, coincide com níveis de aproveitamento, já que alunos com idades condizentes à série/ano são aqueles que, ao longo da jornada escolar, sempre obtiveram aproveitamento suficiente para serem aprovados; enquanto que os mais velhos, defasados em idade-série, amargaram alguma reprovação ou reprovações sucessivas.

Assim, por exemplo, é comum se encontrar numa escola, seja ela pública ou privada, o 6º ano A, dos alunos de 10 e 11 anos; o 6º ano B, de alunos de 12 a 13 anos; e o 6º ano C de alunos mais velhos e com histórico de reprovações sucessivas e, não raro, de comportamento repreensível. É aquela turma que nenhum professor quer, mas quase todos concordam que ela deva existir, pois é contraproducente juntar “meninos novinhos e sabidinhos com macacos velhos que não querem nada!” Então, sob o argumento de melhorar o processo de ensino, assim que dois ou mais professores verificam distorções de níveis de aprendizagem entre grupos de alunos em suas classes, providenciam para que, no ano seguinte ou ainda no ano letivo corrente, eles sejam reagrupados, “separando o joio do trigo”. A discordância somente ocorre quando da decisão de quem vai pegar o “joio”.

Inúmeras redes públicas procederam enturmações e reenturmações para a implantação dos ciclos de aprendizagem, a exemplo de São Paulo, Minas Gerais, Recife e Salvador. As redes de ensino estadual de Sergipe e municipal de Aracaju, assim como várias outras do país, fazem enturmações e reenturmações, a fim de desenvolver programas de aceleração para alunos defasados em idade-série e outros projetos e programas visando à melhoria da aprendizagem.

Estudos acadêmicos se dedicaram a essa temática na perspectiva de avaliar se a medida de enturmação baseada nos critérios de idade e desempenho acadêmico contribui para a melhoria da aprendizagem dos alunos defasados ou se acirra a estratificação social pela escola, conforme asseveram Barboza (2006), Alves e Soares (2007, v.45, p.25) e Marassi (2010). Silva (2014) discute a estratificação escolar no contexto educacional português a partir da formação das turmas, promovendo uma interessante incursão na produção acadêmica

mais recente sobre os argumentos favoráveis e desfavoráveis à formação de turmas homogêneas, segundo os níveis e capacidades de aprendizagem dos alunos.

Barboza (2006, p.51) constata a ausência no Brasil de orientações sobre a composição de turmas a partir do órgão central – MEC, assim como informa sobre as orientações oficiais do governo português para as escolas no sentido de evitar “turmas rotuláveis, sugerindo a formação de classes de alunos com características diferentes, tanto no que se refere à idade, quanto às condições de reprovação prévia”.

É o que estabelece o artigo 17 do Despacho nº 5.048-B de 2013 emitido pelo Ministério da Educação português para os ensinos básico e secundário. Por esse documento, a constituição das turmas deve respeitar “a heterogeneidade das crianças e jovens, podendo, no entanto, o diretor, perante situações pertinentes, e após ouvir o conselho pedagógico, atender a outros critérios que sejam determinantes para a promoção do sucesso e o combate ao abandono escolar” (PORTUGAL, MEC, 2013, p.12320-4).

Entretanto, não é esse tipo de enturmação que interessa a esta pesquisa, mas sim aquela cuja finalidade precípua é reduzir o custo-aluno, agregando numa única turma estudantes de duas ou mais turmas de uma mesma série/ano e até de séries diferentes, como geralmente ocorre com as escolas do campo. Isto porque, na última década, tal procedimento tem sido muito empregado no Brasil e em Portugal, em face à diminuição do número de alunos da educação básica/ensino básico e secundário.

Subrack (2012) informa que a Secretaria de Educação do Rio de Grande do Sul, em 2007, definiu a enturmação como “um termo utilizado para formalizar um trabalho administrativo e pedagógico que tem por finalidade suprir e racionalizar as necessidades de recursos humanos nas escolas”(SE/RS, 2007, SUBRACK p.01). O estado de Santa Catarina expediu, em 2013, um documento intitulado *Organização e Funcionamento das Unidades Escolares de Educação Básica e Profissional da Rede Pública Estadual, para o ano letivo de 2014* (Florianópolis, 2013). Neste documento, aparece claramente a articulação entre a rede estadual e as redes municipais, visando à racionalização dos recursos aplicados na educação:

No caso de turmas únicas do Ensino Fundamental, com número de alunos inferior a 15 (quinze); e do Ensino Médio, com número de alunos inferior a 20 (vinte), articular com escolas públicas próximas, tanto da rede estadual como da rede municipal, oferecendo a turma em apenas uma das escolas. Não sendo possível agrupar os alunos de diferentes escolas, solicitar a DIEB, mediante justificativa, autorização para a implantação da turma (SANTA CATARINA, 2013, item d, p. 08).

O próximo item do documento é enfático, ao afirmar que “somente serão admitidas turmas com número inferior a 15 alunos nas localidades onde não houver outra escola pública (estadual ou municipal) próxima e alunos que não possam ser atendidos pelo transporte escolar” (item e, p.8).

Minas Gerais normatiza a formação de turmas e a distribuição de pessoal através da Resolução SEE nº 2253, de 09 de janeiro de 2013, que estabelece o número máximo de alunos por turma, determinando que “somente com autorização expressa do Diretor da Superintendência Regional de Ensino poderá ocorrer enturmação com número de alunos inferior aos parâmetros definidos nas alíneas a, e, c e d” (item 1.1. do Anexo II da Resolução SEE nº 2253/2013).

Como essas, muitas outras secretarias de educação de estados e de municípios brasileiros vêm expedindo documentos regulamentando as enturmações, como medida de racionalização dos recursos empregados na educação. Assim, os governos distribuem os professores efetivos por turmas com maior quantidade de alunos, encerrando contratos com professores temporários e até com docentes efetivos que “vendem” horas-aula<sup>7</sup>. Além disso, a enturmação permite encerrar turnos de funcionamento, fechar escolas e ampliar a oferta de jornada ampliada ou tempo integral.

Tanto na direção pedagógica quanto no da racionalização dos recursos, Portugal também tem suas orientações gerais, provindas do Ministério da Educação e das suas diretorias regionais. As normativas estabelecem o número mínimo de alunos por turma e critérios para a sua composição, quase sempre criticados pelos professores, especialmente quanto à determinação de juntar alunos com capacidades e ritmos de aprendizagem diferentes. Ferreira (2012, p.51.) informa do projeto pedagógico de uma escola do Grande Porto, em Matosinhos, onde os alunos foram distribuídos em turmas mediante suas capacidades e graus de desenvolvimento, cujos resultados foram positivos.

Depois do Despacho nº 14.460/2008, alterado pelo Despacho n.º 8.683/2011, o governo português emitiu o Despacho nº 5.048-B/2013 (PORTUGAL, MEC, 2013. p.12320-4 a 12.320-8). Os artigos 18 a 21 deste último determinam o número mínimo e máximo de alunos por turma, da Educação Pré-Escolar ao Ensino Secundário. Para a pré-escola, a quantidade de crianças não pode ser inferior a 20 nem superior a 25 (artigo 18); de 18 a 25

---

<sup>7</sup>Em Sergipe, professores efetivos das redes estadual e municipal de Aracaju, mesmo tendo 40 horas de contrato, são chamados a vender horas de trabalho em sala de aula. Isto porque com esta carga horária eles ministram aulas em apenas um turno (20 a 25 horas), ficando o restante das horas para planejamento e correções que podem ser feitas em quaisquer horários em suas residências. Sendo assim, o professor que vende horas (Horas Suplementares, na denominação da Rede Municipal de Ensino de Aracaju) passa a atuar em dois turnos, trabalhando com duas turmas de Ensino Fundamental Menor, uma pela manhã e outra à tarde, por exemplo.

alunos no 1º ciclo básico (artigo 19); um mínimo de 26 e máximo de 30 para os 2º e 3º ciclos (artigo 20). No ensino secundário, uma turma somente pode ser aberta com o mínimo de 26 alunos (artigo 21).

As exceções a esses números mínimos poderão ocorrer quando as turmas agregarem alunos portadores de necessidades especiais em quaisquer níveis de ensino, podendo haver apenas dois estudantes nessa condição em cada turma. Outras exceções se dão no ensino secundário, quando da oferta de disciplinas opcionais dos cursos científico-humanísticos e ensino artístico especializado, assim como na educação de jovens e adultos (*Ensino Recorrente*).

A determinação do governo português é tão peremptória, que se prevê a extinção de turmas mediante desistências ou faltas injustificadas por mais de duas semanas, de modo que, se a turma ficar reduzida para menos de 25 alunos, será extinta. “Os alunos restantes integrarão outra turma do mesmo estabelecimento de ensino ou de outro” (artigo 22).

A organização de turmas fora dos padrões estabelecidos na legislação somente poderá ocorrer mediante prévia autorização de órgãos do Ministério da Educação e Ciência. Mesmo seguindo as regras determinadas, as escolas públicas devem esperar a autorização do organismo competente, pois, “Compete à Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares homologar a constituição das turmas no âmbito da rede de oferta educativa e formativa” (artigo 25).

### 2.2.2 Nucleação e Agrupamento

A medida racionalizadora também ocorre mediante a *nucleação*; – no Brasil, um termo comumente empregado para a educação escolar no campo. Conforme Flores, a nucleação surgiu nos Estados Unidos, ainda no século XIX, e foi importada para o Brasil na década de 1970, tendo início no Paraná em 1976 (FLORES, 2002).

A nucleação é um procedimento administrativo tomado pelos órgãos gestores no sentido de reunir várias escolas isoladas ou multisseriadas sob a administração de uma delas, geralmente a maior ou a que apresenta melhores condições físicas e/ou de localização. Conforme a série/ano que a escola ofereça, os alunos são deslocados mediante transporte escolar custeado pelo pelos cofres públicos.

No ano de 2007, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade – SECAD/MEC pediu ao Conselho Nacional de Educação orientações sobre o atendimento da Educação do Campo, o que resultou no Parecer nº 23/2007, redigido pelo conselheiro Murilo

de Avelar Hingel. Diz a petição que “as atuais políticas de nucleação e de transporte escolar têm contribuído para descaracterizar a educação que se oferece a essas populações” e que, diante da ausência de normas sobre os modelos de nucleação, solicita pronunciamento do CNE no sentido de orientar os estados e municípios. A solicitação faz referência à diminuição de alunos no ensino fundamental do campo, expondo números de 1999 a 2006, que atestam a redução do número de escolas pela nucleação e pelo transporte dos estudantes para escolas urbanas.

Em seu Parecer, o conselheiro reconhece que o processo de nucleação de escolas rurais foi aplicado em diversos países e que, no Brasil, as primeiras experiências se situam entre as décadas de 1970 e 1980. Por força da LDB nº 9.394/96 e da criação do FUNDEF, que acentuaram a municipalização do ensino fundamental, muitas escolas rurais unidocentes foram desativadas e seus alunos transferidos para “escolas maiores, melhor estruturadas e abrangendo ciclo ou ciclos completos”. Fazendo referência à Resolução CNE/CEB nº 01 de 3 de abril de 2002, que trata das Diretrizes Operacionais nas Escolas do Campo, o conselheiro evoca o princípio da colaboração entre os entes federados na oferta educativa, apresentando um projeto de Resolução que expressou-se na Resolução CNE/CEB nº 02/2008.

Esta Resolução estabelece que a educação infantil seja oferecida nas próprias comunidades rurais, “evitando-se os processos de nucleação de escolas e deslocamentos das crianças” (artigo 3º) e que os cinco primeiros anos do ensino fundamental, excepcionalmente, poderão ser oferecidos em escolas nucleadas, admitindo-se deslocamentos intracampo (§ 1º). Nas hipóteses de nucleação, o documento prevê a participação das comunidades interessadas na definição dos locais e dos percursos a pé dos alunos (artigo 4º). O parágrafo único deste artigo determina que, quando for necessária a adoção de transporte escolar campo-campo, deve se considerar o menor tempo de percurso da residência do aluno à escola.

A Resolução admite, entretanto, que a nucleação pode se constituir numa melhor solução para os anos finais do ensino fundamental e para o ensino médio, desde que haja diálogo com as comunidades interessadas (artigo 5º). E, mesmo nesses casos, se recomenda evitar ao máximo o deslocamento campo-cidade (artigo 5º§ 1º).

Balizado nos princípios da economicidade e evocando a ampliação da oferta educativa e a melhoria da gestão e da qualidade do ensino, o Conselho Estadual do Ceará expediu a Resolução nº 396/2005<sup>8</sup>, definindo a nucleação como “a reorganização do parque escolar

---

<sup>8</sup> Esta Resolução modifica a anterior – Resolução n. 387/2004 – que, dentre outros aspectos, admitia nucleação de até 15 (quinze) pequenas escolas.

público, concentrando várias escolas sob a coordenação unificada de uma que será denominada Escola-Polo, garantidas a qualidade e eficiência da gestão” (artigo 2º). Conforme este documento, em seu artigo 3º, a nucleação tem por objetivos:

- 1 – Aumentar a possibilidade de oferta progressiva e integrada da educação infantil (pré-escolar) e do ensino fundamental;
- 2 – facilitar a ação da coordenação pedagógica;
- 3 – racionalizar o uso de recursos didático-pedagógicos;
- 4 – promover maior eficiência à gestão escolar;
- 5 – racionalizar a oferta dos serviços educacionais;
- 6 – reduzir o número de escolas e salas de aula isoladas;
- 7 – melhorar a qualidade da aprendizagem;
- 8 – conferir legitimidade aos estudos realizados”. (CEE, 396, artigo3º)

O dispositivo legal cearense proíbe a nucleação de escolas exclusivas de educação infantil e determina que se leve em conta a “cooperação entre a rede estadual e a municipal, incluindo os estabelecimentos de ensino urbanos e rurais”. Assim, prevê a fusão ou desativação de escolas, principalmente nas zonas urbanas, mas com a garantia de “escolas mais próximas quanto possível das residências dos alunos, particularmente nas zonas rurais”(artigo 4º).

Estabelece o máximo de cinco escolas a serem nucleadas, admitindo exceções desde que devidamente justificadas ao Conselho (artigo 5º). As unidades nucleadas poderão adotar o nome da escola-polo ou continuar com suas próprias denominações, mas terão um mesmo Regimento Escolar, as mesmas propostas pedagógicas e o mesmo calendário letivo (artigo 6º). A escola-polo deverá reunir as melhores condições físicas e estratégicas para concentrar os serviços centrais das unidades nucleadas, compreendendo a administração, a escrituração escolar e a supervisão pedagógica (artigo7º). As iniciativas de nucleação deverão ser homologadas pelo próprio Conselho, mediante petição que atenda as exigências legais estabelecidas nesta Resolução (artigo 9º).

É interessante destacar que a referida Resolução não se aplica ao município de Fortaleza, onde a nucleação já vinha ocorrendo há mais tempo e, por conta da resistência do sindicato dos professores, de pais de alunos e organizações comunitárias, obteve orientações específicas do Conselho Estadual de Educação por meio do Parecer nº 46/2002. Tal documento teve como objetivo amainar as tensões provocadas pelas péssimas condições físicas de parte das escolas nucleadas, pactuando responsabilidades e ações do próprio Conselho e da Prefeitura Municipal de Fortaleza em torno da construção de uma “escola digna” (Parecer nº 46/CEC/2002. p.12-13).

Com uma ou outra alteração, o processo de nucleação da rede escolar cearense reflete o modelo realizado no país, tanto nas zonas rurais quanto nas zonas urbanas, sendo que, comumente, as nucleações urbanas não se utilizam do transporte escolar.

Munido de farta documentação e visitas *in loco*, Santos estudou a nucleação de escolas rurais no município de Patos de Minas – MG, ressaltando a importância dos antigos mestres-escolas para o desenvolvimento da educação no meio campesino. O autor argumenta que as nucleações do seu município foram motivadas pelas oscilações na permanência dos professores nas escolas rurais (desistências pelas condições precárias das escolas e pelas dificuldades de transporte e de moradia, dentre outros) e pelas inúmeras salas de aula com poucos alunos. Mesmo reconhecendo que as nucleações, especialmente as do tipo campocidade, afeta a cultura, os valores e o modo de vida das populações rurais, Santos (2013, p.16) avalia a nucleação de Patos de Minas como positiva, pois possibilitou que a população usufruísse de “meios de transporte adequados, em maior número e mais rápidos, de professores qualificados e de materiais compatíveis ao ensino fundamental”.

Assim como Fortaleza e outras cidades brasileiras, Aracaju também experimentou a nucleação de escolas, que teve início no final dos anos 1970, quando a rede era majoritariamente composta de pequenas unidades de uma ou duas salas de aula e instituições conveniadas. Essas últimas eram instituições religiosas ou comunitárias que cediam salas de aula para a Prefeitura de Aracaju, mediante convênios. Assim, o município ampliava a oferta de educação pré-escolar e dos primeiros anos do ensino fundamental (na época, ensino de 1º grau), lotando professores e funcionários e enviando merenda escolar e algum material didático. Em contrapartida, os proprietários ou dirigentes ganhavam reparos e reformas nos seus prédios, além de poderem indicar servidores e até professores da sua confiança, numa época em que não se realizavam concursos públicos<sup>9</sup>.

Essas escolas eram reunidas por grupos de quatro a cinco, geralmente situadas em bairros próximos; a Secretaria de Educação nomeava uma “Coordenadora de Área”, uma professora da rede ainda estudante universitária ou graduada em nível superior. Essas coordenadoras eram responsáveis pela gerência administrativa e pedagógica, providenciando requisições de materiais, registros de frequência dos funcionários e de movimentação de alunos, orientação no planejamento didático e acompanhamento do trabalho docente. Em média, elas visitavam cada escola uma vez por semana, indo à Secretaria de Educação nessa

---

<sup>9</sup> O primeiro concurso para professores da rede municipal de ensino foi realizado em 1986. Os funcionários administrativos e de serviços gerais sempre foram nomeados através de indicação política, mesmo com os contratos temporários iniciados em 1997 e, depois com a terceirização de 2012.

mesma frequência para prestar contas do trabalho nos diversos setores e participar de reuniões.

Com o estabelecimento das eleições diretas para diretores em 1986, as escolas nucleadas ficaram à margem do processo. Inconformados, alguns professores começaram a denunciar as precárias condições de trabalho e o autoritarismo dos dirigentes das instituições. No início da década de 1990, uma nova legislação municipal reestruturou a nucleação, de modo que a maior parte das pequenas unidades foi anexada a uma escola maior, com equipe dirigente eleita por professores e funcionários do conjunto de escolas nucleadas. Nesse modelo, quase todas as unidades próprias da rede, de médio ou grande porte, passaram a ter dois ou três “anexos”, aos quais cabia à equipe diretora prestar atendimento administrativo e pedagógico contínuos.

No início dos anos 2000, quase todos os convênios, que já haviam diminuído ao longo do tempo, foram definitivamente encerrados, de modo que todos os professores e funcionários retornaram às escolas próprias – somente algumas poucas instituições filantrópicas permaneceram, mediante repasse de merenda escolar e lotação de estagiários custeados pelo Município. As pequenas unidades foram extintas ou ampliadas e, a partir de 2003, todas as escolas da rede já estavam integradas no processo da gestão democrática com eleição para diretores, sem núcleos ou anexos, e presentes em quase todos os bairros da cidade.

O *Agrupamento de Escolas (AE)* é um termo utilizado em Portugal desde a década de 1980, quando a legislação o definiu como “uma unidade organizacional, dotada de órgãos próprios de administração e gestão, constituída por estabelecimentos de educação pré-escolar e de um ou mais níveis e ciclos de ensino, a partir de um projecto pedagógico comum”. Um Despacho do Ministério da Educação, de 1988, estabeleceu a organização das escolas em agrupamentos, prevendo que cada um deles constituísse um Conselho Escolar com presidente eleito entre os diretores ou encarregados de direção. Entretanto, a experiência de agrupamentos somente teve início em 1997, regulamentados pelo Decreto-Lei nº 115-A, de 1996, cujos objetivos foram:

- Favorecer um percurso sequencial e articulado dos alunos abrangidos pela escolaridade obrigatória numa dada área geográfica;
- Superar situações de isolamento de estabelecimentos e prevenir a exclusão social;
- Reforçar a capacidade pedagógica dos estabelecimentos que o integram e o aproveitamento racional dos recursos;
- Garantir a aplicação de um regime de autonomia, administração e gestão, nos termos determinados.

Para a constituição de agrupamentos de escolas alguns criterios são considerados, como a existência de projetos pedagógicos comuns, a construção de percursos escolares integrados, a articulação curricular entre níveis e ciclos educativos, a proximidade geográfica, a expansão da Educação Pré-Escolar e a reorganização da rede educativa. Os agrupamentos são organizados por escolas de um mesmo conselho (autarquias, municipalidades) e recebem uma denominação, embora os estabelecimentos que o compõem mantenham sua identidade e denominação original. Compete ao Diretor Regional de Educação propor os agrupamentos, desde que ouvidos o Ministério da Educação, os municípios e os órgãos gestores das escolas envolvidas.

A literatura informa que, no ano letivo 2004/2005, o processo de agrupamento de escolas previsto na Lei de 1996 estava praticamente concluído. Em abril de 2008, o Decreto-Lei nº 75 revogou os anteriores e definiu um novo regime de autonomia das escolas, com objetivos de reforçar a participação das famílias e comunidades na direção colegial, favorecer a constituição de lideranças fortes e reforçar a autonomia das escolas mediante um sistema de autoavaliação e avaliação externa (PORTUGAL, MEC, 2008, p.2341-a).

Esse Decreto manteve o conceito e as finalidades dos agrupamentos definidos na legislação anterior (artigo 6º), mas acenou para a possibilidade de agrupar escolas já agrupadas em agrupamentos maiores, desta vez, com justificativas organizacionais e pedagógicas.

Para fins específicos, designadamente para efeitos da organização da gestão do currículo e de programas, da avaliação da aprendizagem, da orientação e acompanhamento dos alunos, da avaliação, formação e desenvolvimento profissional do pessoal docente, pode a administração educativa, por sua iniciativa ou sob proposta dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, constituir unidades administrativas de maior dimensão por agregação de agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas (Artigo 7º).

Em 2012, o Ministério da Educação anunciou a constituição de 150 novos agrupamentos, que passaram a ser chamados de *mega-agrupamentos* porque agregam escolas desagrupadas a um ou mais agrupamentos. Sob o argumento de “reforçar o projeto educativo, facilitar o trabalho dos professores e racionalizar a gestão dos recursos humanos e materiais”, o MEC fez funcionar em todo o país esses mega-agrupamentos a partir do ano letivo 2012/2013, com uma média de 2.324 alunos (DIÁRIO DE NOTÍCIAS, 2013).

Na cidade do Porto, por exemplo, a Escola Secundária Alexandre Herculano foi agregada ao agrupamento Dr. Augusto César Pires de Lima e ao agrupamento Ramalho

Ortigão, com seis escolas de 1º ciclo com pré-escola e duas unidades de 2º e 3º ciclos, perfazendo um total de 3.140 alunos (artigo 2º do Regimento Interno do Agrupamento de Escolas Alexandre Herculano). Seguindo a legislação nacional, um único diretor administra essa mega-escola, submetido a um Conselho Geral, e contando com um Conselho Administrativo, um Conselho Pedagógico e um Coordenador em cada estabelecimento.

A enturmação e a nucleação brasileiras, assim como os agrupamentos portugueses, têm sido estratégias de reordenamento de rede escolar em vista da ampliação da escolarização, por um lado, e a redução de estudantes da educação básica por outro.

### 2.2.3 Municipalização, Estadualização e Compartilhamento

Municipalizar é tornar municipal; por a cargo do município; é colocar algo sob a responsabilidade do município. Pressupõe-se, assim, um processo que se consolida de forma progressiva, através de uma aliança entre os poderes estadual e municipal. O processo de municipalização atinge várias áreas da ação do poder público e, no Brasil, a Constituição de 1988 veio estabelecer essa tendência de modo mais contundente. A constituição das guardas municipais na área da segurança; os postos municipais de saúde com o programa Saúde da Família; os Centros de Referência da Ação Social, na área da assistência social; as escolas municipais de educação infantil e de ensino fundamental são exemplos desse processo que, apesar dos problemas, cada vez mais se consolida. Neste item, iremos apresentar uma breve síntese sobre a municipalização da educação escolar no Brasil e em Portugal.

Embora com modelos político-administrativos de Estado diferentes, Brasil e Portugal experimentaram, nas últimas décadas, um processo de municipalização do ensino básico. Na educação pública brasileira, o processo de municipalização da educação infantil e do ensino fundamental vem ocorrendo há muito mais tempo que em Portugal, onde o compartilhamento de responsabilidades entre o governo central e as municipalidades na oferta do ensino público é mais recente.

Leite (2009, p.307) identifica que o fenômeno da descentralização administrativa tem provocado mudanças na formulação e implementação de políticas públicas, de modo que os governos locais têm assumido papel central na oferta de serviços públicos em diversos países do mundo. A autora chama a atenção para a forte influência dos organismos multilaterais na agenda da descentralização administrativa pelo discurso da eficiência na administração pública, notadamente a observância da relação custo-benefício.

Confirmando a assertiva de alguns autores, Leite identifica a década de 1990 como o período da institucionalização de reformas descentralizadoras das políticas sociais que, ao lado de reformas centralizadoras na área fiscal, implicaram um arranjo federativo complexo na execução das políticas públicas. A municipalização é uma consequência desse processo em diversas áreas do social, com o governo federal tratando diretamente com os municípios a execução de programas governamentais, reduzindo ou dispensando a participação intermediária dos governos estaduais. Isso tem ocorrido na execução de políticas sociais universais na saúde, na assistência social e na educação, áreas nas quais o Estado tem atuado como coadjuvante.

Amparada em Souza (2005), a autora afirma que a regulamentação e implementação dessas políticas

descolou-se do arcabouço constitucionalizado de políticas públicas proveniente da Constituição de 1988, a qual estabeleceu uma divisão de atribuições entre os entes federativos, claramente compartilhada, sinalizando que o federalismo brasileiro teria um caráter mais cooperativo do que competitivo (SOUZA, 2005, apud LEITE, 2009, p.308).

A educação portuguesa é administrada e regulamentada pelo Ministério da Educação e Ciência, que se responsabiliza pela concepção e execução de quase todas as competências relativas à educação escolar, da pré-escola ao ensino superior. As competências dos municípios são muito limitadas se comparadas ao modelo brasileiro.

A derrocada da Ditadura em 1974 desencadeou processos de descentralização da gestão pública, impulsionados pelos próprios municípes e eleitos locais. Souza *et.al*(2013, p.7-33) afirmam que somente na segunda metade da década de 1990 houve em Portugal um apelo sistemático à descentralização de algumas competências do governo central no campo educacional, embora a Lei de Bases do Sistema Educativo – LBSE nº 46/1986 a tenha preconizado na década anterior. Em 1994, o Decreto-Lei nº 77/94 transferiu novas atribuições educativas para as Câmaras Municipais, que passaram a responsabilizarem-se subsidiariamente pela educação pré-escolar, ensino básico e de adultos, pela ação social escolar, pela ocupação de tempos livres, pelo desporto e pela cultura.

Com o Decreto-Lei nº 144/2008, o Ministério da Educação ampliou as competências dos municípios no que se refere ao ensino básico. Mediante contratos de autonomia, eles passaram a se responsabilizar pela gestão do pessoal não-docente; reorganização da rede escolar do 1º ciclo; construção e manutenção dos prédios escolares; aquisição e manutenção de equipamentos; apoio às famílias com o prolongamento do horário da educação pré-

escolar; instituição da escola de 1º ciclo integral através do desenvolvimento das atividades de enriquecimento curricular; a ação social escolar; transporte nos 2ºs e 3ºs ciclos.

Algumas decisões e ações relativas a essas competências são decididas e executadas pelos Conselhos Municipais de Educação que, conforme o artigo 3º do Decreto-Lei nº 7/2003, constituem-se em instâncias de consulta e coordenação municipal que devem promover a articulação entre os agentes educativos e parceiros sociais, visando uma concentração de esforços para a melhoria da educação pública, em conformidade com as características e potencialidades locais (REIS; GARRINHAS, 2011).

Esse Decreto estabelece as *Cartas Educativas* como instrumentos de planejamento e ordenamento prospectivo de edifícios e equipamentos educativos localizados no Conselho, de acordo com as ofertas de educação e formação necessárias, “tendo em vista a melhor utilização dos recursos educativos, no quadro do desenvolvimento demográfico e sócio-econômico do município”(artigo 10).

O caso da municipalização do Concelho de Arroches, estudado por Reis e Garrinhas (2011), é ilustrativo da experiência portuguesa com a municipalização do ensino. Esses autores informam que o Conselho Municipal de Educação de Arronches debateu e definiu os pilares da Carta Educativa do município e, em 2008, o presidente da Câmara assinou o contrato de transferência das competências junto ao Ministério da Educação.

Com esse contrato, ampliaram-se as ofertas de enriquecimento curricular nas escolas, pois o município promoveria atividades físicas, desportivas e artísticas, assim como o ensino de inglês e de música em parceria com docentes das próprias escolas e com professores contratados, viabilizando o funcionamento das escolas em tempo integral. Para tanto, o Concelho recruta e avalia o pessoal não docente, estabelece parcerias com instituições a fim de disponibilizar recursos materiais e humanos, cedendo transportes gratuitos e seus equipamentos para as escolas (piscina municipal, pavilhão desportivo, centro cultural e de educação ambiental, entre outros). Segundo os autores, no que diz respeito à contratação de professores e pessoal, o Concelho não teve problemas, diferente de diversos outros agrupamentos do país que deixaram de ofertar as atividades de enriquecimento curricular pelas dificuldades no recrutamento de professores.

Pontuam as resistências locais à determinação do MEC em encerrar o funcionamento de escolas com menos de 21 alunos, mas, reconhecem que os alunos do 1º Ciclo das freguesias rurais precisam se deslocar para a sede do Concelho a fim de “usufruírem de um ensino de melhor qualidade, em espaços específicos e tecnologicamente apetrechados”. Por

isso, reclamam a construção de um novo “Centro Escolar” que facilite a socialização dos alunos.

Assim, lamentam que a Carta Educativa do Concelho de Arronches, não perspectivou a alteração da rede escolar face à diminuição de alunos (-11% no total e -15,3% entre os alunos do 1º Ciclo). Alertam ainda sobre a necessidade de “debater o problema do isolamento educativo e escolar dos alunos e a pulverização da rede escolar, com carência de meios e recursos, composta por edifícios de reduzida dimensão e com diminuto número de alunos nos diferentes anos de escolaridade”. Pois, os eleitos locais têm responsabilidade social e política de recriar e reutilizar os espaços disponíveis a fim de estimular a cultura local e a qualidade do ensino.

Informam da incapacidade da autarquia em reformar e manter adequadamente o parque escolar, assim como construir um novo Centro Educativo que interligue e rentabilize os equipamentos já existentes. Uma das razões para isto foi o fato de que o município não recorreu aos projetos de requalificação da rede escolar desenvolvidos pelo Ministério da Educação. Logo, reivindicam o envolvimento de diferentes atores sociais na elaboração de um Plano Estratégico para o município que oriente o sistema educativo, com diagnóstico de indicadores da educação local, “capazes de contrariar as fraquezas reveladas e inverter tendências instaladas”.

Tendo em vista que o Concelho de Arronches apresenta uma intensa regressão demográfica, elevado índice de envelhecimento e baixo nível de qualificação da população, consideram que a oferta educativa é um pilar fundamental para a qualidade das aprendizagens e o sucesso dos alunos, constituindo-se num vetor de coesão social e econômica da localidade.

Entretanto, reconhecem que os avanços se esbarram na rotatividade dos ciclos políticos e eleitorais, na falta de coincidência dos mandatos dos diretores de escolas com os dos autarcas e nas limitações desses últimos. Estes não têm domínio sobre o sistema educativo nacional nem sobre o contexto educativo local, além de apresentarem pouca capacidade de argumentação e negociação frente às imposições políticas.

Um dos problemas apontados na municipalização portuguesa é a confusão provocada pela duplicidade de representação entre os conselhos municipais e os conselhos gerais das escolas que reúnem quase os mesmos representantes, pois “ao mesmo tempo que possibilita contextualizar o debate em torno da realidade concreta da escola ou agrupamento de escolas, o conselho geral de escola esvazia de conteúdo o conselho municipal de educação, reduzindo-lhe a eficácia” (PARGANA, 2011, p.2). Esse autor ainda critica a transferência dessa importante parte do currículo escolar para as municipalidades, pois

Ao serem assumidas por entidades promotoras – as autarquias na maioria dos casos (67% no ano lectivo 2008/2009) – significam a privatização de importantes parcelas da escola pública no ensino básico, uma vez que são maioritariamente asseguradas por empresas privadas contratadas para o efeito, sem garantia da universalidade neste nível de ensino e com dificuldades acrescidas no controlo da qualidade do serviço prestado (PARGANA, 2011, p.3).

Para Silva, a LBSE é quase omissa quanto à transferência de competências educacionais para os municípios, o que não tem implicado qualquer parcela de soberania, pois

As autarquias são fornecedoras de serviços ao ME, às escolas, aos cidadãos que as frequentam e às suas famílias, e é justo assinalar a importância da sua acção crescentemente ampliada. Mas trata-se de contratualizar serviços, não de partilhar soberania. O modelo estatal centralizador delega a prestação de serviços para melhorar a eficiência e a eficácia da sua acção, mas mantém intacto o seu poder sobre todo o sistema (SILVA, 2007, p. 4).

Como vimos, em ambos os países a municipalização concorre para a racionalização dos recursos empregados na educação. No caso brasileiro, Alves (2011, p.53), citando Neto e Oliveira (2006, p.19), afirma que

O Banco Mundial em relatório elaborado em consulta com o MEC, em 2003, aponta para os benefícios advindos da municipalização do ensino em relação ao gerenciamento dos recursos. De acordo com essa Instituição os municípios gastam menos e melhor em comparação com os estados, sendo que “as vantagens da municipalização estariam nos baixos salários dos professores municipais e no reduzido número de pessoal administrativo, que pela proximidade, tem mais contato com as escolas” (NETO e OLIVEIRA, 2006, apud ALVES, 2011, p.53).

O contrário da municipalização, a estadualização é um procedimento muito antigo no Brasil. Kulesza *et. al.* (2012) apontam um processo de estadualização de escolas primárias municipais na Paraíba, na década de 1930, no governo do interventor federal Antenor Navarro. Em maior ou menor escala, esse processo vem acontecendo em diversos estados brasileiros, conforme atestam alguns exemplos de escolas estadualizadas em diferentes épocas e unidades federativas.

Em 1937, o Ginásio Municipal de Sorocaba – SP foi estadualizado; a Escola Estadual Jerônimo Arantes de Uberlândia – MG foi estadualizada em 1965; nas décadas de 1970 e 1980, várias escolas rurais de Cascavel – PR foram estadualizadas; é de 2012 uma lei da

Câmara Municipal de Londrina – PR que visa assegurar direitos dos professores municipais que se encontram lecionando em escolas estadualizadas (LONDRINA, 2012).

O dispositivo legal de Londrina é resultante do processo de municipalização do Ensino Fundamental, onde diversos estabelecimentos de propriedade do governo estadual foram repassados para o município, demandando também que alguns prédios escolares municipais fossem repassados para a rede estadual; no caso dessa cidade, juntamente com professores da rede municipal.

Por outro lado, deve-se levar em conta que o terno *estadualização* também vem sendo empregado para os casos onde os governos estaduais recebem prédios escolares (ou passam a mantê-los) de instituições de ensino da sociedade civil, sejam elas filantrópicas, religiosas ou associativas. Exemplo disso é a Escola Estadual de Ensino Fundamental Santo Antônio, em Garibaldi – RS, que pertencia à congregação dos Irmãos Maristas e, em 1976 deixou de ser privada, passando a fazer parte da rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul (GARIBALDI, 2012). A hoje extinta Escola Técnica de Comércio Prof. Álvaro Ferreira, criada em 1968 pela União Caixerense de Piri-piri – CE, depois de receber autorização do Conselho Estadual e de perambular por vários prédios, foi estadualizada em 2000 (ANDRADE, 2013).

Há ainda procedimentos denominados de estadualização referentes à compra pelos governos de prédios de estabelecimentos privados falidos, mantendo os nomes originais e incorporando suas trajetórias históricas. É o caso, em Sergipe, do Colégio Estadual Tobias Barreto, uma escola particular criada em 1909, pelo eminente educador José de Alencar Cardoso, que fora Inspetor Geral da Instrução Pública do Estado nas décadas de 1920 e 1930.

Em geral, a estadualização praticada no passado, conforme os exemplos citados acima, visava a ampliar a oferta de vagas públicas num cenário de carência de escolas para o atendimento das camadas populares, especialmente nos níveis pós-primário. Atualmente, a estadualização faz parte do processo de municipalização, em que o Estado repassa muito mais prédios escolares para os municípios do que recebem desses estabelecimentos escolares. Desse modo, a estadualização tem fins racionalizantes, pois, tenciona ampliar a oferta do ensino médio – uma obrigação constitucional dos estados – sem empregar recursos na construção de novos edifícios escolares.

O compartilhamento na educação escolar tem se constituído num ato de duas redes de ensino, geralmente uma estadual e outra municipal, utilizar o espaço de um único prédio escolar, de propriedade de um deles, para a oferta do ensino público. Dessa maneira, há prédios municipais que, num turno, abrigam o funcionamento de turmas da rede estadual e vice-versa.

Em alguns casos, duas escolas distintas sob dependência administrativa diferente funcionam num mesmo espaço.

Um estudo da Universidade Federal do Paraná analisa o caso do município de Campo Largo-PR (SILVA, 2011), onde houve a municipalização e a estadualização de escolas públicas com funcionamento compartilhado, criando o que o autor define como dualidade administrativa. O processo, iniciado em 1992, amparou-se num Termo Cooperativo de Parceria Educacional firmado entre o Estado e o município, por meio do qual a Secretaria de Estado da Educação assumiria a responsabilidade pela oferta do ensino médio e das quatro últimas séries do ensino de 1º grau, ficando as primeiras séries desse nível de ensino com a Secretaria de Educação Municipal. Sob a égide da nova LDB nº 9.394/96, um novo processo de municipalização/estadualização teve início nos anos de 1998/1999, quando, segundo o autor, a Secretaria Estadual quase não edificou novas escolas, mas construiu ou ocupou salas de aula de prédios municipais, criando novas escolas no interior de estabelecimentos existentes (SILVA, 2011, p.19).

O autor relaciona 16 escolas onde há dualidade administrativa, sendo que 3 delas funcionam em prédios estaduais, 2 em prédios de congregações religiosas e 11 em prédios municipais. A partir de visitas e entrevistas com professores, o pesquisador lista diversos problemas resultantes dessa dualidade; alguns pertinentes à infraestrutura, quase sempre precária, outros relativos a conflitos entre os entes acordantes quanto às suas competências de manutenção, e outros tantos relacionados à convivência entre direção, professores e alunado. Conclui que quase todos aceitam a situação, por julgá-la temporária, e anseiam pela construção de prédios próprios para cada escola, o que implicaria em “aumento do investimento em educação ao invés de redução de custos” (SILVA, 2011, p.32).

Uma reportagem do *Jornal O Globo*, de 1º de janeiro de 2012, trata desse tipo de compartilhamento no Rio de Janeiro, informando que o Governo do Estado deixará de administrar 70 das 268 escolas que funcionam em prédios compartilhados com a Prefeitura da cidade, a partir do ano letivo de 2012. Assim, cerca de 6 mil alunos do turno noturno continuarão no mesmo prédio, mas passarão a contabilizar as matrículas da rede municipal; outra parte será transferida para escolas estaduais próximas. É o que chama de *descompartilhamento*, uma ação em curso na educação básica pública do Rio de Janeiro, que busca resolver problemas enfrentados por professores e estudantes, pois “como inquilinos do município, os alunos do Estado, muitas vezes, não têm acesso a laboratórios, quadra de esportes ou refeitório”.

Há inúmeras experiências desse tipo de compartilhamento no país. No município de Passo Fundo-RS, turmas de ensino médio da Escola Estadual de Ensino Médio Prof. Meibe Ribeiro funciona no prédio da Escola Municipal de Ensino Fundamental Dyógenes, no bairro Integração. É o que anunciou uma reportagem publicada no jornal *O Nacional*, de 19 de novembro de 2014. O Ministério da Educação reconhece essa realidade e solicita às escolas que informem sobre a situação de compartilhamento no preenchimento do Censo Escolar (Caderno de Instruções do Censo Escolar – itens 29 e 29a) (BRASIL, MEC/INEP, 2015. p.26).

### 2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

A partir das teorizações e reflexões de alguns autores, trataremos dos conceitos de políticas públicas e de política pública na área da educação, a fim de caracterizar os procedimentos de reordenamento de rede escolar como política pública na educação básica.

Souza (2006, p.20-45) discorre sobre a conceituação de políticas públicas sob a ótica de diversos autores, mostrando que as definições convergem para “a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos” (Peters, 1986, apud Souza, 24). Seibel e Gelinski (2012, p.119-134) esclarecem que o termo “políticas públicas” se refere a todo um leque de políticas implementadas pelo Estado, como as políticas econômicas (cambiais, fiscais, monetárias) e as políticas sociais (saúde, educação, transporte, assistência social, etc.), embora o termo seja mais comumente empregado para designar as políticas sociais. Sobre as conceituações de políticas públicas e políticas sociais, Rodrigues diz que

as políticas sociais constituem um subconjunto de um conjunto maior que denominamos de políticas públicas. Em outras palavras, toda política social é uma política pública, mas nem toda política pública é uma política social. Isso significa dizer que política externa, econômica, administrativa, por exemplo, constituem-se como políticas públicas importantes, pois se referem diretamente à ação do Estado, mas não dizem respeito (pelos menos diretamente) às políticas sociais. Por vezes, no entanto, o bom funcionamento (ou eficiência) de uma política social pode depender da eficácia das políticas públicas mais abrangentes (RODRIGUES, 2015, p.9).

Essa autora chama a atenção de que não se devem tratar problemas econômicos, urbanísticos ou sociais como se fossem “problemas pontuais”, sem levar em consideração que questões como desigualdades socioeconômicas, a exemplo de moradia precária ou violência urbana, decorrem de situações estruturais que se repetirão indefinidamente. Assim, sobre o

Estado e a sociedade brasileira, ela afirma que: “A ação ou inação do Estado frente a esses e a outros problemas dizem algo sobre quem somos como sociedade: uma sociedade rica e desigual” (RODRIGUES, 2015, p.9).

Para Deitos, as políticas sociais compreendem um conjunto de necessidades sociais e políticas estabelecidas socialmente, como resultado e expressão da forma social de reprodução das condições materiais de existência. Como produto e parte da repartição da riqueza produzida, a política social corresponde ao embate das forças sociais. O Estado, enquanto instituição social e político-militar estratégica da sociedade de classes, atua como mediador-chave do processo de repartição social da riqueza na forma de políticas sociais implementadas (DEITOS, 2010, p.209-218). O autor cita Faleiros, para quem as políticas sociais são formas e mecanismos de relação e articulação de processos políticos e econômicos. “Os processos de obtenção do consentimento do povo, da aceitação de grupos e classes e de manutenção da ordem social são vinculados aos processos econômicos de manutenção do trabalhador e das relações de produção das riquezas” (FALEIROS, 1991, apud DEITOS, 2010, p.209-218).

Dessa maneira, Deitos entende a política educacional como constituinte da política social. Logo, as políticas públicas definidas e dirigidas pelo Estado são compreendidas como resultado de mediações teórico-ideológicas e socioeconômicas e estão diretamente imbricadas no processo de produção social da riqueza e, conseqüentemente, de sua repartição e distribuição (p. 209).

Também reconhecendo a intermediação das forças sociais e políticas na formulação e implantação das políticas públicas, Souza critica as conceituações que se circunscrevem à ação do Estado/governo. A autora afirma que elas ignoram o embate de ideias e interesses, assim como seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos; ainda deixam de fora possibilidades de cooperação entre governos e outras instituições e grupos sociais. Assim, a decisão e o próprio processo de implantação de uma política pública envolvem disputas, pois encontram diferentes formas de apoio e de rejeição (SOUZA, 2006, p. 25,28).

Esse é também o entendimento de Farenzena, que considera políticas públicas o conjunto de decisões/ações que constitui um quadro normativo ou geral de ação, que é expressão do poder público e constitui uma ordem ou espaço de relações entre os atores para articulação e regulação de consensos e conflitos. A ideia de políticas públicas como fluxos de decisões e ações em que se interpõe a autoridade do Estado no setor educacional encerra “interações entre os agentes governamentais situados em diferentes instâncias; interações

entre os agentes governamentais e a sociedade civil; a configuração institucional do Estado e da área da educação; o ordenamento jurídico, abrangendo direitos, garantias e condições de escolarização” (FARENZENA, 2011, p.6).

Para essa autora, as políticas públicas de educação são representações, pois são expressões de percepções, de visões de mundo concernentes ao lugar e ao papel da educação na sociedade – seja do papel que tem como do que deveria ter. Sendo assim, “caso uma dada política pública vá de encontro ou não leve a atingir plenamente o que está inscrito na normatividade constitucional-legal ou os princípios político-ideológicos de quem a analisa, nem por isso, na interpretação que aqui apresento, deixa de ser uma política pública” (p.7).

Parece consenso, entre os estudiosos do tema, a contribuição inaugural de Theodore Lowi (1964, 1972) quanto às tipologias das políticas públicas. São quatro os tipos identificados pelo estudioso francês: políticas distributivas; políticas regulatórias; políticas redistributivas e políticas constitutivas.

As políticas distributivas se referem às tomadas de decisões que alocam bens e serviços a certos grupos sociais (categorias de pessoas, localidades, regiões, grupos sociais, etc.). Elas podem ou não estar relacionadas às garantias de direitos, ao assistencialismo ou ao clientelismo. Construção de hospital, escola ou estrada; revitalização de área urbana; salário-desemprego; benefícios de prestação continuada; programas de renda mínima; política de cotas no ensino superior no Brasil são alguns exemplos de políticas distributivas.

Já as políticas redistributivas distribuem bens ou serviços a segmentos particularizados da população por intermédio de recursos oriundos de outros grupos específicos. Geralmente são conflituosas, como a reforma agrária, a distribuição dos *royalties* do petróleo, e as transferências de recursos de uma região para outra. As políticas regulatórias envolvem burocracia, políticos e grupos de interesse; expressam obrigatoriedade, através de dispositivos legais que determinam aos sujeitos a realização de determinada atividade ou comportamento. Seus custos e benefícios podem ser gerais, para todos, ou podem restringir-se a certos grupos. O Código de Trânsito, a Legislação Trabalhista e o Código Florestal são exemplos disso.

As políticas constitutivas lidam com procedimentos, são aquelas que consolidam as regras de funcionamento de uma sociedade, expressando-se em normas sobre as quais devem ser formuladas e implementadas as demais políticas públicas. A Constituição de um país e os regimentos das casas legislativas estão entre essas políticas.

Souza (2012) faz um balanço das classificações das políticas públicas, tomando a tipologia de Lowi como marco inaugural, a partir do qual diversos autores estrangeiros e brasileiros procederam revisões e aprofundamentos que problematizaram e ampliaram as

conceituações iniciais, inclusive com novas tipificações (SOUZA, 2012). Entre os estrangeiros, destacam-se Robert H. Salisbury (1968), que acrescenta a noção de política autorregulamentada; depois o próprio Salisbury e Heins (1972) que apresentam conceitos relativos a políticas alocativas e as políticas estruturais. Dentre os brasileiros, estão Santos (1979), que apresenta o tipo política distributiva-paternalista; Carvalho (1986), Draibe (1989, 1993, 1998), Pereira (1998), Lamounier (1994), Viana (1996) e Faleiros (1987).

Para os limites deste texto, não interessa anotar detalhadamente as contribuições de Souza (2012) e de outros pesquisadores quanto à classificação das políticas públicas. Entretanto, tentaremos incorporar algumas assertivas, naquilo que couber, na caracterização do reordenamento de rede escolar como política pública.

### 2.3.1 Reordenamento de Rede Escolar como Política Pública

Como pôde ser visto, é possível afirmar que enturmações, reenturmações, nucleações, agrupamentos, municipalização, estadualização e compartilhamento são procedimentos utilizados no Brasil e em Portugal para ajustar suas redes escolares públicas ao fenômeno da diminuição do número de matrículas ocorrido nas últimas décadas. A perspectiva é a da racionalização dos recursos, de modo a gastar menos e atender mais alunos com o menor custo possível.

Como ações de governos que influenciam a vida dos cidadãos, principalmente os alunos e suas famílias, e como políticas implementadas pelo Estado/governo em uma das áreas do social, a educação, se pode caracterizar o reordenamento de rede escolar como política pública e, dentro dessa, como política social (SEIBEL; GELINSKI, 2012; RODRIGUES, 2015, DEITOS, 2010).

Considerando as reflexões de Souza (2006) e Farenzena (2011), os reordenamentos como política pública comportam a intermediação das forças sociais e políticas na sua formulação e implantação, não estando circunscritos à ação dos governos. Passam por embates de ideias e interesses: estudantes, famílias, professores e organizações sindicais e comunitárias versus secretários, prefeitos e governadores, sendo que alguns contam com a mediação de instâncias legislativas e judiciárias, como Câmaras de Vereadores, Assembleias Legislativas, Ministério Público. E ainda, em alguns casos, apresentam possibilidades de cooperação entre governos e instituições ou grupos sociais, a exemplo de associações comunitárias, sindicatos, pessoal de escola, pais de alunos e alunos. Então, como esses e outros autores asseveram, sua decisão e implantação encontram apoios e rejeições.

Políticas públicas de reordenamento de redes escolares, quando abrangem acordos de cooperação entre estados e municípios, requerem interações entre os agentes governamentais, como aponta Farenzena (2011), embora, algumas vezes, seja problemática a interação com a sociedade civil, notadamente quando essa ou parte dessa entende que os reordenamentos afetam o direito à educação de certos contingentes populacionais.

Tendo em vista que os discursos que justificam o reordenamentos são fundamentados na racionalização de recursos que trará benefícios para professores e alunos pela melhoria de infraestrutura de prédios, equipamentos e salários, que resultarão na elevação da qualidade do ensino, podemos situar as políticas de reordenamento como políticas públicas distributivas. Isto porque carregam a suposição de que, ao reordenar suas redes de ensino, os governos tomam decisões que realocam bens e serviços a um grupo social (estudantes e suas famílias), e à categoria profissional do magistério (professores e funcionários).

É certo que, como será visto mais adiante, a decisão e concretização das políticas de reordenamento se dão quase sempre em cenários conflituos, pois afeta interesses de estudantes, famílias e professores que não concordam com deslocamentos que nem sempre irão lhes garantir melhores condições de estudo e trabalho.

A descontinuidade administrativa, que resulta em dispersão e desperdício de recursos públicos, tem sido contestada por diversos setores da sociedade brasileira. No caso da educação, professores, estudantes, intelectuais e outros grupos organizados têm reivindicado que muitas ações e procedimentos governamentais se transformem em política de Estado, a fim de garantir a sua continuidade e consolidação como direitos conquistados no campo educacional. Um dos exemplos mais significativos nas últimas décadas são os Planos Nacionais de Educação (2001 e 2013), onde são explicitados objetivos e metas com os quais todos os governantes devem ser comprometer para atingir a universalização da escolarização básica e a melhoria da sua qualidade.

Isto nos leva à distinção entre políticas de Estado e políticas de governo. As políticas de governo referem-se a ações empreendidas por um governante durante o seu mandato administrativo, podendo ou não ter prosseguimento nos governos seguintes. Já as políticas de Estado são mais duradouras e consolidadas, não se restringem ao período de um governo e implicam articulações entre diferentes áreas setoriais de políticas públicas. O conceito de Oliveira explica melhor:

Considera-se que políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas

medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade (OLIVEIRA, 2011, p. 329).

Então, se considerarmos que o termo reordenamento de rede escolar se encontra no Plano Nacional de Educação de 2001 e que alguns processos de reordenamento são definidos com a participação de parlamentos (Câmara de Vereadores e Assembleias Legislativas), pode-se caracterizá-lo como política educacional de Estado. Entretanto, nos diversos casos em que a decisão e a implementação de reordenamentos somente estão presentes na agenda de um governante, temos uma política educacional de governo.

Neste capítulo busquei caracterizar a racionalidade capitalista na educação, identificando os reordenamentos de rede escolar como parte das estratégias de redução de custos na educação e como política pública no campo educacional. Recorrendo a contribuições bibliográficas e cotejando a legislação e as práticas efetivadas pelos entes governamentais dos dois países, procurei conceituar os termos turma, enturmação, reenturmação, nucleação, agrupamentos, municipalização, estadualização e compartilhamento como procedimentos empregados nos reordenamentos, embora não exclusivamente afetos a eles.

No próximo capítulo, trato dos reordenamentos de redes escolares públicas no Nordeste do Brasil, explicitando quais desses procedimentos foram adotados, como se efetivaram e seus resultados nas tentativas governamentais de racionalizar a educação pública face à redução das matrículas no país.

### **3 POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO DA REDUÇÃO DE ALUNOS NA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: o caso do Nordeste**

Neste capítulo, apresento um breve panorama da evolução e características da população brasileira, além dos números da elevação e da redução de matrículas na educação básica nas últimas décadas. A partir de *sites* dos órgãos gestores, documentos oficiais, produções acadêmicas e notícias jornalísticas, mostrarei as políticas empreendidas nos estados da região Nordeste, com tabelas da evolução das matrículas, entre os anos de 2002 e 2012, produzidos com os números dos censos educacionais do MEC/INEP. A opção por uma região brasileira justifica-se pela enorme dimensão territorial do Brasil e pela contribuição que os procedimentos adotados no Nordeste poderão prestar ao meu Estado e cidade. Tendo em vista que as estratégias de reordenamento nos estados e cidades dessa região específica foram inspiradas ou seguiram modelos adotados em outras regiões. No final deste capítulo, promovo algumas análises que pontuam semelhanças e diferenças entre essas políticas, agregando informações sobre o fenômeno em um ou dois estados de cada uma das outras regiões do Brasil.

#### **3.1 EVOLUÇÃO E CARACTERÍSTICAS DA POPULAÇÃO BRASILEIRA**

No ano de 2010, o Brasil possuía uma população de 190.755.799 habitantes, sendo a quinta nação mais populosa do mundo. Isto significa que, em 10 anos, o aumento populacional foi de 12,3%, resultando num incremento de 20.933.524 indivíduos – um crescimento menor que o registrado entre 1991 e 2000, quando houve um aumento de 15,6%. A região Nordeste tem uma população de 53.081.950 habitantes, representando 27,8 % do total do Brasil. Em 40 anos, de 1970 a 2010, a população mais do que dobrou. A região Nordeste tinha 53.081.950 habitantes, 27,8% do total do país, perdendo apenas para a região Sudeste que tem 42,1% da população brasileira (IBGE, 2010).

Os números revelam que o ritmo do nosso crescimento populacional vem diminuindo muito nas últimas décadas. A expansão da urbanização, os avanços da medicina e a utilização de métodos contraceptivos, o aumento da escolaridade e a participação crescente da mulher no mercado de trabalho tem feito o Brasil reduzir significativamente as taxas de natalidade nas últimas décadas. Em 1960, a taxa de fecundidade era de 6,3 filhos por mulher; em 1970 passou para 5,8; em 1980 ficou em 4,4; em 1991 eram 2,9 nascidos; em 2000 estava em 2,3 e em 2010 a taxa diminuiu para 1,94; deixando o País abaixo da linha de reposição

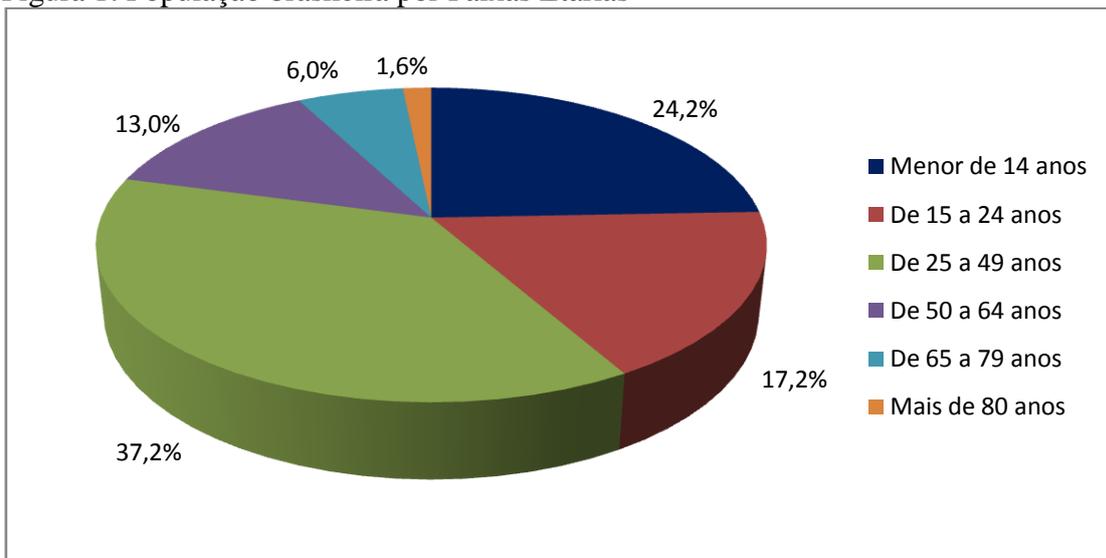
populacional que é de 2,1. As projeções indicam que nos anos 40 deste século, o Brasil estará atingindo o chamado crescimento zero.

Entre os anos de 1950/1960, a taxa de crescimento era de 3,04% ao ano e, em 2008, essa taxa caiu para 1,05%. Os anos 1960 marcaram o início do declínio das taxas de natalidade pela difusão dos métodos anticoncepcionais orais no país. Além dos métodos contraceptivos, a baixa natalidade conta com o nível de instrução feminina, pois, dentre as mulheres brancas que têm apenas um filho, 66% concluíram o ensino fundamental.

As pesquisas também preveem um excedente de mulheres em relação à população masculina; em 2000 havia 97 homens para cada 100 mulheres, esperando-se que em 2050 essa variação fique em 94, o que resultaria em quase 7 milhões a mais de mulheres em relação ao quantitativo de homens.

O envelhecimento populacional também é apontado, uma vez que o segmento de 0 a 14 anos vem diminuindo; em 2008, essa faixa etária correspondeu a 26,47% da população total e, em 2010, diminuiu para 24,2%. De acordo com o Censo de 2010, a população acima dos 50 anos representava 20,6%, enquanto que as pessoas com mais de 65 anos perfaziam 7,6% do total. (Figura 1)

Figura 1: População brasileira por Faixas Etárias



Elaborado pela Autora  
 Extraído do IBGE. Censo 2010.

As projeções para 2050 são de 13,15% de jovens na população total. Enquanto isso, a população idosa ultrapassaria os 22,71%, quando existirão 172,7 idosos para cada 100 crianças de 0 a 14 anos.

A população economicamente ativa no Brasil compreende 51%, sem considerar aqueles que não trabalham com contrato formal ou carteira assinada. Desse contingente, 20% estão no setor primário, 21% no secundário e 59% no setor terciário; isto significa que, por conta da crescente mecanização do campo e da indústria, a maioria das pessoas trabalha no comércio e no setor de serviços. Vale ressaltar que nos países desenvolvidos esses setores agregam 70% da população. No ano de 2000, para cada pessoa com 65 anos ou mais, havia 12 na faixa etária potencialmente ativa (15 a 64 anos); em 2050, serão pouco mais de três indivíduos ativos para cada um inativo.

A razão de dependência da população é a quantidade de habitantes em idade não ativa (abaixo dos 15 e acima dos 64 anos) que é sustentada por 100 pessoas em idade ativa: em 2010, havia 46 indivíduos inativos para 100 ativos; em 2022, o Brasil chegará ao menor nível com 43,3 pessoas inativas. Então, segundo o IBGE, o ano de 2022 poderá ser o melhor momento demográfico brasileiro, uma vez que o país alcançará a maior proporção de pessoas em idade ativa (entre 15 e 64 anos) em relação à população total. Por isso, o Instituto diz que o aproveitamento desta janela demográfica “proporcionaria o dinamismo e o crescimento econômico, se essas pessoas fossem preparadas em termos educacionais e de qualificação profissional para um mercado cada vez mais competitivo”. Em 2060, chegaremos a 63,2 pessoas de 60 anos ou mais para 100 pessoas de 15 a 59 anos em 2060 (IBGE, 2013).

Os avanços da medicina e as melhorias nas condições de vida tem resultado na elevação da média de vida do brasileiro; em 1940, a média de vida era de 45,5 anos, em 2002, se vivia em média 71 anos; em 2012 alcançamos 74,6 anos. A projeção para 2050 é que a longevidade dos brasileiros alcance os 81,29 anos de idade, níveis de países como Islândia, China e Japão na atualidade.

O aumento da escolaridade feminina, a melhora do saneamento básico e o acesso aos serviços de saúde contribuíram para a queda da taxa de mortalidade infantil em todo o país, uma vez que, na década de 1970, a taxa era de 100 óbitos por cada mil crianças. Em 2008, a taxa foi de 23,30 óbitos de menores de um ano de idade para cada mil nascidos vivos; em 2012 essa taxa desceu para 13%. Os avanços mais significativos se deram na região Nordeste, onde se registravam 87,3 óbitos em 1990 e 19,6 em 2012, sendo os estados de Alagoas e Ceará os que conseguiram ganhos na ordem de 80% em relação às duas décadas precedentes.

Quanto à população jovem, o IBGE constata dados alarmantes no que se refere a mortes prematuras relacionadas a causas externas. Diz o Instituto que, a partir dos anos 1980, as mortes associadas a acidentes, homicídios e outras causas passaram a ter destaque de forma desfavorável na expectativa de vida do brasileiro. A incidência da mortalidade masculina no

grupo etário de 20 a 24 anos foi, em 2000, quatro vezes superior à feminina e está elevando-se com o passar dos anos.

A mortalidade juvenil coloca o Brasil na terceira posição mundial, com 39,2 jovens brancos e 68,4 jovens negros e pardos mortos a cada 100 mil em todas as regiões do país. O número de jovens assassinados nos coloca na 6ª posição mundial. Dos 48 milhões de jovens que temos hoje (28% do total), 56% pertencem às camadas mais baixas da população, 64,9% se declaram negros e pardos e têm baixo grau de escolaridade.

O Censo de 2010 mostra que aumentou a população negra em relação ao Censo de 2000, isto porque as pessoas passaram a auto declarar-se em termos de cor. A proporção de pardos subiu de 38,5% para 43,1%, enquanto que a de negros subiu de 6,2% para 7,6%; ou seja uma população de 15 milhões de pessoas. Já a população que se declara branca diminuiu de 53,7% para 47,7%; equivalente a 91 milhões de pessoas. Os negros estão mais presentes na região Nordeste, principalmente na Bahia, estado vizinho de Sergipe, onde 17,1% se auto declararam negros. O Censo de 2010 também constatou que 24% da população declarou possuir algum tipo de deficiência (mental, motora, visual e auditiva); correspondente a um total de 46 milhões de brasileiros.

O referido Censo revelou os municípios mais populosos do país, onde se destacam capitais que avançaram de posição no *ranking* das mais populosas (Brasília e Manaus) e capitais que perderam posições, como Curitiba, Belo Horizonte e Recife. Revela ainda que 19 municípios brasileiros, em comparação com o Censo de 2000, mais que dobraram suas populações, e 1.520 municípios tiveram queda populacional.

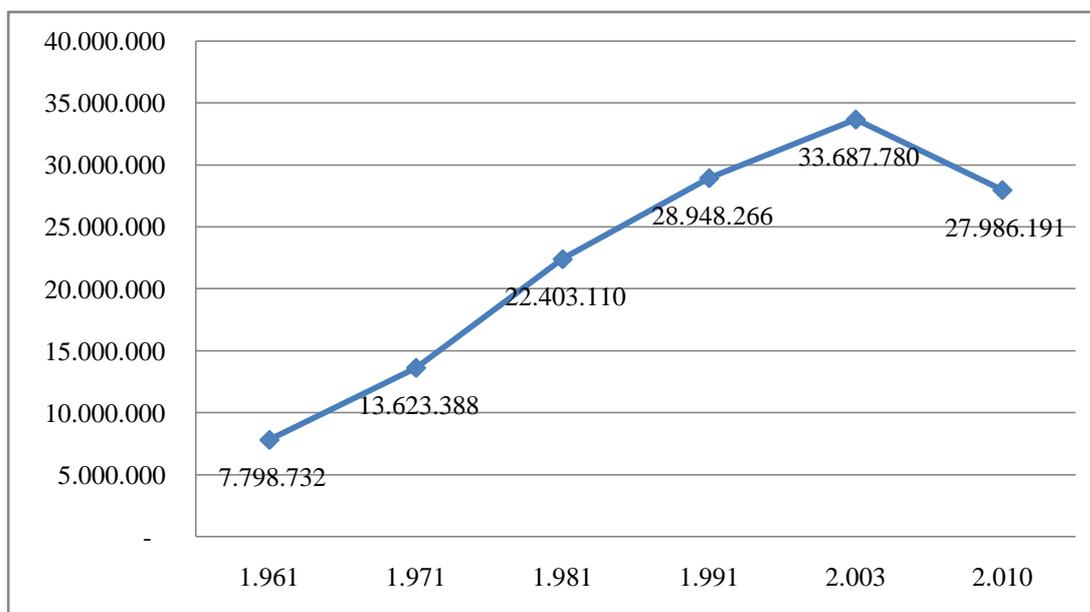
Em 2000, 81% dos brasileiros, ou 137.953.959, viviam em áreas urbanas, agora são 84%, que representam 160.879.708. O novo Censo revelou que 67 municípios passaram a ter somente zona urbana e 775 possuem mais 90% de área urbana, enquanto que apenas 9 municípios tinham mais de 90% da sua população vivendo em zona rural; apenas 1 município brasileiro possui somente zona rural (Nova Ramada, RS).

### 3.2 REDUÇÃO DE ALUNOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL

Dos anos 1960 ao início dos anos 2000, a oferta do ensino obrigatório experimentou um crescimento surpreendente. O desenvolvimento industrial do país favoreceu o processo de urbanização da sociedade e, com eles, a necessidade de escolarização do povo. As Leis nº 4.024 de 1961 e nº 5.692 de 1971, que tornaram obrigatório o ensino primário e o ensino de 1º grau (atual fundamental), respectivamente, contribuiram para o acesso das crianças e jovens à

escola. O quadro a seguir ilustra essa evolução, assim como mostra a queda das matrículas entre a primeira e a segunda década do século XXI.

Figura 2: Evolução da Matrícula do Ensino Obrigatório no Brasil (1961-2010)



Elaborado pela Autora

Extraído de: ARAÚJO, Gilda Cardoso. Evolução das Matrículas na Etapa Elementar da Escolarização no Brasil de 1932 a 2003. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 91, n° 227, p.50, 2010. Disponível em: <<http://rbep.inep.gov.br/index.php/RBEP/article/viewFile/1454/1309>>. Acesso em: 20fev.2014.

Ao lado da queda de natalidade, a ampliação do atendimento escolar, a redução das taxas de reprovação e políticas de correção de fluxo, iniciadas na década de 1990, contribuíram para a diminuição do número de estudantes da educação básica do país. Segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP, no início dos anos 2000, a diferença entre matriculados e população chegava a 20%, contra os atuais 3,9% em 2011. O instituto informa que, pelo quarto ano seguido, o Brasil apresenta redução nas matrículas da educação básica; em 2010 existiam 51.549.889 estudantes, contra 50.972.619 em 2011; uma queda de 1,1%.

Em 2003, a educação básica brasileira atendia a 55.317.747 alunos; em 2010 esse número caiu para 51.549.889 estudantes. Na rede pública, a queda foi mais acentuada, passando de 49.019.486 para 43.989.507 matrículas. Em termos de níveis de ensino, somente o segmento creche, da educação infantil, experimentou crescimento no período em questão: de 1.570.581 passou para 2.064.653 crianças. No ensino fundamental menor (de 1ª a 4ª série/1º ao 5º ano), as matrículas diminuíram de 17.782.368 para 16.755.708 alunos; no fundamental maior (de 5ª a 8ª série/6º ao 9º ano), o número de estudantes sofreu uma leve

redução: de 14.339.905 para 14.249.633. O mesmo ocorreu com o ensino médio, cuja matrícula em 2003 foi de 8.369.369 e, em 2010, ficou em 8.357.675.

Importante lembrar que, nas décadas de 1960 e início de 1970, o ensino obrigatório no Brasil ainda referia-se ao ensino primário de quatro anos. Somente no ano de 1971 a nova lei da educação estabeleceu o ensino de 1º grau de oito anos como obrigatório. Isto evidencia que, no início dessa década, a implantação da lei ainda estava em processo.

O INEP constata que a redução nas matrículas continua ocorrendo nesses últimos três anos; em 2010, existiam 51.549.889 estudantes, contra 50.972.619 em 2011, uma queda de 1,1%. Os dados de 2012 apontam que a rede pública básica de ensino tinha um total de 41.183.103 alunos; um número 2,07% menor que em 2011, cuja matrícula alcançou 42.054.071 estudantes. Somente o segmento da educação especial experimentou crescimento de matrícula na educação básica: de 584.124 alunos em 2011 para 628.768 em 2012, um incremento de 7,6%.

Tal Instituto explica ainda que a queda no número de matrículas foi provocada pela redução na rede pública fundamental (-2,1% em relação ao ano anterior) e na educação de jovens e adultos(-6,6% no nível fundamental e -4,4% no nível médio). Mostra que houve crescimento nos demais níveis e esclarece que a redução se deve à acomodação do sistema educacional e ao aperfeiçoamento do método de coleta de dados.

Historicamente, o ensino fundamental (antes de 2007, de 7 a 14 anos) produziu muita reprovação e evasão, de modo que poucos são os alunos concludentes na idade correta. Somente nos últimos anos, com políticas de correção de fluxo, ciclos de alfabetização e outras inovações pedagógicas, as crianças têm conseguido concluir a primeira fase (antigo curso primário) em tempo adequado. Essas iniciativas explicam a queda na matrícula dos anos iniciais e a maior demanda para os anos finais que, infelizmente, não vêm acompanhando a tendência do fluxo dos anos iniciais. Desse modo, o aumento nos concludentes do ensino fundamental como um todo se mostra ainda muito discreto.

Disso decorre que a matrícula total no ensino fundamental é maior que a população na faixa etária de 6 a 14 anos, que, segundo o PNAD/IBGE/2011, foi de 29.264.015 crianças, 1,5% superior à faixa etária adequada a esse nível de ensino.

O atendimento escolar para a população de 15 anos e mais atingiu seu ápice em 2004, quando a matrícula chegou a 5.718.061 de estudantes, mas vem registrando quedas sucessivas, de modo que, em 2011, as matrículas totalizaram 4.046.169, uma queda de 29% em relação a 2004. Dados de 2012, divulgados pelo Censo Escolar do INEP, acusam uma matrícula de 2.561.013 estudantes na EJA ensino fundamental e 1.345.864 no EJA ensino

médio, incluída aí a modalidade profissional, perfazendo um total de 3.906.877 matrículas. Observe-se que, em relação a 2011, houve uma queda de 3%. Entretanto, o número de brasileiros com mais de 25 anos que não têm instrução ou não completaram o ensino fundamental cresceu de 51,2 milhões para 54,4 milhões entre 2000 e 2010 (IBGE, 2010).

No ano 2000, o ensino médio regular concentrava uma matrícula de 8.192.948 e, em 2012, essa matrícula subiu para 8.376.852. Nesse intervalo de tempo, em 2004, ela tinha atingido 9.169.357, portanto, desde então o número de estudantes do ensino médio vem caindo, em que pesem as iniciativas governamentais de expansão da oferta já comentadas anteriormente. É interessante constatar na série apresentada pelo INEP (2000 a 2006) que a região Nordeste apresentou sucessivos aumentos nas matrículas, saindo de 1.923.582 alunos em 2000 para 2.692.512 em 2006.

Na década de 1980, a escolaridade média da população com mais de 25 anos era de aproximadamente 3,8 anos de estudo, enquanto que em 2009, essa média subiu para 7,2 anos. Segundo o PNAD, em 2012, a escolaridade da força de trabalho brasileira subiu para 8,8 anos enquanto, que em 1992, era de 5,7 anos.

O Resumo Técnico do Censo Escolar de 2010 do INEP demonstra a queda geral na matrícula da educação básica, conforme anunciamos, mas revela o crescimento da rede privada entre 2003 e 2010; de 6.978.238 alunos, passou para 7.560.382. Esse fato ocorre em todos os níveis de ensino, acentuando-se, entretanto, no ensino fundamental. Mesmo assim, o crescimento não ocorre em todos os estados e municípios. Pesquisadores da PUC de Campinas e da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE realizaram um estudo que alerta os empreendedores paulistas que abrir escolas particulares de ensino fundamental nos municípios daquele estado deixou de ser um investimento seguro (GONÇALVES, JANUZZI e JANUZZI, 2005).

Nesse cenário, a sociedade brasileira vem se deparando com uma enxurrada de notícias sobre *enturmação, nucleação, reordenamento de rede*; termos que resultam em encerramento de turmas, fechamento de turnos de funcionamento e extinção de escolas. O INEP registra que 37.776 escolas rurais foram fechadas nos últimos dez anos em todo o país; já a Associação dos Docentes da Universidade Federal do Rio de Janeiro divulgou, em março de 2011, que quase 40 mil colégios foram fechados desde o ano de 2005; desses, 24 mil somente naquele estado.

O fenômeno de fechamentos e extinções de escolas públicas rurais e urbanas vem sendo recorrente no Brasil. Estados como o Rio Grande do Sul, São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, no Sul e Sudeste, Goiás e Mato Grosso do Sul no Centro-Oeste, e Bahia,

Pernambuco, Alagoas, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará e Piauí no Nordeste têm colocado em curso uma política de reordenamento de suas redes públicas. Diversos municípios vêm fazendo o mesmo, com ou sem articulações com as redes estaduais.

### 3.3 INICIATIVAS NO BRASIL

Na última década, o Ministério da Educação vem oferecendo a estados e municípios complementação financeira para a ampliação da jornada escolar, a exemplo do programa *Mais Educação*, criado em 2007 para atender escolas que apresentavam os piores resultados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). A proposta é oferecer acompanhamento pedagógico, principalmente com reforço escolar em Português e Matemática, em turno oposto ao das aulas. Em 2010, atendeu a 59.274 estudantes e, em 2011, a 132.706 (MEC, 2005). Com ou sem o Programa, há hoje no país 4,4 milhões de estudantes que permanecem nas escolas, pelo menos sete horas diárias (INEP. Resumo Técnico do Censo Escolar da Educação Básica, 2014).

Em 1995, o Brasil ofereceu escolarização a 53,5% das crianças em idade de pré-escola (4 a 6 anos) e a 7,6% das crianças de 0 a 3 anos em creches. Em 2005, esses índices chegaram a 72% e 13%, respectivamente. Em 2009, continuaram a apresentar crescimento, com 81,3% em pré-escolas e 18,4% em creches. A rede pública de ensino atendeu a 78,1% das crianças que frequentavam escola ou creche no país em 2010. Atualmente, há 2,9 milhões de crianças matriculadas em 58,6 mil estabelecimentos, entre públicos e privados (INEP. Resumo Técnico do Censo Escolar da Educação Básica, 2014).

O Censo 2010 do IBGE informa que, em 2010, 966 mil crianças e adolescentes de 6 a 14 anos de idade (3,3%) não frequentavam escola. Na faixa de 15 a 17 anos de idade, 16,7% não frequentavam em 2010, índice bem menor que em 2000 (22,6%).

Em 1999, 24,8% dos jovens entre 18 e 24 anos ainda frequentavam o ensino fundamental e 41% estavam no ensino médio. Em 2009, 27% desses jovens não havia completado o ensino fundamental, e outros 27%, apesar de já o terem concluído, não ingressaram no ensino médio. Na zona rural, 45% deles não tinham o fundamental completo.

Para amenizar esse problema, o governo federal implantou, em 2005, o *Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem*, numa ação coordenada entre a Secretaria Geral da Presidência da República e os Ministérios da Educação, do Trabalho e do Desenvolvimento Social. Em 36 meses de estudos e estimulados por uma bolsa no valor de R\$ 100,00/mês, os jovens de 15 a 29 anos completariam o ensino fundamental e teriam uma

iniciação profissional em várias áreas. Reconfigurado em ProJovem Integrado, com diferentes modalidades (ProJovem Urbano, ProJovem Adolescente, ProJovem do Campo e ProJovem Trabalhador), beneficiou 1,1 milhão de pessoas até o final do ano de 2009. Computando somente as modalidades que ofertam a escolarização fundamental, o ProJovem Urbano atendeu a 590 mil jovens, e o ProJovem do Campo a 30 mil. Em 2012, o ProJovem Urbano matriculou 104.804 alunos em 309 municípios (BRASIL, 2012). O Programa tem ajudado a ocupar as classes ociosas de escolas públicas estaduais e municipais brasileiras, majoritariamente no turno noturno.

Não se pode desconsiderar o efeito de políticas de transferência de renda nessa expansão da oferta de escolarização nos últimos anos no país. Como vimos, o aumento do número de jovens egressos do ensino fundamental contou com o incentivo da bolsa oferecida pelo ProJovem. Em escala superior, se encontra o programa *Bolsa Família*. Lançado em 2003, é atualmente o maior programa de transferência de renda do mundo, atendendo a mais de 12,5 milhões de famílias em 2010.

Christina Andrews demonstra que, em 2008, o *Bolsa Família* representou uma diminuição média de 0,5% nas taxas de evasão, um impacto muito pequeno. Entretanto, ela acredita que resultados mais positivos virão a longo prazo, pois ao aumento da escolaridade corresponde melhoria nas condições de vida e de trabalho da população, refletindo-se em melhor desempenho educacional, gerando, portanto, um “círculo virtuoso”(2011).

Todavia, todas essas medidas não têm sido capazes de evitar o fechamento de escolas. O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST deu início, em 2010, a uma campanha intitulada *Fechar Escola é Crime*. Segundo Roberto Leher, professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro, a medida é decorrente de “um modelo econômico imbuído de uma racionalidade voltada para o capital e isto beneficia grandes corporações que, por meio do Movimento Todos pela Educação, do qual fazem parte a Monsanto, Vale e Aracruz Celulose, ditam as políticas de educação no Brasil (MST, 2012).

Esse mesmo entendimento é expresso por diversas organizações de trabalhadores da educação que têm denunciado políticas de reordenamento empreendidas por governos estaduais e municipais. Elas têm procurado os ministérios públicos na busca de apoio contra a extinção de unidades escolares públicas, culpando, quase sempre, as precárias condições dos prédios e a ausência de chamadas públicas para matrícula por parte dos governos.

Um primeiro indicativo da necessidade de reordenamento de rede escolar pública no Brasil se encontra no Plano Nacional de Educação, aprovado através da Lei 10.172/2001, como um dos objetivos e metas para a expansão do ensino médio, que diz textualmente:

a) o reordenamento, a partir do primeiro ano deste Plano, da rede de escolas públicas que contemple a ocupação racional dos estabelecimentos de ensino estaduais e municipais, com o objetivo, entre outros, de facilitar a delimitação de instalações físicas próprias para o ensino médio separadas, pelo menos, das quatro primeiras séries do ensino fundamental e da educação infantil. (BRASIL/PNE)

Outro indicativo apareceu por ocasião do estabelecimento legal do piso nacional salarial do magistério, que vigora desde 2008, quando o MEC exigiu, dentre as condições para complementar o piso para os municípios que não puderem pagá-lo, a apresentação de planilhas que comprovem uma relação mínima professor-aluno (Portaria n. 213/2011/MEC). Até hoje nenhum município recebeu qualquer complementação para o piso, e a maioria continua sem pagá-lo. Entretanto, o requisito não deixa de ser uma ação de racionalização de recursos que empurram estados e municípios a reordenarem suas redes.

Sensível a grita do Movimento dos Trabalhadores sem Terra, o governo federal sancionou a Lei nº 12.960, de 27 de março de 2014, que altera a LDB para fazer constar a exigência de manifestação de órgãos normativos dos sistemas educacionais, como os conselhos municipais e estaduais de educação para o fechamento de escolas rurais e de comunidades indígenas e quilombolas.

Disso se conclui que a ampliação da oferta, programas de transferência de renda e de extensão de jornada escolar, implantação de tempo integral, exigência de relação equilibrada entre número de alunos por professor e propositura legal para disciplinar fechamentos de alguns tipos de escolas são iniciativas do governo federal em direção a um reordenamento da rede pública escolar no Brasil. Passemos, então, a discorrer sobre o problema da redução de alunos na educação básica brasileira e as iniciativas dos estados e alguns municípios da região Nordeste.

#### 3.4 REDUÇÃO DE MATRÍCULAS NA REGIÃO NORDESTE E ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO DOS ESTADOS NORDESTINOS (2002-2012)

Segundo dados coligidos pelo Movimento Todos pela Educação, de 2000 a 2013, o atendimento à educação infantil subiu de 5.338.196 crianças para 7.590.600, sendo as matrículas em creche a grande protagonista dessa elevação; em 2000 havia apenas 916.865 crianças de 0 a 3 anos em escolas, enquanto que, em 2013, esse número se elevou para 2.730.119; a pré-escola teve um pequeno aumento de 4.421.332 para 4.860.481 crianças. As

matrículas da educação infantil nesses 14 anos elevaram-se em 42,2%, sendo que mais de 70% delas são das redes públicas de ensino.

O ensino fundamental, entretanto, experimentou queda de matrículas desde 2007, de modo que, em 2001, tinha 35.717.948 alunos, passando para 29.069.281 em 2013, uma redução de 6.648.667 estudantes. Já o ensino médio, em 2000, tinha 8.192.948 alunos, e em 2013, subiu para 8.312.815, um pequeno crescimento. Nestes níveis de ensino, a predominância é também do setor público, sendo que, no ensino médio, as matrículas públicas somam mais 86%; o ensino médio integrado à educação profissional teve um significativo crescimento no período de 2000 a 2013, subindo de cerca de 645.400 para mais de 1.482.000 estudantes. Vejamos o quadro geral de matrículas na educação básica da região Nordeste, entre os anos de 2002 a 2012.

Tabela 1: Evolução da Matrícula da Educação Básica no Nordeste do Brasil – por estado (2002-2012)

Local	Ano			Variação	
	2002	2006	2012	2002/2006	2006/2012
BRASIL	54.716.603	55.342.047	50.546.050	1,14%	-8,67%
NE	18.233.751	18.079.266	15.227.827	-0,85%	-15,77%
AL	1.013.599	1.061.557	946.004	4,73%	-10,89%
BA	4.970.330	4.734.567	3.865.067	-4,74%	-18,36%
CE	2.951.013	2.880.464	2.385.737	-2,39%	-17,18%
MA	2.353.355	2.443.298	2.134.469	3,82%	-12,64%
PB	1.260.261	1.293.149	1.043.867	2,61%	-19,28%
PE	2.773.704	2.820.490	2.426.571	1,69%	-13,97%
PI	1.191.140	1.150.474	949.815	-3,41%	-17,44%
RN	1.062.363	1.035.636	894.366	-2,52%	-13,64%
SE	661.380	653.631	581.931	-1,17%	-10,97%

Elaborado pela Autora.

Extraído de: INEP – Censo Escolar - Resultados Finais. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>>. Acesso em: 14 jul.2015

Como se pode ver, de 2002 a 2006, as matrículas da educação básica no Brasil experimentaram um leve crescimento, embora o total da região Nordeste registrasse uma pequena queda, mediante a contribuição de cinco estados (BA, CE, PI, RN e SE); os quatro restantes aumentaram um pouco suas matrículas (AL, MA, PB e PE).

Já no comparativo 2006-2012, observa-se uma diminuição no total das matrículas no país e no Nordeste, com todos os estados apresentando números menores em 2012. A Paraíba teve uma maior redução, com 19,28%, seguida da Bahia com 18,36%, do Piauí e do Ceará

com 17,44% e 17,18%, respectivamente, e dos demais estados com 13,97% em Pernambuco, 13,64% no Rio Grande do Norte, 12,64% no Maranhão, 10,97% em Sergipe e 10,89% em Alagoas.

Vale esclarecer que, no interior dessa redução, a educação infantil – segmento creche foi o único nível de ensino que registrou aumento de matrículas na região. Nesse período (2006 a 2012), as matrículas de creche subiram significativamente, variando de 115,2% (AL) a 27,3% (BA), embora o Rio Grande do Norte registre um crescimento de apenas 5,4%, muito distante da média dos demais estados. A pré-escola somente teve crescimento no Piauí com 0,4%. Já o ensino fundamental, nas séries iniciais, aumentou 11%. Assim, excetuando-se a creche e esses pequenos crescimentos pontuais, todos os demais níveis de ensino experimentaram queda nas matrículas nesse período.

Outro dado importante nesse quadro é o crescimento da rede privada em todo o país. Entre 2006 e 2012, as matrículas cresceram 11,7%, elevando-se de 7.346.203 para 8.322.219 estudantes. No Nordeste, o crescimento das matrículas foi de 10,13%, saindo de 2.064.454 para 2.297.335 alunos, concentrando a segunda maior matrícula dentre as regiões brasileiras – o Sudeste ocupa o primeiro lugar com 3.984.994 alunos em 2012 (FGV; IBRE-FINEP, 2013).

Dados do INEP revelam que esses números não pararam de cair: em 2013, o total de estudantes na educação básica foi de 50.042.448, uma queda de 1% em relação a 2012; na rede pública, a redução foi de 1,9%, pois em 2013, a matrícula foi de 41.432.416 contra 42.222.831 em 2012. Logo, o problema da redução de alunos na educação básica brasileira, notadamente na escola pública, vem resultando em ações por parte dos governos estaduais e municipais, em articulação ou isoladamente, como já anunciamos. Em seguida, passo a apresentar os números das matrículas de cada estado nordestino e as iniciativas que os governos adotaram para o enfrentamento da redução de estudantes, assim como algumas reações do movimento docente, de comunidades e órgãos de defesa dos direitos à educação, notadamente, os ministérios públicos estaduais.

#### 3.4.1 Alagoas – AL

No estado de Alagoas houve um aumento nas matrículas da educação básica entre 2002 a 2006, embora, desde então, ensino fundamental menor (séries iniciais) já apresente uma redução de alunos que irá se acirrar até 2012. De 2006 a 2012, somente o segmento creche obteve crescimento nas matrículas, os demais tiveram redução, sendo o ensino fundamental menor o maior protagonista, com menos 83.565 estudantes. É interessante

observar que, nesse período (de 2006 a 2012), as matrículas da rede privada de ensino tiveram uma elevação significativa, principalmente na educação infantil e no ensino fundamental, em que o crescimento foi de 74% na pré-escola e 141% na creche, e no ensino fundamental, de 30% nas séries finais e 81% nas séries iniciais. Vejamos a tabela.

Tabela 2: Evolução da Matrícula da Educação Básica em Alagoas (2002-2012)

Matrícula	Ano			Variação	
	2002	2006	2012	2002/2006	2006/2012
CRECHE	9.782	11.021	24.480	12,67%	122,12%
Privado	3.188	2.804	6.795	-12,05%	142,33%
%privado	32,59%	25,44%	27,76%	-21,93%	9,10%
PRÉ ESCOLAR	57.671	86.291	85.629	49,63%	-0,77%
Privado	16.333	11.774	20.493	-27,91%	74,05%
%privado	28,32%	13,64%	23,93%	-51,82%	75,40%
ENS.FUND.1	443.268	391.208	307.643	-11,74%	-21,36%
Privado	22.412	24.776	44.986	10,55%	81,57%
%privado	5,06%	6,33%	14,62%	25,26%	130,89%
ENS.FUND.2	275.321	309.654	271.628	12,47%	-12,28%
Privado	21.615	22.586	32.367	4,49%	43,31%
%privado	7,85%	7,29%	11,92%	-7,09%	63,37%
MÉDIO	104.797	139.288	131.365	32,91%	-5,69%
Privado	20.549	19.277	19.054	-6,19%	-1,16%
%privado	19,61%	13,84%	14,50%	-29,42%	4,80%
TOTAL	890.839	937.462	820.745	5,23%	-12,45%
Privado	84.097	81.217	123.695	-3,42%	52,30%
%privado	9,44%	8,66%	15,07%	-8,23%	73,96%

Elaborado pela Autora

Extraído de: INEP – Censo Escolar - Resultados Finais. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>>. Acesso em: 14 jul.2015.

Em 2014, as matrículas diminuíram ainda mais, chegando a 769.937 estudantes, um percentual de menos 8,5% em relação a 2012 e 17,9% em relação a 2006. Sendo assim, encontramos notícias sobre fechamentos de escolas públicas por falta de alunos em alguns municípios alagoanos, a exemplo de São Miguel dos Campos, situado muito próximo à capital, onde mais de mil estudantes deixaram de compor a matrícula no ano de 2014. Entretanto, a política estadual para o enfrentamento do problema estava inicialmente estabelecida na Lei nº 10.255 de 2011, depois modificada pela Lei nº 23.892, de 17 de dezembro de 2012 (DIÁRIO OFICIAL, 18 dez.2012,p.2-4). Fundamentada no Plano Nacional de Educação (Lei Federal nº 10.172/2001), na LDB nº 9.394/96, no artigo 211 da Constituição Federal, no Plano Estadual de Alagoas (Lei Estadual nº 6.757/2006) e na Resolução nº 01 do

Conselho Nacional de Educação de 2012, essa Lei estabelece diretrizes para o regime de colaboração entre o Estado e os municípios. O artigo 6º trata do reordenamento da rede pública de ensino nos seguintes termos:

II – reordenamento da rede pública de ensino – o reordenamento da rede pública de ensino envolve todas as suas escolas, tanto estaduais quanto municipais e tem por objetivo promover a racionalização da oferta de ensino em sintonia com as demandas sociais e a dinâmica da distribuição territorial da população; otimizando a capacidade de atendimento dos estabelecimentos de ensino e contribuindo para a melhoria do processo de ensino e aprendizagem sem prejuízo no atendimento. Proporciona, portanto, o melhor aproveitamento da capacidade física instalada, o que resulta na ampliação e qualificação do atendimento da demanda e adequação da oferta de vagas em áreas que apresentam déficit e, dessa forma, melhorando o aproveitamento dos recursos públicos, evitando o seu eventual desperdício causado pela existência de espaços ociosos;

O dispositivo legal prevê para o reordenamento: matrícula e calendário letivo unificados, sistema de avaliação educacional estadual, formação inicial e continuada de professores e de profissionais técnico-administrativos, assistência técnica do Estado aos municípios, institucionalização de sistemas municipais com conselhos e planos de educação, apoio aos municípios na implantação e implementação de ações e projetos educativos, intercâmbios e cooperações entre municípios, cessão e permutas de professores e servidores, cessão e cogestão de espaços escolares, gestão integrada de transporte escolar, melhoria da gestão educacional e escolar (artigo 6º). Tudo isso mediante adesão dos municípios através de assinatura do Termo de Adesão (artigos 7º e 8º).

Esta Lei obteve nova regulamentação através da Portaria nº 1.025/SEE, de fevereiro de 2015, que estabelece os procedimentos de municipalização do ensino fundamental. Por esta portaria, a Secretaria de Estado da Educação – SEE institui a municipalização, reportando-se aos mesmos dispositivos legais citados na Lei nº 23.892. O documento entende que a assinatura pelo município do Termo de Adesão estabelecido na Lei nº 23.892/12 é pré-requisito para sua adesão (artigo 2º), embora considere que ele deve manifestar sua intenção encaminhando ofício à SEE (artigo 3º). Inicialmente, a SEE define como prioridade a transferência total dos alunos dos anos iniciais e, de forma gradativa, os estudantes dos anos finais (artigo 5º); além disso reitera as permutas de servidores e professores (artigo 6º), como também a cessão e cogestão dos espaços escolares (artigo 7º). Finaliza colocando que “os processos de Paralisação/Extinção das Unidades de Ensino que fazem parte do processo de

municipalização deverão seguir as orientações demandadas dos setores envolvidos da SEE e do Município” (artigo 9º).

*Sites* de noticiosos alagoanos registram mobilizações e protestos de professores e comunidades contra a municipalização, especialmente no que se refere à transferência da responsabilidade do transporte escolar para as Prefeituras, ao fechamento de escolas e à cessão de prédios e alunos pertencentes à rede estadual para os municípios. Muitos professores estaduais não concordam em serem cedidos às prefeituras, temendo pelas suas carreiras, garantias salariais e condições de trabalho (7SEGUNDOS, 15 fev.2015). A presidente do Sindicato dos Trabalhadores da Educação de Alagoas – SINTEAL se disse preocupada com a municipalização do ensino fundamental porque alguns municípios não estão dando conta de sua própria responsabilidade, que é com toda a rede de ensino infantil, já que existem 215 mil alunos sem assistência. Então, “como entregar todo o ensino fundamental para os municípios?”, questionou a presidente (DIÁRIO PENEDENSE, 20 jan.2015).

#### 3.4.2 Bahia – BA

Com o objetivo de universalizar o ensino fundamental, garantindo a todas as crianças o acesso e a permanência na escola, o governo da Bahia expediu o Decreto nº 7.254, de 20 de março de 1998, instituindo o *Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município*, para atendimento ao ensino fundamental. No ano seguinte, o documento foi alterado pelo Decreto nº 7.685 de 8 de outubro de 1999. Através desses dispositivos legais, o governo estadual comprometia-se a apoiar financeiramente os municípios, inclusive colocando à disposição professores e servidores estaduais, arcando com os custos dos salários e a manutenção dos direitos e vantagens das carreiras (artigo 1º dos dois decretos).

Segundo Oliveira (2010, p.13), entre 1996 e 2002, houve uma significativa expansão da participação das redes municipais de 46% para 63,74%, seguindo-se da redução da participação da rede estadual, nesse nível de ensino, de 45% para 30,98%, sendo que, em relação à matrícula de 1ª a 4ª série, essa municipalização chega a alcançar um índice de 75,42% contra apenas 19,35% da rede estadual.

Com uma matrícula de 1.347.163 alunos nas escolas estaduais e 1.475.557 nas municipais, o ensino fundamental público era praticamente compartilhado igualmente entre os dois entes federados. Em 2006, foram 2.125.277 estudantes nas redes municipais e apenas 539.606 na rede estadual (INEP).

No seu site a Secretaria Estadual de Educação informa que está promovendo um reordenamento da sua rede de escolas, tendo iniciado em 2009, quando fez uma coleta de informações de cada uma das 1.640 escolas estaduais, “com o objetivo de equacionar a oferta e demanda por vagas”. Argumenta que “além da organização da rede, o reordenamento permite o levantamento de dados para a realização de reformas em 713 escolas, a desativação de algumas unidades e fusão de outras, além da ampliação de vagas em áreas com maior procura”.

Em Salvador e região metropolitana, 5 unidades das 301 serão desativadas por apresentarem infraestrutura inadequada e baixa procura. A Secretaria lista as escolas que serão fechadas, justificando a desativação, inclusive por essas ocuparem prédios alugados ou dependências cedidas por outros órgãos públicos, a exemplo de uma unidade que funcionava na Universidade Estadual da Bahia – UNEB. O resultado do reordenamento permitiu que, em 2010, a Secretaria de Educação ampliasse o ensino médio em mais 6 mil vagas. O comparativo de expansão e redução de matrículas no estado baiano, entre 2002 e 2012, é o seguinte:

Tabela 3: Evolução da Matrícula da Educação Básica na Bahia (2002-2012)

Matrícula	Ano			Variação	
	2002	2006	2012	2002/2006	2006/2012
CRECHE	57.095	81.018	108.890	41,90%	34,40%
Privado	8.529	16.044	26.285	88,11%	63,83%
% privado	14,94%	19,80%	24,14%	32,57%	21,90%
PRÉ ESCOLAR	306.340	471.314	371.090	53,85%	-21,26%
Privado	82.221	127.854	100.277	55,50%	-21,57%
% privado	26,84%	27,13%	27,02%	1,07%	-0,39%
ENS.FUND.1	2.108.846	1.639.144	1.253.926	-22,27%	-23,50%
Privado	110.211	129.176	184.475	17,21%	42,81%
% privado	5,23%	7,88%	14,71%	50,79%	86,68%
ENS.FUND.2	1.520.430	1.240.525	1.030.206	-18,41%	-16,95%
Privado	80.996	85.113	100.478	5,08%	18,05%
% privado	5,33%	6,86%	9,75%	28,79%	42,15%
MÉDIO	728.294	722.817	587.393	-0,75%	-18,74%
Privado	54.763	49.915	46.298	-8,85%	-7,25%
% privado	7,52%	6,91%	7,88%	-8,16%	14,14%
TOTAL	4.721.005	4.154.818	3.351.505	-11,99%	-19,33%
Privado	336.720	408.102	457.813	21,20%	12,18%
% privado	7,13%	9,82%	13,66%	37,72%	39,07%

Elaborado pela Autora

Extraído de: INEP – Censo Escolar - Resultados Finais. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>> Acesso em : 15 jul.2015.

Como se pode observar, entre 2006 e 2012, nas redes públicas, somente as matrículas de creche e de pré-escola experimentaram elevação; os demais níveis de ensino sofreram redução de matrículas, entre 17% e 23%. Ao se comparar 2002 a 2012, constatar-se que, em 10 anos, o ensino fundamental menor teve uma redução de quase 50%, enquanto que o ensino fundamental maior caiu quase 25%. Mesmo com a elevação do número de matrículas na educação infantil, temos, em uma década, uma redução de mais de um milhão de estudantes na educação básica.

A creche privada na Bahia cresceu significativamente, entre 2006 e 2012, com 63,8%, embora a rede pública continue majoritária, com uma matrícula quase quatro vezes maior. O atendimento à pré-escola caiu nas duas redes em percentuais aproximados, enquanto que o ensino fundamental menor na rede privada registrou um crescimento duas vezes maior que a queda de matrículas nas redes públicas. No ensino fundamental maior parece ter havido uma transferência de estudantes, pois o percentual de queda das redes públicas é quase o mesmo do crescimento da rede privada.

Diante desse quadro, a Secretaria de Educação do Estado da Bahia expediu a Portaria nº 10.683/2014<sup>10</sup>, que regulamenta a matrícula escolar 2015, cujo artigo 5º estabelece o número mínimo de alunos por classe, determinando no parágrafo 1º que somente “será permitida a formação de turmas com número de estudantes inferior ao estabelecido, caso não exista, nas proximidades, outra unidade escolar pública estadual com a mesma oferta de ensino”. A exceção se dá apenas na educação profissional que poderá funcionar com até 50% do limite estabelecido na Portaria (artigo 5º, § 3º).

O jornal *A Tarde*, de 13 de janeiro de 2010, registrou os protestos de pais e professores aos fechamentos. A reportagem diz que os fechamentos e fusões pegaram os pais de surpresa, pois a Secretaria apenas fez uma comunicação verbal aos diretores e os pais não foram avisados. Além disso, há contra-argumentos de funcionários e professores quanto à precariedade da estrutura física de escolas fechadas, assim como a tradição de algumas delas. A Secretaria admite que houve problema de comunicação, mas justifica as medidas, divulgando preços de aluguel, pedidos de prédios por instituições que os cedia à SEC e gastos com funcionários em prédios que abrigavam menos da metade dos alunos de sua capacidade instalada. Além disso, garante o atendimento de todos os alunos em escolas próximas às suas residências.

---

<sup>10</sup> O Anexo II desta Portaria estabelece o número mínimo para formação de turmas: Educação Infantil: de 15 a 25 alunos; Ensino Fundamental Menor: de 25 a 30 alunos; Ensino Fundamental Maior: 35 alunos; Ensino Médio: 40 alunos (BAHIA. Portaria nº 10.683/2014. **Diário Oficial**, Salvador, nº 21.582, ano XCIC, 27 nov.2014).

Como ficou demonstrado no trabalho de Oliveira (2010), o processo de municipalização no Estado da Bahia se deu sob a tutela da Secretaria Estadual de Educação, tendo como fulcro central a transferência de alunos do ensino fundamental para as redes municipais de ensino. Então, o processo de municipalização veio acompanhado de um reordenamento das redes estadual e municipais.

O município de Itabuna é um exemplo da batuta da SEC na reorganização da rede. Em 2012, se iniciou o processo de reordenamento naquele município, quando a Secretaria Estadual, por meio do Departamento de Pesquisas e Informações Gerenciais, mobilizou gestores das escolas municipais a fim de realizar um diagnóstico “que permitiu aos técnicos da Secretaria de Educação ter acesso à real situação das unidades de ensino, bem como planejar de maneira eficaz os investimentos para o ano letivo de 2013” (SPORTNEWS, 06 ago.2012).

Segundo a gerente do setor, as informações coletadas devem conter uma radiografia da realidade da localização da unidade escolar, além de um conjunto de sugestões a serem validadas pelo secretário de educação e que, conseqüentemente, servirão de base para o planejamento das ações futuras a serem implementadas pela SEC, a exemplo de licitações para compras de equipamentos.

O reordenamento resultou na extinção de 10 escolas do município, entretanto, o fechamento do Grupo Escolar Lácia Oliveira, um dos mais tradicionais da cidade, causou protestos da comunidade pela tradição e pelo desempenho satisfatório no IDEB. Essa escola ocupa um prédio do Sindicato dos Comerciantes e há mais de 30 anos era alugado às redes públicas, primeiro ao Estado e depois ao município (ITABUNA, 2015).

A Prefeitura de Itabuna divulga o trabalho de reordenamento das unidades escolares do setor urbano e do campo, justificando que a iniciativa permitirá a ampliação da capacidade de atendimento da pré-escola e o aumento da eficiência da ocupação das estruturas existentes, além de reduzir custos com a desativação dos espaços alugados (ITABUNA,2015).

Notícia do site *Itabunaurgente.com*, de 29 de janeiro de 2015, informa que o reordenamento permitirá oficializar das escolas junto ao Conselho Municipal de Educação e ao INEP, assegurar a remoção ex-ofício de professores e servidores, conforme previsto nos acordos coletivos de trabalho, ampliar a capacidade de atendimento as crianças de 4 e 5 anos de idade e aumentar a eficiência da ocupação das estruturas existentes. A secretária estima uma economia de cerca de 100 mil reais mensais com a extinção das 10 escolas (ITABUNA,2015).

### 3.4.3 Ceará – CE

O Governo do Estado do Ceará divulgou, em novembro de 2004, que iria promover um reordenamento de toda a rede física de ensino estadual e, como medida inicial, resolveu proibir matrículas em algumas escolas. Comunidades, professores e sindicato docente protestaram, denunciando que iriam ser fechadas 115 escolas em todo o Estado, violando o direito à educação, previsto na Constituição Federativa do Brasil.

As denúncias chegaram ao Ministério Público, que também se pronunciou na imprensa local em acordo com os protestos. A contenda foi resolvida no Conselho Estadual de Educação que emitiu a Resolução nº 396, de 30 de março de 2005, disciplinando a matéria, por meio do que denominou *nucleação* – um procedimento de reorganização do parque escolar público, concentrando várias escolas sob a coordenação de uma delas, essa denominada de Escola-Polo (artigo 2º). Reconhece que “são da responsabilidade do poder público, isoladamente ou em regime de colaboração, a reorganização e redistribuição das escolas estaduais e municipais por meio da nucleação, visando sempre ao melhor atendimento das necessidades da população escolar” (artigo 1º).

Dentre os objetivos da nucleação estão: aumentar a oferta do ensino pré-escolar e fundamental; facilitar a ação da coordenação pedagógica; racionalizar o uso de recursos didático-pedagógicos; promover maior eficiência à gestão escolar; racionalizar a oferta dos serviços educacionais com a redução do número de escolas e salas isoladas; melhorar a qualidade da aprendizagem; conferir legitimidade aos estudos realizados (artigo 3º). O documento veda a nucleação de escolas exclusivamente dedicadas à educação infantil e estabelece que se deve levar em conta a cooperação entre a rede estadual e a municipal, a possibilidade de fusão ou desativação de escolas, a racionalização de custos, a proximidade das unidades de ensino às residências dos alunos, particularmente na zona rural e a garantia de condições dignas à escola-polo (artigo 4º).

A nucleação não deverá agregar mais de cinco escolas, salvo casos especiais devidamente justificados. Para efeitos da escrituração escolar, os estabelecimentos nucleados perdem suas denominações em favor da escola-polo, podendo utilizá-las no cotidiano e responder individualmente ao Censo Escolar, embora o conjunto das escolas tenha regimento escolar, proposta pedagógica e calendário letivo único (artigo 6º). O dispositivo legal estabelece que cada escola nucleada será gerida por um professor, mas admite acompanhamento pedagógico itinerante (artigo 8º).

Essa resolução não se aplicou às escolas da capital, uma vez que essas são de responsabilidade do Conselho Municipal de Educação de Fortaleza (artigo 10). Entretanto, a Resolução nº 397 de 09 de maio de 2005 dispõe sobre a extinção de escolas públicas e privadas da Capital que não apresentaram Censo Escolar 2003/2004, ou seja, 55 unidades de Fortaleza, sendo 22 municipais (CEARÁ, CEE, 2005).

O dispositivo legal do Conselho Estadual do Ceará não deixa dúvidas quanto à estratégia governamental em tirar da ilegalidade escolas estaduais que não atendiam requisitos mínimos para obter autorização legal para funcionar e expedir registro escolar válido. Senão vejamos:

Art. 9º – O pedido de credenciamento de cada Escola-Pólo, autorização, aprovação e reconhecimento de seus cursos será encaminhado ao Conselho competente, pela Secretaria de Educação do Município ou pelo CREDE, quando escola estadual, obedecendo às normas estabelecidas em Resolução própria.(CEE, Resolução nº 397, 2005).

Essa estratégia de nucleação como forma de garantir a legalidade do funcionamento de pequenas escolas parece ter sido inspirada numa lei do município de Sobral, sancionada e publicada um ano antes. Trata-se da Lei nº 492 de janeiro de 2004, por meio da qual a Câmara Municipal aprovou o sistema de nucleação das escolas rurais do Município, colocando uma escola urbana como sede de salas de aula de prédios rurais (artigo 1º parágrafo 2º). Estabeleceu a constituição da rede em 38 unidades de ensino, com um total de 50 classes rurais que “se integram às escolas oficialmente reconhecidas pelo Conselho Estadual de Educação do Ceará” (artigo 3º parágrafo único) (SOBRAL, 2004).

A redução de alunos na Educação básica do Ceará que justificou essas e outras medidas pode ser visualizada na tabela abaixo:

Tabela 4: Evolução da Matrícula da Educação Básica no Ceará (2002-2012)

Matrícula	Ano			Variação	
	2002	2006	2012	2002/2006	2006/2012
CRECHE	87.312	90.270	130.823	3,39%	44,92%
Privado	25.667	22.637	34.671	-11,81%	53,16%
%privado	29,40%	25,08%	26,50%	-14,70%	5,68%
PRÉ ESCOLAR	302.314	300.220	246.477	-0,69%	-17,90%
Privado	99.982	87.233	72.112	-12,75%	-17,33%
%privado	33,07%	29,06%	29,26%	-12,14%	0,69%
ENS.FUND.1	984.496	936.302	740.013	-4,90%	-20,96%
Privado	112.097	130.477	158.062	16,40%	21,14%

Matrícula	Ano			Variação	
	2002	2006	2012	2002/2006	2006/2012
%privado	11,39%	13,94%	21,36%	22,39%	53,27%
ENS.FUND.2	879.129	759.902	614.734	-13,56%	-19,10%
Privado	87.349	84.722	99.028	-3,01%	16,89%
%privado	9,94%	11,15%	16,11%	12,21%	44,49%
MÉDIO	337.843	424.917	405.215	25,77%	-4,64%
Privado	56.544	48.110	48.147	-14,92%	0,08%
%privado	16,74%	11,32%	11,88%	-32,35%	4,94%
TOTAL	2.591.094	2.511.611	2.137.262	-3,07%	-14,90%
Privado	381.639	373.179	412.020	-2,22%	10,41%
%privado	14,73%	14,86%	19,28%	0,88%	29,75%

Elaborada pela Autora

Fonte: INEP – Censo Escolar - Resultados Finais. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>>. Acesso em: 16 jul.2015

Observe-se que, entre 2002 e 2006, a redução de matrículas na educação básica foi quase insignificante, o que não acontece de 2006 a 2012 quando os números caíram em quase 15%. No Ceará, excetuando-se a segmento creche, todos os demais níveis apresentam redução nas matrículas, com destaque para o ensino fundamental menor, cuja queda foi na ordem de 21%. Na pré-escola, observa-se um mesmo percentual de queda nas redes públicas e privadas, enquanto todos os demais níveis de ensino cresceram suas matrículas nas escolas privadas. Grosso modo, os números revelam uma transferência de alunos do ensino fundamental das redes públicas para a rede privada, já que os percentuais de redução nas primeiras são quase os mesmos de crescimento na segunda.

Uma reportagem do Jornal *Diário do Nordeste*, de 30 de julho de 2013, faz um balanço do fechamento de escolas municipais no Ceará. Cita alguns municípios que tiveram escolas desativadas pelo processo de nucleação do ensino fundamental. Trata da importância das escolas dos municípios do Vale do Jaguaribe e do Litoral Leste do Ceará, como espaços de convivência das comunidades que, em certas situações, reconhecem que as atividades letivas devem ser encerradas, mas lutam contra o fechamento pelo abandono dos prédios que acabam sendo depredados, impedindo que sirvam a outros fins úteis a elas.

Secretários de Educação de alguns municípios foram ouvidos pela reportagem. O secretário de Beberibe afirmou que a nucleação não atrapalhará o prosseguimento do ano letivo e está proporcionando transferir os alunos para unidades de boa qualidade, garantindo que os prédios desocupados serão repassados para outra secretaria que os utilizará em benefício da comunidade. Argumenta que a Prefeitura não pode sustentar escolas com cinco alunos por professor, pois precisa economizar para pagar o piso nacional dos professores.

Há municípios que resistem em implantar a nucleação, pois ela tem provocado desgastes entre os secretários de educação, prefeitos e lideranças locais. No município de Acopiara, que tem 43 escolas registradas no MEC e 28 anexos, a Secretária de Educação disse que já fechou 8 dos anexos, mas enfrentou muita pressão de vereadores e de lideranças da comunidade. Na mesma linha, se pronunciou a Secretária de Educação da Cidade de Quixelô, alegando ser inviável financeiramente manter escolas com apenas 12 alunos, mas que também encontrou muitas resistências. Os secretários ouvidos pela reportagem justificam que os recursos gastos com manutenção de pequenas escolas isoladas serão investidos na melhoria da estrutura de unidades polo, pois há prédios extremamente precários e com pouquíssimos alunos.

Os municípios de Iguatu e Jucás, na região Centro-Sul, registram avanços na nucleação. Em Iguatu, o processo teve início em 2009/2010 e, mesmo enfrentando a resistência de pais e professores, está conseguindo reorganizar a rede de escolas, implantando educação infantil em algumas unidades isoladas e transformando prédios escolares em centros comunitários, bibliotecas ou salas de informática para a comunidade. Em Jucás, a nucleação aliada a medidas de autonomia financeira, administrativa e pedagógica das escolas resultou na melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB (DIÁRIO DO NORDESTE, 30 jul.2013).

Uma conselheira do Conselho Estadual do Ceará, em Parecer datado de 28 de janeiro de 2013, alega que tem sido comum na rede estadual de ensino do Ceará a desativação de escolas provocada pelo reordenamento entre as redes (estadual e municipal) ou pela cessão de prédios e matrículas aos municípios pela municipalização do ensino fundamental, ressaltando a criação por parte do governo estadual de uma rede de escolas de educação profissional que “passou a constituir numa oferta de ensino médio atraente para os jovens em busca de profissionalização de nível técnico” (CEARÁ, 2013, p.1).

Diz ainda que um trabalho de acompanhamento do período de matrícula 2005, realizado pela Comissão de Defesa do Direito à Educação, constatou a má distribuição da rede escolar em Fortaleza, “pois há escolas em bairros de difícil acesso ocasionando o não preenchimento das vagas e/ou evasão escolar, bem como há bairros muito populosos sem escolas suficientes para atenderem à demanda”.

Por fim, afirma que o projeto de reordenamento das escolas públicas, na forma em que está sendo implantado, agride o pleno exercício do direito à educação, pois nega “o acesso de quase 16mil alunos em todo o Estado”. Por isso, foi impetrada uma ação civil pública pelo Conselho Estadual de Defesa do ECA – CEDECA e Ministério Público Estadual.

#### 3.4.4 Maranhão – MA

Conforme dados do INEP, coligidos no Plano Estadual de Educação do Maranhão, em 2001, havia 26.890 crianças matriculadas em creche, sendo 19.395 nas redes municipais e 7.495 na rede privada; em 2012, o número total subiu para 68.524, com 49.181 nas escolas municipais e 19.343 em escolas privadas. Em 2000, a Pré-Escola tinha 211.540 crianças, sendo 148.985 na rede municipal, 17.312 na rede estadual e 45.232 na rede privada; em 2012 esse número sobe para 260.910, com 219.518 nas unidades municipais e 41.242 nas particulares, ficando o Estado com um resíduo de apenas 150 alunos. É interessante notar que a pré-escola apresenta uma matrícula ascendente até o ano de 2006, quando atinge um total de 316.347, caindo daí em diante, de modo a chegar em 2012 com menos 259.849 matrículas.

O ensino fundamental menor, em 2000, teve uma matrícula de 1.109.358 alunos, chegando em 2012 a 726.805. Em 2000, a participação municipal foi considerável (899.481 municipal e 160.763 estadual), de modo que, em 2012, a participação da rede estadual já era bastante diminuta, com apenas 32.135 alunos enquanto os municípios detiveram 629.242 estudantes, um percentual de pouco mais de 5%. Já o fundamental maior tinha 515.303 alunos em 2000, chegando à casa dos 600 mil entre os anos de 2003 a 2005, descendo daí em diante, mas permanecendo ainda superior ao ano inicial com 575.873 matrículas em 2012. No ano 2000, estado e municípios dividiam quase que meio a meio a oferta desses anos finais do ensino fundamental, entretanto, os municípios vieram assumindo gradativamente, de modo que, em 2012, o Estado atendia a 91.032 estudantes, pouco mais de 20% dos 446.116 atendidos pelos municípios.

No ano 2000, o ensino médio tinha 206.623 alunos e, em 2012, subiu para 308.433, entretanto, foi em 2006 que este nível de ensino experimentou um crescimento maior, atendendo a 327.768 estudantes. É interessante perceber, no caso do Maranhão, como as redes municipais ainda atendiam a um considerável número de alunos do ensino médio, com uma participação de quase 50% do contingente da rede estadual (52.348 na rede municipal e 121.971 na rede estadual). Tal quadro, no entanto, começou a mudar: em 2012, os municípios reduziram suas matrículas para 7.365 alunos, enquanto a rede estadual já abrigava 271.448 matrículas. Vejamos os números totais do Maranhão:

Tabela 5: Evolução da Matrícula da Educação Básica no Maranhão (2002-2012)

Matrícula	Ano			Variação	
	2002	2006	2012	2002/2006	2006/2012
CRECHE	32.134	45.626	68.385	41,99%	49,88%
Privado	8.107	16.153	19.309	99,25%	19,54%
%privado	25,23%	35,40%	28,24%	40,33%	-20,24%
PRÉ-ESCOLAR	246.891	316.347	259.849	28,13%	-17,86%
Privado	54.393	69.945	41.104	28,59%	-41,23%
%privado	22,03%	22,11%	15,82%	0,36%	-28,46%
ENS.FUND.1	1.011.723	904.179	716.125	-10,63%	-20,80%
Privado	51.240	57.855	66.964	12,91%	15,74%
%privado	5,06%	6,40%	9,35%	26,34%	46,14%
ENS.FUND.2	598.135	594.564	570.263	-0,60%	-4,09%
Privado	30.735	33.655	38.297	9,50%	13,79%
%privado	5,14%	5,66%	6,72%	10,16%	18,64%
MÉDIO	229.304	327.768	307.014	42,94%	-6,33%
Privado	27.342	29.014	22.930	6,12%	-20,97%
%privado	11,92%	8,85%	7,47%	-25,76%	-15,63%
TOTAL	2.118.187	2.188.484	1.921.636	3,32%	-12,19%
Privado	171.817	206.622	188.604	20,26%	-8,72%
%privado	8,11%	9,44%	9,81%	16,39%	3,96%

Elaborado pela Autora

Fonte: INEP – Censo Escolar - Resultados Finais. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>>. Acesso em: 16 jul.2015

Em fevereiro de 2012, o Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Maranhão – SINPROESEMMA denunciou ao Ministério Público Estadual o fechamento de escolas públicas, de turnos e de salas de aula, e a transferência de alunos e professores nas redes estaduais e municipais. Dirigentes municipais esclareceram aos promotores as medidas tomadas. As lideranças disseram que o governo do Estado “ao invés de organizar a rede escolar esta promovendo uma desarrumação, sem ouvir a comunidade atingida”. O Promotor posicionou-se em concordância com a municipalização, todavia, recomendou o diálogo com todos os envolvidos, colocando-se à disposição para intermediar discussões entre os dirigentes sindicais e o secretário estadual de educação. (SINPROESEMMA, 07 fev.2012)

Uma reportagem do *Jornal Pequeno*, do Maranhão, de 10 de maio de 2012, denuncia o fechamento cotidiano de escolas públicas. Reivindica uma melhor utilização deste espaço público, já que a escola “é o lugar de concepção, realização e avaliação de todo projeto educativo”. Ressalta também que o governo está apostando na paralisia e marginalização da juventude e no atraso do Estado, além de tornar a escola um privilégio das minorias econômicas e sociais. O descaso do poder público com os prédios escolares também é

referenciado, notadamente, pelos prédios interditados pela Vigilância Sanitária, além do desconhecimento da Secretaria da Educação sobre o número de crianças e jovens fora das escolas. Solicita a intervenção do Ministério Público, pois algumas unidades estão sendo utilizadas para outros fins que não os escolares. O Sindicato dos Professores foi acionado para arguir a Secretaria sobre a reorganização da rede escolar que está resultando em fechamentos, sem consulta prévia à comunidade. Anuncia ainda que em alguns municípios houve manifestações de rua contra os fechamentos.

Na versão preliminar do Plano Estadual de Educação do Maranhão, está expresso que “o processo de municipalização tem sido discutido desde 2000 e os dados mostram que o processo de municipalização da educação infantil e do ensino fundamental, na rede pública do Estado, está em estágio avançado para a sua consolidação” (MARANHÃO, 2013, p.15).

Um documento da Secretaria de Estado da Educação, de 2013, coloca como uma das metas o “Reordenamento da Rede Escolar no que se Refere à Demanda de Pessoal Docente, Quantitativos de Alunos por Turmas, Turnos, Etapas e Modalidades de Ensino por Meio de Acompanhamento *in loco* de forma a otimizar o funcionamento das escolas”. O documento foi produzido pela Secretaria Adjunta de Ensino e pretende abranger 1.233 unidades escolares da rede pública de ensino estadual (MARANHÃO, SEE/SAE, 2013, p.6).

Recentemente, o governo do Maranhão divulgou um procedimento denominado de *reordenamento do sistema estadual de ensino*, como meta prioritária do novo Governador, cujos objetivos são “assegurar a permanência do aluno na escola e educação de qualidade na rede pública de ensino”. Divulga que o reordenamento terá início nas escolas da Unidade Regional de Educação de São Luiz, mediante diagnóstico de 6 escolas-polos, com levantamento de dados sobre número de alunos e de professores, número de turmas por turno, número de salas de aula, modalidades de ensino ofertadas, cursos reconhecidos, situação física, mobiliário, informatização, etc. Logo, a Secretária de Educação objetiva o “equacionamento da oferta e demanda de ensino, bem como a otimização da capacidade física das escolas (...) com a finalidade de buscar a melhoria na qualidade do ensino” (MAIS MARANHÃO, 2015).

#### 3.4.5 Paraíba

Em 2006, a Paraíba aprovou seu Plano Estadual de Educação contendo a intenção de realizar o reordenamento da rede escolar, tal como preconiza o PNE de 2001, em uma das metas relativas à expansão da oferta do ensino médio. Assim, objetivando garantir a

implantação de escolas com ensino médio em todos os municípios do Estado, pretender formular e implementar progressivamente uma política de gestão da infraestrutura física na educação básica, que assegure:

O reordenamento, a partir do primeiro ano deste Plano, da rede de escolas públicas, que contemple a ocupação racional dos estabelecimentos de ensino, estaduais e municipais, com o objetivo, entre outros, de facilitar a delimitação de instalações físicas próprias para o Ensino Médio, separadas, pelas das quatro primeiras séries do Ensino Fundamental e da Educação Infantil (PARAÍBA, 2006. p.32).

Entretanto, como política de governo, o reordenamento da rede de escolas públicas da Paraíba somente veio ocorrer a partir do ano de 2011, quando começaram a ser fechadas várias unidades de ensino por conta das condições físicas. Diante disso, a Curadora de Educação do Ministério Público, Fabiana Lobo, em resposta ao sindicato e a um vereador que denunciou a perspectiva de fechamento de mais de trinta escolas públicas na capital, pronunciou-se na imprensa local, afirmando que o reordenamento é um instrumento de gestão que propicia economia de recursos públicos. Disse que analisou a situação de escolas de João Pessoa, constatando que alguns prédios estão em péssimas condições de funcionamento e com número insuficiente de alunos. Nas suas palavras: “Temos visto diversas irregularidades, a exemplo de prédios sem condições físicas de funcionamento e escolas que deveriam ter 1000 alunos, com apenas 100 matrículas. Então, em tese o reordenamento é necessário”. Cita o caso de duas escolas muito próximas que dividiam alguns poucos alunos, cada uma funcionando em apenas um turno; com a anuência do Ministério Público, uma delas foi fechada sem prejudicar nenhum aluno. (NOTÍCIAS DA PARAÍBA, 09 jan.2012).

Em outra reportagem, essa Promotora lembra que o reordenamento das redes escolares já estava previsto no Plano Nacional de Educação de 2001, e que a Paraíba está realizando onze anos depois. Disse também que recebeu do governo uma relação de 12 unidades a serem fechadas em João Pessoa e que ajuizou ações civis públicas contra o Estado para obrigá-lo a reformar alguns prédios escolares. Asseverou que, mesmo reconhecendo a prerrogativa do governo em realizar o reordenamento, fechando alguns prédios, não admitirá que os alunos não tenham uma escola próxima às suas residências, conforme prescreve a LDB. Também reiterou que as escolas situadas em outros municípios serão analisadas pelos respectivos promotores (G1, 28 jan.2012).

A tabela abaixo mostra os números da redução de alunos na educação básica da Paraíba, entre 2002 e 2012:

Tabela 6: Evolução da Matrícula da Educação Básica no Paraíba (2002-2012)

Matrícula	Ano			Variação	
	2002	2006	2012	2002/2006	2006/2012
CRECHE	17.277	20.832	32.824	20,58%	57,57%
Privado	1.482	3.118	9.226	110,39%	195,89%
%privado	8,58%	14,97%	28,11%	74,49%	87,79%
PRÉ-ESCOLAR	106.211	129.907	96.721	22,31%	-25,55%
Privado	23.406	34.934	28.686	49,25%	-17,89%
%privado	22,04%	26,89%	29,66%	22,03%	10,29%
ENS.FUND.1	514.431	430.186	336.557	-16,38%	-21,76%
Privado	41.622	41.905	62.059	0,68%	48,09%
%privado	8,09%	9,74%	18,44%	20,40%	89,29%
ENS.FUND.2	352.813	344.859	272.546	-2,25%	-20,97%
Privado	32.537	32.712	37.039	0,54%	13,23%
%privado	9,22%	9,49%	13,59%	2,86%	43,27%
MÉDIO	132.986	170.123	141.653	27,93%	-16,73%
Privado	22.137	22.235	21.850	0,44%	-1,73%
%privado	16,65%	13,07%	15,43%	-21,48%	18,02%
TOTAL	1.123.718	1.095.907	880.301	-2,47%	-19,67%
Privado	121.184	134.904	158.860	11,32%	17,76%
%privado	10,78%	12,31%	18,05%	14,15%	46,60%

Elaborada pela Autora.

Fonte: INEP – Censo Escolar - Resultados Finais. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>>. Acesso em: 16 jul.2015.

Os números indicam redução de matrículas em todos os níveis de ensino, entre 2006 e 2012, excetuando-se o segmento creche da educação infantil, que cresceu tanto na oferta pública quanto privada, alcançando nessa última um crescimento estrondoso, com uma matrícula de 196% a mais que em 2006. Com menos 25,5% nos anos iniciais e 21,8% nos anos finais, o ensino fundamental apresentou as maiores reduções entre os anos de 2006 e 2012. Foi também nesses dois segmentos do ensino fundamental que a rede privada obteve significativo crescimento nesse período, com 48,1% e 13,2%.

O Portal de notícias *Clickpb.com*, em 21 de agosto de 2014, informa que, nos últimos quatro anos, 256 escolas foram fechadas em todo o Estado, sendo que, na capital, João Pessoa, somaram 17 unidades. A Secretaria de Educação alegou que apenas as escolas que não possuíam condições estruturais adequadas foram desativas, e seus alunos foram transferidos para outras unidades, sem prejuízo nos seus percursos escolares. A reportagem diz que atualmente o Estado administra 877 estabelecimentos e divulga uma lista com os nomes de todas as escolas fechadas, por municípios. Dentre as unidades desativadas em João

Pessoa, figuram 4 creches, 4 escolas de educação infantil, 5 instituições de ensino fundamental, 1 escola profissional e 3 núcleos de Educação de Jovens e Adultos.

Respondendo às acusações de um candidato adversário, nas últimas eleições, o Governador da Paraíba, na ocasião postulante à reeleição, reitera que encerrou atividades letivas em 223 escolas públicas do seu Estado. Entretanto, contabiliza a construção de mais 725 novas salas de aula, expandindo as vagas em mais de 130 mil. Justificou seu compromisso com o dinheiro público, dizendo que os fechamentos ocorreram porque “eram escolas que funcionavam simultaneamente em um mesmo prédio e outras que estavam com atividades encerradas há mais de dois anos, que não tinham alunos, mas que empregavam vários servidores”. O Governador lembra que o ensino fundamental já está universalizado no Estado e tem 600 unidades em tempo integral; explica a expansão do Ensino médio que alcançou uma matrícula de mais de 100 mil estudantes e com 49 unidades de tempo integral (MÍDIA.NET, 05 ago.2014).

No *site* do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Educação da Paraíba – SINTEPPB, pode-se ver algumas notícias sobre o desagrado da categoria docente com a política educacional do governo, a exemplo do lançamento de uma moção de repúdio na II Conferência Estadual de Educação que, dentre vários itens, se coloca contra o fechamento de 233 escolas no ano de 2012, a não conclusão de reformas iniciadas em alguns prédios escolares, o não pagamento do piso salarial nacional do magistério e cortes de gratificações de professores e técnicos em educação.

#### 3.4.6 Pernambuco – PE

Em 20 de dezembro de 2010, o *Diário de Pernambuco* noticiou um protesto de professores na frente do prédio da Secretaria de Educação contra o fechamento de diversas turmas de educação de jovens e adultos em escolas estaduais do estado. Segundo a direção do Sindicato dos Trabalhadores da Educação de Pernambuco – SINTEPE, a desativação de turmas favorece o aumento da evasão escolar e prejudica a categoria, que fica sem turmas para lecionar no turno noturno. Outro ponto de denúncia é que escolas regulares de ensino médio estão recusando a matrícula de alunos do 1º ano a fim de forçá-los a ingressar nas escolas de tempo integral, as chamadas *Escolas de Referência*. A reportagem lista doze unidades de ensino afetadas pelo fechamento de turmas na Grande Recife.

A Portaria nº 397, de 28 de janeiro de 2011, fixa “diretrizes básicas ao reordenamento da Rede Estadual de Ensino”. Valorização dos professores através de “incentivos e salários

competitivos”, ascensão profissional pela participação em cursos de formação continuada e melhoria da aprendizagem dos alunos, garantia de atuação dos efetivos em sala de aula, redução de contratados e diminuição da rotatividade de docentes nas unidades escolares estão entre as justificativas do reordenamento. Prevê ainda a colaboração entre o Estado e os municípios “na oferta do Ensino Fundamental, assegurando a distribuição proporcional do atendimento, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis”. O último considerando referencia o “uso eficiente dos recursos públicos, como forma de assegurar a valorização dos profissionais da educação e a manutenção de padrões básicos de funcionamento das escolas”.

O governo quer priorizar a oferta do ensino médio na rede estadual, criando as *Escolas de Referência* que oferecem o tempo integral ou semi-integral. Cita a possibilidade de matrícula em outras escolas “desde que devidamente comprovada a demanda e a adequada relação aluno/turma”, e determina que seja redimensionado o perfil das unidades escolares estaduais geograficamente próximas às Escolas de Referência que devem contemplar o atendimento da demanda para o ensino fundamental (Portaria nº 397, artigo 4º).

A oferta da educação de jovens e adultos em nível fundamental somente será possível “quando o município não apresentar condições de atender a demanda”. Em vários dos seus artigos, a Portaria faz referência explícita à comprovação de demanda, estabelecendo o mínimo de turmas por professor e normatizando a lotação do mesmo em outros espaços da escola, proibindo docentes de Matemática, Física, Química, Biologia e Ciências de ocuparem esses espaços.

Em dezembro daquele ano, o Governo publicou outro documento quase com o mesmo teor: a Portaria nº 8.290 de 26 de dezembro de 2011 que, por alguns erros e contestações do movimento docente, acabou sendo republicada em fevereiro do ano seguinte. O SINTEP argumentou que “ao contrário de produzir estabilidade e resultar no esforço para a melhoria da qualidade do ensino em Pernambuco, as mudanças vão submeter os profissionais da educação às exigências descabidas por parte de alguns gerentes regionais e alguns diretores de escolas”. Um dos pontos mais contestados refere-se à limitação do número de professores efetivos readaptados nas unidades de ensino: apenas um em pequenas unidades e dois nas escolas de médio e grande porte (SINTEP, 24 jan.2012).

A nova Portaria trata basicamente da distribuição dos professores nas escolas públicas, estabelecendo “procedimentos necessários para o reordenamento do quadro de recursos humanos das Escolas da Rede Estadual de Ensino de Pernambuco”. Pretende, assim, garantir a atuação de professores efetivos em todas as turmas e componentes curriculares, a

permanência do professor efetivo em uma única escola, além de melhorar a qualidade do ensino pela elevação dos indicadores educacionais, “principalmente através dos investimentos voltados para a valorização dos profissionais da educação”.

A Portaria estabelece o número máximo de 12 turmas e 24 horas-aulas por professor efetivo com jornada contratual de 40 horas, com possibilidade de atuar em atendimento aos alunos com dificuldades de aprendizagem (artigo 1º, § 3º). Esse dispositivo legal não afeta os professores das escolas técnicas estaduais, nem as Escolas Referência de ensino médio, porque são regidas, no caso da distribuição de carga horária de professores, por outra legislação (Lei Complementar nº 125 de 10 de julho de 2008). O documento abrange também os professores cedidos aos municípios que não estão em regência de classe, pela municipalização dos anos iniciais do ensino fundamental, admitindo que somente poderá ser alocado um professor efetivo por escola municipal (artigo 2º). Os professores contratados temporariamente serão admitidos, redistribuídos ou demitidos conforme a reorganização do quadro dos efetivos, os componentes curriculares específicos das escolas técnicas estaduais e/ou o desenvolvimento de programas e projetos especiais (artigo 6º ao artigo 11) (PERNAMBUCO, SEE, 2012).

Tabela 7: Evolução da Matrícula da Educação Básica no Pernambuco (2002-2012)

Matrícula	Ano			Variação	
	2002	2006	2012	2002/2006	2006/2012
CRECHE	34.261	47.624	72.021	39,00%	51,23%
Privado	17.616	23.570	34.171	33,80%	44,98%
% privado	51,42%	49,49%	47,45%	-3,74%	-4,13%
PRÉ ESCOLAR	179.577	287.152	241.737	59,90%	-15,82%
Privado	80.650	113.821	97.143	41,13%	-14,65%
% privado	44,91%	39,64%	40,19%	-11,74%	1,38%
ENS.FUND.1	1.002.354	913.109	774.100	-8,90%	-15,22%
Privado	125.119	136.362	184.917	8,99%	35,61%
% privado	12,48%	14,93%	23,89%	19,64%	59,96%
ENS.FUND.2	789.507	766.376	655.016	-2,93%	-14,53%
Privado	95.553	98.401	109.142	2,98%	10,92%
% privado	12,10%	12,84%	16,66%	6,09%	29,77%
MÉDIO	410.460	458.185	391.249	11,63%	-14,61%
Privado	68.872	56.391	48.518	-18,12%	-13,96%
% privado	16,78%	12,31%	12,40%	-26,65%	0,76%
TOTAL	2.416.159	2.472.446	2.134.123	2,33%	-13,68%
Privado	387.810	428.545	473.891	10,50%	10,58%
% privado	16,05%	17,33%	22,21%	7,99%	28,11%

Elaborada pela Autora.

Fonte: INEP – Censo Escolar - Resultados Finais. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>>. Acesso em: 16 jul.2015.

Observa-se que, em Pernambuco, o segmento creche obteve um significativo aumento no número de matrículas entre 2006 e 2012, tanto na esfera pública quanto na privada, ao passo que todos os demais níveis de ensino público experimentaram queda nas matrículas. Chama a atenção, o crescimento da rede privada nos primeiros anos do ensino fundamental menor, com mais de 35%, enquanto, nos anos finais, o aumento foi de apenas 10,93%; o decréscimo nas matrículas do Ensino Médio público e privado, com percentuais muito próximos: -14,61 e -13,96%, respectivamente.

Em 29 de outubro de 2013, o Secretário de Educação esteve em audiência com a Comissão de Educação da Assembleia Legislativa para discutir um futuro projeto de lei que regulamentará o processo de municipalização de escolas de ensino fundamental, garantindo a manutenção dos direitos financeiros e previdenciários dos trabalhadores da educação e a permanência dos estudantes nas escolas estaduais onde já estão matriculados. Segundo o Secretário, 210 escolas estaduais poderão ser passadas para a gestão dos municípios até 2017, prevendo-se que, em 2014, 45% do total das matrículas do Ensino Fundamental sejam repassadas, o que representa cerca de 150 unidades de ensino. Representantes da UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação e do Ministério Público pronunciaram-se favoráveis à municipalização. A rede estadual de Pernambuco contava com 770 mil estudantes e 1.089 escolas, dessas 654 ofertam o ensino fundamental (PERNAMBUCO, SEE).

No portal eletrônico do MST, uma notícia datada de 24 de março de 2014, dá conta de que integrantes do Movimento e da Comissão Pastoral da Terra ocuparam a Secretaria de Educação do Estado e as Gerências Regionais em protesto contra os fechamentos de escolas rurais, sem consulta as comunidades, provocando grandes deslocamentos e abandono dos estudos por alguns alunos. Contabilizam 32mil unidades de ensino fechadas nos últimos 10 anos em Pernambuco, enquanto 23% da população do campo permanece analfabeta. Nessa perspectiva, reivindicam que nenhuma escola seja fechada sem consulta às comunidades e suas entidades representativas, como também exigem a construção de 15 escolas de nível médio e condições mínimas para funcionamento de programas de educação de jovens e adultos.

## 3.4.7 Piauí – PI

O jornal *Diário do Povo*, de 5 de março de 2012, anunciou o fechamento de mais de 300 unidades escolares no Estado do Piauí desde o ano de 2003. Citando um levantamento realizado pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação, a notícia dá conta da extinção de 240 escolas na gestão do ex-governador e outras 60 na administração atual, com prejuízo para mais de 100 mil alunos, tanto na capital quanto no interior. O Secretário de Educação justificou a medida pela insuficiência no número de alunos; os poucos estudantes tiveram de ser agregados em outras unidades, remanejando também professores. O sindicato contesta, exemplificando o caso de uma escola que foi fechada sem que houvesse opção próxima para os estudantes, além da superlotação das salas de aula. Segundo um líder sindical, a medida provoca evasão, baixa a qualidade do ensino, ameaça os professores e favorece a rede privada.

Os números da redução de alunos no Estado do Piauí são os seguintes:

Tabela 8: Evolução da Matrícula da Educação Básica no Piauí (2002-2012)

Matrícula	Ano			Variação	
	2002	2006	2012	2002/2006	2006/2012
CRECHE	23.020	22.334	34.360	-2,98%	53,85%
Privado	4.052	4.476	3.652	10,46%	-18,41%
% privado	17,60%	20,04%	10,63%	13,86%	-46,97%
PRÉ ESCOLAR	94.793	110.199	97.160	16,25%	-11,83%
Privado	22.169	30.940	17.600	39,56%	-43,12%
% privado	23,39%	28,08%	18,11%	20,05%	-35,48%
ENS.FUND.1	492.248	409.258	302.328	-16,86%	-26,13%
Privado	26.933	29.780	35.957	10,57%	20,74%
% privado	5,47%	7,28%	11,89%	32,99%	63,45%
ENS.FUND.2	292.407	258.959	239.606	-11,44%	-7,47%
Privado	27.294	25.919	27.633	-5,04%	6,61%
% privado	9,33%	10,01%	11,53%	7,23%	15,22%
MÉDIO	140.574	193.313	155.450	37,52%	-19,59%
Privado	25.158	23.342	18.185	-7,22%	-22,09%
% privado	17,90%	12,07%	11,70%	-32,53%	-3,12%
TOTAL	1.043.042	994.063	828.904	-4,70%	-16,61%
Privado	105.606	114.457	103.027	8,38%	-9,99%
% privado	10,12%	11,51%	12,43%	13,72%	7,95%

Elaborada pela Autora.

Fonte: INEP – Censo Escolar - Resultados Finais. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>>. Acesso em: 16 jul.2015.

No Piauí, entre 2006 e 2012, quase todos os níveis de ensino público apresentaram queda nas matrículas, excetuando-se a oferta de creche, que se ampliou significativamente. Nesse intervalo de tempo, a rede privada perdeu alunos da educação infantil, na creche e, principalmente na pré-escola, cuja redução chegou a mais de 40%. Essa rede somente experimentou crescimento de matrículas no ensino fundamental, notadamente no primeiro segmento, que cresceu em 20,74%, enquanto que, nos anos finais, esse nível de ensino no setor privado aumentou em apenas 6,61%.

Em janeiro de 2013, a Secretaria de Estado da Educação e Cultura do Piauí anunciou o início do processo de municipalização do ensino fundamental, do 1º ao 5º ano, com o objetivo de elevar a qualidade social da educação. Para tanto, está discutindo com os municípios a transferência de alunos, elaborando um termo de pactuação entre o Estado e os municípios, no qual o Estado garantirá a continuidade dos programas e projetos federais e estaduais nas escolas. A matéria diz que os prefeitos interessados deverão procurar a secretaria para “dar andamento ao processo de reordenamento de suas redes de ensino” (PIAUÍNOTÍCIAS, 15 jan.2013).

A página eletrônica do Governo do Estado divulgou, em 10 de abril de 2013, que a SEDUC adotou a municipalização visando à integração das redes estadual e municipais, amparada na Constituição Federal e nas regras do FUNDEB. Sendo assim, o objetivo “principal é melhorar e dar prioridade à educação aos jovens do interior, onde até então as atenções eram menos voltadas”. Dessa forma, o Governo anuncia que:

Até o dia 30 de dezembro de 2013, os recursos do Governo Federal serão repassados aos municípios, através da Secretaria Estadual da Educação (Seduc). A partir de 1º de janeiro de 2014, os recursos serão geridos pelas próprias prefeituras. Mais de 100 escolas já foram municipalizadas e, hoje, o Governo do Estado atende mais de 10.000 alunos em parceria com o Ministério da Educação.

O processo de fechamento de escolas continua sob os protestos da categoria docente, de pais e estudantes. Um exemplo recente foi a desativação de duas escolas estaduais em Teresina, caso que chegou à Promotoria de Educação do Ministério Público Estadual. A Promotora emitiu recomendação ao Secretário de Educação a fim de que se abstinhasse de encerrar as atividades nas duas escolas, uma vez que o “fechamento de escolas deve ser precedido de diagnóstico de impacto da medida com participação da comunidade escolar no processo de decisão. Além de manifestação do órgão normativo, no caso o Conselho Estadual de Educação” (45GRAUS, 04 mar.2015).

Vasculhando o site do Conselho Estadual de Educação, encontrei apenas um documento que trata de fechamento de escolas. Trata-se do Parecer nº 099/2015, aprovado em 22 de junho de 2015, que responde a uma representação de um vereador do município de Regeneração, cuja Secretaria de Educação fechou sete unidades escolares. O Conselho não se posiciona contra os fechamentos, mas determina que o Prefeito e a Secretaria respondam, num prazo máximo de 60 dias, a alguns requisitos relacionados à garantia de transporte escolar, à melhoria das condições de funcionamento das escolas de destino dos alunos, e a apresentação de documento oficial de criação do sistema e do Conselho Municipal de Educação do Município (PIAUÍ, CEE, 2015).

### 3.4.8 Rio Grande do Norte - RN

Segundo a Secretaria Estadual de Educação do Rio Grande do Norte, de 2004 a 2010, a matrícula caiu de 410.236 para 324.701 estudantes, um índice de -26,34%. Uma reportagem traz alguns exemplos de escolas que foram fechadas na Capital e em algumas cidades, inclusive pela opção dos estudantes em estudar em escolas urbanas maiores e mais bem equipadas. A economia de recursos pela extinção de cargos de direção, aluguel, água e energia é citada pela Secretaria de Educação, informando que o Ministério Público acompanha as iniciativas. A Secretaria alega que a redução de alunos acontece pela queda da taxa de natalidade e pelo crescimento das redes municipais e privadas nos bairros periféricos de Natal e de outras grandes cidades. Não obstante, também há novas construções de escolas determinadas pelo crescimento urbano, especialmente nas novas regiões periféricas (TRIBUNA DO NORTE, 04 mai.2010). Vejamos os números:

Tabela 9: Evolução da Matrícula da Educação Básica no Rio Grande do Norte (2002-2012)

Matrícula	Ano			Variação	
	2002	2006	2012	2002/2006	2006/2012
CRECHE	36.149	44.657	47.729	23,54%	6,88%
Privado	6.905	9.941	11.139	43,97%	12,05%
%privado	19,10%	22,26%	23,34%	16,54%	4,84%
PRÉ ESCOLAR	106.468	92.415	88.377	-13,20%	-4,37%
Privado	40.319	29.090	25.447	-27,85%	-12,52%
%privado	37,87%	31,48%	28,79%	-16,88%	-8,53%
ENS.FUND.1	360.445	330.797	284.963	-8,23%	-13,86%
Privado	36.572	45.867	55.496	25,42%	20,99%
%privado	10,15%	13,87%	19,47%	36,66%	40,45%

Matrícula	Ano			Variação	
	2002	2006	2012	2002/2006	2006/2012
ENS.FUND.2	274.679	257.444	216.045	-6,27%	-16,08%
Privado	30.992	31.235	36.183	0,78%	15,84%
%privado	11,28%	12,13%	16,75%	7,53%	38,04%
MÉDIO	150.553	167.971	145.114	11,57%	-13,61%
Privado	20.761	19.910	19.664	-4,10%	-1,24%
%privado	13,79%	11,85%	13,55%	-14,04%	14,32%
TOTAL	928.294	893.284	782.228	-3,77%	-12,43%
Privado	135.549	136.043	147.929	0,36%	8,74%
%privado	14,60%	15,23%	18,91%	4,30%	24,17%

Elaborado pela Autora.

Fonte: INEP – Censo Escolar - Resultados Finais. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>>. Acesso em: 16 jul.2015.

No Rio Grande do Norte, as matrículas da creche tiveram um leve crescimento nas redes públicas e privada. Entretanto, todos os demais níveis de ensino público experimentaram decréscimos nos números de alunos. No setor privado, o ensino fundamental também aumentou suas matrículas em percentuais situados entre 15% e 21%, nesse período.

Em 12 de maio de 2014, a Secretaria de Educação do Rio Grande do Norte divulgou em seu *site* a notícia do reordenamento da rede estadual de ensino. Citando como fundamento a Constituição Federal e o FUNDEB, lançou o *Projeto de Correção do Rumo da Educação do Rio Grande do Norte*, que pretende melhorar a qualidade do ensino e valorizar os profissionais da educação, através do reordenamento da sua rede de escolas. Expressa que reordenar significa intervir para corrigir o rumo, definindo medidas que norteiem o funcionamento e manutenção das escolas, pois tem como obrigação “primar pela justa utilização dos recursos públicos e o retorno, em resultados, de tudo o que se investe em pessoal infraestrutura e materiais”. Informa que:

Atualmente, mais de 70 escolas da rede estadual estão com menos de 100 alunos. Analisar o contexto em que estão inseridas, bem como adotar medidas que possibilitem a reversão deste quadro, é responsabilidade da qual a Secretaria da Educação não se omitirá, envolvendo, para tanto, os gestores, educadores, conselhos escolares, estudantes e a comunidade em geral.

Finaliza dizendo que algumas escolas já foram reordenadas, adotando um novo perfil e estrutura de funcionamento que lhes garantirá a retomada da qualidade do serviço e a recuperação da credibilidade.

Uma reportagem do *Jornal Tribuna do Norte*, de 30 de novembro de 2014, informa que o Estado do Rio Grande do Norte possui 670 escolas estaduais e que, entre 2013 e 2014,

17 mil estudantes deixaram a rede estadual. Contabiliza 49 municípios que perderam escolas estaduais: 71 foram desativadas, sendo 18 em 2011, 10 em 2012, 17 em 2013 e 28 em 2014.

A Secretaria de Educação justificou o fechamento das unidades pela transferência de alunos para escolas técnicas federais e para a rede privada de ensino, como também pela melhoria das condições de vida do povo. O Secretário Adjunto apontou a evasão de alunos na educação de jovens e adultos, que chega a 50%, e a expansão dos institutos federais, que, nos últimos anos pulou de 2 para 19 unidades, ofertando o ensino médio profissional. Cada Instituto Federal de Educação inaugurado leva cerca de 1.500 jovens que seriam, em tese, alunos da rede pública estadual.

O gestor acredita que mudanças na configuração urbana das cidades, especialmente na capital, Natal, são também responsáveis pela redução de alunos e que salas de aulas cada vez mais esvaziadas desestimulam os professores e contribuem para a queda no rendimento dos alunos. Como exemplo, cita o bairro Cidade Alta, que se tornou predominantemente comercial, e o bairro Candelária, que hoje abriga famílias de alto padrão econômico, sendo que os alunos das escolas fechadas nesse último eram de outros bairros, alguns bem distantes. Alega, por fim, que as desativações reduziram o custo-aluno e recebeu elogios do MEC.

Em 11 de fevereiro de 2014, a Rede Globo de Televisão veiculou uma reportagem, no programa *Bom Dia Brasil*, em que noticiava uma situação inusitada no país: o excesso de professores na rede pública municipal de ensino da cidade de Natal, capital do estado. A notícia diz que, na volta do ano letivo, uma romaria de professores se dirigiu à Secretaria de Educação em busca de uma escola para trabalhar. A migração de alunos para a rede privada é uma das justificativas para a falta de alunos nas escolas municipais.

A reportagem entrevistou alguns professores que foram a Secretaria em busca de aulas a fim de completar suas cargas horárias. O órgão contabilizou 161 professores excedentes no quadro municipal por conta de 3 mil alunos a menos na rede. Uma coordenadora entrevistada afirmou que os pais procuram as escolas privadas por causa do comprometimento do ano letivo pelas greves, dizendo que, numa determinada escola particular da capital, 10% das matrículas vieram da rede pública. Já um aluno falou que, na sua escola, há cinco professores de licença e outros que faltam muito, além de o prédio da escola está depredado. Portanto, com tantas dificuldades o aluno não aprende os conteúdos necessários a um bom desempenho na Prova Brasil, alega uma estudante.

A secretária diz procurar soluções para o problema, uma vez que não pode continuar pagando salários de professores parados. Ela terá que redistribuir e convidar professores para assumirem outras funções, assim como reduzir o número de docentes temporários.

### 3.4.9 Sergipe – SE

Os números disponíveis no *site* da Secretaria de Estado da Educação mostram que a redução ocorre em diversas escolas estaduais, tanto na capital quanto no interior. Da lista das 87 unidades da Diretoria de Educação de Aracaju – DEA, 57 apresentam redução de matrícula entre 2011 e 2013.

Os fechamentos parciais e totais vêm acontecendo em Sergipe, tanto na capital quanto nas cidades do interior; muitas unidades deixaram de funcionar no turno noturno, e algumas foram totalmente extintas. Em Aracaju, de 2005 até 2012, foram extintas 5 unidades municipais e 3 unidades estaduais; somando a isso, há inúmeras escolas com capacidade instalada bem acima da quantidade de alunos matriculados.

Um trabalho acadêmico, publicado em 2012, analisa os prejuízos causados a crianças e jovens pela nucleação e pelo fechamento de escolas do campo do município de Poço Redondo, alto sertão sergipano. Informa que o processo de nucleação teve início em 2003, com o fechamento de algumas unidades, reproduzindo pronunciamentos da promotora da comarca local que ratifica a decisão da Prefeitura em fechar pequenas escolas isoladas, com classes multisseriadas, pois “o número de alunos desses povoados era insuficiente para preencher a turma da série correspondente, o que se fazia era misturar alunos da pré-escola até a 4ª ou 5ª série”, de modo que “ninguém aprendia nada” (VIEIRA; SANTOS, 2012).

Na capital, Aracaju, o fechamento de uma escola pública municipal, no ano de 2007, provocou protestos dos professores, pais de alunos e lideranças sindicais, ganhando grande repercussão na imprensa local. A extinção da escola se deu por decisão da Secretaria Municipal de Educação – SEMED, que transferiu os alunos para outra unidade municipal localizada a cerca de duas quadras. A unidade extinta funcionava num prédio alugado e apresentava uma quantidade de alunos muito inferior à sua capacidade; já a escola para onde foram transferidos os estudantes e professores tinha salas ociosas. Mesmo assim, o problema chegou ao Ministério Público Estadual, que ajuizou uma Ação Civil Pública, que acabou sendo arquivada por conta de defesa apresentada pela Prefeitura de Aracaju (TAVARES, 2014).

Em 2008, a Secretaria de Estado da Educação manifestou a intenção em transferir o prédio para o município ou fechar a mais antiga e tradicional escola de educação infantil da capital, o Jardim de Infância Augusto Maynard Gomes. Trata-se de uma escola construída na década de 1930, com edifício apropriado para atender a crianças da pré-escola e que, desde alguns anos, amarga a falta de alunos pela sua localização em bairro de classe média, de baixa

densidade residencial. A reação dos pais e das suas professoras capitaneadas pelo sindicato da categoria foi imediata, como atesta a nota a seguir:

Professores, pais e alunos do Jardim de Infância Augusto Maynard protestaram contra a decisão da Secretaria de Estado da Educação de fechar a escola. Na porta do Ministério Público Estadual, os manifestantes, em meio a apitos, faixas e tambores, pediram a ajuda do promotor da Educação Dr. Luis Fausto Valois para impedir o fechamento da escola primária. (...) Cerca de 190 alunos do Ensino Infantil e Fundamental estudam no Jardim de Infância. Em processo de expansão desde 2007, a escola está ampliando o ensino, com a criação do Ensino Fundamental. (...) O Sindicato dos Trabalhadores em Educação básica da Rede Oficial do Estado de Sergipe (Sintese) afirma que apoia o posicionamento dos pais e alunos a favor do não-fechamento da escola. (...) “É incumbência do Estado a manutenção do ensino de 1ª a 4ª série, e não o remanejamento do prédio da escola para o Instituto de Apoio a Educação dos Surdos (Ipaese), como é intenção do Estado”, diz Francisco. Foi criada uma comissão de pais e professores para a audiência, na qual será analisado o processo de fechamento da escola e, se necessário, alternativas viáveis para o remanejamento dos alunos e funcionários. (INFONET, 10 jun.2012).

Em dezembro de 2010, o Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Sergipe – SINTESE realizou uma reunião plenária com professores de três escolas públicas estaduais da capital, a fim de discutir a intenção da Secretaria de Estado da Educação em transformar uma delas em Centro de Qualificação Profissional. A reportagem cita 13 unidades de ensino da Capital e do interior onde houve extinção de turmas e turnos de funcionamento, alegando que:

O sindicato é totalmente contrário à deliberação em fechar escolas e/ou turmas sem que haja um profundo debate envolvendo professores, servidores, alunos e pais de alunos. E alerta que esta política de fechamento de escolas e extinção de turmas traz sérias consequências para as finanças estaduais e também para as comunidades escolares. (INFONET, 13 dez.2010).

Informa que a SEED pretende encerrar a oferta do ensino médio, no turno noturno, em diversas escolas do interior do estado, acabando com a “única alternativa de estudo para milhares de adolescentes e jovens do interior (...) que trabalham no campo, no comércio ou em pequenas indústrias”. Dessa maneira, a direção do Sindicato anuncia que procurará o Secretário de Educação a fim de suspender os fechamentos anunciados e levará o problema ao Ministério Público Estadual.

A tabela da redução de alunos da Educação Básica em Sergipe é a seguinte:

Tabela 10: Evolução da Matrícula da Educação Básica em Sergipe (2002-2012)

Matrícula	Ano			Variação	
	2002	2006	2012	2002/2006	2006/2012
CRECHE	5.081	8.857	12.477	74,32%	40,87%
Privado	1.206	1.232	3.390	2,16%	175,16%
%privado	23,74%	13,91%	27,17%	-41,40%	95,33%
PRÉ ESCOLAR	84.378	81.082	63.256	-3,91%	-21,99%
Privado	14.586	17.529	19.596	20,18%	11,79%
%privado	17,29%	21,62%	30,98%	25,06%	43,30%
ENS.FUND.1	257.760	233.848	196.902	-9,28%	-15,80%
Privado	18.012	20.601	36.358	14,37%	76,49%
%privado	6,99%	8,81%	18,47%	26,07%	109,60%
ENS.FUND.2	165.346	161.539	162.049	-2,30%	0,32%
Privado	16.029	17.751	26.210	10,74%	47,65%
%privado	9,69%	10,99%	16,17%	13,35%	47,19%
MÉDIO	77.782	88.130	81.535	13,30%	-7,48%
Privado	10.787	10.713	14.045	-0,69%	31,10%
%privado	13,87%	12,16%	17,23%	-12,35%	41,71%
TOTAL	590.347	573.456	516.219	-2,86%	-9,98%
Privado	60.620	67.826	99.599	11,89%	46,84%
%privado	10,27%	11,83%	19,29%	15,18%	63,13%

Elaborada pela Autora.

Fonte: INEP – Censo Escolar - Resultados Finais. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>>. Acesso em: 15 jul.2015.

Como se pode ver, o atendimento de creche no setor privado subiu exponencialmente entre 2006 e 2012, com mais de 175% de aumento; já o atendimento público ampliou sua oferta em apenas 40%. Aliás, nesse período, a escola particular em Sergipe teve suas matrículas aumentadas em todos os níveis da educação básica, enquanto as matrículas da rede pública foram reduzidas da pré-escola ao ensino médio, embora nos anos finais do ensino fundamental, tenha praticamente se mantido a mesma: apenas 0,32% de aumento. Nesse período, Sergipe teve uma redução total de 10% no conjunto do seu alunado.

Em 15 de dezembro de 2014, alunos protestaram contra o fechamento do turno noturno de uma escola estadual da Capital, cujo diretor justificava o fechamento pela existência de apenas 48 alunos divididos em 3 salas de aula. Os professores que foram transferidos para o turno da manhã na mesma escola também se manifestaram contrários à iniciativa (INFONET, 15 dez.2014). Outro protesto foi registrado em 30 de janeiro de 2015, também contra o fechamento de turmas dos 1º e 2º anos do ensino fundamental numa outra escola estadual, resultando em denúncia junto ao Ministério Público. A Secretaria decidiu

transferir esses alunos para outras escolas no mesmo bairro, todavia o sindicato alegou que a comunidade escolar não foi ouvida (SINTESE, 30 jan.2015).

Em fevereiro de 2015, o SINTESE produziu um relatório sobre a situação das escolas estaduais, que foi levado ao Ministério Público pela direção do sindicato e por uma deputada estadual. As condições físicas de alguns prédios escolares e a municipalização do ensino fundamental anunciada pela SEED foram denunciadas pela deputada preocupada com as garantias de salários e carreira dos professores estaduais e com a perda de 45% das receitas do Estado com a transferência de alunos para as redes municipais (INFONET, 25 fev.2015).

### 3.5 ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO DA REDUÇÃO DE ALUNOS NO NORDESTE

No Brasil, a redução do número de alunos na educação básica é um fenômeno recente. Nos primeiros anos do ensino fundamental, essa redução vem ocorrendo desde o início dos anos 2000, mas será de 2006 em diante que o quadro se acirrará com diminuição de matrículas em quase todos os níveis da educação básica, excetuando-se a educação infantil no segmento creche. Trata-se de uma etapa de educação escolar somente reconhecida como tal a partir da LDB nº 9.394 de 1996, quando as creches se encontravam sob a responsabilidade das secretarias de assistência social de estados e municípios.

A passagem desse atendimento para as secretarias de educação começou a acontecer no final da década de 1990, processo intensificado na década seguinte, quando as redes públicas começaram a ampliar a oferta. De um lado, estimuladas pela política de financiamento do FUNDEB e, de outro, pela pressão de famílias das camadas populares, cujas mães precisavam trabalhar fora e não tinham com quem deixar seus filhos pequenos.

Como informado nesse texto, o Plano Nacional de Educação, de 2001, previa o reordenamento das redes escolares públicas na direção da expansão da oferta do ensino médio, sugerindo assim que os estados não precisavam construir novos prédios para atender a essa demanda. A recomendação se justifica porque o MEC e os entes federados começaram a constatar a queda nas matrículas pela diminuição da natalidade no final da década de 1990, quando se registraram inúmeros fechamentos de escolas no país, notadamente no campo.

Com relação ao campo, ao lado da queda da natalidade que também o atingiu, a migração campo-cidade, ocorrida entre os anos 2000 e 2010, contribuiu para a diminuição do número de alunos nas zonas rurais, inclusive tendo a procura pela educação escolar como um dos fatores do fenômeno migratório. Entretanto, a acorrida das populações rurais às zonas

urbanas não foi suficiente para evitar o fechamento de estabelecimentos públicos nas cidades, fenômeno que contou com a contribuição da rede privada de ensino, cujo crescimento nesse período foi significativo.

A tabela abaixo, elaborada a partir dos dados constantes nos quadros apresentados neste capítulo, mostram esse crescimento entre os anos de 2006 e 2012 nos estados nordestinos.

Tabela 11: Percentuais de Evolução das Matrículas da Educação Básica nos Estados do Nordeste – Geral e Privado (2006-2012)

Níveis de Ensino	Estados								
	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RN	SE
CRECHE	122%	34%	45%	50%	58%	51%	54%	7%	41%
Privado	142%	64%	53%	20%	196%	45%	-18%	12%	175%
PRÉ-ESC	-1%	-21%	-18%	-18%	-26%	-16%	-12%	-4%	-22%
Privado	74%	-22%	-17%	-41%	-18%	-15%	-43%	-13%	12%
E FUND 1	-21%	-24%	-21%	-21%	-22%	-15%	-26%	-14%	-16%
Privado	82%	43%	21%	16%	48%	36%	21%	21%	76%
E FUND 2	-12%	-17%	-19%	-4%	-21%	-15%	-7%	-16%	0%
Privado	43%	18%	17%	14%	13%	11%	7%	16%	48%
E. MÉDIO	-6%	-19%	-5%	-6%	-17%	-15%	-20%	-14%	-7%
Privado	-1%	-7%	0%	-21%	-2%	-14%	-22%	-1%	31%
TOTAL	-12%	-19%	-15%	-12%	-20%	-14%	-17%	-12%	-10%
Privado	52%	12%	10%	-9%	18%	11%	-10%	9%	47%

Elaborado pela Autora.

Seguindo a tendência nacional, as matrículas de Creche aumentaram muito no país, e essa elevação contou com uma forte participação da rede privada no Nordeste, notadamente nos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Paraíba e Sergipe, cujos aumentos percentuais foram maiores que a oferta pública. Paraíba e Sergipe se destacam na elevação da oferta privada em relação à pública: enquanto o setor público na Paraíba aumentou suas matrículas em 58%, o privado elevou para quase 200%; em Sergipe, a oferta pública aumentou pouco mais de 40%, enquanto que a privada elevou-se em mais de 175%.

Como em todo o país, esse quadro é motivado pela crescente presença da mulher no mercado de trabalho e pela melhoria das condições de vida das famílias que passaram a pagar por esse serviço. Em Aracaju, é visível a ampliação de creches particulares pelos bairros de classe média: um documento do Conselho Municipal de Educação de Aracaju relaciona 119 unidades de educação infantil com atendimento de creche; das autorizadas entre 2011 até

2015, constam 10 escolas sem endereço, 14 situadas na zona norte e 37 na zona sul da capital (ARACAJU, 2015).

A oferta privada da Pré-Escola somente aumentou em Alagoas e Sergipe, sendo que o estado alagoano apresenta índices bastante elevados, com mais de 70% de ampliação das matrículas. Entretanto, nos primeiros anos do ensino fundamental, a elevação da oferta privada foi significativa em todos os estados nordestinos, sendo que o Maranhão ficou com o menor crescimento, em torno de 16%, e Alagoas com o maior, apresentando mais de 80%. No geral, nesse segmento se verifica uma inversão entre os percentuais da rede pública e privada, pois, enquanto as matrículas decresceram a uma média de 20% nas escolas públicas, aumentaram nas unidades privadas com percentuais que variam entre 16% e 82%. Os estados da Bahia e Paraíba experimentaram crescimento na ordem de 40%, enquanto que Alagoas e Sergipe ultrapassaram os 70%. No segundo segmento desse nível de ensino (anos finais), o crescimento da rede privada foi menor, em torno de 21%, embora Alagoas tenha superado a casa dos 40% e Sergipe tenha chegado a quase 50% na elevação das matrículas nesse setor. No ensino médio, somente o estado de Sergipe apresentou elevação de matrículas na rede privada (em torno de 30%), enquanto que em todos os demais estados as matrículas caíram em ambas as redes.

Desse modo, na medida em que as matrículas na educação básica pública diminuía, as secretarias de educação foram interrompendo o funcionamento de turnos, fechando turmas e extinguindo escolas, sem que houvesse estudos ou planejamentos prévios. Até o momento em que as reações a esses fechamentos eram pontuais e sem muita repercussão pública, os governos seguiam tranquilos com suas medidas para resolver o problema da ociosidade dos prédios escolares.

Quando os fechamentos começaram a aparecer de modo mais frequente na imprensa, através de reportagens que retratavam denúncias de alunos, comunidades, professores e sindicatos, os governos começaram a se alertar de que o problema demandava um planejamento de políticas específicas de reordenamento dos seus parques escolares.

Então, foi a partir da intensificação dos fechamentos de turnos e extinções de escolas que os gestores estaduais começaram a elaborar e divulgar leis, projetos e planos de *reordenamento de rede*. O termo aparece explicitamente expresso na legislação que institui os regimes de colaboração Estado-municípios visando à municipalização do ensino fundamental, nos estados de Alagoas, Bahia e Piauí. O reordenamento de redes escolares como ação de Estado está presente no Plano Estadual de Educação da Paraíba, e, como ação dos governos

estaduais para suas próprias redes de escolas, se encontra estabelecido em documentos produzidos pelas secretarias de Pernambuco e do Maranhão.

No Rio Grande do Norte, o reordenamento da rede estadual foi tão somente anunciado como intenção do Governo. Já os termos *reorganização da rede e redistribuição das escolas* aparecem no processo de *nucleação* do Ceará. Em Sergipe, o termo apareceu inicialmente num estudo interno da Secretaria Municipal de Educação de Aracaju, entretanto, apesar de virem nucleando e fechando escolas, nem os governos municipais nem o estadual anunciaram, até então, quaisquer processos visando o reordenamento das suas redes.

Desse modo, quatro estados deram início aos reordenamentos precedidos de leis estaduais que deram origem a portarias ou outros documentos, um através de resolução e outro com portaria, três com projetos e planos de trabalho, e apenas um ainda não divulgou iniciativa respaldada em quaisquer desses instrumentais. A segunda década do século XXI marca a implantação dos procedimentos na maioria dos estados.

O governo do Ceará anunciou, em 2004 o reordenamento da sua rede escolar física, concretizado com uma Resolução do Conselho Estadual de Educação, no ano seguinte, estabelecendo o procedimento da nucleação de escolas. Todavia, diante da intensificação da redução de alunos iniciada em 2006, parte do reordenamento ocorreu a partir de 2009, como ficou demonstrado neste capítulo.

O estado da Bahia iniciou o processo de municipalização do Ensino Fundamental a partir de 1998-1999, quando instituiu decretos que estabeleciam parceria do Estado com os municípios, todavia, somente em 2009 expediu documentos que tratam do reordenamento da sua rede de escolas. Em 2014, o processo intensificou-se mediante uma Portaria que regulamenta a matrícula e o número mínimo de alunos por turma.

O Plano Estadual do Maranhão, de 2006, informa que o processo de municipalização do ensino fundamental vem acontecendo desde o ano 2000, mas anuncia que, a partir de 2007, começará a reordenar a rede de escolas públicas estaduais e municipais. No entanto, é um documento expedido pela Secretaria Estadual de Educação, em 2013, que trata especificamente do reordenamento da sua rede de escolas, estabelecendo o início do procedimento pelo parque escolar da capital, em 2015.

No ano de 2011, dois estados nordestinos tomaram providências legais no sentido de reordenar suas redes escolares. O governo de Alagoas aprovou lei que institui as diretrizes para o regime de colaboração entre o estado e os municípios, na qual o reordenamento das redes escolares aparece claramente como estratégia de racionalização da ocupação dos prédios públicos. Através de Portaria, a Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco estabeleceu

as diretrizes para o reordenamento da rede estadual e, em 2013, anunciou uma nova regulamentação para o processo de municipalização do ensino fundamental.

A Secretaria de Educação do Estado do Piauí divulgou, em 2013, o processo de municipalização dos primeiros anos do ensino fundamental, com transferência de alunos e recursos para os municípios a partir de janeiro de 2014. Há pronunciamentos do Conselho Estadual de Educação reconhecendo a prerrogativa do governo em efetivar o processo, embora emita recomendações quanto ao fechamento de unidades escolares.

No Rio Grande do Norte, o lançamento de um projeto pela Secretaria de Educação, no ano de 2014, anunciou o início do reordenamento da rede escolar estadual e, em Sergipe, somente neste ano de 2015, a Secretaria de Estado da Educação divulgou a intenção de promover a municipalização de todo o ensino fundamental, mas sem explicitar qualquer ação relativa à reordenamento de rede.

Desse quadro se conclui que, nos estados de Alagoas e Bahia, o reordenamento das redes escolares públicas tem, no todo ou em parte, o amparo de leis discutidas e aprovadas nas Assembleias Legislativas. O fundamento legal para os procedimentos no Ceará vem do Conselho Estadual de Educação; a mesma recorrência do Estado de São Paulo, na região Sudeste brasileira, que, ainda na década de 1990, buscou autorização do Conselho de Estadual de Educação para o *Programa de Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual*, instituído inicialmente pelo Decreto nº 40.473 de 1995.

São Paulo figura entre os pioneiros a promover uma reorganização da rede pública escolar, com política de municipalização. Descentralização, desconcentração de recursos, mudanças no padrão de gestão e racionalização foram os pilares da reorganização que almejava redistribuir o alunado nos prédios escolares públicos estaduais e municipais pelo critério da idade e série; assim, escolas pequenas – geralmente pertencentes às redes municipais – ficariam com os níveis iniciais (pré-escola e séries iniciais do ensino de 1º grau), e escolas grandes – a maioria pertencente à rede estadual – ficariam com os níveis destinados a adolescentes e jovens (2ª fase do ensino fundamental e ensino de 2º grau). Adrião (2008) informa que 864 unidades escolares foram fechadas em todo o estado entre 1995 a 1998.

Uma portaria da Secretaria de Educação define os encaminhamentos no estado de Pernambuco. Documentos sem força de lei estabelecem as diretrizes para os reordenamentos no Maranhão e do Rio Grande do Norte; no Piauí o anúncio da municipalização sugere um instrumento legal que não encontramos disponível na internet; em Sergipe nenhuma medida legal ou projeto específico foi divulgado até então.

Os estados de Alagoas, Bahia e Pernambuco destacam-se no que se refere à parceria com os municípios na transferência de alunos do ensino fundamental com cessão de prédios e pessoal. Nesses estados, professores estaduais foram cedidos aos municípios com ônus para os cofres estaduais.

O mesmo ocorreu em Rio Branco, na capital Acre, na região Norte do Brasil. A edição 2006 do *Prêmio Inovação em Gestão Educacional* do MEC agraciou os governos estaduais e municipais pelo reordenamento das matrículas nas duas redes na capital acreana em 2005. O município assumiu toda a educação infantil e os primeiros anos do ensino fundamental, e o estado o fundamental maior e o ensino médio, havendo com isso uma ampliação de vagas nas duas redes e a melhoria da infraestrutura física dos prédios escolares. O *Projeto de Reordenamento da Rede Pública de Ensino do Município de Rio Branco* (2005) foi fundamentado na Lei nº 1.694/2005, que instituiu o Sistema Público de Educação Básica do Acre e, posteriormente, no Convênio nº 20/2006.

Contra essas experiências que parecem não resultar em grandes problemas entre os entes acordantes, encontramos uma situação de reversão da municipalização no estado do Espírito Santo. Por meio da Lei Estadual nº 4.475 de 1990, o Estado instituiu sua política de municipalização do ensino fundamental, entretanto, a maior parte dos municípios começou a aderir a ela somente em 2005. Segundo Cassini, Natal e Tibúrcio (2010), essa política não logrou êxito, uma vez que a colaboração do Estado foi diminuindo e muitas escolas municipalizadas foram fechadas pelas precárias condições de funcionamento. Conforme essas autoras, 39 municípios acumularam mais de 14 milhões de dívidas até 2007, por assumirem o quadro de professores efetivos do Estado.

Uma reportagem publicada no *Portal de Notícias do Sul Capixaba*, em 5 de fevereiro de 2015, retrata uma decisão judicial que devolve ao Estado a responsabilidade pela manutenção de quatro escolas municipalizadas no município de Muniz Freire, um dos que aderiram à municipalização no ano de 2005. Dos 59 professores disponibilizados pelo Estado para as escolas desse município, em 2005, restaram apenas 13 e a Prefeitura teve que contratar professores temporários.

A intervenção dos ministérios públicos nos fechamentos de turnos, turmas e prédios escolares ocorreu em todos os estados nordestinos, provocada principalmente pelas entidades sindicais representativas dos trabalhadores em educação. Todavia, é na Paraíba que iremos encontrar um Ministério Público mais receptivo aos argumentos do governo quanto ao desperdício de recursos na manutenção de prédios escolares com poucos alunos face à sua capacidade física.

Os protestos dos professores e seus sindicatos aos fechamentos de unidades escolares têm sido frequentes. A municipalização do ensino fundamental também encontra resistências do magistério, especialmente quando envolve a transferência de professores estaduais para as redes municipais de ensino, mesmo quando têm suas carreiras e remunerações preservadas. Nas pesquisas feitas para traçar o panorama no Nordeste, não foram encontradas notícias que confirmem a participação dos professores nas discussões sobre a definição das políticas de reordenamento. Talvez, a exceção seja o estado da Paraíba, onde o tema do reordenamento das redes públicas figura no Plano Estadual de Educação, elaborado com a participação dos diversos segmentos educacionais, embora não possamos aprofundar que os representantes do magistério tenham acordado com os termos explicitados no documento.

A municipalização do ensino fundamental, em Santa Catarina, na região Sul do Brasil, chama a atenção pelas mobilizações e protestos que têm provocado. O governo do estado sulista instituiu o programa de municipalização do ensino fundamental, a partir do Decreto nº 502, de setembro de 2011. Pretende dedicar-se exclusivamente ao ensino médio, ampliando matrículas, com profissionalização e tempo integral, e vislumbra vantagens para os municípios com aumento de matrículas que incrementarão os valores do FUNDEB e a otimização da carga horária dos professores e o uso dos espaços. Por isso, em cinco anos quer completar toda a transferência dos alunos para as escolas das prefeituras, alegando que, neste período, 80% do atual quadro de professores efetivos estarão se aposentando, o que possibilitará aos municípios realizar concursos constituindo seus próprios quadros docentes.

Nessa perspectiva, o *Caderno de Encargos* prevê a cessão de professores do Estado para os municípios, mantendo os direitos e vantagens das carreiras, mas com ressarcimento mensal dos valores gastos com as remunerações (SANTA CATARINA, 2011). Uma das associações de municípios, a UNDIME; o Sindicato dos Professores e a Comissão de Educação, Cultura e Esporte da Assembleia Legislativa mobilizaram-se contra o ato do governo e vêm realizando audiências públicas em todo o estado. A contra-argumentação é a de que “as atribuições dos municípios já demonstram que não há possibilidade de repasse de mais encargos” (ADJORI/SC, 30 set.2011). Portanto, precisam de mais recursos para garantir o sucesso da medida.

Quanto à organização de procedimentos para o reordenamento de rede escolar, chama a atenção os instrumentais dos estados de Goiás e de Mato Grosso, na região Centro-Oeste brasileira. Em Goiás, o Decreto nº 5.035/99 estabelece o *Programa de Cooperação Estado-Município para Educação de Qualidade*. Este documento teve sua efetivação mediante o Termo de Convênio, de Parceria e Cooperação Mútua, instituído em 04 de julho de 2002. A

Secretaria de Educação disponibiliza, em seu portal na internet, o *Sistema de Reordenamento*, para onde, dentre outras informações, os diretores enviam suas previsões de matrículas e a organização das turmas, que não podem ter menos de 25 alunos. O objetivo é claro: “garantir o aproveitamento total da capacidade física instalada das unidades escolares (...), melhorando a aplicação dos recursos públicos e evitando o desperdício causado pela existência de prédios ociosos ou de duplicidade de atendimento com baixa demanda”(GOIÁS, SEE, 2012).

A Secretaria de Educação do Estado de Mato Grosso elaborou, em 2013, um documento denominado de *Reorganização da Rede Pública Escolar*, no qual estabelece procedimentos para “o reordenamento da Rede, a fim de aproveitar os espaços públicos escolares e proporcionar um ensino de qualidade voltado para as especificidades da comunidade escolar”. Alude ao *Microplanejamento Educacional* como uma ação de levantamento e atualização de bancos de dados da rede pública estadual e municipal para o diagnóstico e planejamento da rede de ensino público (GOIAS, 2013).

O documento sugere que cada município organize uma comissão paritária com representantes das duas redes para realizar os estudos e levantamentos das demandas existentes, elaborando um relatório que deve ser encaminhado para a Coordenadoria de Microplanejamento da Estrutura Física da SEDUC. Em suas oito páginas, há orientações detalhadas sobre todo o procedimento, inclusive a necessidade de estudos geofísicos e demográficos dos municípios, assim como as previsões de aumento de vagas com ampliação de prédios e desativação de salas de aula ou de escolas que não atingirem a matrícula mínima (GOIÁS, 2013).

Quanto a iniciativas dos próprios municípios em reordenar suas redes escolares, foram encontrados dois casos interessantes. O primeiro refere-se à cidade de Eunápolis, na Bahia, que traz em sua página eletrônica oficial todos os procedimentos do reordenamento que está promovendo para “reorganizar o atendimento escolar, de forma que as escolas não concorram entre si o mesmo atendimento, evitando salas superlotadas e/ou salas disponíveis”. (EUNÁPOLIS, 2015). O outro está na capital do Tocantins, Palmas, que anuncia o reordenamento da sua rede mediante discussões com as comunidades escolares. A partir de um diagnóstico detalhado da situação de atendimento e instalações das unidades, pretende “transformar vagas ociosas das escolas de ensino fundamental, para atender a demanda reprimida da educação infantil e a obrigatoriedade do atendimento das crianças de 4 e 5 anos até 2016”(PALMAS, 2013).

Feito este panorama dos reordenamentos de redes escolares públicas no Brasil que, como vimos, trata-se de iniciativas de cada ente federado em acordos ou isoladamente, no próximo capítulo passo a discorrer sobre o tema no país luso.

## **4 POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO DA REDUÇÃO DE ALUNOS EM PORTUGAL**

Neste capítulo, trato da evolução e características da população portuguesa, destacando a população escolar com quadros da redução de alunos dos ensinos básico e secundário na última década. Tendo em vista que as Cartas Educativas são instrumentos de reordenamento das redes escolares instituídos pelo Ministério da Educação a partir de 2003, descrevo e analiso o conteúdo desses documentos relativos a cinco municípios portugueses, sendo um de cada região político-administrativa. Por fim, analiso comparativamente essas Cartas face aos resultados alcançados no reordenamento das redes escolares públicas.

### **4.1 EVOLUÇÃO E CARACTERÍSTICAS DA POPULAÇÃO EM PORTUGAL**

Com base nos censos populacionais do Instituto Nacional de Estatística – INE, apresento sinopticamente dados de evolução e características da população portuguesa, a fim de melhor situar o fenômeno da redução de alunos na educação básica naquele país.

Em 2010, Portugal possuía uma população de 10.759.644 habitantes. Lisboa, a capital portuguesa, é a cidade mais populosa com 500 mil habitantes e 3 milhões na região da Grande Lisboa. Comparado aos dados de 2009, o Censo de 2010 constatou uma diminuição da população em 734 habitantes; o que representa 2,15% do total da população europeia. Segundo o INE, concorreu para esse decréscimo um saldo natural negativo de -4.549 pessoas, representando uma taxa negativa de -0,04% e um saldo migratório positivo de +3.815 pessoas; há 3,4 imigrantes para cada mil habitantes, sendo que aproximadamente 300 mil tem estatuto legal de residente.

O território continental português é dividido em cinco regiões: Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve e as ilhas compõem as chamadas Regiões Autônomas dos Açores e da Madeira. Conforme Censo de 2013, a população de 10.427.301 habitantes está assim distribuída: Norte (3.644.195); Centro (2.281.164); Lisboa (2.807.525); Alentejo (743.306); Algarve (442.358); Açores (247.440) e Madeira (261.313) (INE: As Pessoas – 2013. Ed. 2015. p.3).

Em Portugal, a população entre 25 e 64 anos é predominante, variando entre 53% e 57% entre as regiões; a população de 0 a 14 anos varia entre 13% e 17% e, os habitantes de 15 a 24 anos estão entre 10% e 14%. Os Açores e a Madeira apresentam os índices mais elevados de população infantil e jovem(p.3).

O Norte e o Centro exibem as menores taxas de fecundidade com 1,09 e 1,11 filhos por mulher, respectivamente (p.4). A nacionalidade mais representativa da população estrangeira com estatuto legal de residente é a brasileira (22,9%), seguida dos nascidos em Cabo Verde (10,5%); Ucrânia (10,3%); Romênia (8,6%) e Angola (5,0%) (p.7).

A taxa de desemprego, em 2013, foi de 16,3% da população economicamente ativa, sendo que a região Centro apresentou o menor índice com 11,4% (p.20). Em 2013, havia 116,6 pessoas inativas para cada 100 empregadas (p.20). A média salarial varia entre 1.392,80 euros o maior (Lisboa) e 941,50 euros na região Centro; no Norte, temos a média de 958,10 euros (p.21).

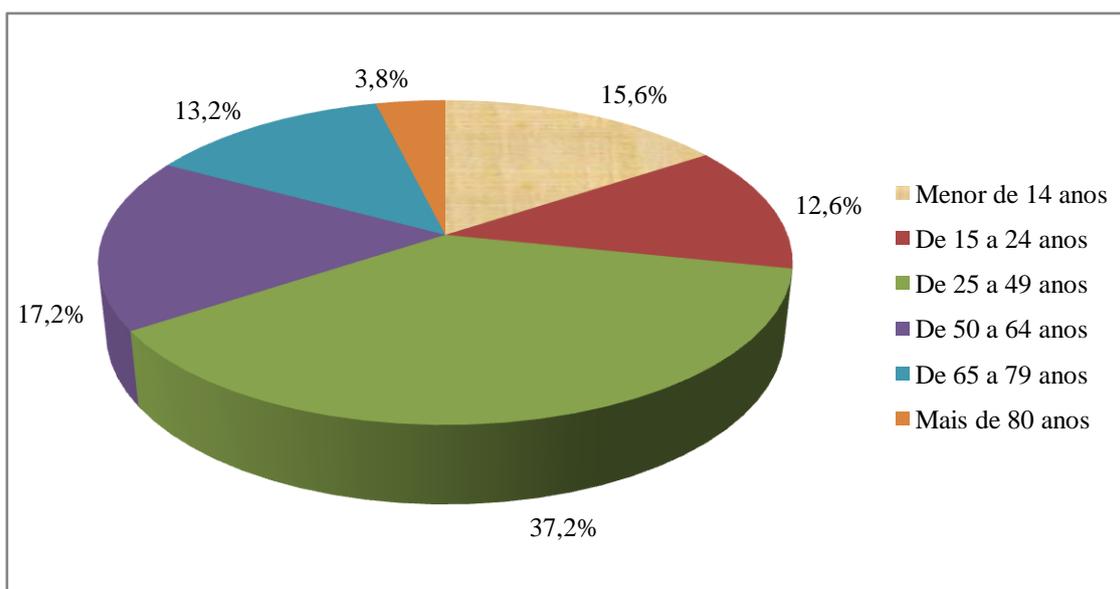
A média de dias em que os desempregados recebem ajuda governamental é de 220 dias, e os subsídios variam entre 3.348 euros e 4.169 euros por ano (p. 24). O número de pessoas beneficiárias dos principais auxílios familiares da segurança social é de 898.457 pessoas, cujos benefícios variam entre 747 euros e 1.334 euros. Os tipos principais de prestações familiares são: Abono de Família para crianças e jovens que atingem 859.134 pessoas do total de beneficiários; Subsídio por Assistência a 3ª Pessoa, Subsídio Mensal Vitalício e Subsídio Funeral, todos com uma média de pouco mais de 12 mil pessoas. Em 2013, o número de beneficiários do rendimento social de inserção foi de 360 mil pessoas (p. 28).

O Censo de 2011 acusa um crescimento populacional de 1,9% em relação ao ano de 2001, informando que neste intervalo o país ganhou 199.700 novos habitantes, mas apenas 17.600 (9%) se devem ao saldo natural entre nascimentos e óbitos; o saldo migratório é responsável por 182.100 novos habitantes (91%) do total. Este Censo constatou um crescimento desigual, com predominância para as regiões litorâneas; Algarve (14,0%), Madeira (9,4%), Península Setúbal (8,9%), Oeste (6,6%), Grande Lisboa (4,7%) e Grande Porto (2,0%).

As cidades mais importantes continuam a perder população; no Porto a queda foi de 9,7% e 3,4% em Lisboa. Entretanto, nos municípios vizinhos houve aumentos significativos: na zona de Lisboa cinco concelhos apresentaram mais de 20% de aumento populacional e, na região do Porto três conselhos tiveram aumentos entre 6,7% e 12,4% (Conde: 6,7%; Valongo: 9,0%; Maia: 12,4%). Por outro lado, em várias regiões próximas à costa e em todo o interior do país, a população decresceu entre -12,4% (Serra da Estrela) e -7,2% (Douro).

Sua população economicamente ativa situa-se em 5.587.300 indivíduos. A relação mulheres para homens é de 107 para 100. Por faixas etárias, a população encontra-se percentualmente distribuída:

Figura 3: População Portuguesa por faixas etárias



Elaborada pela Autora.  
Extraído do INE. Censo 2010

Portugal é um dos países da União Europeia onde a população está envelhecendo em ritmo mais acelerado; em 30 anos, a percentagem de portugueses com mais de 65 anos passou de 11% para 17,5%. As regiões do Alentejo, Centro e Algarve registraram os maiores índices.

Mantendo-se essa tendência, segundo estimativa do INE, em 2050, cerca de 80% da população portuguesa estará envelhecida e dependente, com uma média de 50 anos de idade. Para isto, concorrem a queda crescente da taxa de natalidade, a redução da mortalidade e o aumento da expectativa de vida.

No ano de 2000, o número de idosos superou o de jovens. Em 2005, houve poucos nascimentos a mais do que os falecimentos, e o fluxo de imigrantes reduziu-se em relação aos anos anteriores. De 2005 a 2010, a proporção de jovens decresceu de 15,6% para 15,1%. No mesmo período, a proporção da população ativa (15 a 64 anos) também diminuiu de 67,3% para 66,7%, e a taxa de natalidade registrou 9,5 nascimentos por mil habitantes; uma proporção três vezes menos que em 1935, quando Portugal teve 28 nascimentos por mil habitantes.

Portanto, o índice de fecundidade esteve em declínio nos últimos anos, situando-se abaixo do necessário à reposição populacional (2,1 filhos por mulher). Em 2001, o nível de fecundidade entre as mulheres de origem portuguesa ficou em 1,5; número compensado pelas estrangeiras que tiveram 2,4 filhos. A expectativa de vida, em 1960, era de 61 anos de idade para os homens e 67 anos para as mulheres; em 2005 atingiu 75 e 81 anos, respectivamente. Melhorias nas condições de vida, avanços da medicina, ampliação da assistência médica e do

sistema de proteção social, além de hábitos alimentares e outros fatores explicam essa elevação.

O envelhecimento populacional também é apontado, uma vez que o segmento de 0 a 14 anos vem diminuindo; em 2008, essa faixa etária correspondeu a 26,47% da população total e, em 2010, diminuiu para 24,1%. As projeções para 2050 são de 13,15% do total. Enquanto isso, a população idosa ultrapassará os 22,71%. Assim, existirão 172,7 idosos para cada 100 crianças de 0 a 14 anos; de acordo com o Censo de 2010, essa população mais velha hoje representa 7,4%, enquanto que, em 1991, ela perfazia um total de 4,8%.

A população economicamente ativa em Portugal compreende 42% do total dos residentes. Seguindo a tendência dos países desenvolvidos, o setor de serviços abarca 70% dos trabalhadores, sendo que 7,7% são vendedores de loja. Dos portugueses na faixa ativa, 27% vive de aposentadorias e pensões. O país amarga atualmente uma taxa de desemprego na ordem de 19%; um dos maiores índices da Europa (INE, 2011).

O Relatório da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE identificou que, em 2009, havia 673 mil estrangeiros trabalhando em Portugal, o equivalente a 6,3% do total da população (a média dos países da OCDE é de 9%). Um quarto desses imigrantes chegou ao país na década de 1990, sendo a maior parte composta por filhos de pais africanos que chegaram antes dos 15 anos de idade em busca de emprego.

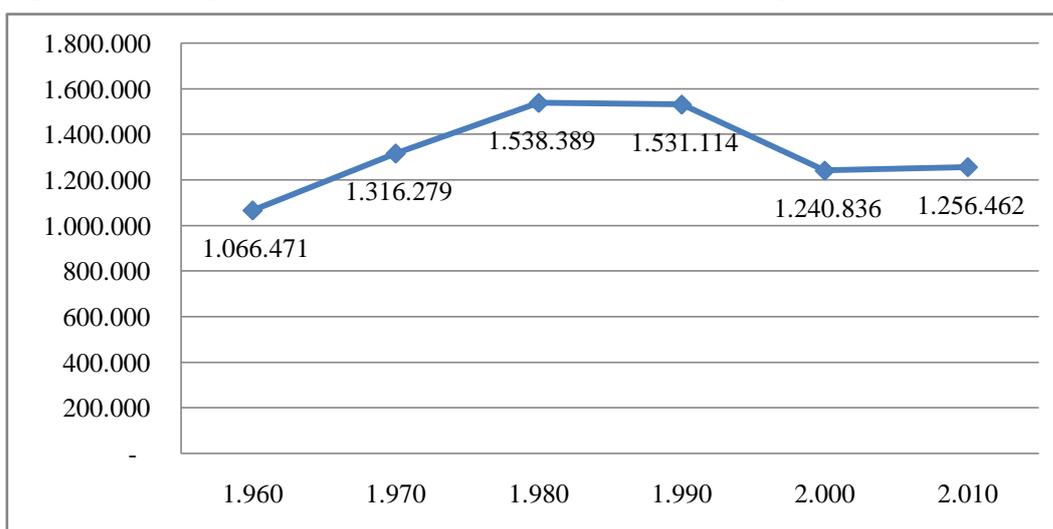
Em termos de formação educacional, Portugal lidera a lista dos países cujos imigrantes tem menos estudos: somente 40% dos filhos dos imigrantes nascidos em Portugal, que têm entre 25 e 34 anos, chegam ao ensino secundário. Entre 2000 e 2004, a média anual de obtenção de nacionalidade foi de 1.253 indivíduos; um número que cresceu para 24.478 em 2010, representando 5,4% da população. Em 2009, a taxa de emprego para os estrangeiros foi de 70%, enquanto que para os nacionais foi de 60%. O relatório afirma que 1/3 dos imigrantes têm trabalho temporário e 2/3 dos que têm formação superior trabalham em atividades aquém da sua qualificação (PÚBLICO, 23 fev.2014).

## 4.2 REDUÇÃO DE ALUNOS NOS ENSINOS BÁSICOS E SECUNDÁRIOS EM PORTUGAL

O Anuário Estatístico de Portugal, publicado pelo Instituto Nacional de Estatística – INE aponta que a educação básica perdeu 91.723 alunos nos últimos 20 anos. Em 1990/1991, havia 1.832.167 alunos matriculados nos ensinos básicos e secundários, enquanto que 2009/2010, o número de alunos desceu para 1.740.444, um percentual de 5% a menos.

A maior redução ocorreu no 1º ciclo (referente aos três primeiros anos do ensino fundamental no Brasil), cuja queda foi de 28%; de 669.525 estudantes em 1990/1991 para 479.195 em 2009/2010. O 2º ciclo segue logo atrás, com uma perda de pouco mais de 23% dos alunos: eram 356.420 em 1990/1991 e, em 2009/2010, a matrícula caiu para 273.248. O quadro abaixo revela a expansão e a queda nas matrículas do ensino básico entre 1960 e 2010, embora registre uma pequena elevação entre as duas últimas décadas.

Figura 4: Evolução da matrícula do Ensino Básico em Portugal (1960-2010)



Elaborada pela Autora.

Fonte: PORDATA. (Com base na fonte: DGEEC/MEC. Atualizados em dezembro de 2013).

O ano de 2008 registrou a menor matrícula da última década, com 1.145.181 alunos; o que significa que houve uma pequena elevação até 2010; em 2011, os números voltam a cair: serão 1.206.716 matriculados. A maior matrícula de todo o ensino básico é registrada no 1º ciclo, conforme se pode constatar na tabela abaixo:

Tabela 12: Evolução da Matrícula no 1º Ciclo do Ensino Básico em Portugal (1961-2011)

Ano	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Matrícula	887.235	935.453	927.853	715.881	539.943	479.519
Nº de Escolas	18.086	17.190	10.341	10.723	9.608	5.711
% Mat. EB	80%	71%	60%	46%	43%	38%

Elaborado pela Autora.

Fonte: PORDATA. (Com base na fonte: DGEEC/MEC. Atualizados em dezembro de 2013).

Observe-se que os percentuais de matrícula do 1º ciclo em relação à matrícula total do ensino básico prosseguem caindo desde os anos 1960, revelando queda no número de crianças que ingressam na escola, especialmente se levarmos em conta a universalização do ensino

básico a partir do final dos anos 2000. Esses dados também devem conter algum nível de retenção (reprovação) dos alunos.

A tabela mostra a drástica redução do número de estabelecimentos escolares, verificando-se as maiores reduções entre os anos 1970 e 1980 e na última década (de 2000 a 2010), quando se registraram menos 40% e 41% unidades, respectivamente. Possivelmente, além dos fechamentos e extinções, onde os alunos foram transferidos de prédios pequenos para as EBIs – Escolas Básicas Integradas, essa diminuição da última década também contou com a reunião de prédios escolares menores em agrupamentos.

Somente a educação infantil – lá denominada de pré-escolar e que atende a um público de 3 a 6 anos – continua crescendo e de forma rápida: em 1990, havia apenas 77.365 crianças matriculadas, enquanto em 2010 esse número elevou-se para 274.387. Nesse segmento, o atendimento no país luso chega próximo aos 90%.

Batanero e Silva (2013) informam que, somente a partir de 1974, com o início das transformações promovidas pela reconquista democrática em Portugal, a educação da infância foi revalorizada, com as primeiras experiências públicas de educação pré-escolar. Alguns municípios começaram a criar seus sistemas públicos de educação pré-escolar, a exemplo de Torres Vedras, que o instituiu mediante lei municipal de 1977, como demonstram os autores.

Entretanto, somente na década de 1990, o governo nacional começou a definir uma política para o setor. Em 1996, lançou o *Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar*, com o objetivo de reunir esforços e elaborar propostas de expansão da rede, numa parceria entre iniciativa pública e privada. A Lei Quadro da Educação Pré-Escolar, de fevereiro de 1997, regulamenta esse ensino, distinguindo a componente letiva e a componente de guarda e cuidados infantis.

A expansão pretendida contava com a contribuição da sociedade civil e dos poderes locais; as autarquias<sup>11</sup>, desde então, têm tido um papel muito importante na expansão no e desenvolvimento da rede pública de educação pré-escolar, com competência legal para realizar construções e reformas de prédios, equipamentos e manutenção (BATANERO e SILVA, 2013, p.99). Os resultados dessa política se expressam nos números a seguir:

---

<sup>11</sup> De acordo com os artigos 235 e 236 da Constituição da República Portuguesa de 2007, a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais que, no continente, correspondem às freguesias, os municípios e as regiões administrativas.

Tabela 13: Evolução da Matrícula na Educação Pré-Escolar em Portugal (1961-2011)

Ano	1961	1970	1980	1990	2001	2011
Matrícula	6.528	17.135	100.178	171.552	235.610	276.125
Nº de Escolas	159	289	1.365	4.133	6.624	6.812

Elaborado pela Autora.

Fonte: PORDATA. (Com base na fonte: DGEEC/MEC. Atualizados em dezembro de 2013).

É interessante constatar a redução nos números de estabelecimentos que oferecem a educação pré-escolar, uma vez que, nos anos de 2009 e 2010, eram 6.981 e 6.979, respectivamente, enquanto que, no ano de 2012, o número de estabelecimentos caiu para 6.592. Vale esclarecer que, nos últimos anos, muitos estabelecimentos que ofereciam apenas o 1º ciclo do ensino básico passaram a agregar a oferta de educação pré-escolar, uma vez que a Lei Quadro prevê essa articulação, com oferta conjunta.

Outra constatação importante é a de que o número de estabelecimentos nos anos de 1961 e 1970 se refere à rede privada. Essa somente volta a aparecer no quadro estatístico desta fonte a partir do ano 2000, com 2.105 escolas, experimentando aumentos constantes de modo que em 2012 somam 2.404 escolas. Depois, tratarei mais amiúde dessa rede privada que, de acordo com a legislação vigente, integra a rede nacional, através de escolas particulares, cooperativas, instituições particulares de solidariedade social e instituições filantrópicas.

O ensino secundário, naquele país ainda experimenta um leve crescimento, já que foi ampliada a obrigatoriedade de escolarização para 18 anos de idade, de modo que, em 2000 havia 417.705 estudantes contra os 483.327 em 2010. A tabela abaixo revela a expansão que este nível de ensino experimentou desde a década de 1960.

Tabela 14: Evolução da Matrícula no Ensino Secundário em Portugal (1960-2010)

Ano	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Matrícula	13.116	27.028	169.518	309.568	417.705	483.327
Nº de Escolas	-	-	-	-	895	937

Elaborado pela Autora.

Fonte: PORDATA. (Com base na fonte: DGEEC/MEC. Atualizados em dezembro de 2013).

Durante os anos da década de 2000, observa-se que o número de matrículas vem aumentando, embora, entre os anos de 2009 e 2010, tenha havido uma pequena queda: de 498.327 para 483.327. O número de estabelecimentos aumentou de 2010 para 2012, com 947 escolas neste último ano.

Dos alunos matriculados no ano letivo 2012/2013, apenas 38% são da rede pública na região de Lisboa; 59% e 60% no Norte e no Centro. No ensino básico, somente 12% dos estudantes pertencem à rede privada (p.8). No ensino secundário, os percentuais de estudantes na rede privada perfazem 24% no Norte e no Centro, 18% em Lisboa, 16% no Alentejo e apenas 5% no Algarve. As regiões autônomas, as ilhas da Madeira e do Açores, mantêm-se entre 23% e 22%.

Em 2012/2013, as taxas de escolarização são: 90,6% - pré-escola, 112,6% - ensino básico e 121,0% - ensino secundário. A retenção e evasão juntas perfazem: 4,6% no 1º ciclo, 12,5% no 2º e 15,9% no 3º ciclo (p.10).

#### 4.3 CARTA EDUCATIVA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO REORDENAMENTO DA REDE ESCOLAR PORTUGUESA

O governo português vem implantando uma política de reordenamento de rede escolar desde os anos 1990, fechando turmas e prédios escolares, agregando unidades nos chamados agrupamentos, transferindo alunos de uma comunidade para outra e construindo novos e modernos edifícios escolares. O Ministério da Educação capitaneia as ações em concurso com as municipalidades que elaboram suas *Cartas Educativas*.

Enquanto instrumento legitimador do reordenamento e da requalificação da rede educativa municipal, a Carta Educativa é assim instituída pelo Decreto-Lei nº 7/2003:

A carta educativa é, a nível municipal, o instrumento de planeamento e ordenamento prospectivo de edifícios e equipamentos educativos a localizar no concelho, de acordo com as ofertas de educação e formação que seja necessário satisfazer, tendo em vista a melhor utilização dos recursos educativos, no quadro do desenvolvimento demográfico e sócio-económico de cada município (artigo 10º).

Sendo assim, por se constituir num instrumento privilegiado para o reordenamento da rede pública escolar em todo o país luso, passarei a discorrer sobre as Cartas Educativas, a partir dos seus textos disponíveis nos sites das câmaras municipais, de documentos disponibilizados nos sites do Ministério da Educação e da Associação Nacional dos Municípios Portugueses e de notícias de jornais e da bibliografia sobre o tema.

A Carta Educativa foi criada através do Decreto-Lei nº 7/2003, o mesmo que também instituiu o Conselho Municipal de Educação. Em 2004, foi celebrado um protocolo entre o Ministério da Educação e a Associação Nacional dos Municípios Portugueses – ANMP

visando a aprofundar a descentralização administrativa com a territorialização das políticas educativas.

Tanto uma quanto o outro não foram novidades na legislação da educação portuguesa. Lopes (2011, p.43) informa que a Lei nº 159/99, de 14 de setembro, para além de outras competências educacionais já legisladas, acrescentou a elaboração da Carta Escolar e a criação de conselhos escolares (artigo 19), assim como a institucionalização de conselhos locais de educação que concorreriam para o início de uma estrutura descentralizadora em nível local. Entretanto, tal situação não prosperou na época.

As Cartas Educativas passam por cinco fases: elaboração, aprovação, homologação, concretização e monitoramento. A elaboração da carta compete a Câmara Municipal que, depois de discussão e parecer do Conselho Municipal de Educação é aprovada pela Assembleia Municipal. O Ministério da Educação presta apoio técnico disponibilizando as informações e financiando metade das despesas da fase de elaboração, na qual muitos municípios contratam técnicos qualificados. O Ministério homologa e os municípios concretizam e monitoram (CORDEIRO; MARTINS, 2011/2012, p.341).

Esses autores informam que, a partir de 2005, o 1º ciclo foi eleito como prioridade pelo governo central, medida presente nas orientações das Cartas Educativas mediante a reorganização da rede escolar, na qual se previam investimentos na construção de novas escolas ou centros escolares.

A celebração de protocolos de compromisso entre o ME e a Associação dos Municípios Portugueses relativos ao desenvolvimento do processo de elaboração, a concretização da Carta Educativa e a disponibilização de um programa de apoio financeiro para efetivar a requalificação da rede funcionaram como alavanca para o desencadeamento do processo.

O encerramento de milhares de escolas do 1º ciclo frequentadas por menos de 21 alunos, pelo Ministério da Educação, os desafios de manutenção do funcionamento em tempo integral e a necessidade de financiamento para ampliação ou construção de novas escolas foram fatores que condicionaram e mobilizaram os municípios para a elaboração das suas Cartas Educativas (CORDEIRO; MARTINS, 2011/2012, p.347).

Nessa direção, Édio Martins, então assessor do Ministério da Educação e entusiasta das Cartas Educativas, vai dizer que elas são:

um poderoso instrumento de acesso a recursos financeiros. É imperioso que cada vez mais acesso aos fundos exija conhecimento profundo das realidades

e apresentação de propostas consistentes. É imperioso reduzir a arbitrariedade, a apreciação sumária e subjectiva, as resoluções “conjunturais” e pontuais, que tendem por vezes a enfermar as decisões nas áreas de educação e formação. A Carta Educativa é um documento de rigor que dá outra credibilidade (MARTINS, 2005, p.149).

Em 2007, o ME lançou o *Programa Nacional de Requalificação da Rede de 1º Ciclo do Ensino Básico da Educação Pré-Escolar*. Os recursos desse programa financiam entre 50% e 80% das construções, ampliações e reformas de prédios escolares, mobiliário, material escolar e equipamentos de informática. Para facilitar o acesso dos municípios ao programa, o ME criou uma plataforma informatizada, na qual eles submetem seus projetos, após terem sido apreciados pelas diretorias regionais e pelo Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação – GEPE, organismos do Ministério da Educação.

Cordeiro e Martins esclarecem que a elaboração desse instrumento requer conhecimento especializado, uma vez que:

É necessário proceder a caracterização da totalidade da rede escolar municipal (estado de conservação, condições e número de salas, índices de ocupação e taxas de cobertura); delimitação dos territórios educativos (área de influência de cada estabelecimento de ensino, definida a partir dos fluxos escolares e fluxos laborais inter e intramunicipais); análise da hierarquização dos aglomerados populacionais, da rede viária existente e prevista; elaboração de estimativas relativas as necessidades de oferta educativa para os próximos anos letivos; etc. (CORDEIRO; MARTINS, 2011/2012, p.349).

O *site* da Associação Nacional dos Municípios Portugueses traz cópias dos acordos assinados entre a entidade e o Ministério da Educação e disponibiliza um modelo de Carta Educativa, com um sumário e um protótipo repleto de claros a ser preenchido pelos conselhos. Do sumário constam: enquadramento territorial e características físicas do conselho (atividades económicas, análise demográfica, rede viária e acessibilidades, hierarquização dos aglomerados); caracterização e evolução do sistema educativo (enquadramento geral da educação e do ensino, abandono e sucesso escolar, classificação nos exames do ensino secundário por escola, análises dos fluxos de cada ciclo do ensino básico e do ensino secundário, distâncias do local de residências e as escolas, agrupamentos existentes e escolas não agrupadas, evolução do número de alunos, território educativo do conselho em relação aos níveis de ensino que oferece, distribuição dos alunos conforme as diferentes ofertas educativas, ação social escolar, universidades do conselho ou mais próximas, professores, infraestruturas dos prédios escolares, regime de funcionamento, segurança, instalações desportivas, ofertas culturais e de lazer do município, transportes dos alunos);

síntese do diagnóstico por oferta educativa; previsão da evolução do número de alunos do conselho; propostas; objetivos e medidas de intervenção (criação de escolas básicas integradas, reordenamento e requalificação dos estabelecimentos existentes e previsão de concentração de oferta educativa em agrupamentos de escolas); cronograma de intervenções e monitoramento. A minuta de 46 páginas traz textos a serem completados ou substituídos e exemplos de mapas, tabelas e gráficos, com números fictícios que deverão ser substituídos pelos que traduzem a realidade de cada município.

Localizamos 111 Cartas Educativas disponíveis na internet. Entretanto, apesar de grande parte das cartas já terem sido homologadas há mais de cinco anos, encontramos poucos relatórios de revisão e replanejamento, conforme prevê o Decreto nº 7/2003. Sobre o reordenamento de rede escolar e as Cartas Educativas, localizamos alguns trabalhos acadêmicos que incorporaremos nesse texto naquilo que for pertinente.

#### 4.3.1 Reordenamento de Rede Escolar a as Cartas Educativas dos Municípios Portugueses

Por meio da Recomendação nº 4/2011, o Conselho Nacional de Educação expõe as posições do colegiado frente ao reordenamento da rede escolar pública em curso no país. De natureza consultiva, o órgão pontua críticas e elenca sugestões, especificamente no que se referem “ao encerramento de escolas do 1º ciclo com menos de 21 alunos e à constituição de agrupamentos, pelas implicações nos princípios e orientações educativas e pela tradução que terão no desenvolvimento do Sistema Educativo”.

Face aos problemas suscitados pelo reordenamento, o documento faz alusão às disparidades da população estudantil entre os municípios/concelhos portugueses, informando que, num extremo, há 63 concelhos em que estudam menos de 1.000 alunos, sendo que 20 municípios têm menos de 500 estudantes; no outro, existem 4 concelhos com mais de 50.000 estudantes. Tais números me levaram a verificar a distribuição da população entre todos os 308 municípios portugueses, atentando para a representatividade de cada região.

Tendo em vista essas constatações, optei por expor aspectos do reordenamento escolar expressos nas Cartas Educativas de cinco municípios/concelhos: o município de Borba, na região do Alentejo que tem menos de 10 mil habitantes; o município de Portimão, na região do Algarve, com mais de 40 mil habitantes; o município de Viseu, na região centro, com quase 100 mil habitantes; o município do Porto, na região norte, com mais de 200 mil pessoas; e o município de Lisboa, a capital do país, da região metropolitana de Lisboa, com mais de 500 mil habitantes.

Além do aspecto populacional e regional, a escolha também se pautou nas diferenças de oportunidades educacionais, pois Lisboa e Porto, as duas mais populosas cidades portuguesas, são importantes centros de educação, com grandes e prestigiadas universidades e instituições de pesquisa; Portimão conta com um campus – a Escola Superior de Gestão, Hotelaria e Turismo, da Universidade do Algarve, cuja sede situa-se no município de Faro; Viseu possui um Instituto Politécnico com cursos superiores em algumas áreas (técnicos superiores profissionais e graduações em animação cultural, artes plásticas e multimídia, comunicação social e desporto e atividade física e nove mestrados); e Borba, um pequeno município da região do Alentejo, que não possui escola de ensino secundário.

#### 4.3.1.1 A Carta Educativa de Borba e o Reordenamento da Rede Escolar

Borba é um município/concelho com uma área de 159,2 km<sup>2</sup> distribuída em 4 freguesias, com uma população de 7.782 habitantes. Está situado na região do Alentejo, “uma das 25 regiões mais pobres da União Europeia” e faz parte do distrito de Évora. Sua principal economia é a extração e tratamento do mármore, fazendo parte da Zona dos Mármore, junto com os municípios de Portalegre e Elvas, mais desenvolvidos economicamente. Em menor escala, a economia local também se assenta na fabricação de queijos, artesanato em madeira e no cultivo da azeitona e da uva com a produção de vinhos.

A Carta Educativa do município de Borba foi homologada pelo Ministério da Educação em 20 de dezembro de 2006, sendo o primeiro concelho do distrito de Évora a ter sua Carta homologada. Passarei a discorrer sobre o seu conteúdo, complementando com outras fontes naquilo que for necessário para uma melhor compreensão e para atualização de alguns dados e informações.

Em 1930, o município tinha 8.094 habitantes e, em 1960, alcançou 10.431 pessoas. A partir de então, a população começou a cair, de modo que, em 2001, passou a registrar 7.782 habitantes. O Censo de 2011 acusa uma população de 7.333 pessoas (INE, 2011). Em 1991, a população idosa superou a população jovem, representando em 2001, 23% o peso dos indivíduos com mais de 65 anos (CE. Borba, 2006, p.21-24). Dessa população, 22% não tem qualquer nível de ensino. A taxa de analfabetismo situa-se em 18,3%, e 36% dos indivíduos possuem apenas do 1º ciclo. Há 432 moradores que frequentam o ensino superior (CE. Borba, 2006, p.30-32).

O texto introdutório da Carta de Borba assevera que os problemas do financiamento da educação, o combate ao abandono escolar e ao analfabetismo, a reforma do ensino

secundário, o reordenamento da rede escolar, o desemprego de professores e a qualificação das aprendizagens “terão de sustentar-se na avaliação criteriosa das tendências do sistema de ensino e na capacidade de prospectiva da sua evolução” (CE. Borba, 2006, p.8). Dentre os problemas da educação do município a serem enfrentados estão: a diminuição da população escolar, insucesso escolar, saída precoce do sistema educativo e persistência de elevadas taxas de analfabetismo, especialmente entre as populações idosas, com destaque para a feminina.

Na caracterização do sistema educativo, a Carta informa que o município possui um agrupamento de escolas do ensino básico, integrado pela Escola Básica de 2º e 3º Ciclos Padre Bento Pereira de Borba, 5 escolas de 1º ciclo, 4 jardins de infância públicos e 1 de instituição particular de solidariedade social. Este agrupamento foi homologado pela Diretoria Regional de Educação do Alentejo, no ano letivo de 1998-1999. A constituição do agrupamento parece ter sido tranquila, uma vez que “da envolvimento dos docentes e da avaliação dos resultados, foi de certo modo, fácil chegar ao agrupamento” (CE. Borba, 2006, p.14).

No ano letivo 2003/2004, havia 120 crianças nos jardins públicos e 94 na instituição social que também abriga creche. A freguesia de Matriz, a mais populosa, tem 70 crianças matriculadas no seu jardim; Rios de Moinhos tem 2 jardins, um com 13 e outro com 25 crianças, o jardim da freguesia de Orada tinha apenas 12 crianças. Interessante observar que a Carta registra que no Jardim de Infância de Rio de Moinhos, além das 25 matrículas, havia 9 crianças na lista de espera. As projeções elaboradas indicam que haverá um decréscimo populacional nos próximos anos, entretanto, como na população do pré-escolar essa queda será pequena, não se justificam “de forma alguma alterações em termos de encerramento ou ampliação” da rede escolar (CE. Borba, 2006, p.34).

O 1º ciclo do ensino básico apresentou uma matrícula total de 279 estudantes, sendo que, enquanto a escola da freguesia de Matriz tinha um quantitativo de alunos superior ao adequado por turma (variando entre 38 e 51 estudantes), as demais tinham entre 8 e 53 alunos distribuídos entre as séries/anos. O caso da E.B.1 Barro Branco é emblemático, pois tem um total de 8 alunos, sendo 2 no 1º ano, 4 no 2º, 1 no 3º e 3 no 4º. A oferta do 2º e 3º ciclos do ensino básico somente se faz na escola da freguesia de Matriz, com um total de 143 alunos no 2º e 208 no 3º ciclo (CE. Borba, 2006, p. 47-48).

A Carta conclui que na freguesia de Matriz, predominante urbana, os espaços existentes satisfazem as necessidades das freguesias do concelho. O mesmo acontece com a freguesia rural de Orada, onde se pode perceber que as crianças do 1º ciclo são distribuídas em 2 salas de aula, revelando um ensino multisseriado (CE. Borba, 2006, p.51-53). Na

freguesia rural de Rio de Moinhos, o ensino de 1º ciclo ocorria também numa única sala de aula (classe multisseriada), para a qual a Carta sugere “equacionar a manutenção da E.B.1 de Barro Branco tendo em consideração a diminuição gradual de alunos neste estabelecimento de ensino e a proximidade à sede do concelho” (CE. Borba, 2006, p.55). A freguesia de São Bartolomeu, predominantemente urbana, não possui qualquer estabelecimento de ensino, mas as necessidades educacionais são “asseguradas pelas escolas da Freguesia Matriz” (CE. Borba, 2006, p.56).

Depois de expor as iniciativas da autarquia em torno da ação social escolar (transporte, alimentação e subsídios para aquisição de material escolar), a Carta elenca propostas de reordenamento da rede educativa, para os próximos 10 anos:

a) junção dos estabelecimentos de pré-escola com os de 1º ciclo;

b) encerramento das escolas com número reduzido de alunos, com o argumento de que crianças e jovens precisam socializar-se, ultrapassando os estreitos limites da família e da freguesia, aprendendo “o sentido de comunidade na escola e experimentando relacionar-se com alunos provenientes de outras zonas”;

c) adequação e modernização das escolas, de modo que elas sejam dotadas de recursos que respondam às necessidades colocadas pela sociedade da informação;

d) ampliação da Escola Padre Bento Pereira transformando-a numa Escola Básica Integrada (CE. Borba, 2006).

O documento declara que a maioria dos edifícios escolares encontra-se em estado razoável ou bom e afirma que o número de salas de aula disponível no concelho é suficiente para suportar eventual aumento da população estudantil, detalhando ações de intervenção para melhoria dos prédios existentes, a exemplo da construção de refeitórios e campos polidesportivos, etc.

Ao final, reforça a necessidade da construção da Escola Básica Integrada no município que será “uma pedra fundamental no reordenamento da rede educativa do concelho, e o início do seu funcionamento permitirá encarar a remodelação, construção e adequação das restantes infra-estruturas educativas de forma definitiva” (CE. Borba, 2006, p. 87). A construção dessa escola deverá ser compartilhada entre a municipalidade e o Ministério da Educação, embora reconheça as dificuldades financeiras porque passa o país (CE. Borba, 2006, 88).

Quanto ao monitoramento da Carta Educativa, o texto ressalta a importância do envolvimento das escolas e da comunidade, realçando o papel do Conselho Municipal de Educação que, como articulador desse processo, deverá se reunir periodicamente e elaborar

relatórios anuais de diagnóstico, de modo a dar suporte à sua revisão, conforme determina a legislação.

Relativamente à monitorização da Carta Educativa, esta deve assentar num processo da reponsabilidade de uma estrutura onde haja uma visão global e integrada da realidade em matéria de educação. Por isso, o organismo naturalmente vocacionado para esse efeito é o Conselho Municipal de Educação. Será em sede deste órgão que irão ter lugar as reflexões avaliativas acerca da implementação da Carta Educativa, um tomar do pulso à realidade educativa com vista à garantia de um sistema de qualidade e adequado às necessidades locais, fruto de uma ampla discussão por parte de todos os actores envolvidos neste processo”. (CE. Borba, 2006, p.89).

O boletim *BMBorba* informa sobre a reforma da Escola Básica Padre Bento Pereira de Borba, que está sendo ampliada para abrigar um Centro Escolar de 1º Ciclo e Pré-Escola. A construção atinge uma área de mais de 20 mil m<sup>2</sup>, com demolição do antigo prédio e construção de três novos prédios, sendo um para funcionamento do jardim de infância, outro para o 1º ciclo e outro para o 2º e 3º ciclos. A matéria traz fotografias que mostram as edificações quase concluídas, noticiando que a escola funcionará a partir do ano letivo 2013/2014 (BMBORBA, dez.2012, p.4-5). O informativo *Metronews* confirma o conteúdo do boletim, anunciando a inauguração da nova escola em 27 de setembro de 2013 (METRONEWS, 26 set.2013).

Num comparativo do país com a região do Alentejo, os quadros de matrículas e estabelecimentos escolares do município de Borba, de 2004 a 2014 são os seguintes:

Tabela 15: Matrículas – Portugal/Região do Alentejo/Município de BORBA (2004 – 2013)

Ano	Alunos Matriculados				
	Portugal	Alentejo	% do País	<b>Borba</b>	% Alentejo
2004-2005	1.789.741	118.561	6,62%	<b>852</b>	0,72%
2005-2006	1.754.636	113.725	6,48%	<b>858</b>	0,75%
2006-2007	1.775.779	114.628	6,46%	<b>783</b>	0,68%
2007-2008	1.802.819	120.602	6,69%	<b>819</b>	0,68%
2008-2009	2.056.148	140.014	6,81%	<b>1.078</b>	0,77%
2009-2010	2.014.831	133.944	6,65%	<b>974</b>	0,73%
2010-2011	1.923.736	126.858	6,59%	<b>848</b>	0,67%
2011-2012	1.841.596	122.071	6,63%	<b>888</b>	0,73%
2012-2013	1.758.636	116.221	6,61%	<b>757</b>	0,65%
2013-2014	1.708.083	113.495	6,64%	<b>703</b>	0,62%

Elaborado pela Autora.

Fonte: DGEEC – Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência. Regiões em Números. 2013/2014, vol. IV, Alentejo. Lisboa, 2015.

Tabela 16: Borba – Alunos por Níveis de Ensino (2004-2013)

Ano	Alunos por Níveis de Ensino					Total
	Pré-Escolar	1º Ciclo	2º Ciclo	3º Ciclo	Secundário	
2004-2005	171	328	137	216	-	852
2005-2006	179	312	138	229	-	858
2006-2007	180	242	146	215	-	783
2007-2008	163	280	122	254	-	819
2008-2009	153	275	152	337	161	1078
2009-2010	149	265	139	320	101	974
2010-2011	153	257	144	242	52	848
2011-2012	164	243	166	266	49	888
2012-2013	162	234	127	199	35	757
2013-2014	152	222	134	179	16	703

Elaborado pela Autora.

Fonte: DGEEC – Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência. Regiões em Números. 2013/2014, vol. IV, Alentejo. Lisboa, 2015.

Tabela 17: Estabelecimentos Escolares Públicos – Portugal/Alentejo/Borba (2004-2013)

Ano	Unidades Escolares				
	Portugal	Alentejo	% do País	<b>Borba</b>	% Alentejo
2004-2005	12.312	1.027	8,34%	<b>7</b>	0,68%
2005-2006	12.058	984	8,16%	<b>7</b>	0,71%
2006-2007	10.443	882	8,45%	<b>6</b>	0,68%
2007-2008	9.764	831	8,51%	<b>6</b>	0,72%
2008-2009	9.226	800	8,67%	<b>6</b>	0,75%
2009-2010	8.881	785	8,84%	<b>6</b>	0,76%
2010-2011	8.162	716	8,77%	<b>6</b>	0,84%
2011-2012	7.483	691	9,23%	<b>6</b>	0,87%
2012-2013	7.115	663	9,32%	<b>6</b>	0,90%
2013-2014	6.575	650	9,89%	<b>6</b>	0,92%

Elaborado pela Autora.

Fonte: DGEEC – Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência. Regiões em Números. 2013/2014, vol. IV, Alentejo. Lisboa, 2015.

#### 4.3.1.2 A Carta Educativa de Portimão e o Reordenamento da Rede Escolar

O município de Portimão situa-se na região litorânea do Algarve, com uma área de 181.6 km<sup>2</sup> e população de 55.614 habitantes (INE, 2011), distribuída nas 3 freguesias de Alvor, Portimão e Mexilhoeira Grande, esta última majoritariamente rural. Dotado de belas praias, é um importante polo de turismo, especialmente no verão, quando concentra pessoas de diversas partes da Europa. Possui o terceiro maior porto do país em recepção a navios de cruzeiros. É local de competições de desportos náuticos e pesca submarina, e lugar do Autódromo Internacional do Algarve. Assim, sua economia gira em torno desse setor, com

uma ampla rede de hotéis, restaurante, bares e comércio diverso. A pesca ainda é uma atividade importante, entretanto, o setor de comércio e serviços representa 67% do total de empresas do município, empregando 68% da mão-de-obra (CE. Portimão, 2006, p. 17).

O quadro demográfico de Portimão registra crescimento contínuo da população desde 1864, quando conhecido o primeiro Censo. Em 1930, tinha 21.131 habitantes, 50 anos depois, em 1981, o número de habitantes chegava a 34.464; em 1991 alcançou 38.833 pessoas e, em 2001, contabilizava 44.818 indivíduos. Com 55.614 habitantes em 2011, o aumento populacional foi além das projeções do INE, que previa um incremento de 14% (CE. Portimão, 2006, p. 29)

A Carta Educativa do município de Portimão, datada de dezembro de 2006, coloca as fragilidades educativas do município: a grande procura pelos jardins de infância públicos, o excesso de alunos do 1º ciclo em regime de horário duplo (classes que funcionam em apenas um turno), as elevadas taxas de ocupação dos prédios relativas ao 2º e 3º ciclos do ensino básico, e a precariedade dos edifícios, alguns muito antigos.

O documento registra que, entre o Censo de 1991 e 2001, o grupo etário de 0 a 14 anos sofreu uma pequena queda, entretanto, os números relativos a 2011 mostram que este grupo cresceu na última década, passando de 6.666 em 2001 para 8.715 indivíduos em 2011. O grupo etário de 15 a 24 anos caiu nesse interregno de 5.944 para 5.687 pessoas. Os demais grupos etários também cresceram nesse período, com predominância para o grupo de 25 a 64 anos que perfaz 55,7% da população com 31.008 pessoas. Segundo a Carta, nos últimos 10 anos, o crescimento demográfico de Portimão e de toda a região do Algarve esteve assente a imigração e natalidade das novas populações que se sediaram no município (CE. Portimão, 2006, p. 22-24).

A freguesia de Portimão, por ser a sede do município e comportar o desenvolvimento hoteleiro e turístico, agrega 81% do total da população, seguida de Alvor com 11% e Mexilhoeira Grande com 8%. Portimão engloba a cidade e a praia da Rocha, uma das mais belas paisagens marítimas do mundo e um dos mais importantes polos de diversão e vida noturna do Algarve (CE. Portimão, 2006, p. 27).

Com dados dos anos letivos de 1999/2000 e 2005/2006, a Carta traça um panorama da situação educacional do município, com números de matrículas da pré-escola ao ensino superior em instituições públicas e privadas que perfaziam um total de 10.679 estudantes no ano letivo de 2005/2006 (Portimão. CE, 2006, p. 36).

A educação pré-escolar contava com 14 jardins públicos e 12 da rede privada, sendo que 23% dos públicos localizam-se na zona central e 77% nas periferias. O aumento da

procura pelos jardins de infância, nos últimos anos, se deve a política nacional para o setor e aos esforços da Autarquia “no sentido de assegurar os prolongamentos de horários, garantir uma rede de transportes e refeições, colocar animadores e auxiliares etc., contribuindo dessa forma para maiores disponibilidades profissionais às famílias e, conseqüentemente, melhor nível de vida” (CE. Portimão, 2006, p.41).

No ano letivo de 2000/2006, o 1º ciclo do ensino básico contava com 11 estabelecimentos públicos e 7 privados: 3 escolas públicas na freguesia de Mexilhoeira Grande, 2 em Alvor e 6 na freguesia de Portimão; 5 escolas privadas, sendo 4 na sede do município e apenas uma na freguesia de Alvor (CE. Portimão, 2006, p. 42-44).

O 2º e 3º ciclos funcionavam em seis estabelecimentos, sendo quatro em Portimão e um em cada freguesia. Há somente duas escolas secundárias, situadas na sede do concelho que oferecem o ensino propedêutico regular (o mais procurado), com os cursos gerais voltados para as áreas de ciências e tecnologia e de ciências socioeconômicas. Essas escolas ainda oferecem cursos tecnológicos nas áreas da construção civil, eletrotécnica e eletricidade, mecânica e química, e artes e ofícios e design, esses dois últimos os menos procurados (CE. Portimão, 2006, p.48).

Além disso, há cursos alternativos para alunos com dificuldade de frequentar o ensino regular, no qual houve, no ano letivo de 2005/2006, 41 alunos distribuídos entre o 7º, 8º e 9º anos. O *Projeto de Integração de Cursos de Educação e Formação – PIEF*, destinado aos adolescentes em risco de exclusão social, teve apenas uma turma com 10 alunos do 2º ciclo do ensino básico (CE. Portimão, 2006, p.51).

O Ministério da Educação estabeleceu o ensino profissional como uma modalidade especial de educação que confere certificação acadêmica e profissional. A cobertura desse tipo de ensino em Portimão é feita pela Escola Profissional Gil Eanes com cursos voltados para a vocação turística do município. De 1999/2000 a 2005/2006, a escola ofereceu seis tipos de cursos, atendendo a 404 estudantes. Ainda há o Núcleo Escolar de Portimão da Escola de Hotelaria e Turismo do Algarve que, desde 1970, oferece aperfeiçoamento profissional a pessoas que estão no mercado de trabalho, fazendo também validação e certificação de competências (CE. Portimão, 2006, p.53).

Os cursos de educação e formação, destinados à formação escolar e qualificação profissional de jovens maiores de 15 anos em risco de abandono escolar ou que evadiram antes de concluir o 12º ano, são oferecidos nos prédios das escolas de 2º e 3º ciclos e secundárias. No ano de 2005/2006, atendeu a 204 alunos em 16 turmas com diversos cursos, a exemplo de mecânico de automóvel, jardinagem, auxiliar de infância, operador de

informática, eletricitista, técnico de ação educativa e assistente familiar e de apoio à comunidade. O município ainda conta com cursos de especialização tecnológica, pós-secundários, para pessoas acima de 18 anos.

O ensino artístico especializado acontece no Conservatório de Portimão – Escola Joly Braga Santos, que, desde 1990, oferece cursos de acordeão, clarinete, flauta, percussão, piano, saxofone, violino, etc., sendo reconhecida pelo Ministério da Educação como equivalente ao Conservatório Nacional. Essa escola é líder em todo o Algarve com os cursos de canto, ballet, dança moderna, expressão dramática, jazz, yoga e outros, sendo frequentada no ano de 2006 por 178 pessoas dos 3 aos 78 anos de idade (CE. Portimão, 2006, p.67-69).

Para adultos pouco escolarizados, há os cursos de educação e formação para adultos que proporcionam dupla certificação profissional e acadêmica e pretendem diminuir o analfabetismo funcional e regressivo (CE. Portimão, 2006, p.56-57). O ensino recorrente (no Brasil, educação de jovens e adultos), tem experimentado um leve crescimento na procura; em 1999/2000 havia 674 frequentadores e em 2002/2003 alcançou 877 pessoas. No ano letivo de 2005/2006, 152 pessoas concluíram o 1º ciclo do ensino básico (CE. Portimão, 2006, p.60).

A educação especial conta com duas instituições especializadas, a Cooperativa de Reeducação e Apoio à Criança Excepcional de Portimão, que atendeu a 150 crianças e jovens em 2006, com uma unidade residencial para aqueles que definitiva ou temporariamente não podem residir com suas famílias. Há ainda uma escola privada especializada que funciona desde 1990 atendendo a alunos com necessidades educativas especiais (CE. Portimão, 2006, p. 62).

No âmbito da educação extraescolar, ao longo da vida, a Carta expõe uma lista de estabelecimentos que atuaram nessa área no ano de 2005/2006, figurando escolas de línguas estrangeiras e centros de formação que oferecem o ensino de diversos idiomas e cursos de liderança, informática, atendimento e vendas, fotografia, decoração, culinária, pintura, entre outros (CE. Portimão, 2006, p.64-65).

O ensino superior é ofertado pelo campus da Universidade do Algarve, com 606 alunos, e o Instituto Superior Manuel Teixeira Gomes, com uma matrícula de 243 estudantes em 2006. Nesse nível de ensino, a Carta informa que a autarquia oferece bolsas de estudo para os residentes do município que frequentam estabelecimentos universitários do município ou de outras regiões do país (CE. Portimão, 2006, p.71).

O documento apresenta quadros e comentários sobre taxas de escolarização, números de retenção e abandono escolar por níveis de ensino, anos/séries e escolas, e a caracterização dos equipamentos educativos abrangendo o estado de conservação e adequação dos prédios

escolares, concluindo que o parque escolar público do município apresenta um “estado de conservação razoável” (CE. Portimão, 2006, p.85).

Depois de apresentar um estudo detalhado sobre as condições de uso de cada um dos edifícios escolares e os seus entornos, alerta que existem 52 turmas do 1º ciclo do ensino básico que funcionam em regime de horário duplo, ou seja, para abrigar essas crianças em “tempo inteiro”, seria preciso haver mais salas de aula e outros espaços disponíveis (CE. Portimão, 2006, p.90).

Quanto aos recursos humanos, o documento expõe os números de professores e pessoal não docente das escolas, especificando formação, carga horária e regime de trabalho (se efetivos, contratados ou prestadores de serviços temporários), inclusive com quantitativos de pessoal não docente da pré-escola e do 1º ciclo contratado pela autarquia. A constatação final é a de que o número de funcionários de responsabilidade do Ministério da Educação é insuficiente para garantir o bom funcionamento das escolas (CE. Portimão, 2006, p.103-106).

Nas taxas de ocupação dos prédios escolares, observa-se que: na pré-escola, apesar de algumas unidades não terem ocupação total, a maioria inicia os anos letivos com lista de espera; no 1º ciclo, há 220 alunos a mais da capacidade total das escolas, perfazendo 23 turmas além do número de salas existentes; no 2º e 3º ciclos, há escola com 91% de ocupação e escolas com apenas 39%; as duas escolas de ensino secundário apresentam número de alunos superior à sua capacidade, totalizando uma taxa de ocupação de 111% (CE. Portimão, 2006, p.108-113).

No geral, os espaços de desporto são insuficientes para atender a todos os alunos das escolas do 1º ciclo, enquanto que nas unidades de ensino de 2º e 3º ciclos e secundário, “as escolas estão bem apetrechadas, comparando com os indicadores a nível nacional”(CE. Portimão, 2006, p.11). Quase todos os estabelecimentos estão integrados à Rede de Bibliotecas Escolares e há 16 centros de recursos educativos, sendo 8 dentro dos estabelecimentos escolares do 1º ciclo, 6 nas escolas do 2º e 3º ciclos e 2 nas escolas secundárias (CE. Portimão, 2006, p.117).

Entre as propostas apresentadas, constam diversas intervenções para melhorar aspectos físicos dos prédios escolares, diversificar e aumentar a quantidade dos equipamentos e ampliar o número de professores e pessoal não docente, com o objetivo de atender a demanda reprimida de educação pré-escolar, acabar a sobrelotação de salas de aula do jardim e do 1º ciclo, garantir o tempo integral para todas as crianças acabando com o horário duplo, e ampliar a oferta face às perspectivas de aumento da população escolar nos próximos anos. Em quase todos os itens a serem providenciados aparece a responsabilidade compartilhada entre a

Câmara Municipal e o Ministério da Educação, através da Diretoria Regional de Educação do Algarve.

Quanto às propostas de reordenamento da rede escolar, com encerramentos, ampliações e construções de novas unidades, constam: a) fechamento de três escolas básicas do 1º Ciclo (Pontal, Mexilhoeira e Senhora do Verde); b) adaptação e ampliação de um jardim-de-infância (Sobreiras), de uma escola do 1º ciclo básico (Coca Maravilha – já em construção) e de uma do 1º ciclo básico com jardim (Portimão); c) construção de um novo jardim (Alvoar) e de uma escola básica (Mexilhoeira); d) construção de três escolas básicas com jardim (Pontal, Barranco do Rodrigues e zona do Malheiro). Por último, propõe a construção de escola do 3º ciclo básico e ensino secundário “em local a definir” (CE. Portimão, 2006, p.135-143).

Para a monitoração da Carta Educativa, o texto propõe três etapas: recolha e tratamento de dados, análise e tomada de medidas urgentes e avaliação de resultados. Para tanto, elenca as estruturas da autarquia que deverão compor a equipe de monitoração, detalha alguns procedimentos e, somente na etapa de autoavaliação, inclui o Conselho Municipal de Educação, as comunidades educativas e o Ministério da Educação (CE. Portimão, 2006, p. 146-147).

O *Jornal do Algarve* publicou, em 06 de outubro de 2010, a inauguração da Escola Básica e Secundária da Bemposta em Portimão. A foto mostra um grande e suntuoso prédio. Essa escola transformou-se no Agrupamento de Escolas da Bemposta que agregou dois agrupamentos, o D. João II (Alvoar) e o de Mexilhoeira Grande e o Jardim de Infância das Quatro Estradas. O ensino integrado da música com cursos profissionais de nível secundário (instrumentista de teclas e cordas, instrumentista de *jazz* e de artes do espetáculo/ interpretação) marca a identidade do agrupamento pela oferta até então inédita no âmbito do ensino público da região (Agrupamento de Escolas da Bemposta – AEB. Projeto Educativo: 2012/2015, p.2).

Em termos de unidades de ensino agregadas a esse agrupamento e o número de alunos, temos: o prédio da Bemposta com 678 alunos; a EB2-3 D. João II com 165 alunos; a EBI Mexilhoeira Grande com 317; a EB1 Figueira com 39 alunos; a EB1 Montes Alvor com 81 alunos; a EB 1 Alvor com 140 alunos; o Jardim Mexilhoeira Grande com 50 alunos; o Jardim da Figueira com 49 alunos; o Jardins Montes de Alvor, com 50 alunos, o Jardim Alvor com 100 alunos e o Jardim Quatro Estradas com 50 estudantes. Assim, este mega-agrupamento comportou, no ano letivo de 2012/2013, 1.719 alunos (AEB, 2012, p.10).

O *Jornal do Algarve* anunciou, em 12 de setembro de 2011, a inauguração do Centro Escolar do Pontal, afirmando que, com o novo equipamento que dispõe de 22 salas de 1º ciclo e 8 de pré-escola, a totalidade das turmas do 1º ciclo do ensino básico passará a funcionar em regime normal, extinguindo-se, no município, as classes de horário duplo.

Neste ano letivo de 2015/2016, a rede escolar pública de Portimão está constituída por cinco agrupamentos que atendem da pré-escola até o ensino secundário, com as seguintes unidades administrativas: 13 jardins de infância; 9 escolas de 1º ciclo do ensino básico, 1 escola de ensino básico integrado (do 1º ao 3º ciclos); 5 escolas do 2º e 3º ciclos; 1 escola do ensino básico e secundário e 2 escolas secundárias. A rede privada conta com 4 instituições que oferecem creche e jardim de infância; 3 colégios que atendem creche, jardim e 1º ciclo, 1 jardim de infância e 1 externato que oferece jardim e 1º ciclo (PORTIMÃO, 2015).

Na tabela e gráfico disponíveis no site da Câmara Municipal se pode constatar que a população estudantil (da pré-escola ao nível superior) do município vem diminuindo desde 2010, com uma queda mais acentuada na rede privada. Essa tendência é confirmada nos números apresentados pelos censos educacionais do Ministério da Educação, como mostram as tabelas relativas aos ensinos básico e secundário, a seguir:

Tabela 18: Matrículas – Portugal/Região do Algarve/Município de Portimão (2004 – 2013)

Ano	Alunos Matriculados				
	Portugal	Algarve	% do País	<b>Portimão</b>	% Algarve
2004-2005	1.789.741	71.817	4,01%	<b>8.922</b>	12,42%
2005-2006	1.754.636	69.761	3,98%	<b>8.703</b>	12,48%
2006-2007	1.775.779	71.103	4,00%	<b>8.757</b>	12,32%
2007-2008	1.802.819	73.766	4,09%	<b>8.992</b>	12,19%
2008-2009	2.056.148	82.800	4,03%	<b>10.120</b>	12,22%
2009-2010	2.014.831	83.360	4,14%	<b>10.387</b>	12,46%
2010-2011	1.923.736	81.200	4,22%	<b>10.300</b>	12,68%
2011-2012	1.841.596	77.391	4,20%	<b>9.835</b>	12,71%
2012-2013	1.758.636	74.597	4,24%	<b>9.809</b>	13,15%
2013-2014	1.708.083	72.797	4,26%	<b>9.591</b>	13,17%

Elaborado pela Autora.

Fonte: DGEEC – Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência. Regiões em Números. 2013/2014, vol. V, Algarve. Lisboa, 2015.

Tabela 19: Portimão – Alunos por Níveis de Ensino (2004-2013)

Ano	Alunos por Níveis de Ensino					
	Pré-Escolar	1º Ciclo	2º Ciclo	3º Ciclo	Secundário	Total
2004-2005	831	2.153	1.410	1.880	2.648	8.922
2005-2006	844	2.151	1.269	1.925	2.514	8.703

Ano	Alunos por Níveis de Ensino					
	Pré-Escolar	1º Ciclo	2º Ciclo	3º Ciclo	Secundário	Total
2006-2007	834	2.258	1.272	1.818	2.577	8.759
2007-2008	853	2.445	1.385	1.945	2.364	8.992
2008-2009	869	2.492	1.426	2.378	2.955	10.120
2009-2010	831	2.527	1.481	2.485	3.063	10.387
2010-2011	861	2.417	1.553	2.327	3.142	10.300
2011-2012	944	2.345	1.514	2.271	2.761	9.835
2012-2013	950	2.277	1.518	2.201	2.863	9.809
2013-2014	951	2.275	1.462	2.187	2.716	9.591

Elaborado pela Autora.

Fonte: DGEEC – Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência. Regiões em Números. 2013/2014, vol. V, Algarve. Lisboa, 2015.

Tabela 20: Estabelecimentos Escolares Públicos – Portugal/Algarve/Portimão (2004-2013)

Ano	Unidades Escolares				
	Portugal	Algarve	% do País	<b>Portimão</b>	% Algarve
2004-2005	12.312	346	2,81%	<b>33</b>	9,54%
2005-2006	12.058	343	2,84%	<b>32</b>	9,33%
2006-2007	10.443	328	3,14%	<b>32</b>	9,76%
2007-2008	9.764	266	2,72%	<b>26</b>	9,77%
2008-2009	9.226	264	2,86%	<b>26</b>	9,85%
2009-2010	8.881	260	2,93%	<b>26</b>	10,00%
2010-2011	8.162	247	3,03%	<b>27</b>	10,93%
2011-2012	7.483	239	3,19%	<b>26</b>	10,88%
2012-2013	7.115	235	3,30%	<b>26</b>	11,06%
2013-2014	6.575	235	3,57%	<b>26</b>	11,06%

Elaborado pela Autora.

Fonte: DGEEC – Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência. Regiões em Números. 2013/2014, vol. V, Algarve. Lisboa, 2015.

#### 4.3.1.3 Carta Educativa de Viseu e Reordenamento da Rede Escolar

Viseu é uma das maiores cidades da região centro de Portugal, sendo sede do município e capital do distrito, com o mesmo nome, formado por 24 municípios. O município de Viseu ocupa um território de 507,10 km<sup>2</sup>, com uma população de 99.274 habitantes (INE, 2011), distribuída em 25 freguesias. Em 2007, foi considerada uma das cidades europeias de melhor qualidade de vida, título confirmado em 2012, quando foi a primeira das 18 cidades portuguesas. Sua economia está voltada para o comércio e serviços, com grande ênfase na construção civil, mas, tem também algumas indústrias têxteis, mobiliárias, metalúrgicas e agroquímicas. No setor terciário, os empregos somam mais de 67% (CE. Viseu, 2006, p.66).

Viseu apresenta uma população em constante crescimento, desde a década de 1970 quando tinha 73.010 habitantes. Esse número subiu em 1981 para 83.261; em 1991 alcançou 83.601; em 2001, 93.501 e, em 2011, 99.274. Em 2011, a população de 0 a 14 anos foi de 15.159 indivíduos, enquanto que os habitantes de 15 a 24 anos somaram 10.897; entretanto, a população mais velha, entre 25 e 64 anos, somou mais de 55% do total, com 54.730 pessoas.

A elaboração do documento de Viseu foi capitaneada pelo Gabinete de Educação da Câmara Municipal com a colaboração dos conselhos executivos dos agrupamentos e direção de instituições privadas. O texto final foi discutido e aprovado através de uma consulta pública que envolveu representantes das escolas, presidentes de Junta das freguesias, sindicatos de professores, associações de pais e alguns cidadãos (CE. Viseu, 2006, p.15).

A Carta traz um estudo pormenorizado sobre a evolução da população por freguesias e grupos etários, entre os anos de 1990 e 2005, com projeções demográficas até o ano de 2011, apresentando diversas tabelas e gráficos (CE. Viseu, 2006, p.23-64).

A taxa de analfabetismo do concelho em 2001 foi de 9,1% da população adulta. No ano letivo de 2005/2006, a sua população estudantil somava 26.290 alunos, sendo 77,3% na rede pública e 22,7% na rede privada. A maior frequência situava-se no ensino básico, com 10.889, equivalente a 41,4% do total; em segundo lugar estava o ensino superior com 7.817 estudantes (29,7%). O ensino secundário vinha no terceiro lugar com 4.712 alunos (17,9%) e, por último, a pré-escola com 2.840 crianças (10,8%). O ensino pós-secundário, não superior tinha naquele ano apenas 32 estudantes matriculados, sendo ofertado pela rede privada. O ensino privado representou, nesse total de matrículas, 22,7%, com 5.977 alunos, sendo que a pré-escola, com 42,5% das matrículas, foi a maior protagonista desse resultado. Depois vinha o ensino superior com 31,5%, em seguida a educação pré-escolar com 19,7%, depois o ensino secundário com 17,1% e, por último, o ensino básico com 13,7% (CE. Viseu, 2006, p.72).

Comparando o ano de 2005 com 2015, a Carta prevê uma diminuição de alunos em todos os níveis de escolarização, excetuando-se o 3º ciclo do ensino básico. A maior queda apresenta-se no ensino secundário que, em 2005, tinha uma matrícula de 2.945 e, para 2015 estavam previstos 1.668 alunos (CE. Viseu, 2006, p.74).

A Carta aponta um total de 160 estabelecimentos de ensino, sendo oito agrupamentos que comportam 40 unidades, e 3 escolas secundárias não agrupadas. O documento ressalta que um dos agrupamentos, o Agrupamento de Abraveses, com 26 escolas agregadas, abrange 1/3 das unidades escolares do município. Em relação ao número de alunos, o Agrupamento de Escolas Grão Vasco é o maior, com 13,5% de todo o alunado do concelho; o menor é o de Silgueiros com 4,5%. Quanto às escolas não agrupadas, a Escola Secundária Alves Martins

comporta o maior número de alunos deste nível de ensino, com 55% do alunado (CE. Viseu, 2006, p.76).

Como as Cartas dos municípios de Borba e Portimão, detalha os indicadores de abandono, retenção e sucesso escolar, por níveis de ensino e por agrupamentos e escolas, expondo os resultados dos estudantes de Viseu nos exames nacionais (CE. Viseu, 2006, p.79-81).

Quanto à requalificação do parque escolar, trata das obras promovidas pela autarquia em jardins e escolas do 1º ciclo, informando que, nos últimos quatro anos (de 2002 a 2006), tem desenvolvido um programa inovador junto às freguesias, repassando verbas para que elas realizem pequenas reparações nos estabelecimentos de ensino. Informa também que, neste período, a autarquia conseguiu reforçar os apoios socioeducativos, atendendo a todos os jardins e escolas do 1º ciclo com equipamentos de refeitório e cozinha (CE. Viseu, 2006, p.85-86).

A Carta prossegue caracterizando os agrupamentos e escolas não agrupadas nos aspectos das unidades agregadas, números totais e por níveis/anos de ensino ofertados, freguesias atendidas, distâncias entre as unidades e a escola-sede e distâncias entre as localidades de moradia dos alunos e as escolas. No primeiro agrupamento descrito, Agrupamento de Escolas de Abraveses, se constata que a média de distância das residências à escola é de dezenove minutos, havendo alunos que gastam quase uma hora de percurso (CE. Viseu, 2006, p.90). O documento informa que nesse agrupamento há algumas unidades muito distantes da escola-sede, o que dificulta os objetivos da articulação pedagógica e sequencialidade entre ciclos (CE. Viseu, 2006, p.87).

Essa caracterização apresenta números e análises sobre as oscilações nas matrículas durante o período de 2001/2002 e 2005/2006, as perdas e ganhos de alunos por escola, listando as unidades, por freguesias, com as respectivas taxas de ocupação, apontando escolas que comportam alunos além da sua capacidade e escolas que atendem entre 10 e 15 alunos. Justifica a perda de estudantes das escolas mais afastadas do centro, pela opção dos pais em colocar os filhos em escolas próximas aos seus locais de trabalho e não às suas residências. A caracterização comporta também a discriminação dos espaços internos e externos de cada escola, número de professores e funcionários, equipamentos e mobiliário.

No âmbito da educação especial, a Carta informa da existência de duas instituições especializadas de Apoio à Inclusão Escolar: Unidade de Apoio à Educação de Crianças e Jovens com Perturbações do Espectro do Autismo e a Unidade de Apoio à Educação de Crianças e Jovens Surdos (CE. Viseu, 2006, p.179).

O ensino privado também é destacado no documento que elenca as instituições por freguesia, número de alunos e taxas de ocupação, afirmando que a oferta “incide fundamentalmente na área da educação pré-escolar”, mas há também estabelecimentos de ensino básico e ensino profissional. São 13 freguesias listadas, variando de uma a cinco unidades em cada, sendo a freguesia de Santa Maria a que concentra mais escolas (CE. Viseu, 2006, p. 181).

Na área da educação extraescolar e ao longo da vida, o município oferece inúmeras oportunidades de capacitação profissional através do *Projecto Novas Oportunidades*. São ofertados cursos de informática, culinária, teatro, artes decorativas, música, bordados, danças e cantares tradicionais, português (como segunda língua para estrangeiros), animação de leitura, corte e costura, rendas, bordados, etc.

O ensino superior é retratado através da descrição das instituições existentes no município, enfatizando o Instituto Superior Politécnico de Viseu que tem quatro escolas superiores: de educação, de tecnologia, de saúde e agrária, sendo que a graduação mais procurada é a de tecnologia que em 2005/2006, teve mais do dobro de alunos da segunda colocada; a licenciatura em educação. Entretanto, entre as modalidades de pós-graduação, os cursos de educação têm maior número de alunos (CE. Viseu, 2006, p.193-194).

A Universidade Católica Portuguesa, instituição privada de ensino, que tem cursos de ciências biomédicas, gestão e medicina dentária, vem perdendo alunos nos últimos cinco anos (2001/2002 a 2005/2006). Do mesmo modo ocorre com o Instituto Piaget – *campus* de Viseu – que oferece cursos de educação e enfermagem (CE. Viseu, 2006, p. 195-196).

A autarquia oferece apoio as escolas através de projetos como *A Escola Vai* (ao teatro, ao circo, ao cinema, a Lisboa), *Netviseu@Iceb*, *Viseu Jovem*, *Viseu Futuro*, *Projecto Intergerações*, *Festa do Brincar*, *Decoração Natalícia das Rotundas* e *Marchas dos Santos Populares*, dentre outros (CE. Viseu, 2006, p.198-201).

A síntese do diagnóstico conclui que: há no município muitos jardins de infância e escolas de 1º ciclo de “lugar único” (apenas uma sala de aula); alguns jardins funcionam em instalações improvisadas; muitas escolas de 1º ciclo estão em vias de serem encerradas por falta de alunos; algumas escolas longe da sede não funcionam em tempo integral; há dificuldades em planeamento da rede face à distribuição de alunos por moradia devido a opções dos pais em colocá-los em escolas próximas aos seus locais de trabalho, o que esvazia unidades das freguesias afastadas do centro; a maioria das escolas apresenta boas instalações, embora uma parte necessite de bibliotecas, refeitórios e salas polivalentes; 21 alunos por turma é a média do município; os alunos do 2º e 3º ciclos se concentram mais nas escolas

situadas na sede do município ou próximas a ela; no ensino secundário, os cursos científico-humanísticos têm maior matrícula; o ensino profissional de nível médio concentra-se na rede privada; o ensino recorrente (educação de jovens e adultos) representa apenas 5,1% da população estudantil e estão quase todos no secundário (4,6%); há muitos alunos de fora do município nas instituições de nível superior (CE. Viseu, 2006, p. 202-207).

Observa-se na Carta de Viseu que muitas propostas vão além do reordenamento da rede escolar, incidindo na contribuição da autarquia para a melhoria da qualidade do ensino. Dentre essas, destacamos: acompanhar e apoiar o processo de avaliação das escolas; criar salas de estudo em locais estratégicos em apoio aos alunos; congregar esforços, instituições e pessoas no combate ao abandono e ao insucesso escolar; aprofundar o apoio psicopedagógico, mediante atendimentos individuais; incrementar a formação dos agentes educativos, através da criação do Fórum Municipal das Associações de Pais, da realização de encontro anual Autarquias e Educação e da colaboração com o Conselho Municipal de Educação e com Centros de Formação (CE. Viseu, p. 209-214).

Quanto à requalificação e reorganização do parque escolar, o documento discorre sobre as propostas e apresenta uma síntese das prioridades ou ações mais imediatas e urgentes. Dentre as intervenções prioritárias, estão: a) construção de uma escola básica integrada com jardim na freguesia de Ranhados, solucionando o problema de regime duplo de duas escolas e a sobrelotação de duas outras (prevista para 2007); b) construção de um centro escolar em Rio da Loba, que irá diminuir o número de alunos de algumas escolas da cidade (prevista para 2007-2008); c) construção do centro escolar de Viseu-Norte, acabando com o excedente das escolas de três freguesias (previsto para final de 2008); d) construção de uma escola básica integrada na freguesia de Santo Estêvão, respondendo ao aumento da população na localidade (prevista para 2012). Por último, informa que as intervenções de ampliação, melhoria e conversão de prédios escolares já tiveram início, nomeadamente no que se necessita para a generalização dos serviços de refeição e das atividades de enriquecimento curricular do 1º ciclo básico (CE. Viseu, 2006, p.222-223).

Para a monitoração da Carta Educativa estão propostas revisões anuais, a criação de um dispositivo que permita a participação contínua das escolas; uma comissão envolvendo elementos da Câmara, da Escola Superior de Educação e representantes da comunidade escolar (que já foi instituída). O vereador da Educação e Cultura da Câmara Municipal de Viseu figura como responsável político e técnico pelo acompanhamento da Carta Educativa (CE. Viseu, 2006, p.224). O dispositivo de participação foi criado e está disponível no site da Câmara Municipal (<<http://siga.educbox.pt>>).

Em junho de 2014, o Ministério da Educação divulgou uma lista de escolas do 1º ciclo a serem encerradas, integradas em centros escolares ou em escolas de acolhimento no ano letivo de 2014/2015. Nessa lista, constam 57 unidades do distrito de Viseu, o maior número de fechamentos de todo o país.

Diante da publicação, o presidente da Câmara de Viseu alegou que o Ministério não está cumprindo o acordo de fechar cinco unidades e não seis como constam na lista divulgada, e declarou que uma das escolas irá manter-se funcionando, nem que seja às expensas da autarquia. Vejamos trechos da reportagem do Público:

Esse acordo é sagrado e inegociável. Envolveu pais, freguesias e as escolas de acolhimento. “O município não deixará encerrar mais uma escola que seja, incluindo Travanca de Bodiosa, nem que tenha de suportar o seu funcionamento”, afirmou. Face à esta situação, a autarquia vai reunir com a direcção-geral em Lisboa para apurar factos.

Segundo o presidente da autarquia viseense, cada freguesia deveria ter uma escola, lembrando que se a de Travanca encerrar deixa de se cumprir com este parâmetro.

O distrito de Viseu é um dos que vê encerrar mais estabelecimentos de ensino, uma realidade que, segundo Almeida Henriques, é justificada pela quebra de natalidade e pela desertificação do interior (LOPES, SANCHES & RODRIGUES, 2014).

Em contrapartida, antes dessa lista, Viseu tinha ganhado dois novos prédios escolares. Em setembro de 2011, foram inauguradas a Escola Professor Rolando de Oliveira, em Santo Estevão, integrante do Centro Escolar de Abraveses, e a Escola Mestre Arnaldo Malho, no Rio da Loba (NEVES, RTP Notícias, 2014). Em setembro de 2015, teve início o funcionamento da Escola Básica Aquilino Ribeiro, na freguesia de Ranhados (RTP NOTÍCIAS, 22mar. 2016).

Atualmente, a rede escolar pública da educação pré-escolar e do ensino básico do município de Viseu é composta por cinco agrupamentos: Agrupamento de Escolas do Mundão, com 5 jardins de infância, 2 escolas do 1º ciclo com jardim e 6 escolas do 1º ciclo; o Agrupamento de Escola do Viseu Norte, com 12 unidades; o Agrupamento de Escolas do Viso com 12 estabelecimentos; o Agrupamento Viseu Sul com 19 escolas e o Agrupamento Zona Urbana de Viseu com 15 estabelecimentos (VISEU, fev.2016). O ensino secundário público é ofertado por 3 escolas: Escola Secundária Emídio Navarro, Escola Secundária Alves Martins e Escola Secundária de Viriato.

Na segunda tabela abaixo, observa-se que, entre os anos de 2004 a 2013, não houve uma redução expressiva em número de alunos do município de Viseu. Então, o que justifica o

grande número de prédios escolares fechados e a serem fechados reside muito mais no fato da cidade possuir muitas pequenas escolas do que na queda das matrículas. Na sequência, apresentamos os quadros de matrículas e número de estabelecimentos escolares do país, da região e do município de Viseu, de 2004 a 2014:

Tabela 21: Matrículas - Portugal/Região Centro/Município de Viseu (2004 – 2013)

Ano	Alunos				
	Portugal	Centro	% do País	Viseu	% Centro
2004-2005	1.789.741	390.859	21,84%	<b>18.659</b>	4,77%
2005-2006	1.754.636	380.483	21,68%	<b>18.085</b>	4,75%
2006-2007	1.775.779	382.458	21,54%	<b>18.511</b>	4,84%
2007-2008	1.802.819	383.064	21,25%	<b>18.972</b>	4,95%
2008-2009	2.056.148	437.847	21,29%	<b>21.356</b>	4,88%
2009-2010	2.014.831	425.407	21,11%	<b>21.295</b>	5,01%
2010-2011	1.923.736	401.002	20,84%	<b>19.112</b>	4,77%
2011-2012	1.841.596	379.842	20,63%	<b>18.411</b>	4,85%
2012-2013	1.758.636	358.282	20,37%	<b>17.668</b>	4,93%
2013-2014	1.708.083	346.827	20,31%	<b>17.589</b>	5,07%

Elaborado pela Autora.

Fonte: DGEEC – Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência. Regiões em Números. 2013/2014, vol. II, Centro. Lisboa, 2015.

Tabela 22: Viseu – Alunos por Níveis de Ensino (2004-2013)

Ano	Alunos por Níveis de Ensino					
	Pré-Escolar	1º Ciclo	2º Ciclo	3º Ciclo	Secundário	Total
2004-2005	2.628	4.799	2.534	3.716	5.002	18.679
2005-2006	2.856	4.808	2.424	3.656	4.349	18.093
2006-2007	2.854	4.766	2.394	3.855	4.642	18.511
2007-2008	2.789	4.888	2.556	4.337	4.452	19.022
2008-2009	2.779	4.661	2.570	5.360	5.986	21.356
2009-2010	2.661	4.525	2.473	5.397	6.239	21.295
2010-2011	2.643	4.482	2.644	4.443	4.900	19.112
2011-2012	2.567	4.289	2.620	4.185	4.750	18.411
2012-2013	2.411	4.103	2.389	3.800	4.967	17.670
2013-2014	2.469	4.038	2.283	3.795	5.004	17.589

Elaborado pela Autora.

Fonte: DGEEC – Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência. Regiões em Números. 2013/2014, vol. II, Centro. Lisboa, 2015.

Tabela 23: Estabelecimentos Escolares Públicos – Portugal/Centro/Viseu (2004-2013)

Ano	Unidades Escolares				
	Portugal	Centro	% do País	Viseu	% Centro
2004-2005	12.312	4.367	35,47%	<b>168</b>	3,85%
2005-2006	12.058	4.297	35,64%	<b>163</b>	3,79%
2006-2007	10.443	3.769	36,09%	<b>156</b>	4,14%
2007-2008	9.764	3.458	35,42%	<b>148</b>	4,28%
2008-2009	9.226	3.101	33,61%	<b>134</b>	4,32%
2009-2010	8.881	2.979	33,54%	<b>134</b>	4,50%
2010-2011	8.162	2.771	33,95%	<b>132</b>	4,76%
2011-2012	7.483	2.366	31,62%	<b>101</b>	4,27%
2012-2013	7.115	2.245	31,55%	<b>96</b>	4,28%
2013-2014	6.575	2.091	31,80%	<b>92</b>	4,40%

Elaborado pela Autora.

Fonte: DGEEC – Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência. Regiões em Números. 2013/2014, vol. II, Centro. Lisboa, 2015.

#### 4.3.1.4 Carta Educativa do Porto e Reordenamento da Rede Escolar

A Carta Educativa do Porto foi homologada pelo Ministério da Educação em 2007, depois de quatro anos do processo de elaboração. No ano de 2013, a Câmara Municipal elaborou seu relatório de monitorização (RMCE) e será com base neste último que iremos tratar do reordenamento da rede escolar desse município<sup>12</sup>.

O relatório traz um interessante quadro que expõe todo o processo de elaboração da Carta, com especificação das ações e das equipas envolvidas. Aí se pode ver que contou com a colaboração de algumas faculdades da Universidade do Porto, da Universidade do Minho e da Universidade Católica Portuguesa, do Conselho Municipal de Educação e das equipas gestoras dos agrupamentos e das escolas secundárias.

Como está registrado, a Carta do Porto não se pretende circunscrita a um documento de reordenamento de rede escolar, mas quer se traduzir num “vasto programa de atuação em matéria de educação que responsabiliza um conjunto alargado de entidades tratando-se de uma *Carta Compromisso*, não assinada, que deverá originar posteriormente um programa de ação concreto” (RMCE. Porto, 2013, p.15-16).

O documento alude que a política municipal de educação, que se encontra plasmada na Carta Educativa de 2007, conta com o comprometimento dos diversos órgãos e departamentos da Câmara com ações educativas que vão além das competências legais atribuídas às

<sup>12</sup> A Carta Educativa do Porto: Relatório de Monitorização, de junho de 2013, contém 225 páginas mais um anexo de 19 páginas. A entidade promotora é a Câmara Municipal do Porto/Pelouro do Conhecimento e Coesão Social/Departamento Municipal de Educação.

autarquias em matéria de educação (RMCE. Porto, 2013, p.117). Informa ainda que, em 2011, a ação educativa da Câmara Municipal do Porto foi organizada e sistematizada no Plano Municipal de Educação, referindo-se também a um Projeto Educativo do Porto em fase de elaboração “que pretende agrupar e integrar não só a ação intramunicipal (ação da autarquia), mas também, a ação educativa extramunicipal que envolvam todos os agentes educativos numa lógica de rede” (RMCE. Porto, 2013, p.120).

O estudo das dinâmicas demográficas mostra que, entre 2001 e 2011, houve um pequeno crescimento populacional no país, na região norte e no Grande Porto. Entretanto, o município do Porto perdeu mais de 25 mil habitantes, sendo evidente essa perda entre as diversas freguesias, com exceção de Lordelo do Ouro e Ramalde. Os grupos etários de 0 a 14 anos e dos 15 aos 24 anos encontram-se em decréscimo em todo o país; no Grande Porto e no Porto, a situação se confirma: em 2001, a população entre 0-14 anos era de 34.584 pessoas e, em 2011, caiu para 28.379; a população entre 15-24 anos caiu de 36.850 para 25.071 (RMCE. Porto, 2013, p.191-192).

Sempre com dados de 2001 a 2011, o estudo prossegue mostrando tabelas que revelam a variação da população das freguesias do Porto por grupos etários; variação das famílias residentes no concelho por freguesias; taxas de natalidade e mortalidade, população empregada por freguesia, inclusive com quadros de empregados por níveis de escolaridade e por ramo de atividade.

O relatório apresenta ainda um estudo sobre a distribuição dos alunos do ensino básico e secundário entre as redes pública e privada do Porto: em 2007, havia 243 estabelecimentos educacionais entre públicos e privados; em 2012/2013, esse número caiu para 238; de 2007 a 2013, o número de escolas públicas caiu de 104 para 91 unidades, enquanto a rede privada aumentou de 139 para 147 estabelecimentos (RMCE. Porto, 2013, p.148).

Esclarecendo que o ensino privado em Portugal é composto também por escolas de instituições de solidariedade social, o documento faz uma interessante análise da presença do ensino privado no município do Porto, com quadros, tabelas, gráficos e mapas que mostram a participação do setor por anos/séries, modalidades e níveis de ensino e por freguesias, concluindo que, excetuando uma freguesia, nas demais, o número de escolas privadas é igual ou maior que o número de unidades públicas, embora a distribuição espacial das escolas privadas esteja concentrada em certas regiões (RMCE. Porto, 2013, p.148-162).

Em todos os níveis de ensino, à exceção do ensino pré-escolar, o peso do ensino público é maior, com 58% das matrículas. No ensino básico, o percentual de alunos em escolas públicas varia entre 64% e 69%, enquanto no ensino secundário, seu peso é de 60,5%.

Entre 2006 e 2012, regista-se uma diminuição da população escolar do ensino público, na ordem de - 9,3%, enquanto que no ensino privado, a redução foi de apenas - 0,1% (RMCE. Porto, 2013, p.163-165).

Quanto às proposições acerca do reordenamento da rede escolar sob a responsabilidade municipal, relativas à educação pré-escolar e ao 1º ciclo do ensino básico, o relatório centrou suas análises prospectivas para os prazos de quatro e nove anos. Sendo assim, buscou elencar intervenções de qualificação e ampliação das escolas existentes, definição de novos centros escolares a serem implantados em zonas de crescimento urbano e utilização de espaços resultantes da reestruturação das escolas do 2º e 3º ciclos e do ensino secundário do Ministério da Educação (RMCE. Porto, 2013, p.24).

As intervenções realizadas pela Câmara do Porto, no período de 2007 a 2012, foram: construção de um centro escolar (Centro Escolar EB das Antas, com jardim integrado, na freguesia de Campanhã) e extinção de 5 escolas de 1º ciclo; requalificação de 14 edifícios escolares, com colocação de equipamentos de recreio e ampliação das instalações em 6 deles; melhorias nas instalações de 11 escolas com adaptações para criação de mais salas de aula.

O relatório especifica essas intervenções esclarecendo se foram associadas com financiamento do ME e da autarquia ou se foram investimentos somente da autarquia. Cita os locais e os valores investidos e detalhando o tipo de intervenção realizado: reforma com ampliação de salas de aula ou outros espaços como bibliotecas, salas de informática, gabinete para atendimento aos pais, cantina, refeitórios, gabinete médico, espaço para recreio, etc. Ademais informa sobre o sistema de aquecimento e de segurança eletrônica, especificando também se a construção ou reforma possibilitou a ampliação do atendimento e a oferta de tempo integral. Apresenta ainda fotografias das unidades escolares alvo das intervenções.

O documento cita a base legal nacional (Resolução do Conselho de Ministros nº 44/2010; Portaria nº 1.181/2010 e Despacho nº 4.463/2011) que determinou novos processos de reorganização das redes escolares, implicando em alterações na composição da rede portuense por agrupamentos e das suas áreas de influência (RMCE. Porto, 2013, p.37). Desde 2007, a rede passou por dois processos de reordenamento, sendo o último em 2011. Esses processos resultaram na constituição de novos agrupamentos, todos capitaneados por uma escola secundária, como também em agrupamentos e escolas que não sofreram alterações. Da lista do relatório, constam dez agrupamentos capitaneados por escolas secundárias e cinco agrupamentos capitaneados por escolas de 2º e 3º ciclos.

O documento descreve a localização desses agrupamentos e sua área de influência, citando localidades e freguesias atendidas, concluindo que somente três agrupamentos tiveram

suas áreas de influência aumentadas. É interessante a informação de que haverá outros reordenamentos de rede escolar em função da reorganização administrativa do concelho por freguesias, onde o município do Porto passará a ter 7 freguesias em vez de 15. Isto em razão da Lei nº 11-A/2013 e da Lei nº 22/2012, que juntará diferentes freguesias, como por exemplo: a freguesia de Cedofeita passará a agregar as freguesias Santo Ildefonso, Sé, Miragaia, São Nicolau e Vitória (RMCE. Porto, 2013, p. 44-46).

Então, a oferta municipal do 1º ciclo se dá nos 15 agrupamentos, 52 escolas e 405 salas que atendem a um total de 7.376 alunos. A oferta do jardim também acontece nos 15 agrupamentos, em 47 jardins de infância, 104 salas de atividades abrangendo 2.249 crianças de 3 a 5 anos de idade. Nos jardins, o município disponibiliza 156 assistentes técnicas e 90 assistentes operacionais que prestam auxílio às educadoras de infância (RMCE. Porto, 2013, p.51).

O balanço dos resultados obtidos pelo município é visto no comparativo 2007/2013: as 57 escolas do 1º ciclo foram reduzidas a 52 unidades, sendo que, enquanto em 2007 havia 37 jardins integrados a essas escolas, em 2013, esse número elevou-se para 43, com mais 5 jardins que funcionam em prédios individuais. Dos 14 jardins que, em 2007, funcionavam mediante gestão compartilhada entre a Câmara e as juntas de freguesia, restaram apenas três em 2013. Quanto ao público atendido, observa-se uma diminuição de alunos do 1º ciclo (de 9.111 em 2007 para 7.376 em 2013) e um aumento na educação pré-escolar (de 2.038 em 2007 para 2.249 em 2013) (RMCE. Porto, 2013, p.53).

O texto avalia que o reordenamento feito não foi capaz de resolver a insuficiência de salas de aula, uma vez que, no ano letivo 2012/2013, ainda faltavam 13 salas para turmas do 1º ciclo básico, sendo 8 no agrupamento Clara Resende e 5 no agrupamento do Cerco (RMCE. Porto, 2013, p.49-50).

No quadro de distribuição da oferta/procura da rede escolar do 1º ciclo, de 2013, se verifica que, do ponto de vista da legislação não admitir escolas com menos de 21 alunos, o reordenamento está concluído. Entretanto, ainda havia 25 turmas do 1º ciclo funcionando em horário duplo, uma escola com 36 alunos, com turmas entre 13 e 6 alunos e 2 escolas com 56 estudantes distribuídos nos quatro anos do 1º ciclo (RMCE. Porto, 2013, p. 225-227).

No Porto, todos os agrupamentos, organizados por freguesias, comportam uma ou duas escolas do 2º e 3º ciclos e do secundário, cuja administração e manutenção é de responsabilidade do Ministério da Educação, com um maior número de escolas cuja maior responsabilidade pela manutenção é da autarquia. O maior deles é o Agrupamento do Cerco formado por uma escola secundária que oferece também o 2º e o 3º ciclos e sete unidades de

1º ciclo e jardim vinculadas à autarquia, seguido do Agrupamento Alexandre Herculano que tem três unidades do Ministério, com secundário e 2º e 3º ciclos e seis estabelecimentos de 1º ciclo e jardim da autarquia (RMCE. Porto, 2013, p.221-224).

Na análise da produtividade escolar, observa-se que os indicadores do Porto são aproximados aos do Grande Porto e do continente português. Quanto às taxas de retenção e desistência, no comparativo 2006/2007 e 2010/2011, constata-se uma diminuição em todos os níveis de ensino (RMCE. Porto, 2016, p. 170), o que sugere que as políticas do Ministério da Educação e da autarquia estão na direção da melhoria da qualidade do ensino e do sucesso escolar dos alunos.

Num comparativo com o país e com a região Norte, o quadro de matrículas e estabelecimentos escolares do município do Porto, de 2004 a 2014 são os seguintes:

Tabela 24: Matrículas – Portugal/Região Norte/Município de Porto (2004 – 2013)

Ano	Alunos Matriculados				
	Portugal	Norte	% do País	<b>Porto</b>	% Centro
2004-2005	1.789.741	652.211	36,44%	<b>56.932</b>	8,73%
2005-2006	1.754.636	639.784	36,46%	<b>55.506</b>	8,68%
2006-2007	1.775.779	646.581	36,41%	<b>56.564</b>	8,75%
2007-2008	1.802.819	655.576	36,36%	<b>59.093</b>	9,01%
2008-2009	2.056.148	761.683	37,04%	<b>73.165</b>	9,61%
2009-2010	2.014.831	741.734	36,81%	<b>68.202</b>	9,19%
2010-2011	1.923.736	696.256	36,19%	<b>66.860</b>	9,60%
2011-2012	1.841.596	660.986	35,89%	<b>62.016</b>	9,38%
2012-2013	1.758.636	621.578	35,34%	<b>61.839</b>	9,95%
2013-2014	1.708.083	598.043	35,01%	<b>59.732</b>	9,99%

Elaborado pela Autora.

Fonte: DGEEC – Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência. Regiões em Números. 2013/2014, vol. I, Norte. Lisboa, 2015.

Tabela 25: Porto – Alunos por Níveis de Ensino (2004-2013)

Ano	Alunos por Níveis de Ensino					
	Pré-Escolar	1º Ciclo	2º Ciclo	3º Ciclo	Secundário	Total
2004-2005	8.071	13.916	7.379	10.883	16.683	56.932
2005-2006	8.058	13.722	7.218	11.484	15.024	55.506
2006-2007	7.896	13.891	7.105	11.489	16.183	56.564
2007-2008	7.935	13.478	7.275	13.895	16.510	59.093
2008-2009	8.126	13.010	7.684	19.461	24.884	73.165
2009-2010	7.919	12.653	7.725	15.882	24.023	68.202
2010-2011	7.816	12.060	8.786	14.058	24.140	66.860
2011-2012	7.693	11.708	7.294	12.743	22.578	62.016
2012-2013	7.504	11.362	6.936	11.685	24.352	61.839

Ano	Alunos por Níveis de Ensino					Total
	Pré-Escolar	1º Ciclo	2º Ciclo	3º Ciclo	Secundário	
2013-2014	7.498	11.060	6.802	11.090	23.282	59.732

Elaborado pela Autora.

Fonte: DGEEC – Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência. Regiões em Números. 2013/2014, vol. I, Norte. Lisboa, 2015.

Tabela: 26: Estabelecimentos Escolares Públicos – Portugal/Norte/Porto (2004-2013)

Ano	Unidades Escolares				
	Portugal	Centro	% do País	<b>Porto</b>	% Centro
2004-2005	12312	4938	40,11%	<b>109</b>	2,21%
2005-2006	12058	4832	40,07%	<b>111</b>	2,30%
2006-2007	10443	3902	37,36%	<b>104</b>	2,67%
2007-2008	9764	3668	37,57%	<b>101</b>	2,75%
2008-2009	9226	3557	38,55%	<b>102</b>	2,87%
2009-2010	8881	3411	38,41%	<b>101</b>	2,96%
2010-2011	8162	3039	37,23%	<b>100</b>	3,29%
2011-2012	7483	2836	37,90%	<b>97</b>	3,42%
2012-2013	7115	2636	37,05%	<b>89</b>	3,38%
2013-2014	6575	2277	34,63%	<b>81</b>	3,56%

Elaborado pela Autora.

Fonte: DGEEC – Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência. Regiões em Números. 2013/2014, vol. I, Norte. Lisboa, 2015.

#### 4.3.1.5 Carta Educativa de Lisboa e Reordenamento da Rede Escolar

A cidade de Lisboa, capital de Portugal, é a mais populosa do país, com 547.733 habitantes nos limites do município, sendo que na área metropolitana, a Grande Lisboa, residiam 2.821 697 pessoas (INE, 2011). A partir da reorganização administrativa de 2012, a cidade passou a contar com 24 freguesias agrupadas em cinco zonas: norte, ocidental, centro, centro histórico e oriental. A Grande Lisboa é composta por nove concelhos: Lisboa, Amadora, Cascais, Loures, Mafra, Odivelas, Oeiras, Sintra e Vila Franca de Xira.

A região de Lisboa é a mais rica de Portugal, tendo o maior produto interno bruto, acima da média da União Europeia. Sede da maioria das empresas multinacionais que operam no país, sua economia é baseada no setor terciário. A área metropolitana é altamente industrializada, com empresas automobilísticas e tecnológicas, como também refinarias de petróleo, fábricas de produtos têxteis, estaleiros e indústrias de pesca.

A população da cidade está em queda, embora a área metropolitana apresente crescimento devido à migração dos habitantes para cidades vizinhas. A estrutura etária é envelhecida com 23% de idosos e 53% de pessoas entre 25 e 64 anos; crianças e adolescentes

entre 0 e 15 anos somam 13%, e os jovens entre 15 e 24 anos perfazem 9% da população total (INE, 2011).

A Carta Educativa de Lisboa, homologada em 2008, foi elaborada pelo Centro de Sistemas Urbanos e Regionais (CESUR), pelo Departamento de Planeamento Estratégico (DPE) e pelo Departamento de Educação e Juventude da Câmara Municipal de Lisboa.

Com base em dados censitários realizados pelo INE até 2001, o documento elabora a caracterização territorial e socioeconômica do município, que possui 53 freguesias. A área metropolitana, a região da Grande Lisboa, entre 1991 e 2001, registrou um crescimento populacional de 5,6%, destacando-se os concelhos de Sintra e Sesimbra. Entretanto, Lisboa perdeu, nesse período, 14,9% dos seus habitantes equivalentes a 98 mil pessoas (CE. Lisboa, 2008, p.13). Com essa perda, ocorreu uma progressiva degradação e abandono do parque habitacional da cidade, com mais de 40 mil habitações vagas.

A Carta faz uma interessante contextualização do quadro social e urbano da capital, identificando Lisboa como polo de atração da população jovem pela oferta de empregos e oportunidades educacionais. Ademais, trata das modificações realizadas na década de 1990, que dotaram a cidade de melhor infraestrutura, mas que não resolveram os graves problemas das periferias, onde faltam equipamentos coletivos escolares, desportivos, de saúde e de apoio à terceira idade. Nessa direção, afirma que, antes do Plano Diretor Municipal de 1994, nunca se aplicou a obrigatoriedade de cedências decorrentes do Decreto-Lei nº 287/73, de modo que persiste a escassez de terrenos para equipamentos coletivos próximos às freguesias. Portanto, os desafios postos estão:

na reabilitação do património edificado, na qualificação dos seus bairros, na criação de equipamentos de proximidade e na valorização do ambiente e espaços públicos, privilegiando a qualidade de vida dos seus residentes e visitantes, qualificando as vivências urbanas, e repovoando demográfica e funcionalmente Lisboa, contribuindo assim para a qualificação do espaço urbano dos bairros da cidade (CE. Lisboa, 2008, p.12).

Dessa forma, entende ser a Carta Educativa um contributo nessa requalificação da cidade, mediante a promoção da formação e da educação através de uma rede integrada de equipamentos que, face às novas dinâmicas demográficas, ajuste a oferta de escolas às necessidades dos seus alunos e das suas famílias. Isto implica em reconcentrar as escolas em termos físicos e simbólicos no tecido urbano e na imagem da cidade, através da reabilitação do parque escolar da pré-escola e do 1º ciclo do ensino básico “num racionamento dos

recursos” e utilizar a escola como instrumento de reabilitação urbana, como “elemento ordenador e de referência na leitura do bairro e da cidade” (CE. Lisboa, 2008, p.12).

No item que trata dos transportes e da acessibilidade, a Carta faz uma caracterização da rede viária da cidade, aludindo ao tráfego de automóveis individuais, listando os tipos de transportes coletivos e seus trajetos com mapas ilustrativos (CE. Lisboa, 2008, p.13-18).

Quanto à caracterização socioeconômica, o documento mostra a evolução da atividade empresarial entre os anos 2000 e 2003, referenciando um conjunto de medidas que estão sendo tomadas para a modernização e diversificação da base econômica e empresarial de Lisboa. Entre 1991 e 2001, o concelho de Lisboa apresentava cerca de 30% de pessoas com qualificação pós-secundário e superior, índice superado pelos concelhos de Oeiras e Cascais. Cerca de 50% dos habitantes tinham o ensino secundário, entretanto, o peso da população analfabeta era o mais elevado entre os concelhos à margem do Norte Tejo. Naquele último ano, o censo indicava que 3,3% da população tinham nacionalidade estrangeira, sobretudo, oriunda de países do leste europeu e do Brasil (CE. Lisboa, 2008, p.19-21).

Depois de apresentar números da população estrangeira por freguesias, o documento informa que, sobretudo no centro histórico, a população escolar está mudando, de modo que, em algumas áreas, predominam crianças de origem africana e asiática que reivindicaram instalações escolares com o propósito de desenvolver aulas na língua autóctone. Assim, já estava funcionando, numa das escolas públicas do bairro, uma escola chinesa com 100 alunos e uma escola moldava e romena em outra unidade pública (CE. Lisboa, 2008, p.23).

Na caracterização do sistema educativo, a Carta trabalha com números até o ano letivo de 2005/2006, quando a rede atendia a cerca de 100 mil alunos, do pré-escolar ao secundário, com um parque escolar constituído por 394 estabelecimentos. Essa população vem diminuindo em torno de 9% nos últimos 8 anos, fruto da queda da natalidade, sendo que o ensino secundário perdeu 32% dos alunos desde 1998/1999. A pré-escola foi o único nível de ensino que experimentou elevação nas matrículas, subindo quase 15%, como resultado do aumento da oferta (CE. Lisboa, 2008, p.36).

É interessante observar que essa queda de alunos vem ocorrendo no sistema público, uma vez que o setor privado apresenta certa estabilidade no número de alunos atendidos no período. Do total de alunos em 2005/2006, a rede privada atendia a 42%; a rede pública abrigava por níveis ou ciclos as seguintes percentuais: na educação pré-escolar 9%; no 1º ciclo 28%; no 2º ciclo 15%; no 3º ciclo 24% e no secundário 24%. No concelho de Lisboa, 32% dos alunos do ensino básico e 25% das crianças da pré-escola residem em outros concelhos (CE. Lisboa, 2008, p.39-40).

O documento lista os trinta agrupamentos existentes na capital no ano letivo de 2007/2008, quando a cidade tinha 64 escolas de educação pré-escolar vinculadas ao Ministério da Educação, sendo que em 63% deles a ocupação chegava a 100%, enquanto que 13% apresentavam taxa de ocupação superior a 100%. Entretanto, a distribuição era desigual, pois em 51 freguesias a taxa de cobertura era inferior a 50%, enquanto que 25 freguesias não possuíam qualquer jardim público, principalmente o centro histórico e o centro ribeirinho. Na pré-escola, uma média de 67,4% das crianças foram beneficiadas pela Componente de Apoio à Família – CAF no ano de 2005/2006 (CE. Lisboa, 2008, p.47-48).

No ano letivo de 2005/2006, a cidade de Lisboa possuía 87 estabelecimentos com oferta do 1º ciclo básico, todos sob a responsabilidade do Ministério da Educação. Seguindo a tendência nacional, a população atendida neste nível de ensino vem diminuindo; em 1981 eram 42.649 alunos, em 1991, caiu para 24.135 e, em 2001, somaram 17.153 indivíduos. A maioria dos estabelecimentos apresentava taxas de ocupação que variavam entre 50% e 100% e, em algumas localidades, havia 11 escolas do 1º ciclo com turmas em regime duplo, pois a população a ser atendida era maior que a capacidade física das unidades em 2007/2008. Globalmente, a rede pública de Lisboa em 2001, tinha uma taxa de cobertura desse ensino de 95%, embora, por regiões da cidade, verificava-se uma cobertura variável entre 88% e 109% (CE. Lisboa, 2008, p.53-54).

A Carta apresenta números relativos aos 2º e 3º ciclos do ensino básico e ao ensino secundário. No ano de 2008, havia entre 54 e 70 estabelecimentos públicos que ofertaram os 2º e 3º ciclos na cidade. De 1999 a 2006, o número de alunos diminuiu globalmente, embora a zona noroeste tenha registrado crescimento, uma vez que foram abertas duas escolas que ofertaram esses dois ciclos. No 3º ciclo, há uma evolução diferente conforme as zonas da cidade, embora em todas elas tenha havido um crescimento no número de alunos entre os anos letivos de 2004/2005 e 2005/2006. As taxas de cobertura do 2º e 3º ciclos, que geralmente funcionam num mesmo estabelecimento, são inferiores a 50%, sendo que 36 freguesias não possuem qualquer tipo de estabelecimento que ofereça este ensino (CE. Lisboa, 2008, p.61-63).

No ano letivo de 2007/2008, quarenta e cinco escolas da cidade de Lisboa ofereciam o ensino secundário. De 1998 a 2006 a diminuição do número de alunos que frequentavam tal nível de ensino foi muito acentuada, caindo em todas as regiões da cidade, destacando-se o centro ribeirinho, com uma perda de 57% de alunos em 8 anos, e no sudoeste e centro, com perdas de 48% e 33% respectivamente. Globalmente, a taxa de ocupação das escolas secundárias foi de 83% no município de Lisboa, sendo que 44% das escolas funcionaram com

uma taxa de ocupação entre os 75% e 100%, e 15% delas funcionaram com taxas de ocupação acima dos 100% (CE. Lisboa, 2008, p.65-67).

A partir daí, a Carta passa a caracterizar o estado de conservação dos estabelecimentos escolares, concluindo que, exceto quatro escolas, os demais estabelecimentos que oferecem o 2º e 3º ciclos e o secundário não apresentam conservação satisfatória.

A rede privada de Lisboa era composta por 252 estabelecimentos escolares em 2005/2006. Excetuando a educação pré-escolar, a oferta das escolas da rede privada ultrapassa sua área de localização, tendo alunos até de outros concelhos. Mapas ilustram a presença das escolas privadas no município de Lisboa, no entanto, não há mais comentários sobre essa rede, apenas a consideração de que ela continuará atendendo a mais ou menos a mesma quantidade de alunos que vinha abrigando nos últimos anos (CE. Lisboa, 2008, p.71-72).

O documento lista 15 unidades de ensino privado que oferecem o ensino profissional, afirmando que a frequência oscila por conta da variação na oferta de cursos, já que um mesmo curso não é oferecido em todos os anos letivos. No ano letivo de 2005/2006, essa rede atendeu a pouco mais de 5 mil alunos. Esclarece que não conseguiu dados para informar sobre o ensino profissional oferecido pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional ou das entidades a ele relacionadas (CE. Lisboa, 2008, p.74).

O ensino recorrente, destinado aos adultos, que ofertava o 2º e 3º ciclos e o secundário, atendeu, no ano letivo de 2005/2006, a 2.466 alunos em 11 escolas públicas. No ano de 2002, chegou a atender quase 6 mil alunos, o que mostra uma procura decrescente desde então.

Com o uso de mapas, gráficos e tabelas, o documento faz uma detalhada avaliação da rede atual (ano letivo de 2005/2006), com balanço da oferta e da procura até 2008, além de suas debilidades e carências por regiões da cidade e agrupamentos de escolas (CE. Lisboa, 2008, p.102-169). O programa de atuações prevê intervenções prioritárias com construção de 4EBIs (escolas de 1º ciclo com jardim) e 3 jardins de infância; qualificações e beneficiações em escolas do 1º ciclo e jardins por territórios educativos, sendo: 6 no centro, 6 no centro litoral, 16 no nordeste e 2 no sudoeste (CE. Lisboa, 2008, p.162-171).

As medidas complementares previstas referem-se à dotação de equipamentos informáticos, dinamização das atividades de apoio educativo, melhoria do apoio aos alunos com necessidades especiais, ampliação dos serviços de psicologia e dos programas de enriquecimento curricular e promoção de atividades lúdico-desportivas.

Aludindo à necessidade da colaboração do Ministério da Educação e das escolas, a Carta propõe medidas de combate ao insucesso, ao abandono e à saída antecipada dos adolescentes e jovens dos ensinos de 2º e 3º ciclos e do secundário, oferta de ensino

profissional diversificado e articulado com o mercado de trabalho, promoção de ensino de 2ª oportunidade com currículos alternativos, dentre outros. No campo da gestão escolar, recomenda: convergência dos planos pedagógicos das escolas com um projeto educativo integrador que envolva a comunidade educativa; promoção de práticas de auto e heteroavaliação de desempenho de forma regular e continuada; dinamização da participação dos docentes na vida das escolas; potencialização dos vínculos das escolas com as comunidades educativas e culturais, as empresas e à sociedade em geral (CE. Lisboa, 2008, p.172-174).

Para a monitorização da Carta Educativa, propõe mecanismos de recolha, organização e disseminação das informações por parte de todos os órgãos envolvidos; planos de ação que definam objetivos, entidades e recursos a serem mobilizados para operacionalizar as diretrizes e metas, assim como avaliação regular e periódica. Para tanto, indica que o setor de Educação da Câmara atue em estreita articulação com o Conselho Municipal de Educação – o “fórum adequado para apreciar e estabelecer os planos de acções e a avaliação de resultados” (CE. Lisboa, 2008, p.176-177).

Em dezembro de 2010, foi inaugurada uma nova escola com jardim e 1º ciclo no Parque das Nações, zona sul da capital. O presidente da Câmara informou, em seu discurso, que naquele ano já tinha inaugurado 6 jardins de infância e 5 escolas de 1º ciclo. Na inauguração dessa escola, a reportagem solicitou à ministra da educação que informasse quando teriam início as obras de ampliação que construiriam 20 salas de aula para ofertar o 2º e 3º ciclos do ensino básico. A parte da autarquia estava inaugurada; agora a responsabilidade era do governo central (PÚBLICO, Lisboa, 2010).

Em setembro de 2015, foi inaugurada a Escola Básica do Convento do Desagravo, na freguesia de Santa Maria Maior, no centro histórico de Lisboa, abrigando mais de 300 alunos de 5pequenos estabelecimentos. A matéria diz que essa unidade abrigará meninos de mais de 30 nacionalidades, numa demonstração da diversidade cultural e étnica da cidade de Lisboa (LISBOA, 21 set.2015). Outra reportagem do *Observador* trata dessa inauguração e informa sobre mais 3 unidades que serão inauguradas na mesma semana: a Escola Básica Sarah Afonso, Escola Básica de Lóiose o Jardim de Infância de Belém (OBSERVADOR, 21 set.2015).

A página virtual da Câmara Municipal de Lisboa destaca o programa *Escola Nova* que se refere à modernização do parque escolar público da cidade. São 111 intervenções programadas, entre construções, reformas e ampliações. Até o ano de 2015, 62 já haviam sido realizadas.

Nesse *site* consta a informação de que já foram inauguradas 9 escolas e estão sendo construídas mais 5 unidades. 12 estabelecimentos tiveram cozinha e refeitórios reformados ou instalados; 10 unidades ganharam novos e modernos espaços externos às salas de aula, a exemplo de áreas e equipamentos de recreio e atividades desportivas, e 14 estabelecimentos sofreram pequenas reformas. Consta previsto apenas uma intervenção numa escola básica integrada.

Informa também que a rede escolar de Lisboa é composta por 71 escolas que oferecem a pré-escola, 85 que ofertam o 1º ciclo básico, 30 unidades com o 2º ciclo e 44 com o 3º ciclo. São 28 agrupamentos com 22 escolas secundárias. A página oferece ainda informações mais detalhadas sobre a rede escolar da capital, com número de escolas por oferta de ensino das redes pública e privada; projetos socioeducativos e pedagógicos, apoios e auxílios aos alunos, organização e gestão escolar, dentre outras.

As tabelas abaixo mostram as matrículas e os estabelecimentos escolares públicos do país, da região metropolitana de Lisboa e do município de Lisboa, de 2004 a 2014:

Tabela 27: Matrículas– Portugal/Região Lisboa/Município de Lisboa (2004/2013)

Ano	Alunos				
	Portugal	Reg.Lisboa	% do País	Lisboa	% Centro
2004-2005	1.789.741	449.560	25,12%	<b>107.794</b>	23,98%
2005-2006	1.754.636	444.805	25,35%	<b>105.605</b>	23,74%
2006-2007	1.775.779	455.993	25,68%	<b>107.947</b>	23,67%
2007-2008	1.802.819	468.474	25,99%	<b>109.837</b>	23,45%
2008-2009	2.056.148	529.770	25,77%	<b>129.353</b>	24,42%
2009-2010	2.014.831	526.935	26,15%	<b>125.393</b>	23,80%
2010-2011	1.923.736	516.837	26,87%	<b>120.706</b>	23,35%
2011-2012	1.841.596	501.495	27,23%	<b>116.974</b>	23,33%
2012-2013	1.758.636	490.308	27,88%	<b>114.980</b>	23,45%
2013-2014	1.708.083	479.608	28,08%	<b>113.453</b>	23,66%

Elaborado pela Autora.

Fonte: DGEEC – Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência. Regiões em Números. 2013/2014, vol. III, Área Metropolitana de Lisboa. Lisboa, 2015.

Tabela 28: Lisboa – Alunos por Níveis de Ensino (2004/2013)

Ano	Alunos por Níveis de Ensino					
	Pré-Escolar	1º Ciclo	2º Ciclo	3º Ciclo	Secundário	Total
2004-2005	17.214	28.273	14.150	20.527	27.630	107.794
2005-2006	17.640	27.949	13.832	20.979	25.205	105.605
2006-2007	17.761	28.072	14.067	21.185	26.862	107.947
2007-2008	17.890	28.297	14.631	22.615	26.404	109.837
2008-2009	18.490	28.608	14.990	25.591	38.674	126.353

Ano	Alunos por Níveis de Ensino					Total
	Pré-Escolar	1º Ciclo	2º Ciclo	3º Ciclo	Secundário	
2009-2010	18.409	28.151	15.048	26.275	37.510	125.393
2010-2011	18.337	27.674	15.587	25.570	33.538	120.706
2011-2012	18.366	27.482	15.090	23.376	32.660	116.974
2012-2013	18.009	27.039	14.954	22.336	32.642	114.980
2013-2014	18.022	26.534	14.933	22.038	31.925	113.452

Elaborado pela Autora.

Fonte: DGEEC – Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência. Regiões em Números. 2013/2014, vol. III, Área Metropolitana de Lisboa. Lisboa, 2015.

Tabela 29: Estabelecimentos Escolares Públicos – Portugal/Região Lisboa/LISBOA (2004/2013)

Ano	Unidades Escolares				
	Portugal	Centro	% do País	<b>Lisboa</b>	% Centro
2004-2005	12.312	4.938	40,11%	<b>249</b>	5,04%
2005-2006	12.058	4.832	40,07%	<b>242</b>	5,01%
2006-2007	10.443	3.902	37,36%	<b>236</b>	6,05%
2007-2008	9.764	3.668	37,57%	<b>230</b>	6,27%
2008-2009	9.226	3.557	38,55%	<b>227</b>	6,38%
2009-2010	8.881	3.411	38,41%	<b>183</b>	5,36%
2010-2011	8.162	3.039	37,23%	<b>171</b>	5,63%
2011-2012	7.483	2.836	37,90%	<b>169</b>	5,96%
2012-2013	7.115	2.636	37,05%	<b>168</b>	6,37%
2013-2014	6.575	2.277	34,63%	<b>165</b>	7,25%

Elaborado pela Autora.

Fonte: DGEEC – Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência. Regiões em Números. 2013/2014, vol. III, Área Metropolitana de Lisboa. Lisboa, 2015.

#### 4.3.2 Cartas Educativas: uma análise comparativa

As Cartas Educativas expostas neste capítulo revelam mais aproximações que dissemelhanças, entretanto, por meio delas, é possível captar aspectos da identidade dos municípios aos quais se originam. Isso posto, passarei analisar a participação dos segmentos educativos na sua elaboração, além dos diagnósticos e das proposituras de reordenamento das redes escolares, assim como os resultados até então alcançados.

Na Carta Educativa de Borba não há qualquer indicativo de instituições ou segmentos sociais que tenham participado da sua elaboração, embora conste na introdução que se trata de uma proposta preliminar sujeita a consultas públicas. Entretanto, não foi encontrada qualquer notícia de que essas consultas tenham sido realizadas. O mesmo ocorreu com o documento de Portimão, que somente referencia as instituições e escolas que colaboraram prestando

informações. Já a Carta de Viseu, como registrei, teve seu texto final aprovado por meio de consulta pública envolvendo diversos segmentos educativos, inclusive sindicatos de professores e presidentes de juntas de freguesias.

A Carta do Porto contou com um espaço virtual para dar conhecimento público e coletar contributos para a elaboração que envolveu instituições de nível superior, gestores escolares, representantes de outros municípios da região metropolitana, associações de pais, sindicatos e o Conselho Municipal de Educação. Um artigo apresentado no colóquio da Afirse-Portugal detalha todo o processo de participação de diferentes segmentos sociais e educacionais na elaboração da carta do Porto (PRETO & MACHADO, 2016). Em Lisboa, três departamentos da Câmara Municipal respondem pela elaboração da Carta, não havendo qualquer referência a participação de outras entidades ou segmentos.

Quanto à monitoração, boa parte das cartas a que tivemos acesso, registra o processo e confere algum papel aos conselhos municipais de educação. Em Borba, o colegiado aparece como articulador de todo o processo; em Portimão está prevista a formação de uma equipe com as estruturas da Câmara, e o conselho somente figura na etapa de autoavaliação. Viseu não faz referência ao Conselho de Educação, propondo a constituição de uma comissão envolvendo a Câmara, a faculdade de educação e representantes da comunidade escolar, delegando ao vereador de educação o papel de responsável político e técnico pela monitoração. Entretanto, esse município criou um espaço virtual que possibilita a qualquer cidadão acompanhar, avaliar e sugerir. Para a monitoração da Carta de Lisboa, recomenda-se que seja criada uma estrutura organizativa sob o comando do Pelouro da Educação da Câmara, que funcione em estreita articulação com o Conselho Municipal de Educação.

É curioso constatar que algumas outras cartas educativas, a que tive acesso não fazem qualquer referência à participação de segmentos educacionais, nem na elaboração nem no monitoramento. O texto da Carta do município de Amares é um desses exemplos, em que sequer o Conselho Municipal de Educação é citado enquanto organismo integrante do processo de monitoramento (CE, Amares, 2006, p.122). Vale lembrar que o Decreto-Lei nº 7/2003 determina como uma das funções do Conselho Municipal de Educação acompanhar o processo de elaboração e atualização da Carta Educativa (artigo 4º, letra b).

Em alguns municípios, universidades ou faculdades assumiram a coordenação geral da elaboração das cartas em conjunto com técnicos das autarquias. É o caso de 14 municípios do distrito de Beja onde, mediante acordo assinado entre a Associação de Municípios do Distrito de Beja (AMDB), a Associação dos Municípios do Baixo Alentejo e Litoral (AMBAAL), a Escola Superior de Educação de Beja (ESEB) assumiu a tarefa. (CE, Alvito, 2006 p.8).

O cruzamento das propostas de reordenamentos das redes escolares constantes das cartas educativas estudadas com o que foi feito nos municípios em termos de fechamentos, reformas e construções de novas escolas, aponta alguns resultados interessantes. Os concelhos de Borba e Portimão parecem ter conseguido equacionar os problemas da oferta e demanda atual e prospectiva.

Borba, que experimenta uma redução constante no número de alunos, entre 2004 e 2013, declarou que sua rede era suficiente para atender a demanda. Na ocasião, uma unidade já havia sido fechada e outra recebeu uma grande reforma que a transformou numa escola básica integrada com jardim e 1º ciclo; não há reivindicação de escola secundária, posto que, em 2013, somente 16 alunos cursavam esse nível de ensino. Então, as 6 escolas públicas do município são suficientes para atender a demanda presente e futura.

A Carta de Portimão registra o crescimento no grupo etário de 0 a 14 anos e denuncia a precariedade dos seus edifícios escolares, assim como a existência de 52 turmas do 1º ciclo em horário duplo. Entretanto, os quadros estatísticos mostram que o número total de alunos do ensino básico e do ensino secundário começou a declinar a partir do ano de 2010. A continuar essa tendência, a construção da grande escola da Bemposta e do Centro Escolar do Pontal resolve os problemas, uma vez que essa última unidade passou a abrigar todas as crianças em horário normal – em tempo integral.

A Carta de Viseu registra que o município dispõe de muitas escolas de lugar único (no Brasil, as chamadas escolas isoladas, de apenas uma sala de aula), além de muitos jardins improvisados que, em ambos os casos não propiciam a oferta de tempo integral. Também destaca a dificuldade em planejar a rede por conta da opção dos pais em colocar os filhos em escolas próximas aos seus locais de trabalho (geralmente nas regiões centrais da cidade) e não nas suas comunidades.

Os números de Viseu revelam que, como Portimão, as matrículas começaram a cair depois do ano letivo de 2009/2010 (de 21.295 para 17.589 em 2013/2014). Desde então, excetuando-se o 3º ciclo e o secundário que registram grandes quedas, os demais níveis de ensino vêm diminuindo suas matrículas em pequenas doses. A constatação de que o município possuía um grande número de pequenas unidades está no comparativo entre as matrículas e a quantidade de prédios escolares: em 2004/2005, Viseu tinha 168 unidades escolares que atendiam a 18.659 alunos; em 2009 foram 21.295 estudantes abrigados em 134 prédios. Nesse interregno, foram fechadas, portanto, 34 escolas e, até o ano letivo de 2013/2014, Viseu perdeu um total de 56 estabelecimentos escolares.

Dentre as propostas da Carta relativas à novas construções, verifica-se que três das reivindicações foram atendidas: uma nova escola em Rio da Loba, outra em Ranhados e mais uma em Santo Estevão. Como foi visto, para o ano letivo de 2014/2015, o Ministério da Educação previu o encerramento de mais 6 estabelecimentos, dentre os 57 a serem fechados em todo o distrito. A falta de informações sobre a persistência das pequenas e inadequadas escolas e das classes de horários duplos, nos leva a concluir que o problema ainda não está resolvido em Viseu. Entretanto, sobre esse tema na educação portuguesa, voltarei a tratar no próximo capítulo.

Diante da diminuição populacional do município do Porto, o Relatório de Monitoração da Carta do Porto registra essa redução por grupos etários, destacando o grupo de 0 a 14 anos, relativo ao ensino básico, cuja queda ficou em quase 18% entre 2001 e 2011. Um dos reflexos disso foi a redução no número de unidades escolares públicas: de 104 unidades em 2007 para 91 em 2013.

Dos municípios estudados, chama a atenção à presença da rede privada no Porto, que ganha um estudo específico no relatório, como demonstrarei. Apesar de a rede pública abrigar mais alunos, o ensino privado tem um número de escolas igual ou superior ao número das instituições públicas. Na redução das matrículas, entre 2006 e 2012, as matrículas do ensino público caíram enquanto as do ensino privado aumentaram.

O relatório lista as intervenções realizadas pela autarquia no período entre a Carta (2007) e o ano de 2012, somando extinção de 5 escolas, reformas em 14 estabelecimentos, aumento do número de salas de aula em 11 unidades e construção de um centro escolar.

Conforme demonstrei, os dois reordenamentos ocorridos no Porto resultaram em dez agrupamentos capitaneados por escolas secundárias e cinco agrupamentos capitaneados por escolas de 2º e 3º ciclos. A perspectiva é que haja um novo reordenamento que, segundo o relatório, será feito em razão da nova organização administrativa do concelho que passará a ter menor número de freguesias (Lei nº 11-A/2013 e da Lei nº 22/2012).

Os quadros estatísticos do MEC/DGEEC revelam que o Porto atingiu o número máximo de alunos nos ensinos básicos e secundário no ano letivo de 2008/2009 quando somou 73.165 alunos, em relação a este ano o 3º ciclo e o 2º ciclos foram os níveis de ensino que perderam mais alunos (-43% no 3º ciclo e -11,5% no 2º ciclo), em 2013/2014. Os demais níveis, incluindo a pré-escola, também registram perda de matrículas: -15,5% no 1º ciclo; -7,7% na pré-escola; -6,4% no ensino secundário. Em 2013, o total de alunos do ensino básico e secundário do Porto foi de 59.732 (-18,3% em relação a 2008) atendidos por 81 unidades de

ensino. Em 2005 a rede possuía 111 escolas, em 2013 esse número caiu para 81 unidades, uma redução de -27%.

Segundo o relatório, os reordenamentos promovidos tiveram o mérito de acabar com escolas de menos de 21 alunos, uma meta antiga do Ministério da Educação. Não obstante, ainda há novos desafios a serem enfrentados: acabar com horários duplos no 1º ciclo básico (25 turmas ainda funcionavam em 2013) e resolver o problema de 3 escolas do 1º ciclo que funcionam com poucos alunos (entre 36 e 56 estudantes).

A Carta de Lisboa registra a perda de população do município e a envelhecida estrutura etária. De 1991 a 2001, Lisboa perdeu 14,9% dos seus habitantes e o percentual de jovens de 0 a 15 anos perfazia um total de apenas 11,6% do total. No ano letivo de 2005/2006, a rede escolar atendia a pouco mais de 100 mil alunos, do pré-escolar ao secundário, com um parque constituído por 394 estabelecimentos. Devido à queda populacional, todos os níveis de ensino perderam alunos, exceto a pré-escola que aumentou em 15% suas matrículas (CE. Lisboa, 2008, p. 34-36).

Se o Porto teve o número de matrículas da rede privada elevado nos últimos anos, Lisboa experimentou estabilidade nessa rede de ensino que abriga 42% do total de alunos, com 252 escolas em 2006. Vale ressaltar que, como o Porto, a rede pública de ensino de Lisboa também abriga estudantes de outros concelhos limítrofes.

O problema da desigualdade na ocupação dos estabelecimentos de ensino pré-escolar e do 1º ciclo básico se apresenta em Lisboa mais acentuadamente que no Porto: 13% das pré-escolas tinham taxa de ocupação acima de 100% e em 51 freguesias as escolas de 1º ciclo apresentavam uma ocupação inferior a 50%. Além disso, faltavam jardins de infância públicos em 25 freguesias e escolas do 2º e 3º ciclos em 36 freguesias da capital. A Carta de Lisboa registra a maior diminuição no número de alunos do 1º ciclo entre os municípios estudados: -43% entre 1981 e 1991; em 2001 essa perda somou 28,9% em relação a 1991. Mesmo assim, no ano letivo de 2007/2008, havia 11 escolas de 1º ciclo com turmas em regime duplo.

Para resolver esses e outros problemas, a Carta traça um programa de intervenções prioritárias: construção de 4 escolas básicas com jardim, 3 jardins de infância; requalificações e beneficiações em escolas do 1º ciclo e jardins, sendo 6 no centro, 6 no centro litoral, 16 no nordeste e 2 no sudoeste.

As reformas, ampliações e construções de escolas, assim como as extinções dos pequenos estabelecimentos promovidas pela Câmara Municipal de Lisboa e pelo Ministério da Educação, aliadas a redução do número de matrículas que ocorrem a cada ano letivo,

parecem ter contribuído sobremaneira para solucionar os problemas da educação escolar pública de Lisboa. Entretanto, uma reportagem do *Diário de Notícias*, datada de 25 de outubro de 2015, registra que a região de Lisboa e do Vale do Tejo ainda têm 9,3% e 6,9% de turmas em horário duplo. Isto significa que Lisboa ainda não garante o tempo integral (horário normal) para todos os seus alunos.

Cordeiro e Martins (2011/2012) fizeram um trabalho de investigação das Cartas Educativas de 14 municípios da região centro de Portugal, entre 2009 e 2011, onde observaram e analisaram diversos aspectos da sua elaboração e execução. Eles dizem que a necessidade de conhecimentos e habilidades técnico-científicas fez com que os municípios pesquisados recorressem a equipes técnicas, tanto externas quanto internas, com predomínio das equipes externas, especialmente formadas por profissionais de universidades e/ou de empresas especializadas. Nesse aspecto, somente a carta de Viseu indica a protocolização de convênio ou contrato com instituição externa à Câmara, à Escola Superior de Educação de Viseu – ESEV, do Instituto Superior Politécnico de Viseu – ISPV (CE.Viseu, 2006, p. 2). A elaboração da carta do Porto contou com a colaboração das instituições superiores, por meio de representantes; as demais não fazem referência sobre isso.

Quanto à concretização do reordenamento da rede escolar, Cordeiro e Martins (2011/2012) captaram três tendências. A *reorganização decretada*, como aquela cuja regulação local não afronta as orientações do ME e na qual não há muitas tensões entre o município e a comunidade educativa afetada; a *reorganização conciliada*, em que as soluções tenderam a harmonizar as diretrizes do governo central com as defendidas pelo município, num processo de perdas e ganhos que satisfaz ambos os lados; e a *reorganização comunitária*, na qual prevalecem às soluções que correspondem majoritariamente aos interesses dos atores locais envolvidos/interessados. No último tipo, as soluções para a reorganização da rede escolar, “resultam de tensões políticas vincadas entre o município e o Estado, em que a força e a influência política local procuram secundarizar ou mesmo contrariar a força político-normativa do poder central”(CORDEIRO; MARTINS, 2011/2012, p. 353).

Nesses aspectos, observamos que a carta de Borba é a mais tendente à “reorganização decretada”, uma vez que, além de explicitar que a organização do agrupamento de escolas se deu sem problemas, mostra-se parcimoniosa com contenção de recursos financeiros por parte do governo central. Na Carta de Viseu aparece a preocupação com a garantia de um projeto pedagógico comum e eficaz face à organização dos grandes agrupamentos escolares impostos

pelo Ministério da Educação. Entretanto, tanto neste quanto nos demais textos das Cartas, essas tendências são difíceis de identificar.

Castro e Rothes (2014, p.235) reconhecem que os municípios vêm tendo uma ação mais forte no desenvolvimento das políticas educativas locais, entretanto, elas ainda sofrem muita regulação do poder central “que nunca abdicou de exercer uma ação dominadora, centralizada e burocratizada”. Nesse sentido, a própria elaboração das Cartas Educativas por decreto-lei e com conteúdos pré-determinados pelo Ministério da Educação revelam a centralização e dominação do Estado; uma centralização que granjeia adesão pela contrapartida financeira que oferece aos municípios. Entretanto, como foi visto, alguns municípios não limitaram suas Cartas às prospecções de oferta-demanda, e os autarcas por vezes se rebelam contra as decisões do Ministério, como foi o caso de Viseu quando da divulgação da lista de escolas a serem encerradas.

Entre os pontos positivos, está a possibilidade, ainda que pequena, do município adaptar sua rede escolar às características territoriais, populacionais e educativas; o envolvimento dos principais atores locais na discussão da rede educativa; a oportunidade proporcionada ao município de aprofundar seu conhecimento sobre o território educativo; o aumento da capacidade para tomar decisões e de negociar com o poder central; a requalificação da rede através da construção de centros escolares; a mudança de paradigma da escola de 1º ciclo e o planejamento prospectivo que obrigou os municípios a ter uma visão de futuro (CORDEIRO; MARTINS 2011/2012, p.354).

Inegavelmente, o processo de elaboração das cartas significou um grande e decisivo momento de estudo e reflexão sobre a educação em todos os municípios, embora se observe que o envolvimento e a participação dos diversos segmentos tenham sido diferentes. Novamente Viseu e Porto se destacam pela abertura de canais de participação de todos os interessados na educação escolar do seu município.

Cordeiro e Martins (2011/2012) afirmam que a rede escolar pública alterou-se significativamente na última década, orientada por padrões de qualidade, modernização, eficácia e equidade, assentada em modelos de planejamento prospectivo e de gestão local. Assim, principalmente no que se refere à pré-escola e ao 1º ciclo, ela está menos dispersa, mais requalificada e modernizada. As Cartas Educativas instituídas pelo Decreto-Lei nº 7/2003 desempenharam um papel relevante nesse processo.

As informações que busquei e registrei neste capítulo sobre o percurso dos reordenamentos planejados nas cartas, confirmam a constatação desses autores, especialmente quanto à requalificação de escolas e construção de novos prédios escolares. Os cinco

municípios pesquisados ganharam novas e modernas escolas, com destaque para Portimão e Lisboa.

Para Castro e Rothes (2014, p.236), a Carta Educativa não se constitui num efetivo instrumento de gestão da política educacional, pois, é centrada apenas “na gestão do parque escolar e respectivos equipamentos e articulação das ofertas formativas, sempre definidas centralmente”. No caso dos municípios de Viseu, Porto e Lisboa, essa afirmação nos parece passível de contestação, uma vez que suas Cartas extrapolam o mero reordenamento das suas redes, indo ao encontro de intervenções locais na gestão pedagógica com fulcro na melhoria da qualidade do ensino e na inclusão social pela escola. Afinal, trata-se de municípios grandes, com economias importantes para o país e com comunidades diversificadas politicamente.

Um dos primeiros trabalhos sobre reordenamento de rede escolar num município português a que tive acesso é o de Silva (2003), que ilustra a aplicação dos dispositivos legais, com seu estudo sobre a educação no concelho de Paredes de Coura. Tal município pertence ao Distrito de Viana do Castelo, da região Norte e sub-região do Minho-Lima, com uma população de 9.198 habitantes (INE, 2011), divididos em 16 freguesias. Trata-se de mais um município português que vem perdendo população de forma contínua.

Nesta pesquisa, o autor se refere à Carta Educativa que reivindicava a construção de 2 escolas básicas integradas, mas que acabou acatando a sugestão dos órgãos centrais de formar um único agrupamento, abrangendo as 26 escolas do 1º ciclo do ensino básico e os 6 jardins de infância das 21 freguesias: um total de 452 crianças e 54 professores.

Em 2004, inaugurou-se a Escola Básica Integrada do município, que reuniu alunos de 25 pequenos estabelecimentos espalhados no território do município, alguns com menos de 10 alunos. A autarquia celebra essa escola como uma universidade, pois “os alunos terão acesso a toda uma série de atividades curriculares e extracurriculares até aqui completamente impensáveis nas pequenas escolinhas espalhadas pelo concelho” (PÚBLICO, 15 set.2004).

Para fazer frente às preocupações dos pais com o deslocamento das crianças, a Câmara garante transporte para todos os alunos em pequenos autocarros, a fim de diminuir o tempo das viagens. A reportagem alude às discordâncias e os protestos das famílias e de vereadores de oposição ao governo central (PÚBLICO, 15 set.2004). Outra reportagem do mesmo noticioso, de 26 de novembro de 2012, assinada por Mara Gonçalves, afirma que Paredes de Coura foi o primeiro concelho do país a encerrar todas as escolas primárias, concentrando os alunos numa única unidade; uma situação que ocorre em outras municipalidades e que granjeia protestos das populações.

Sobre aqueles que protestavam, a repórter entrevistou uma professora do 2º ciclo que subscreveu um abaixo-assinado de protesto quando do fechamento das pequenas escolas. Ela disse continuar defendendo que “a concentração excessiva cria um ambiente que não é muito propício, apesar de ser mais enriquecedor ao nível das atividades realizadas”. Dois alunos ouvidos disseram que acabaram se habituando ao novo espaço; um deles afirmou: “Na outra, o dia a dia era quase sempre a mesma coisa. Aqui, as aulas eram diferentes, os espaços e as atividades que fazíamos eram diferentes. Gostei de vir para cá”.

Depois de descrever os custos e o percurso dos autocarros que se deslocam pelas freguesias e que levam cerca de 40 minutos no transporte dos alunos, a matéria ouviu o autarca e a diretora do estabelecimento que se dizem satisfeitos com os resultados da agregação, pois, “hoje, os alunos são absolutamente iguais, têm todos as mesmas oportunidades e acesso às mesmas coisas” e ainda há uma considerável “melhoria da socialização, da partilha entre os professores e do aproveitamento escolar, pois as taxas de reprovação vem diminuindo, mantendo-se abaixo da média nacional desde 2007” (PÚBLICO, 26 nov.2012).

Por outro lado, a concentração das crianças no complexo escolar durante todo o dia, resulta no silenciamento das aldeias e distanciamento nas famílias. Essa parte da reportagem é tocante, senão vejamos:

nas aldeias, já não se ouvem os gritos e correrias das crianças durante os intervalos ou nas horas de entrada e de saída. “Isso perdeu-se e claro que não se vai recuperar nunca mais”, afirma Cecília Terleira. É o grande medo, que as crianças se afastem um bocadinho das suas tradições e se percam essas tradições nas aldeias”. Sinto pena porque a freguesia ganhava alguma vida. As avós vinham ver os meninos ao recreio, davam movimento”, defende Ermelinda Alves. “Mas é nostalgia. Em termos profissionais não tenho nada a dizer. Ainda acredito neste projecto. Se calhar são alunos de mais nesta escola, se calhar se fossem dois núcleos conseguia-se dar mais qualidade ao serviço. Mas não está mal de todo”. Conclui. (PÚBLICO, 26 nov.2012).

O outro trabalho académico refere-se ao reordenamento escolar do município de Braga, também da região norte de Portugal, publicado em 2013 (RODRIGUES; MACHADO, 2013, p.175-179) Braga é a terceira maior cidade portuguesa, perdendo para Lisboa e Porto, com 181.494 habitantes (INE, 2011). Braga é sede do distrito de Braga, sendo também capital da área metropolitana do Minho, possuindo 37 freguesias.

Ao contrário de Paredes de Coura, Braga é um município metropolitano, com uma significativa malha urbana, que congrega várias indústrias, algumas universidades e centros de pesquisa. Apresenta um crescimento populacional contínuo desde a década de 1930,

entretanto, a população jovem vem sofrendo decréscimos: em 1980, o número de crianças e jovens, entre de 0 a 14 anos, era 39.005; em 2001, caiu para 30.733 e, em 2011 ficou em 29.667 pessoas. O mesmo se deu com a população entre 15 e 14 anos, que caiu de 27.483 em 1991 para 22.098 em 2011 (INE, 2011).

Rodrigues e Machado (2013, p.180) informam que o processo de agrupamento teve início por livre associação das escolas, que agruparam escolas do 1º ciclo, quase sempre com jardins de infância. No ano letivo de 2000/2001, por indução da Diretoria Regional, ampliaram-se os agrupamentos, tanto verticais quanto horizontais, sendo o Agrupamento de Nogueira o que reunia o maior número de estabelecimentos, com 17 unidades (RODRIGUES; MACHADO, 2013, p. 182).

Segundo os pesquisadores, em 2003, por determinação do governo central, ocorreu o maior reordenamento que resultou em 13 agrupamentos que abrigavam entre 790 e 2.665 alunos, reduzindo-se o número de estabelecimentos escolares e de unidades de gestão administrativa. Em setembro de 2007, foi extinto o último agrupamento horizontal e, “das 27 unidades orgânicas existentes em 2002/2003, restaram 18” (RODRIGUES; MACHADO, 2013, p.184).

A Lei nº 85/2009 prolonga a escolaridade obrigatória até os 18 anos e a Resolução do Conselho de Ministros nº 44/2010 e a Portaria nº 1.181/2010 estabelecem novas regras para o reordenamento, determinando a extinção de agrupamentos horizontais e colocando, preferencialmente, as escolas secundárias como sede dos agrupamentos. Por força dessa legislação, o concelho de Braga passou a ter apenas uma escola não agrupada – o Conservatório de Música CalousteGukelmin, sete agrupamentos de escolas básicas e cinco agrupamentos de escolas básicas e secundárias.

Os depoimentos colhidos por Rodrigues e Machado (2013) dão conta de que os educadores de 1º ciclo e de pré-escola resolveram promover os agrupamentos do final dos anos 1990 porque “queriam aproveitar a oportunidade para serem tratados como os colegas do 2º e 3º ciclos do Ensino Básico ou do Secundário”. Também queriam livrar-se da tutela das delegações escolares, embora receassem a associação com escolas do 2º e 3º ciclos por vislumbrarem problemas de integração das diferentes identidades profissionais (RODRIGUES; MACHADO, 2013, p. 186).

Os autores mostram que os reordenamentos enfrentaram contra-argumentos da comunidade educativa: a dimensão excessiva dos agrupamentos propostos, a perda de dinamismo das unidades de pré-escola quando associadas a escolas do 1º ciclo, a falta de avaliação do trabalho das escolas a serem extintas, a interrupção dos projetos educativos em

desenvolvimento, os prejuízos das interrupções dos mandatos do pessoal dirigente e os objetivos meramente economicistas da medida.

Em 09 de junho de 2007, o *Público* anunciou a homologação por parte do Ministério da Educação da Carta Educativa de Braga, que previa fechar 7 escolas no ano letivo 2007/2008, mas com a previsão da construção de novos centros escolares para os próximos anos (PÚBLICO, 09 jun.2007). Não conseguimos acesso à Carta Educativa de Braga, pois o site da Câmara Municipal noticia que a mesma está em processo de revisão. Todavia, o reordenamento da rede escolar prossegue, e um documento do Ministério da Educação prevê o fechamento de 7 escolas no distrito de Braga para o ano letivo de 2014/2015, sendo 2 em Barcelos, 2 em Braga, uma em Fafe e 2 em Póvoa de Lanhoso (PORTUGAL, MEC, 2014, p.1).

Esses dois estudos e as informações registradas no capítulo sobre as Cartas Educativas mostram que o problema do reordenamento das redes escolares em Portugal é bastante complexo, pela tentativa de conciliar finalidades econômicas com melhoria da qualidade do ensino e com a inclusão educacional. Envolve, portanto, interesses diversos e, quase sempre, conflitantes. É o que tratarei no próximo capítulo quando farei comparativos com as estratégias de enfrentamento da redução de alunos nos ensinos básico e secundário de Portugal e na educação básica do Brasil.

## **5 COMPATIBILIZANDO OS REORDENAMENTOS DAS REDES ESCOLARES NO BRASIL E EM PORTUGAL**

### **5.1 ESTADO E GOVERNOS DO BRASIL E DE PORTUGAL**

A Constituição promulgada em 1988 estabelece a organização da República Federativa do Brasil, apresentando a estrutura e os princípios em que se fundamenta como um Estado Democrático de Direito. A organização político-administrativa da República compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que gozam de autonomia nos termos da Carta Magna. Essa organização adota a tripartição do poder nas áreas do Legislativo, do Executivo e do Judiciário, que é realizada nos níveis federal, estadual e municipal.

Em consonância com a Constituição Federal que lhes regula a autonomia, cada um dos 26 estados tem sua própria constituição, assim como os 5.570 municípios têm suas Leis Orgânicas. Do mesmo modo que o presidente da República, a população maior de 16 anos elege o presidente e, nos estados, os senadores e deputados federais e estaduais; nos municípios, o prefeito e vereadores. Todos são eleitos para um mandato de quatro anos, exceto os senadores que tem mandato de oito anos. A capital do país, Brasília, que acolhe o governo federal desde abril de 1960, é um distrito federal com governador eleito que acumula também a função de prefeito, uma vez que seu território não é dividido em municípios – situação semelhante à do território de Fernando de Noronha, administrado pelo Governo Federal. Atualmente, o Congresso Nacional, formado pelo Senado e pela Câmara de Deputados, conta com 81 senadores e 513 deputados federais. São 25 partidos políticos representados, constituindo as maiores bancadas os parlamentares do PT, PMDB e PSDB, respectivamente.

Nos estados, há o Poder Executivo representado pelo governador eleito, o Legislativo representado pelas assembleias compostas pelos deputados estaduais e o Judiciário, com os tribunais, havendo também os ministérios públicos estaduais, cuja função precípua é defender os direitos legais dos cidadãos. Nos municípios, há apenas o Poder Legislativo, unicameral, representado pela Câmara Municipal composta pelos vereadores, e o Executivo com prefeito, todos eleitos diretamente pela população.

De 1995 a 2002, o Brasil foi governado por Fernando Henrique Cardoso, eleito e reeleito numa coligação liderada pelo Partido da Social Democracia do Brasil (PSDB) e pelo Partido da Frente Liberal – PFL, esse último originário da antiga ARENA – Aliança

Renovadora Nacional, que deu sustentação à Ditadura Militar de 1964 a 1985. De 2003 a 2010, a Presidência da República foi ocupada por Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores – PT, em coligação com o Partido Liberal – PL e outros partidos menores de centro e de esquerda. O presidente Lula conseguiu eleger sua candidata, Dilma Rousseff – PT, que a partir de 2011 assumiu a Presidência da República, em coligação com o PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro e outras agremiações partidárias menores.

O Estado português, formalizado pela Constituição de 1976, é organizado em três níveis de poder político, juridicamente distintos e autônomos: o Estado Nacional, as regiões autônomas e o poder local, os municípios. Considerando suas identidades e características geográficas, econômicas, sociais e culturais, a Constituição conferiu às regiões autônomas da ilha da Madeira e do arquipélago dos Açores um conjunto de poderes que lhes permite contemplar interesses regionais através de atos próprios e participar das funções políticas e legislativas do Estado.

O presidente da República é eleito pela população para um mandato de cinco anos. Ele é o chefe de Estado e das Forças Armadas e lhe cabe nomear o primeiro-ministro e os representantes da República nas regiões autônomas. O governo é representado pelo primeiro-ministro, que tem funções políticas, legislativas e administrativas. Ele coordena a ação dos ministros, decide sobre os gastos públicos e as soluções para os problemas, propondo e promulgando leis. Há ainda o Conselho dos Ministros, com quem o primeiro-ministro discute e decide sobre os principais problemas.

Geralmente, esse mandatário é o líder do partido mais votado na Assembleia da República, que é o parlamento nacional, composto por todos os deputados eleitos para um mandato de quatro anos. Atualmente, a Assembleia conta com 230 deputados, eleitos em 22 círculos plurinominais em listas de partidos políticos, embora possam participar dessas listas cidadãos independentes.

A partir de alguns autores, Lindo (2013, p.32) caracteriza o sistema de governo de Portugal como semipresidencialista, destacando que a prática política ao longo dos últimos anos de democracia constitucional mostra que “quem governa é o governo e só ele”. O presidente da República não compartilha o exercício das funções governativas, entretanto, a experiência democrática tem demonstrado que os poderes do presidente e do primeiro ministro se intensificam ou enfraquecem conforme o jogo das forças políticas presentes na Assembleia da República.

O Poder Judiciário é composto pelo Tribunal Constitucional, que julga a conformidade das leis com a Constituição, o Supremo Tribunal de Justiça e os tribunais judiciais de primeira

e de segunda instância (de Comarca e de Relação). Também há o Supremo Tribunal Administrativo e o Tribunal de Contas.

O poder local é integrado pelos municípios, freguesias e associações de municípios. Os integrantes da Assembleia de Freguesia, da Assembleia Municipal e da Câmara são eleitos em pleitos locais. Nessas Assembleias e câmaras municipais estão representadas as forças locais, expressas por partidos, coligações ou grupos de cidadãos que obtiverem um número mínimo de votos. Os presidentes das Juntas de Freguesia e das Câmaras Municipais são os primeiros candidatos da lista que obtiver mais votos.

No regime totalitário, os municípios foram transformados em organismos de administração indireta do Estado, destituídos de autonomia e de recursos financeiros. A Constituição da República de 1976 restituiu o poder local, mas foi a Lei nº 159/1999 que reforçou a descentralização administrativa, conforme inscrito na Carta Europeia da Autonomia Local.

Essa Lei, que restitui e reforça o poder local, fundamenta-se também no princípio da racionalidade, estabelecendo no artigo 2º que “a descentralização administrativa assegura a concretização do princípio da subsidiariedade, devendo as atribuições e competências ser exercidas pelo nível de administração melhor colocado para prosseguir-las com racionalidade, eficácia e proximidade dos cidadãos”.

Um documento aprovado no XIV Congresso da Associação Nacional dos Municípios Portugueses, realizado em Funchal em 2004, diz que todos os municípios portugueses têm a mesma organização e as mesmas competências, entretanto, existem diferenças quanto à capacidade técnica e financeira. Por isso, o artigo 6º da Lei nº 159/99 estabeleceu que as novas competências devem ser transferidas para os municípios que “tenham condições objectivas para o seu exercício”. Essa transferência, portanto, deve ser realizada mediante contratos a serem celebrados entre os serviços da administração central que exercem a atividade em causa e os municípios interessados (ANMP. XIV Congresso, 2004, p.6).

O Partido Socialista – PS e o Partido Social Democrata – PSD dominam o panorama político português, dividindo as tarefas de governar e administrar a maioria das autarquias. Mas, o Partido Comunista Português – PCP e o Partido Popular – CDS-PP têm importância. O primeiro detém a presidência de algumas autarquias e grande influência no movimento sindical, e o segundo já governou o país em coligação com o PS e o PSD. O Bloco de Esquerda – BE e o Partido Ecologista Os Verdes – PEV têm assento no parlamento.

Entre 1995 e 2005, Portugal esteve governado por diferentes primeiros-ministros: António Manuel de Oliveira Guterres (1995/2002), José Manuel Durão Barroso (2002/2004) e

Pedro Miguel de Santana (2004/2005). De 2005 a 2011, José Sócrates Carvalho Pinto Souza (PS) foi primeiro-ministro, quando na presidência encontrava-se Aníbal António Cavaco Silva (PSD), eleito em 2006 e reeleito em 2011. A partir das eleições legislativas daquele ano, o cargo de primeiro-ministro passou a ser ocupado pelo companheiro de partido Pedro Manuel Mamede Passos Coelho (PSD), que governou até 2015. Neste ano de 2016, Marcelo Nuno Duarte Rebelo de Souza (PSD) foi eleito presidente da República, entretanto, o cargo de primeiro-ministro é exercido, desde novembro de 2015, pelo socialista António Luiz Santos da Costa (PS).

O sucinto quadro aqui exposto nos dá uma visão geral dos modelos de organização político-administrativa dos Estados Nacionais, com suas repartições internas de poder e competências, assim como as forças políticas assentes nas estruturas do comando central. Ambos os Estados se fundam na democracia representativa, mediante a participação do povo na escolha dos seus dirigentes e em instâncias oficiais de decisão coletiva, por meio de órgãos colegiados e/ou organizações da sociedade civil que pressionam os poderes constituídos na garantia de direitos. Tais direitos também são buscados pela população junto às instâncias judiciárias que mantêm nos dois Estados Nacionais certa autonomia e independência em relação aos sucessivos governos.

Esse quadro incide sobre as políticas educativas, incluindo o tema do reordenamento das redes públicas escolares que, como foi visto, apresentam diferenças de entendimento e procedimentos, muitas delas tributárias do modelo de Estado democrático que as duas nações praticam desde suas constituições promulgadas na segunda metade do século XX. Os próximos itens deste capítulo mostram outras implicações decorrentes desses modelos.

### 5.1.1 Governo Central e os Governos Locais: as competências na educação

Desde a Constituição de 1974, várias leis, decretos e despachos têm transferido competências do Estado para os Municípios. A Lei nº 1, de 06 de janeiro de 1979, aprovou o Fundo de Equilíbrio Financeiro – FEF, que conferiu às freguesias, aos municípios e às regiões a posse de patrimônio e finanças próprias, propiciando-lhes capacidade de gestão. Em 1984, o Decreto-Lei nº 299/84 regulamentou a transferência, para os municípios, das competências de organização, financiamento e controle de funcionamento dos transportes escolares. Nesse mesmo ano, outro Decreto-Lei (nº 399-A/84) regulamentou as competências dos municípios relativas à ação social escolar.

Após a Lei de Bases do Sistema Educativo, de 1986, que previa a descentralização e desconcentração das estruturas administrativas da educação, vários outros instrumentos legais prosseguiram ampliando as competências dos municípios em matéria educativa. Assim, tivemos lei que garantia a representação da ANMP no Conselho Nacional de Educação (Lei nº 31/87); representação das autarquias nos Conselhos de Gestão dos fundos de manutenção e conservação das escolas (Decreto-Lei nº 357/88); prerrogativa dos municípios em criar escolas profissionais (Decreto-Lei nº 26/89); inclusão das autarquias nos Conselhos de Escola (Decreto-Lei nº 172/91), responsabilidade dos municípios pela expansão da educação pré-escolar com construção, remodelação e equipamentos dos jardins de infância (Lei nº 5/97 e Decreto-Lei nº 147/97).

Em 1999, foram promulgadas novas leis sobre as finanças locais e sobre a ampliação das competências do poder local (Lei nº 159/99 e Lei nº 169/99). Em 2003, foram criados os Conselhos Municipais e as Cartas Educativas sob a responsabilidade das Câmaras Municipais (Decreto-Lei nº 7/2003); em 2005, as autarquias passaram a ter responsabilidades no programa de generalização do ensino de Inglês nos 3º e 4º anos do 1º ciclo do ensino básico (Despacho nº 14.753/2005). Em 2008, o Decreto-Lei nº 144 transferiu para os municípios atribuições e competências relativas ao pessoal não docente das escolas básicas e de ensino pré-escolar, ao componente de apoio à família, às atividades de enriquecimento curricular no 1º ciclo, à gestão do parque escolar no 2º e 3º ciclos do ensino básico, à ação social escolar nos 2º e 3º ciclos e ao transporte escolar do 3º ciclo.

Desse aparato legislativo, temos hoje que os municípios se responsabilizam subsidiariamente por tais empreendimentos: construção e manutenção dos equipamentos dos prédios escolares de todo o ensino básico; transportes escolares; alojamento aos alunos em alternativa ao transporte escolar; pagamento no todo ou em parte do apoio social aos alunos no âmbito da ação social; refeições escolares no pré-escolar e no 1º ciclo; implementação e acompanhamento das atividades de complemento à ação educativa. Também gerenciam e custeiam as atividades extracurriculares, pagando professores e adquirindo materiais escolares; contratam e gerenciam parte do pessoal não-docente das escolas, participam dos órgãos de gestão das escolas, elaboram as Cartas Educativas e criam e mantêm os conselhos municipais de educação. Os municípios portugueses só não têm intervenção nas escolas secundárias.

No Brasil, os estados e municípios têm a propriedade dos prédios escolares, muitos construídos ou reformados com o apoio de programas federais empreendidos há décadas pelos sucessivos governos. Estados e municípios contratam professores e funcionários que, depois

da Constituição de 1988, passaram a ser admitidos somente através de concursos públicos. Esses entes federados são responsáveis pela manutenção das suas redes de escolas e pelo desenvolvimento do currículo e de programas pedagógicos.

Em relação ao modelo português, pode-se dizer que estados e municípios são autônomos no gerenciamento das suas redes escolares, embora submetidos à legislação federal (Constituição da República, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/96, Lei nº 11.494/2007 que regulamenta o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, dentre outras) e dependentes de recursos federais, seja através da redistribuição promovida pelo FUNDEB, seja mediante a adesão a programas financiados pelo Ministério da Educação.

Por conta da organização político-administrativa e das competências no campo educativo atribuídas aos municípios, e aos estados, no caso brasileiro, as políticas ou procedimentos de reordenamento das redes escolares são diferentes do ponto de vista da competência legal em implementá-los: no Brasil, cada estado e cada município pode promover o reordenamento da sua rede escolar sem necessitar de aval do governo central; em Portugal a iniciativa é do Ministério da Educação que, somente após fechar inúmeras escolas, chamou as municipalidades para participar do processo, através das Cartas Educativas – estratégia da qual trataremos depois.

Como foi discutido, os estados brasileiros aprovaram dispositivos legais relativos à municipalização do ensino fundamental, recorrendo ao instituto do regime de colaboração previsto na Constituição brasileira (artigo 23, parágrafo único e inciso V). O federalismo cooperativo, instituído na Carta Magna, considera os entes federados iguais e autônomos, sugerindo, portanto, que acordos de cooperação e de colaboração devem ser resultados de propostas e adesões livres, horizontalmente construídas. A LDB nº 9.394/96 incorporou a ideia de regime de colaboração no cumprimento das competências educacionais da União, dos Estados e dos Municípios (artigos 5º, 8º, 9º, 10, 62 e 74).

O artigo 23 da Carta Constitucional prevê que uma lei complementar fixará as normas para o regime de colaboração entre os entes federados. Entretanto, passadas quase quatro décadas da Constituição e duas da LDB, o regime de colaboração não foi regulamentado, o que não impediu iniciativas concretas de cooperação e colaboração entre União, estados e municípios em diversas áreas da ação governamental.

Esse dispositivo também permite que municípios se juntem e se ajudem mutuamente, inclusive intermediados por instituições da sociedade civil. Municípios do chamado Corredor Carajás, do Maranhão, sob a orientação da Fundação Vale, se juntaram em 2009 para

promover cursos de formação para secretários de educação, técnicos e diretores de escolas, visando fortalecer o envolvimento das comunidades com as escolas na melhoria do ensino; intermediados pelo Instituto Votorantin, doze municípios do Recôncavo Baiano se uniram em 2008 para obter acesso a programas do MEC e realizar ações comuns na melhoria do ensino; iniciado em 2009. Atualmente, 48 municípios do noroeste de São Paulo desenvolvem ações conjuntas para a melhoria dos seus indicadores educacionais. Essas associações utilizam a metodologia PAR – Plano de Ações Articuladas como ferramenta de diagnóstico e planejamento da educação, captando recursos do MEC; ademais, têm apoio de instituições como Comunidade Educativa Cedap e Movimento Todos pela Educação. Esses são exemplos dos denominados Arranjos de Desenvolvimento da Educação – ADE, que fortalecem pequenos municípios com poucos recursos e baixa capacidade técnica, permitindo “racionalizar e potencializar recursos para melhorar a educação pública” (SANCHEZ,2015).

Em 2012, o Conselho Nacional de Educação reconheceu o ADE como instrumento de gestão pública no regime de colaboração previsto na Constituição e na LDB, por meio da Resolução CNE/CEB nº 1/2012, de 23 de janeiro. O artigo 2º o define como “uma forma de colaboração territorial basicamente horizontal, instituída entre entes federados, visando assegurar o direito à educação de qualidade e ao seu desenvolvimento territorial e geopolítico”. Considerando essas experiências pioneiras, esse mesmo artigo prevê a abertura do ADE à participação de instituições privadas e não governamentais, desde que não implique em transferência de recursos públicos para as mesmas (artigo 2º, § 1º).

Dentre os objetivos dos ADE, está o planejamento da rede física escolar e a cessão mútua de servidores (artigo3, inciso II), tal como vimos nos dispositivos legais da municipalização do ensino fundamental empreendida pelos estados nordestinos. De forma diferente, no entanto, nos ADE, as adesões são espontâneas, livres e entre iguais, “horizontalmente construídas”. Já nos processos de municipalização, tem-se a iniciativa dos governos estaduais, como entes federados mais poderosos política e economicamente e municípios que aderem entusiasmados com a promessa de ampliar e melhorar suas redes pela aquisição de prédios escolares com melhores infraestruturas e professores mais qualificados.

## 5.2 GOVERNO E SOCIEDADE NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA E PORTUGUESA

Brasil e Portugal contam com conselhos nacionais de educação, como organismos auxiliares aos ministérios da educação. Todos os estados brasileiros possuem conselhos estaduais de educação e, assim como Portugal, os municípios têm seus conselhos municipais.

Os conselhos estaduais e municipais se organizam em fóruns e uniões: o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação – FNCEE e a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – UNCME, que também tem suas representações estaduais.

O preâmbulo do Decreto-Lei nº 21/2015, de 3 de fevereiro, diz que o Conselho Nacional de Educação de Portugal, criado em 22 de abril de 1982, é um órgão independente de consulta e aconselhamento que funciona junto ao Ministério da Educação e Ciência, “contribuindo ativamente para a melhoria do sistema educativo nacional e para a preservação do superior interesse público na concessão e na implementação das reformas educativas que garantam a liberdade de aprender e ensinar”. Diz ainda que, decorridos três décadas de existência, precisa aperfeiçoar sua estrutura, suas competências, sua composição e seu regime de funcionamento, garantindo a representação contemporânea dos agentes ativos da sociedade civil, além de reforçar o caráter técnico-científico do CNE.

Quanto às novas representações, o documento afirma que a reformulação visa garantir a inclusão de representantes da área do ensino especial, das sociedades científicas, do desporto e das comunidades portuguesas no mundo e das comunidades de imigrantes. Agora, a nova legislação garante que as propostas e projetos que visem alterar a Lei de Bases do Sistema Educativo – LBSE tenham obrigatoriamente parecer prévio do CNE. A reforma também visa ajustar-se à nova fase da administração pública, no sentido de “a tornar eficiente e racional na utilização dos recursos públicos” e no “cumprimento dos objetivos de redução da despesa pública a que o país está vinculado” (PORTUGAL, 2015).

O artigo 4º trata da nova composição, em que o presidente do órgão é eleito pela Assembleia Nacional e conta com um representante de cada grupo parlamentar, seis elementos designados livremente pelo governo, um de cada região, incluindo as duas regiões autônomas da Madeira e dos Açores; dois representantes da ANMP, um representante do Conselho das Comunidades Portuguesas; dois dos estabelecimentos públicos do ensino superior e dois do ensino superior politécnico; dois das escolas públicas; dois das organizações sindicais e dois das organizações patronais; dois das associações de pais; dois das associações sindicais dos professores; três de associações de estudantes do ensino secundário e superior; um do Instituto de Avaliação Educativa; dois de associações pedagógicas e dois de fundações e associações culturais; dois do ensino particular e cooperativo; dois do Conselho Nacional de Juventude; um das organizações profissionais; seis de escolha do próprio CNE entre pessoas de reconhecido mérito pedagógico e científico; e mais treze representantes de diversas instituições culturais, científicas, profissionais e associativas, sendo um de cada, dentre elas, entidades ligadas à educação especial, às

mulheres e ao desporto. São mais de sessenta integrantes que deverão se reunir ordinariamente a cada três meses para discussões e deliberações que poderão ser tomadas com a maioria simples dos presentes.

A trajetória histórica do Conselho Nacional de Educação brasileiro remonta ao início do século XX, quando surgiu o Conselho Nacional de Ensino (1925) e, depois, o Conselho Nacional de Educação (1931). Em 1961, foram instituídos o Conselho Federal de Educação e os conselhos estaduais (Lei nº 4.024/61). Com a Lei nº 5.692/71, o Conselho Nacional e os estaduais foram mantidos e instituíram-se os conselhos municipais; todos mantidos na Constituição de 1988 e na LDB de 1996.

O CNE é um órgão colegiado do Ministério da Educação, reinstituído pela Lei nº 9.131/95 com finalidade de colaborar na formulação da política nacional de educação, exercendo funções normativas, deliberativas e de assessoria ao ministro da educação. Sua composição não reporta a quaisquer representações, pois os integrantes são de livre escolha e nomeação do Presidente da República. Entretanto, seguindo o artigo 8º dessa lei, ao menos a metade dos membros de cada câmara deverá ser resultado de consultas feitas a entidades da sociedade na área da educação, procurando também representar as regiões brasileiras e as diversas modalidades de ensino.

É um conselho formado por “notáveis” da área, quase sempre professores universitários, ex-reitores, secretários e ex-secretários de educação dos estados. São vinte e quatro membros, divididos entre as câmaras de educação básica e a câmara de ensino superior, sendo integrantes natos os secretários de educação básica e de educação superior do MEC. O presidente é eleito entre os pares.

A Câmara de Educação Básica compete analisar e emitir pareceres sobre procedimentos e resultados de processos de avaliação, deliberar sobre diretrizes curriculares e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação – PNE. A Câmara de Educação Superior teve suas atribuições alteradas em 2001, quando deixou de deliberar sobre autorização e reconhecimento de todos os cursos de graduação, manifestando-se somente quanto a cursos de Direito e a alguns da área da saúde. Os estatutos e regimentos de universidades e centros universitários permanecem sob sua apreciação, assim como o sistema de avaliação do ensino superior (BRASIL, MEC/CNE, 2016).

O CNE deve ainda se manifestar por iniciativa própria ou em resposta a questões que lhes sejam postas sobre quaisquer temas educacionais. Exemplos mais recentes dessas deliberações são as Diretrizes Curriculares para o Ensino Médio e a idade corte para a matrícula de crianças de seis anos no 1º ano do Ensino fundamental. Uma consulta que está

sendo analisada pelo CNE, neste momento, trata-se da admissibilidade de que organizações sociais sem fins lucrativos administrem escolas públicas no estado de Goiás (BRASIL, CNE, 2016).

No tema do reordenamento das redes escolares, o CNE brasileiro, por solicitação do MEC, pronunciou-se quanto à admissibilidade da nucleação de escolas rurais e outros aspectos relativos à reorganização da educação do campo, através da Resolução nº 2 de 28 de abril de 2008; o CNE português, instigado pelos conflitos provocados no próprio processo de reordenamento, emitiu a Recomendação nº 4/2011. A julgar por essas decisões, é interessante perceber que, apesar de ser mais aberto e democrático em sua composição, o CNE luso emite um documento de caráter opinativo, enquanto que o brasileiro expede um documento com força de lei aplicável em todo o território nacional.

O Conselho Estadual de Educação do Ceará, também sob a forma de resolução, teve protagonismo importante nos problemas decorrentes do reordenamento escolar naquele estado. Os conselhos municipais, apesar de implantados em grande parte dos municípios brasileiros, ainda apresentam fragilidades quanto à capacidade de normatização dos seus sistemas educativos; muitos são apenas cartoriais, com dificuldades de composição, de infraestrutura e de reconhecimento dos governos; outros tantos sofrem forte interferência política, funcionando quase sempre para referendar as decisões das secretarias de educação. Observe-se que, no caso do município de Sobral – CE, a normativa da nucleação de escolas veio da Câmara de Vereadores, sem a participação desse órgão. Não são incomuns repúdios e contestações de conselhos municipais ante o fechamento de escolas rurais pelas secretarias de educação, mesmo diante da lei federal que estabelece sua participação nesses procedimentos. É o caso, por exemplo, da União Estadual dos Conselhos Municipais de Educação do Espírito Santo – UNCME-ES (UNCME.ES, 28 dez.2014).

Os dirigentes da educação brasileira também se organizam em entidades. As mais representativas são o Conselho Nacional de Secretários de Educação – CONSED e a União Nacional dos Dirigentes de Educação – UNDIME. Fundado em 1986, o CONSED congrega os titulares das pastas estaduais, participando da formulação, implementação e avaliação das políticas nacionais de educação, coordenando os interesses comuns das secretarias, promovendo intercâmbios de informações e experiências e realizando conferências e outros eventos. A UNDIME, também criada em 1986, articula, mobiliza e integra os dirigentes municipais nos mesmos moldes do CONSED. Vasculhando os endereços eletrônicos dessas entidades, não encontramos referências ou posicionamentos em relação aos reordenamentos de rede escolar.

No nível da sociedade civil organizada, Portugal possui a Confederação Nacional das Associações de Pais e Encarregados da Educação – CONFAP, que agrega as organizações locais, tanto do ensino oficial quanto do particular e cooperativo, visando defender os interesses do movimento associativo dos pais na educação integral dos seus filhos por meio da participação na definição das políticas educacionais. Vasculhando o *site* da instituição e de jornais, vê-se que a Confederação posiciona-se e luta em diversas frentes: questiona as Bolsas de Contratação de Escola – BCE e rejeita os cortes no orçamento da educação; posiciona-se ainda em momentos de greve dos docentes, algumas vezes solicitando compreensão desses quando o movimento se choca com dias de prestação de exames pelos alunos; reivindica o fim da monodocência nos dois últimos anos do 1º ciclo; pede a passagem da creche para o sistema educativo, entre tantas outras bandeiras. Sobre o reordenamento da rede escolar com fechamento de escolas, em 2010 quando do anúncio do encerramento de 701 escolas do 1º ciclo, a entidade posicionou-se em favor das autarquias, alegando que o que se exige é o cumprimento dos critérios estabelecidos nos protocolos assinados entre as autarquias e o Governo, mas que, em caso de desacordos, deve sempre prevalecer a “palavra” das câmaras municipais (DIÁRIO DE NOTÍCIAS, 19ago.2010).

No Brasil, há associações de pais e mestres em alguns estados. Elas são vinculadas às escolas tanto públicas quanto privadas, tendo uma atuação mais significativa no Sudeste e no Sul do país junto aos problemas do estabelecimento aos quais são atreladas. Não há federações nem confederações, de modo que, nos problemas da educação, os pais se pronunciam mediante as associações comunitárias ou se juntam em comissões ou ainda isoladamente em protestos pontuais. Foi o que vimos no caso dos fechamentos de escolas no Nordeste do país.

As organizações dos professores nos dois países têm papel importante na defesa dos interesses do magistério, estando muito presentes nos processos de reordenamento das redes escolares, através de manifestações e protestos contra medidas dos governos, principalmente quanto aos fechamentos de escolas.

No Brasil, há sindicatos estaduais e municipais de professores públicos da educação básica, esses últimos presentes principalmente nas capitais e grandes cidades. A Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação – CNTE, antecedida pela Confederação dos Professores do Brasil – CPB, foi criada em 1990 e é integrada pelos sindicatos de professores e por sindicatos ou associações de funcionários não docentes. Consultando sua página virtual, não encontrei notícias ou posicionamento da entidade sobre o tema do reordenamento das

redes públicas escolares em curso no país, entretanto, pude observar que a rejeição aos fechamentos de turmas e de escolas passou a fazer parte da pauta das manifestações nacionais.

Os professores da educação básica do setor privado e docentes do magistério superior se organizam em sindicatos e associações próprios, seguindo a estrutura vertical de entidades estaduais e entidades nacionais.

A Federação Nacional dos Professores Portugueses – FENPROF congrega todos os professores e educadores da educação infantil, dos ensinos básico e secundário e do ensino superior públicos, privados e de estabelecimentos cooperativos, por meio dos sindicatos de professores organizados por regiões do país. A Federação Nacional da Educação, sucessora da Federação Nacional dos Sindicatos de Professores, foi criada em 1989, e agrega sindicatos de professores e dos demais trabalhadores em educação de todos os níveis. Há sindicato específico dos professores das instituições de ensino superior, mas essas duas entidades são as maiores organizações sindicais dos professores portugueses e, quase sempre estão juntas em audiências com o governo e em protestos e manifestações, embora entrem em rota de colisão em determinadas lutas e negociações. Encontramos discordância e disputas entre as duas entidades quanto aos acordos de contratos de trabalho dos professores com a Associação de Estabelecimentos de Ensino Particular – AEEP.

### 5.2.1 Reordenamentos das Redes: adesões, omissões e embates

No capítulo III, ao tratar dos reordenamentos das redes escolares no Nordeste brasileiro, demonstramos as reações das comunidades e das entidades sindicais aos fechamentos de escolas nos estados e em alguns municípios. No reordenamento português também não faltam notícias sobre as reações e protestos do movimento sindical, intelectuais e associações de pais e até dos municípios ao fechamento de escolas associado a outras medidas de racionalização no campo educacional. Como não discorri mais detalhadamente sobre esse tema no reordenamento português (capítulo IV), vamos enfatizá-lo neste item, procedendo às devidas aproximações com o caso brasileiro.

Há muitas reportagens sobre os conflitos provocados pelo fechamento de escolas no processo de reordenamento escolar português. Passarei a me reportar mais detidamente a três matérias que tratam dos conflitos provocados pelo fechamento de escolas em Portugal. A primeira, por ser mais antiga, data do ano de 2002, quando o MEC ainda não tinha instituído as Cartas Educativas como instrumentos de participação dos municípios no planejamento do reordenamento. A segunda e a terceira são de 2014, quando as Cartas Educativas já estavam

prontas e homologadas pelo MEC, e os processos de reordenamento em pleno desenvolvimento, com milhares de estabelecimentos fechados, outros agregados em agrupamentos e muitos novos prédios construídos. Ainda me servirei de mais dois documentos divulgados na imprensa: o Manifesto dos Professores Comunistas de Aveiro (2010) e a Carta Aberta ao Governo dos professores de Vila Real (2012).

Em 15 de maio de 2002, o *Público* divulgou a reação de pais, professores e funcionários ao reordenamento escolar anunciado pelo Ministério da Educação. (PÚBLICO, 21 mai.2002). Os professores e funcionários fecharam a Escola Secundária dos Anjos, em Lisboa, em protesto contra o anúncio. A maioria dos presidentes dos conselhos das escolas atingidas pela medida se disse em choque. Uma escola foi informada que teria que deixar de oferecer o 7º e o 10º anos e o ensino recorrente no turno noturno; outro estabelecimento foi comunicado que deixará de ter o 10º ano e o ensino recorrente e passaria a receber alunos do 5º ano. A diretora deste último disse não entender a medida, porque a sua escola é a mais equipada da zona geográfica, possuindo laboratórios e ginásio poliesportivo. Outra escola, que passaria a receber alunos do 5º ano, não foi surpreendida porque, no ano anterior, o MEC lhe tentou tirar a oferta de turmas e só não conseguiu pela mobilização de professores, funcionários e da associação de pais. Alunos e professores da Escola Dona Rainha Amélia serão transferidos para a Escola Ferreira Borges; a diretora desta última, apesar de saber da ideia de fusão, foi tomada de surpresa com a decisão do MEC. Isto se deu porque o prédio onde funciona a Escola Dona Rainha Amélia era alugado, embora a comunidade escolar preferisse que o governo comprasse e reformasse o prédio. A Escola Secundária dos Anjos, que tem 106 alunos, seria fechada, e seus estudantes, professores e funcionários seriam transferidos para a Escola Secundária D. Luísa de Gusmão.

No ano seguinte, em 2003, o Sindicato dos Professores da Zona Norte (um braço da FENPROF) defendia a proposta do MEC de fechar as escolas com menos de 10 alunos, inclusive argumentando contra a desertificação do campo, a garantia do sucesso educativo dos alunos e o combate às injustiças sociais. O sindicato ressalva, entretanto, que as transferências dos alunos para as escolas maiores devem ser bem planejadas, com medidas de apoio aos alunos nos estabelecimentos que irão recebê-los (CORREIO DA MANHÃ, 18 ago.2003).

Passados catorze anos da revolta de Lisboa, a Escola Secundária D. Luísa de Gusmão é parte do Agrupamento de Escolas Nuno Gonçalves, um estabelecimento de 2º e 3º ciclos que sedia o agrupamento, contrariando a maioria dos agrupamentos escolares portugueses onde uma escola secundária é a sede. O AE Nuno Gonçalves situa-se na zona centro-oriental

da Lisboa antiga, atendendo alunos de diversas freguesias, muitos oriundos de mais de 26 países.

Uma ampla reportagem do *Educare* foi publicada em 11 de julho de 2014 (OLIVEIRA, 2014), ocasião em que as Cartas Educativas dos municípios já estavam prontas e homologadas, algumas com relatórios de monitoramento e outras em processo de revisão. A matéria registra os conflitos e consensos entre autarquias e o MEC no fechamento de 311 escolas em 129 concelhos. O primeiro-ministro explica que 69 delas serão fechadas por sugestão das câmaras e as 74 restantes serão fechadas sem ouvi-las, porque elas não se pronunciaram, mas que as decisões são sempre fundamentadas no diálogo e respeitando os diversos contextos. Além disso, o governo justifica a medida pela oferta de uma escola moderna, com boas instalações e garantia de uma melhor qualidade de ensino.

Intelectuais ouvidos pela reportagem disseram entender a necessidade de redução dos gastos pelo Estado, mas ressaltam que as características das comunidades locais devem ser levadas em conta, pois apesar das evidências apontarem que a existência de recursos adequados, é importante considerar outros fatores que exercem maior impacto na aprendizagem – a exemplo de professores valorizados e motivados e da ligação mais estreita e colaborativa da escola com as comunidades. Dois professores pesquisadores de grandes universidades portuguesas criticam as motivações economicistas do governo, apontam os fechamentos de escolas como contributos à desertificação das freguesias rurais e sugerem que haja uma avaliação caso a caso com participação dos atores locais para perceber se o deslocamento das crianças traz mais-valia para a aprendizagem. Um dos pesquisadores, Fernando Ilídio Ferreira, com estudo referenciado nesta tese, não defende a manutenção de escolas desagregadas e sem condições estruturais, mas diz que o MEC tem fechado escolas com excelentes condições físicas e pedagógicas. Sobre os mega-agrupamentos, o estudioso sentencia:

A promoção do sucesso escolar passa pela conjugação de vários fatores, entre os quais a possibilidade de os alunos frequentarem uma escola com uma dimensão humana, com lugar para o domínio cognitivo do desenvolvimento, mas também para os afetos e as emoções, o que nem sempre acontece em mega escolas, onde as relações se tornam impessoais.(EDUCARE.PT, 11 jul.2014)

A ANMP defende que os deslocamentos não podem resultar em viagens demasiado longas e que se deve ter atenção a possibilidade de abandono escolar. A FENPROF acusa o governo de encerrar escolas sem negociar com várias autarquias e descumprimento de

compromissos assumidos com as câmaras municipais. A entidade cita exemplos de escolas fechadas pelo MEC sem qualquer aviso e o presidente da Câmara de Pombal informou que o governo somente discutiu os primeiros encerramentos e impôs os demais. A Comissão de Pais da EB1 de Samel, em Aveiro, vai entrar com medida cautelar com o argumento que as doze crianças da localidade não têm opções próximas. Outra medida cautelar é prometida pela Câmara de Guimarães, que está em processo de revisão da Carta Educativa e não foi informada do fechamento da EB1 de Gonça, cuja projeção de número de alunos ultrapassa o mínimo legal para o encerramento. A reportagem elenca várias freguesias e municípios nas diferentes regiões do país que estão em contenda com o MEC pelos fechamentos impostos. Algumas autarquias se dizem sem condições financeiras de arcar com os altos custos dos transportes escolares, a exemplo do presidente da Câmara de Vila Real, que informou empregar 800 mil euros/ano, contando apenas com 200 mil do MEC. A Câmara de Coimbra diz não ter recursos para bancar transportes de alimentação dos alunos com o fechamento de quatro escolas do 1º ciclo. A Câmara de Póvoa de Lanhoso vê contradições no reordenamento que fecha escolas e mantém outras nas mesmas condições (IONLINE, 15 nov.2013). Dos municípios estudados no 3º capítulo, Viseu também experimentou conflitos entre a autarquia e o Ministério por conta do fechamento de uma das escolas.

Por outro lado, o presidente da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa reconhece que a baixa da natalidade e o êxodo dos jovens têm diminuído o número de crianças em vários concelhos. O autarca diz que “o processo tem sido articulado entre o Governo e os municípios e a construção dos centros escolares tem sido um ‘salto de qualitativo’ em termos de infraestruturas de educação na região”. Nos concelhos de Espinho, Santa Maria da Feira, Cinfães e Vagos não houve problemas, uma vez que os fechamentos estavam previstos nas suas Cartas Educativas. A vereadora da Educação de Espinho disse à reportagem que “manter uma escola com dois ou cinco alunos é quase criminoso em termos pedagógicos”. Em Ovar, a autarquia acordou os fechamentos, mas lamenta que uma escola recém-reformada com todas as condições pedagógicas tenha sido fechada e os 100 alunos transferidos para o novo Centro Escolar na mesma freguesia (EDUCARE.PT, 11 jul.2014).

Observa-se nessa última notícia que os reordenamentos também resultam em desperdícios, notadamente quando os acordos político-eleitoreiros prevalecem sobre o interesse público. Em pronunciamento à Rádio e Televisão de Portugal (RTP, 12 set.2011) sobre o compromisso de Portugal com a Troika em reduzir as despesas públicas, o ex. primeiro-ministro Passos Coelho falou de “cortes por moralização” – ele poderia estar se referindo a este tipo de despesa.

A terceira reportagem apresenta um panorama da situação em diversas partes do país. Somente numa edição do *Jornal de Notícias*, de 16 de setembro de 2014, há três páginas que registram os protestos de pais, estudantes, professores e sindicatos em diversas partes do país, muitos deles com encaminhamentos judiciais: em Vila do Conde, crianças estavam tendo aulas numa quadra improvisada enquanto a antiga escola estava fechada; em Arouca as crianças teriam aulas no prédio da Junta da Freguesia de Tropeço; em Marco Canaveses, os pais fecharam uma escola cujas obras de reforma e ampliação não estavam concluídas; em Gondomar, os pais emitiram nota porque as aulas não foram iniciadas por atraso nas obras; em Penacova, os pais boicotaram o início das aulas porque as crianças não foram divididas em duas turmas; em Leiria foi feito um funeral de uma escola fechada pelo MEC; no Alentejo, houve protestos pelo fechamento de três escolas. Outra reportagem, no mesmo jornal, da conta de que sete sindicatos ameaçam entrar com ações judiciais por conta de irregularidades na lista de ordenação dos docentes divulgada pelo MEC relativa à Bolsa de Contratação de Escola (BCE), por meio da qual professores foram transferidos de cidades sem aviso prévio e outros perdem tempo de serviço no concurso de mobilidade (p.10-12).

O tema também passa por líderes e partidos políticos. O Partido Socialista acusa o governo (PSD) de preconceito contra a escola pública ao querer encerrar escolas sem respeitar os planejamentos das autarquias nas Cartas Educativas. Os professores do Partido Comunista Português – PCP de Aveiro repudiaram os reordenamentos feitos pelos dois partidos que, por meras razões economicistas, fecharam as escolas menores em prol de mega-agrupamentos, desrespeitam a autonomia pedagógica dos professores, juntam alunos de diferentes idades, lotam as salas de aula, oferecem transportes de qualidade duvidosa e de percursos longos, entre outros aspectos que prejudicam a qualidade do ensino e a democratização da escola pública (PCP. 19 jul.2010).

Uma Carta Aberta dos Professores de Vila Real ao governo denuncia o estado de insegurança e receios em que vivem as escolas pelas constantes alterações nas regras de funcionamento das escolas e no trabalho dos professores mediante a profusão de leis, decretos e despachos do MEC. Denunciam ainda que o governo desrespeita orientações do Conselho Nacional de Educação quanto a alterações na estrutura curricular, reduzindo a carga horária das disciplinas estruturantes; ignorando a participação dos professores; aumentando o número de alunos por turma e da carga horária dos professores; diminuindo o crédito horário dos diretores; reduzindo o quadro docente; provocando desemprego. Essa Carta ameaça não iniciar o ano letivo, caso o Ministério não reveja suas determinações (Carta Aberta ao

Primeiro Ministro do Governo de Portugal e ao Ministro da Educação e Ciência. Vila Real, 16 de Julho de 2012).

Muitos pontos dessa pauta de lutas e contestações são encontrados nas manifestações dos professores brasileiros, como vimos no terceiro capítulo. Entretanto, em Portugal, percebe-se um certo consenso em torno da necessidade do reordenamento da rede pública escolar face à queda da natalidade e à crise econômica porque passa o país. Notícias e notas dos sindicatos, da federação de pais, da associação de municípios e os posicionamentos de intelectuais e pesquisadores, assim como do próprio Conselho Nacional de Educação revelam divergências quanto aos procedimentos adotados pelo Ministério da Educação. Pelo que se conclui, os principais pontos dessas divergências são os fechamentos arbitrários do MEC e a constituição dos mega-agrupamentos.

No Brasil, o próprio reordenamento das redes escolares com o fechamento de escolas e a transferência de professores, funcionários e alunos da unidade encerrada para outra que é contestada pelo movimento docente, pelos pais e pelos estudantes. As razões dessas reações serão analisadas mais a diante.

Dos conteúdos das notícias publicadas na imprensa e dos documentos publicados pelo governo português, concluo que, diante das pressões, o MEC refaz suas listas de fechamentos e edita decretos e despachos com o objetivo de amainar os impactos dos reordenamentos, procurando cada vez mais cooptar e responsabilizar os municípios pelas medidas de contenção de despesas. No Brasil, é principalmente a intervenção dos ministérios públicos, a quem recorrem os movimentos organizados, que obriga os governos estaduais e municipais a redimensionarem seus reordenamentos, deixando de fechar ou adiando os encerramentos de escolas.

### 5.2.2 Reordenamento de Redes Públicas, Ensino Privado e Privatização

Face à redução de alunos no ensino básico e secundário e na educação básica das redes públicas de Portugal e do Brasil, os processos de reordenamento das redes escolares não podem ser pensados e planejados sem levar em conta as matrículas dos estabelecimentos privados.

No capítulo III, foi mostrado como o crescimento da rede privada nos estados nordestinos teve impactos nos reordenamentos das redes escolares. Foram levantados números por estado e relatei depoimentos de gestores que acusam o ensino privado de levar considerável fatia de alunos das redes públicas, notadamente nas capitais e grandes cidades.

No capítulo IV, as Cartas Educativas evidenciaram a necessidade de consideração dos números de matrículas e das localizações das escolas privadas no reordenamento dos municípios, especialmente no Porto e em Lisboa.

Até a Constituição de 1988, a rede privada de ensino no Brasil recebia subsídios públicos, através de bolsas de estudo, disputadas nas câmaras de vereadores e, principalmente, nas assembleias legislativas, com parlamentares que recebiam cotas para distribuição com seus eleitores e apadrinhados. Dessa maneira, se constituíram muitos “impérios” privados de ensino, com professores e servidores cedidos das redes públicas e até diretores-proprietários que, na condição de funcionários públicos, ganhavam seus salários dos municípios e/ou dos estados para administrarem suas próprias escolas.

A justificativa era a de que a quantidade de escolas públicas não era suficiente para o atendimento da população, notadamente nos ginásios (equivalentes à segunda fase do ensino fundamental) e colégios (ensino médio). Com a expansão da oferta pública dos anos 1970 e 1980 e as lutas do movimento sindical, dos partidos políticos de esquerda e de movimentos da sociedade civil, o financiamento público para as escolas privadas cessou. Somente as instituições filantrópicas sem fins lucrativos continuaram a receber aportes financeiros dos cofres públicos, através de convênios (merenda escolar, cessão de pessoal, dentre outros itens), contando suas matrículas para as redes públicas que lhes repassam os recursos. Mesmo assim há problemas, pois muitos questionam a natureza de tais instituições e a necessidade delas continuarem recebendo recursos estatais face à existência de oferta pública nas suas áreas geográficas de abrangência.

Os números absolutos e percentuais do ensino privado em relação ao ensino público no Brasil estão expostos na tabela abaixo:

Tabela 30: Brasil - Educação Básica Pública e Privada por Níveis (2001 – 2012)

Ano / Níveis de Ensino	2001			2012		
	Total	Privado	%	Total	Privado	%
Creche	1.093.347	410.661	37,56%	2.540.791	929.737	36,59%
Pré-escola	4.818.803	1.223.907	25,40%	4.754.721	1.175.647	24,73%
Ens. Fundamental 1	19.727.684	1.671.459	8,47%	16.016.030	2.482.066	15,50%
Ens. Fundamental 2	15.570.405	1.536.827	9,87%	13.686.468	1.788.866	13,07%
Ens. Médio	8.398.008	1.114.480	13,27%	8.376.852	1.066.163	12,73%
<b>TOTAL</b>	<b>49.608.247</b>	<b>5.957.334</b>	<b>12,01%</b>	<b>45.374.862</b>	<b>7.442.479</b>	<b>16,40%</b>

Elaborado pela Autora.

Vê-se que, nos níveis de ensino os quais o Estado demorou mais a atender, as matrículas do ensino privado são maiores: a creche com 36,59% e a pré-escola com 24,73%. O ensino fundamental1, relativo aos primeiros anos (do 1º ao 5º ano) vem em terceiro lugar com 15,50%. Note-se também que esses três níveis de ensino requerem menores investimentos, sendo comum, no Brasil, serem ofertados em pequenas escolas, edificadas em terrenos bastante reduzidos, sem áreas de circulação e recreação e outros espaços exigidos para um funcionamento adequado. A legislação brasileira não determina o tamanho mínimo de uma sala de aula, apenas estabelece a metragem por aluno, de modo que uma sala de aula de 3mX3m pode ser aprovada se a escola alegar que tem uma matrícula de apenas nove alunos (1m<sup>2</sup> por aluno).

Assim como no Brasil, a rede pública de educação de Portugal apresenta números de atendimento superiores à rede privada. Entretanto, nos últimos anos, o ensino privado experimentou um leve crescimento. Eis os números:

Tabela 31: Portugal - Ensino Não Superior Público e Privado por Níveis (2000/2001 – 2012/2013)

Ano / Níveis de Ensino	2000 / 2001			2012 / 2013		
	Total	Privado	%	Total	Privado	%
Pré-escola	235.650	118.384	50,24%	266.666	123.082	46,16%
Ensino Básico	1.223.151	123.250	10,08%	1.093.523	133.581	12,22%
Ensino Secundário	413.748	69.613	16,82%	398.447	83.433	20,94%
TOTAL	1.872.549	311.247	16,62%	1.758.636	340.096	19,34%

Elaborado pela Autora.

Do mesmo modo que no Brasil, o nível de ensino menos ofertado historicamente pelo Estado português é aquele em que a rede privada tem maior número de alunos em ambos os países – a educação infantil – sendo que o país luso somente oferta a pré-escola (4 e 5 anos prioritariamente, podendo atender a partir dos 3 anos). O quadro mostra que as matrículas da pré-escola privada somaram 46,16% do total em 2012/2013, ainda estando no patamar da divisão de esferas do início dos anos 2000. A região de Lisboa é onde as matrículas privadas têm maior percentual, com 62% e, no continente, a região do Alentejo com 37% apresenta o menor percentual de atendimento. De todas as regiões portuguesas, a região autônoma dos Açores é a que tem a menor matrícula privada, com 34% (DGEE. p.8).

Nos três níveis de ensino, observa-se que o setor privado cresceu nessa década. O ensino básico, que abarcava uma fatia de pouco mais de 10%, passou para pouco mais de

12%; e o secundário, que somava quase 17% aumentou para quase 21%. Nesse nível de ensino, o Algarve detém a menor fatia, com apenas 5% das matrículas.

Entretanto, em Portugal persiste o financiamento público do ensino privado, justificado pelo mesmo argumento que se utilizou no Brasil até o final dos anos de 1980: a ausência de oferta pública. No início da década de 1980, o Estado português emitiu o Decreto-Lei nº 553/80, que regulamentava a participação das verbas públicas no ensino privado, através de alguns tipos de contratos. Os mais praticados são os chamados *contratos de associação*, celebrados com escolas privadas situadas em zonas carentes de escolas públicas, onde o Estado garante o pagamento de um subsídio equivalente ao custo de um aluno na escola pública.

O Decreto-Lei nº 138-C/2010 definiu o enquadramento legal de financiamento das escolas privadas nesse tipo de contrato, estabelecendo subsídio por turma; já a Portaria nº 1324-A/2010 regulamentou esse Decreto, determinando a apresentação de um estudo de rede escolar com uma proposta de número de turmas para as escolas com contrato de associação que garanta a estabilidade da rede a partir do ano letivo de 2011/2012. O estudo *Reorganização da Rede do Ensino Particular e Cooperativo com Contrato de Associação* (CORDEIRO, 2011), encomendado pelo MEC à Universidade de Coimbra, responde a essa determinação. Retornarei a ele mais adiante.

Os outros tipos de financiamento público se dão através dos *contratos simples*, que preveem condições especiais de frequência às escolas privadas não abrangidas pelos contratos de associação; são destinados a estudantes de famílias com baixo rendimento *per capita*. Os *contratos de desenvolvimento*, instituídos em 1988, objetivam ampliar a frequência na pré-escola, onde o Estado subsidia as famílias em função do rendimento *per capita*. Há ainda os *contratos de patrocínio*, que estimulam e apoiam o ensino em áreas não atingidas pelo ensino oficial, pagando até 50% das despesas dessas escolas privadas. Por fim, há os *contratos de cooperação*, realizados a partir de 1999, especificamente destinados a financiar turmas de ensino especial (PÚBLICO, 09 ago.2013).

Em julho de 2013, o governo fez cortes nas verbas dos contratos de associação, num acordo com a Associação de Estabelecimentos de Ensino Particular e Cooperativo (AEEP). Eram 1.843 turmas em 83 escolas, em zonas geográficas sem cobertura pública. A AEEP faz sua publicidade, afirmando que, mesmo com cortes que já somavam 25% nos últimos anos, continuaria a prestar os serviços, possibilitando a estudantes menos aquinhoados um ensino de qualidade de forma gratuita. (GARRIDO, 2013).

Entretanto, parece que as coisas não funcionam exatamente assim. Em novembro daquele mesmo ano, a FENPROF anunciou que iria apresentar queixa no Ministério Público contra os contratos de associação, pois o Estado está pagando irregularmente as escolas privadas, a exemplo de Coimbra onde há dez colégios que recebem dinheiro, mesmo havendo oferta pública. A entidade quer parecer jurídico sobre o novo estatuto do ensino particular e cooperativo, porque entende que ele irá “abrir caminho para a privatização do ensino”, pois prevê apoio financeiro do Estado a alunos que queiram frequentar a escola privada, na lógica da liberdade de escolha dos estudantes e das famílias. Contra o novo estatuto, os cortes nos orçamentários e a desresponsabilização do Estado, os professores prometem fazer uma grande campanha pela valorização da escola pública em todo o país. (IOLINE, 15 nov.2013).

A denúncia sobre os colégios privados de Coimbra encontra fundamento no estudo referenciado anteriormente. A pesquisa abrangeu todas as 91 unidades de ensino com contratos, no ano de 2011/2012, nos respectivos concelhos, sub-regiões e regiões de abrangência relativas ao atendimento escolar (p.5). No que diz respeito à sobreposição da oferta pública e a rede de estabelecimentos com contratos de associação em Coimbra, o texto diz:

(...) o caso mais paradigmático da sobreposição entre a oferta pública e da rede de estabelecimentos com contratos de associação é a dos estabelecimentos de EPC do centro urbano do município de Coimbra que, ao não serem afectas a uma área de influência, interferem com estabelecimentos da rede pública, os quais, por sua vez, apresentam espaços disponíveis para integrar a totalidade dos alunos que presentemente frequentam o ensino particular”. (CORDEIRO, 2011, p. 393).

Não é apenas o município de Coimbra que terá contratos suspensos. O estudo traz uma dimensão prospectiva cruzando dados da oferta pública com queda no número de alunos pela baixa natalidade, concluindo pelo redimensionamento e/ou suspensão dos contratos dos colégios privados em vários municípios – de imediato, de curto prazo e de prazo um pouco mais estendido.

A revisão que se encontra em curso em torno desses contratos está provocando rebuliço nos meios políticos e educacionais de Portugal. A Assembleia da República está dividida; pais postam mensagens alegando o direito dos seus filhos estudarem nas escolas privadas, pois pagam impostos e devem ter a possibilidade de escolha; outros dizem que, se o Estado cortar o financiamento, essas escolas ficarão restritas aos mais ricos; diretores de escolas e agrupamentos alegam que as escolas de contrato de associação recebem mais

recursos do governo que as públicas; associações dos estabelecimentos particulares argumentam os empregos que produzem; associações de professores privados protestam contra o desemprego que terão. A imprensa portuguesa fervilha de notícias pró e contra os contratos de associação, enquanto o governo decide o que faz. É uma história longa que terá ainda muitos capítulos.

As estatísticas oficiais passaram a incorporar o “ensino privado dependente do Estado” muito recentemente, de modo que não há dados suficientes para os comparativos de redução ou crescimento ao longo do período estudado. Entretanto, um documento do CNE português mostra que as matrículas totais por meio desses contratos diminuíram de 100.284 matrículas em 2004/2005 para 83.336 em 2013/2014, uma redução de 16,9%. Os contratos de associação desceram de 55.012 para 45.633 (o maior dentre os tipos de contrato), secundados pelos contratos simples, que se reduziram de 26.301 para 22.130 matrículas. Nesse período, somente os contratos de desenvolvimento, relativos à educação infantil, registraram uma pequena elevação; de 7.171 para 7.390 (CNE, 2014, p. 41).

No ano letivo de 2012/2013, enquanto o ensino privado, independente do Estado, tinha uma matrícula total de 207.481 alunos, a rede privada, dependente somava 156.615 estudantes. Nessa rede privada dependente do Estado, a pré-escola concentra o maior número de alunos, com 80.556 matrículas, seguida pelo Ensino Básico com 53.181 e, por último o ensino secundário com 18.878 estudantes (DGEE, p.31). Na pré-escola, as regiões Norte e Lisboa lideram os números das matrículas dependentes do Estado e, nos ensino básico e secundário, a região Centro concentra um maior número de alunos.

No Brasil e em Portugal, a tendência à privatização do ensino e da educação não se encontra somente na ampliação da oferta do ensino privado, nem tão somente no financiamento público de matrículas em escolas privadas, mas dentro mesmo dos sistemas públicos de educação, mediante a recorrência dos serviços privados contratados diretamente pelo ente público ou pela via da terceirização. No que se refere à política de pessoal docente nos dois países, tal contexto já foi aqui discutido. Entretanto, alguns outros aspectos dessa política valem ser melhor explicitados.

Em Portugal, muitos itens que compõem a assistência ao aluno e apoio as famílias contam com a terceirização de serviços: a maioria das autarquias contrata empresas para o transporte de alunos e para a confecção e distribuição da alimentação escolar (ASE); autarquias, escolas, associações de pais ou outras instituições contratam pessoal (animadores), diretamente ou através de empresas, para cuidar das crianças antes ou depois do período diário de atividades educativas na pré-escola (AAAF) e no 1º ciclo (CAF). O mesmo

ocorre com as atividades de enriquecimento curricular (AEC), sendo que essas exigem pessoal mais qualificado, quase sempre professores.

Em algumas autarquias, os professores de AEC são contratados através de empresas acusadas de não cumprir as normas, como denunciam os professores do Porto. A Câmara contratou 150 professores por meio de uma empresa que reduziu os salários. Um professor de música informou que, no ano anterior, ganhava 1.200 euros e passou a receber apenas 700 euros; em dezembro, quando há apenas duas semanas de aulas, receberá cerca de 200 euros, sem direito ao subsídio de Natal.

Segundo o Sindicato, as Câmaras devem realizar as contratações diretamente com os professores, e não através de empresas, logo, o caso está sendo levado aos tribunais. O presidente da ANMP diz que o procedimento é legal, mas reconhece as injustiças cometidas e, por isso, defende que as AEC passem a fazer parte dos currículos. Os professores de Inglês e Música informaram que foram contratados pela empresa numa garagem de Matosinhos (Grande Porto). A Câmara Municipal do Porto não reconhece qualquer ilegalidade nos contratos e disse que paga 11 euros por aula, mais que o valor de referência do MEC – 10,58 euros. Há denúncias de grandes diferenças dos valores da hora-aula pagos pelas autarquias, o que, segundo o advogado dos professores, é uma violação à Constituição. A empresa se defende alegando que não é obrigada a celebrar contratos de trabalho, até porque há uma rotatividade muito grande entre os professores de AEC, justificando o pagamento por meio dos recibos verdes. (DIÁRIO DE NOTÍCIAS, 29 dez.2009).

Além disso, há casos em que os professores de AEC ficam mais de dois meses sem receber salários. Foi o que aconteceu nas escolas do agrupamento de Benfica, em Lisboa, onde professores de Inglês, Educação Física e Música paralisaram suas atividades em abril, porque não recebiam salários desde janeiro. A Federação das Associações de Pais e Encarregados de Educação do Concelho de Lisboa – FapLx, intermediária dos contratos, defende-se alegando que não pagou porque ainda não recebeu o dinheiro do Ministério (JORNAL DE NOTÍCIAS, 15 abr.2015).

Recentemente, por ocasião do pronunciamento do Presidente da ANMP sobre a ampliação da municipalização, com a extensão das competências das autarquias sobre todo o ensino básico, prevista para 2018, as entidades representativas dos professores manifestaram sua desaprovação. Um dos mais fortes argumentos contra a municipalização de todo o ensino básico é o clientelismo das câmaras municipais na contratação de bens e serviços para as escolas. Dizem que a maioria delas, “subcontratam professores por salários miseráveis utilizando o dinheiro disponibilizado pelo Ministério com empresas e associações locais que

resolveram favorecer” e que, em nome do desenvolvimento regional, “as câmaras vão agradar suas bases partidárias e autárquicas” (ESCOLA.PT, 13 abr.2016).

No Brasil, uma das primeiras ações do MEC para possibilitar a contratação temporária de professores por estados e municípios foi o *Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem*. Foi criado em 2005, com a da Medida Provisória nº 238, de 1º de janeiro de 2005, que se tornou a Lei nº 11.129, de 30 de junho 2005, amparado pelo CNE por meio do Parecer CNE/CEB nº 02 de 16 de março de 2005, que o caracterizou como projeto experimental e aporte financeiro do FNDE mediante a Resolução nº 22, de 06 de junho de 2005. Tal Resolução autorizou estados e municípios a realizarem processo seletivo para contratar temporariamente professores; onde a legislação local não permitisse a contratação direta, eles deveriam recorrer à intermediação de Organizações Não-Governamentais (ONGs), o que ocorreu na maioria dos casos. Os salários deveriam ser correspondentes à média dos professores efetivos para uma jornada de 30 horas semanais, com obrigatoriedade de disponibilidade aos sábados para atividades de formação continuada. Depois permitiu também a contratação de merendeiras e vigilantes. O Programa continua a acontecendo nesses moldes de contratação.

Entretanto, a situação mais precária de contratação de pessoal é a realizada pelo *Programa Mais Educação*. Como dissemos, o pessoal que executa as atividades complementares no contraturno (esporte, artes, cultura e reforço escolar) sequer possuem vínculo de prestação de serviços. São “voluntários” que recebem R\$ 60 por turma atendida, podendo chegar ao máximo de R\$ 300 ao mês, quase um terço do salário mínimo em vigor no país. Assinam termo de voluntariado e não tem qualquer direito trabalhista. Os diretores das escolas recrutam pessoal sem qualificação ou formação, especialmente nas áreas dos esportes e das artes, prestigiando seus apaniguados.

A intenção do Mais Educação é a mesma dos programas portugueses: fomentar o desenvolvimento local, dando oportunidade às pessoas das comunidades de repassarem seus saberes e fazeres aos alunos – o capoeira, o artesão, o contador de histórias, o integrante de um grupo teatral, o estudante universitário. O cuidado maior é na contratação do professor para o reforço escolar, situação na qual geralmente se prestigia o estudante universitário, notadamente alunos dos cursos de Pedagogia, Letras e Matemática. No mais, não é incomum encontrar “oficineiros” com escolaridade mais baixa que os alunos e sem nenhum trato pedagógico. Com pagamentos tão miseráveis – na verdade, consta nos documentos oficiais uma “ajuda de custo” para despesas de transporte e alimentação –, não é estranho que haja uma grande rotatividade desse pessoal nas escolas e até dificuldades em recrutá-lo.

### 5.3 ASSISTÊNCIA AO ALUNO E POLÍTICA DE PESSOAL NOS REORDENAMENTOS DE REDE

#### 5.3.1 Reordenamento das Redes e Políticas de Assistência ao Estudante

Por determinação da Constituição brasileira, um estado ou um município deve aplicar o mínimo de 25% das suas receitas na educação pública, construindo e mantendo sua rede de escolas e pagando seu quadro de pessoal. Os entes federados e suas escolas contam com verbas que são repassadas para o desenvolvimento de programas específicos, conforme explicitamos no primeiro capítulo.

No âmbito da assistência ao estudante, os principais programas são: *Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE* (1954), que custeia parte da alimentação escolar; *Brasil Carinhoso* (2012), que transfere recursos aos municípios a fim de ampliar as matrículas das crianças de 0 a 3 anos (creche) das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, garantindo o cuidado integral e a segurança alimentar e nutricional aos bebês; *Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE* (2004), que fornece ônibus, embarcações e outros veículos para o transporte de alunos entre a moradia e a escola, muito presente nas zonas rurais; *Programa Nacional de Biblioteca na Escola – PNBE* (1997), que fornece livros paradidáticos às bibliotecas escolares e o *Programa Nacional do Livro Didático – PNLD* (1926/1985), que fornece livros didáticos a todos os alunos do ensino fundamental e médio, inclusive para a educação de jovens e adultos. Por meio do PNLD – segundo maior programa dessa natureza no mundo – o Ministério da Educação compra os livros didáticos escolhidos pelos professores e os repassa diretamente às escolas.

Por meio desses programas, os alunos das escolas públicas brasileiras, independentemente da sua condição econômica, recebem gratuitamente alimentação escolar, livros didáticos e paradidáticos e transporte escolar, caso necessite. As prefeituras ou os governos estaduais são obrigados a garantir o transporte escolar para os alunos da zona rural quando estudam longe das suas residências, sendo comum se deslocarem para as áreas urbanas, onde a oferta da escolarização é maior.

Entretanto, vem sendo corriqueiro o transporte gratuito concedido pelas secretarias de educação estaduais ou municipais dos centros urbanos, no deslocamento de alunos transferidos para outras escolas enquanto as de origem estão sendo reformadas, ou quando não há oferta de determinado nível de ensino nas suas comunidades ou bairros. É o que acontece na Prefeitura de Salvador – BA, que concede transporte marítimo para alunos que

residem nas ilhas e estudam no continente (SALVADOR, 20 fev.2006); de Santos – SP, que garante transporte para deslocamento de alunos de uma comunidade para outra enquanto a escola está sendo reformada (SANTOS,2ago.2013); e de Aracaju – SE, onde alunos da rede estadual do ensino médio são transportados para escolas centrais e com vagas ociosas pela falta de oferta pública próxima às suas residências, ocorrendo o mesmo na rede municipal em relação ao ensino fundamental.

Muitas prefeituras disponibilizam gratuitamente uniforme escolar completo, incluindo sapatos e mochilas com *kits* escolares compostos por cadernos, lápis, canetas e demais materiais de uso didático. É o caso das prefeituras de Mossoró e Natal, no estado do Rio Grande do Norte; Lauro de Freitas e Maraú; na Bahia; Conceição e Sertãozinho, na Paraíba; e Aracaju, capital de Sergipe.

O programa federal *Bolsa Família* vem distribuindo benefícios pecuniários para cerca de 13 milhões de famílias, cuja renda mensal é inferior a 77 reais por pessoa (extrema pobreza), podendo atingir aqueles que têm até 154 reais *per capita* (pobreza). O programa vem beneficiando quase 50 milhões de brasileiros, boa parte deles crianças e adolescentes matriculados nas escolas públicas. Inegavelmente, como foi dito, esse programa tem contribuído para o ingresso e a permanência dos alunos na escola, uma vez que essa é condição básica para a continuidade do recebimento dos benefícios.

Como já foi discutido, as ações de assistência aos alunos e suas famílias em Portugal vêm sendo desenvolvidas pelas autarquias desde o final dos anos 1990. Desde então, vários instrumentos legais vieram regulamentar essas ofertas, sendo o último deles o Despacho nº 9265-B/2013 do MEC. A Ação Social Escolar (ASE) é de competência exclusiva dos municípios e se refere aos transportes escolares, à aquisição de livros e materiais didáticos e à alimentação escolar. As Atividades de Animação e Apoio à Família (AAAF) são destinadas a assegurar o acompanhamento das crianças da educação pré-escolar antes ou depois do período diário das atividades educativas ou nos recessos escolares; podem ocorrer nas escolas ou em outros espaços da comunidade e são implementadas preferencialmente pelos municípios com o acompanhamento e supervisão das escolas (artigo 3º). A Componente de Apoio à Família (CAF) refere-se basicamente às mesmas atividades da AAAF destinadas aos alunos do 1º ciclo e podem ser desenvolvidas pelas autarquias, associações de pais, instituições particulares de solidariedade social (IPSS) ou outras entidades mediante acordos com as escolas (artigo 5º). Esses dois programas são destinados aos alunos cujas famílias optem ou necessitem desses apoios.

As Atividades de Enriquecimento Curricular (AEC) são destinadas somente ao 1º ciclo básico, abrangendo o ensino da língua inglesa ou outras línguas estrangeiras e atividades de desporto, artes, ciências e tecnologias, com duração semanal de cinco a sete horas e meia. São gratuitas, mas facultativas para os alunos e suas famílias, e devem ser promovidas por escolas, autarquias, associações de pais ou IPSSs; podem ser desenvolvidas pelos professores das escolas, dentro da sua carga contratual de trabalho, ou por pessoal contratado (artigos 9º, 10º e 11º).

Para o desenvolvimento desses programas, as escolas e entidades promotoras contam com apoio financeiro do MEC, mediante contrato-programa que, no artigo 3º do Despacho nº9265-B/2013, estabeleceu para as AEC o valor máximo de 150 euros por aluno/ano.

A autarquia de Borba assegura o transporte a todos os alunos que necessitam através de viaturas próprias e de empresa contratada (CE. Borba, p.58). Já as viaturas de Portimão somente transportam os alunos da zona rural, embora também as disponibilize para as escolas realizarem visitas de estudo (CE, Portimão, p.119-122). A Carta do Porto somente faz referência à oferta de transporte para visitas escolares de crianças dos jardins e do 1º ciclo. Lisboa oferece transporte gratuito aos alunos do 1º ciclo que residam a mais de doze minutos a pé da escola e também para visitas de estudo (LISBOA, CE). Em Lisboa, a Ação Social Escolar estende-se a 35% das crianças que frequentavam os jardins de infância e a 38% das matriculadas no 1º ciclo nas escolas públicas do Ministério da Educação. A Carta mostra, por meio de gráficos, a distribuição desses alunos por áreas da cidade e por freguesias (CE. Lisboa, p.75-77).

Quanto às atividades de enriquecimento curricular, a autarquia do Porto desenvolve o *Programa Porto de Atividades*, que oferece natação com distribuição de materiais para os alunos do 1º ciclo, além de música, judô para alunos cegos, futebol, tênis, inglês, arte dramática, artes plásticas, matemática, informática, dentre outras atividades. Para tanto conta com algumas parcerias, dentre elas a rede McDonald's e a Federação de Tênis. As taxas de cobertura desse projeto junto aos alunos dos jardins e do 1º ciclo saíram de 59% em 2006/2007 para 83% em 2011/2012. (RMCE, Porto, p.75).

A Câmara do Porto contribui na ampliação do tempo escolar para os alunos, cujos responsáveis necessitem guardar seus filhos enquanto trabalham ou em horários/dias não letivos. Trata-se do *Programa das 8 às 8*, que almeja complementar as atividades de enriquecimento curricular em apoio às famílias dos alunos do 1º ciclo oferecendo atividades de animação socioeducativa entre as 8h ou 9h da manhã até as 18h ou 19h30min. Esse projeto

é realizado nos espaços escolares e conta com o apoio das Juntas de Freguesias e das associações de pais (RMCE, Porto, p.78).

As autarquias do Porto, de Portimão e de Lisboa desenvolvem alguns outros projetos de complemento pedagógico e cultural. No Relatório de Monitoramento da Carta Educativa do Porto, encontramos: *Crescer com Música* (para crianças dos jardins de infância e do 1º ciclo), *O Porto a Ler – Plano de Visitas de Interesse Lúdico e Pedagógico*; *Visitas aos Paços do Concelho*; *Concertos Promenade*; *Circo de Natal*; *Programa Porto de Futuro* (para adolescentes e jovens); *Eco-Escolas*; *Laboratório Aberto*; *Sea Life*; *Todos Somos Escola* (para a comunidade em geral); *Educação para os Valores*; *Educação Financeira*; *Atitudes e Sinais a Aprender para Viver* (educação para o trânsito); *Concurso Descobre Outra Cidade* (para adolescentes e jovens a fim de estimular o conhecimento de outras cidades portuguesas).

Em Portimão, são desenvolvidos os projetos: *Educação para a Cidadania*; *Quinta Pedagógica*; *Ambiente e Segredos da Natureza*; *Oficina Educação no Museu, Leitura, Memória e Cultura na Biblioteca*; *Leitura, Memória e Cultura na Casa Manuel Teixeira*. A autarquia de Viseu promove visitas escolares e patrocina projetos nas áreas da museologia, património, história, ciência e natureza.

Para fins de exemplificação, buscamos os regulamentos escolares de dois agrupamentos: o AE Alexandre Herculano, na cidade do Porto, e o AE da Bemposta, na cidade de Portimão. A pré-escola da primeira funciona das 8h30min às 15h30min, “sendo que a partir desta hora, o funcionamento é assegurado por pessoal da Câmara Municipal do Porto” (artigo 109º, item 1); o horário do pré-escolar da segunda é das 8h25min às 18h15min, sendo que a componente de Apoio à Família ocorre durante a hora do almoço e em prolongamento de horário, das 15h30min às 19h (artigo 26, item 1).

O 1º ciclo básico da Alexandre Herculano funciona das 9h às 12h30min e das 14h às 16h; “a partir desta hora, decorrem as atividades de enriquecimento curricular cujo horário é definido pela direção do agrupamento, em articulação com a Autarquia” (artigo 109º, item3). No regulamento desse agrupamento, encontramos as finalidades da Componente de Apoio à Família (CAF); “visa responder as necessidades de ocupação dos tempos livres das crianças e à indisponibilidade dos pais, por motivos laborais, de fazerem esse acompanhamento dos filhos” (artigo 26º, item 2). São atividades desenvolvidas “por animadores: a) atividades lúdicas; b) educação ambiental; c) atividades na biblioteca; d) atividades de tempos livres” (artigo 26º, item 4). Essas últimas (ATL) são ofertadas por associações de pais e nem sempre são gratuitas.

Nesse agrupamento, o 2º e 3º ciclos básicos e o secundário funcionam em um turno, sendo: “a) manhã, entre 8h15min e 13h25min; b) tarde, entre as 13h30min e as 18h30min; c) noite, entre as 19h e as 22h20min” (artigo 26, item 6). As refeições escolares para esses alunos são gratuitas, pagas parcialmente ou pagas totalmente conforme a condição econômica das famílias.

Em Portugal, os programas de apoio à educação escolar não são universais como no Brasil; as muitas famílias, mesmo beneficiárias de alguns deles, arcam com uma parte considerável dos custos da educação pública. O *Diário de Notícias* mostra, em reportagem do dia 14 de setembro de 2015, uma família atípica, de nove filhos, cujos pais são engenheiros e ambos trabalham. Pelos cálculos do governo, essa família terá que arcar com metade dos custos dos manuais escolares (livros) e com 100% dos custos com cadernos de exercícios e cadernos comuns, além dos demais materiais solicitados pela escola. Apenas com os livros, a família já desembolsou mais de 500 euros, mesmo contando com o aproveitamento dos manuais entre os irmãos e a busca de livros usados entre as pessoas próximas.

A imprensa portuguesa tem divulgado a intenção do governo em ampliar a *Escola a Tempo Integral* até o 9º ano, cobrindo todo o ensino básico. A medida entrará em vigor até o ano de 2019. A ideia é ocupar os estudantes com atividades extracurriculares, aproximando o horário dos alunos aos horários dos pais: das 8h30min até as 19h30min, como já acontece no 1º ciclo. A medida faz parte do programa de governo do Partido Socialista para a legislatura de 2016/2019 (DIÁRIO DE NOTÍCIAS, 10 fev.2016). A reportagem informa que a ampliação dos horários do 1º ciclo custou ao país um investimento de 100 milhões de euros e que professores, diretores, pais e especialistas aplaudem a medida, mas alertam para a necessidade de garantir uma ocupação do tempo com qualidade. Diante da proposta de que os pais dos alunos venham a colaborar financeiramente, a Confederação Nacional das Associações de Pais (CONFAP) rejeita a contrapartida dos pais, alegando que essa ampliação deve ser gratuita, pois não deve ser como no 1º ciclo, em que as famílias assumem parte dos custos.

Professores e especialistas ouvidos pela reportagem alegam que as escolas não devem dar mais do mesmo, isto é, mais disciplinas curriculares, mas sim oferecer artes, desporto, música, etc. Outros defendem que os alunos não precisam de mais horas em formato de aulas, pois “é preciso educação a tempo inteiro, mas não é preciso escola a tempo inteiro” (DIÁRIO DE NOTÍCIAS, 10 fev.2016).

Nessa perspectiva, muito mais de atendimento às necessidades sociais que educacionais, a escola integral é também um dos objetivos da educação brasileira. Segundo o

*Observatório do PNE*, 42% das escolas públicas brasileiras funcionavam em tempo integral no ano de 2014. A região nordeste estava com 38,5% e seus estados apresentaram os seguintes percentuais: Alagoas (46%); Bahia (34,4%); Ceará (55,8%); Maranhão (26%); Paraíba (49%); Pernambuco (48,4%); Piauí (26,5%); Rio Grande do Norte (48,2%) e Sergipe (34,8%). Entretanto, todas essas escolas juntas propiciaram um atendimento integral a 4,4 milhões em 2014, menos de 10% das matrículas da educação básica.

O debate em torno da escola integral no Brasil também é intenso, especialmente em torno do programa *Mais Educação*. Uma pesquisa do Banco Mundial, em parceria com a Fundação Itaú Social, com levantamento em escolas, concluiu que o programa não alterou os índices de evasão escolar, nem os resultados no IDEB de Português e, em alguns casos, registra queda nas avaliações de Matemática.

Outra pesquisa feita pela Fundação Joaquim Nabuco com 1.628 escolas em 861 municípios espalhados por todas as regiões brasileiras aponta o funcionamento inadequado do Programa em 15 estados, devido a vários fatores: atraso no repasse das verbas, ausência de espaços adequados, falta de monitores qualificados, desinteresse dos alunos e desaprovação das direções de escolas (O GLOBO, 21 dez. 2015). O segundo estudo conclui que, apesar dos problemas, o programa é positivo, pois dá às crianças pobres oportunidades que somente as ricas têm.

Essas pesquisas levaram o ministro da educação a pronunciar-se em favor de um redimensionamento do Programa a fim de centrá-lo no reforço escolar em Língua Portuguesa e Matemática, o que provocou reações contrárias de especialistas. A socióloga Cibele Rodrigues, coordenadora da segunda pesquisa, argumentou que

aumentar notas não deve ser o objetivo maior da educação integral, sobretudo porque estamos falando de crianças em situação de pobreza, com autoestima baixa, problemas nutricionais. Se você evita a evasão, tornando a escola agradável, já tem um caminho para o estudante começar a se desenvolver. (RODRIGUES, 21 dez. 2015).

A julgar pelos posicionamentos retratados, temos que o programa de Escola a Tempo Inteiro do 1º ciclo básico de Portugal parece não sofrer de falta de estrutura e de pessoal para o seu desenvolvimento, uma vez que as críticas e receios se referem à perspectiva da sua extensão para o todo o ciclo básico, embora ainda haja um número residual de crianças não atendidas. No Brasil, a extensão do tempo escolar está pulverizada entre a educação infantil, as duas fases do ensino fundamental e o ensino médio, com uma cobertura ainda incipiente face ao total de matrículas da educação básica. Mesmo assim, já estamos em 2016 muito

próximos à meta para 2024 em relação ao percentual de escolas (50%) e a caminho dos 25% de alunos que pretendemos alcançar na próxima década (PNE. 2014/2024, p.59-60).

Diferente do país luso, o Brasil não tem um foco num determinado nível ou fase da educação básica, mas temos em comum os procedimentos de contratação de pessoal e serviços para os tempos complementares – oficinheiros e monitores que recebem ajuda de custo na condição de voluntários, no Brasil (FNDE.Res. 14), e pessoal contratado temporariamente ou prestadores de serviço.

No reordenamento de rede escolar pública no Brasil, a implantação do tempo integral aparece preenchendo as salas de aula e demais espaços ociosos pela redução das matrículas, mesmo que os prédios não apresentem condições adequadas para recebê-lo, como será visto a seguir.

### 5.3.2 Reordenamentos de Redes e Políticas de Pessoal

Por força da determinação constitucional, a partir de 1988, os professores públicos brasileiros ingressam nas redes mediante concurso público. Não obstante, tem sido comum, nos últimos anos, a contratação temporária para substituição de licenças médicas, licença-prêmio e outros afastamentos legais, havendo casos em que estados e prefeituras contratam professores pela ausência nos quadros (aposentadorias, mortes), cujos concursos ainda estão sendo planejados.

Essas contratações têm sido motivos de ações civis públicas que os ministérios públicos impetram contra governantes, a pedido de sindicatos e/ou por pressão de candidatos aprovados em concursos e não convocados. Cotejando o Censo Escolar de 2012, vamos encontrar que, em todo o país, os contratos temporários nas redes públicas representam 18% do total de professores, sendo 22% nas redes estaduais e 17,2% nas redes municipais.

A Constituição admite a acumulação de dois empregos públicos somente para os profissionais da saúde e para os professores. Quando promulgada, a Carta Magna proibiu a acumulação de cargos públicos para diversas categorias profissionais que já a praticavam.

Desse modo, desde que não tenha feito concurso pelo regime de dedicação exclusiva ou tenha optado por ele durante a carreira (quando se tem apenas um emprego público em horário integral), o professor brasileiro pode acumular dois empregos, sendo mais comum ser servidor da rede estadual e da rede municipal, com quarenta horas semanais em uma e vinte e cinco a trinta horas semanais em outra.

Os professores públicos brasileiros regentes de turmas reivindicam um contrato de quarenta horas ou mesmo trinta horas em sala de aula, o que já é realidade na maioria das redes públicas estaduais e municipais. Dessa forma, uma boa parcela dos docentes trabalha nesse regime, ministrando aulas numa escola estadual num turno e, no outro turno, numa escola municipal. Há redes, como no caso de Sergipe, onde os professores acumulam oitenta horas de contrato, sendo quarenta no estado e quarenta no município, uma vez que as chamadas *horas de coordenação* para planejamento, correção e estudos podem ser realizadas em casa. Em Sergipe, o professor público pode ainda ter dois contratos de trabalho numa mesma esfera com quarenta horas cada um, como acontece na rede estadual e na rede municipal de Aracaju.

O acúmulo de dois vínculos empregatícios do professor brasileiro também é frequentemente encontrado na conciliação entre a rede pública e a rede privada de ensino, havendo casos em que o docente acumula até três vínculos, sendo dois públicos e um privado ou um público e dois privados.

O professor da educação infantil e dos primeiros anos do ensino fundamental (em Portugal, o 1º ciclo básico) é regente de uma única turma, ministrando todos os componentes curriculares, excetuando-se, em alguns casos, o Ensino Religioso (facultativo para os alunos) e a Educação Física (de caráter obrigatório). Esse professor cumpre jornadas de 20 a 25 horas semanais, num único turno. Já os demais docentes que ministram aulas por disciplinas, do 6º ao 9º ano e do ensino médio, podem ter carga horária pulverizada durante a semana, de modo que suas 25 ou 30 horas-aulas numa mesma escola ou em escolas diferentes podem estar distribuídas entre os turnos matutino, vespertino e noturno. Este é normalmente o caso dos professores das disciplinas que tem apenas uma hora-aula por semana em cada turma: Ensino Religioso, Artes, Filosofia, Sociologia.

Quanto ao pessoal de escola (limpeza, vigilância, portaria, cozinha, etc.), em muitas redes públicas funcionários tornados efetivos pela Constituição de 1988, o processo de terceirização desses serviços é hoje uma realidade em diversas prefeituras e estados brasileiros. Santos e Camargos (2012, p.365-377) informam que Brasília extinguiu os concursos públicos para essas áreas em 2009, enquanto que o estado do Mato Grosso do Sul conseguiu em lei estadual (Lei nº 1.165/2012), mantê-los na categoria de funcionários estatutários de escola admitidos através de concurso público e com planos de carreira.

No início dos anos 2000, o MEC anunciou seu comprometimento com a qualificação dos funcionários de escola mediante políticas de formação inicial e continuada (BRASIL, MEC, SEB, 2004). A partir de 2004, o órgão colocou a disposição de estados e municípios

recursos para capacitar merendeiras, vigias, porteiros, secretários, auxiliares administrativos etc. Em 2005, uma Resolução do Conselho Nacional de Educação (Resolução CNE/CEB nº 5, de 22 de novembro de 2005) incluiu a área denominada Serviços de Apoio Escolar no leque de cursos técnicos do ensino médio, com parte dos currículos voltada à formação pedagógica.

Desde antes desse documento do Ministério da Educação, inclusive da criação do programa *Pró-Funcionário* (2005), destinado à formação inicial e continuada dos funcionários, prefeituras e estados realizam contratações temporárias de servidores. Nos últimos anos, elas vêm sendo feitas por meio de processos seletivos simplificados divulgados na internet. Alguns exemplos mais recentes são relativos às Prefeituras de Vargem Grande MT (2016); de Marília-SP (2016); de Contagem-MG (2015); e do Governo de Alagoas (2015).

Os professores portugueses são admitidos por meio de concurso público promovidos pelo governo central, realizados do Ministério da Educação. Os concursos possibilitam a admissão no magistério público, a passagem de contratado para efetivo, a permanência dos contratos, a mudança de escola, de agrupamento e de região e até de disciplina a ministrar. No concurso de 2013, por exemplo, concorreram os professores já em exercício e candidatos em geral, sendo que para admissão foram 618 vagas.

No país luso, o professor público dos ensinos básico e secundário não pode ter dois contratos de trabalho de função de magistério, nem mesmo em conciliação com a rede privada; seja ele contratado ou efetivo. Tem-se assim o magistério como uma função de dedicação exclusiva a um único posto de trabalho, excetuando-se o ensino técnico-profissional, majoritariamente privado em Portugal, no qual podem ser contratados “formadores” para as disciplinas técnicas, tecnológicas, artística e prática, a tempo parcial ou a título de prestação de serviço.

A carga horária de trabalho é de 35 horas semanais, sendo obrigatórias 25 horas em regência de classe (componente letiva) para a pré-escola e o 1º ciclo, 22 horas para o 2º e 3º ciclos e 20 a 23 horas semanais para o ensino especial e secundário (artigo 76 do Estatuto da Carreira Docente – Decreto-Lei nº 139-A/1990). Os professores dos 2º e 3º ciclos e do secundário, ao atingirem 40 anos de idade e 10 anos de serviço, têm direito à redução de 2 horas semanais da componente letiva, o que vai progredindo com a idade e o tempo, até o máximo de 8 horas semanais (55 anos e 21 de serviço docente) (artigo 79).

A partir dos contratos de autonomia de parte das escolas portuguesas, o governo criou as *Bolsas de Contratação de Escola* (BCE): concursos autônomos realizados pelos estabelecimentos, sob a orientação do Ministério da Educação. Em 2005, foram 7.573 concursos da BCE para os estabelecimentos dos TEIP (Territórios Educativos de Intervenção

Prioritária). Os procedimentos foram feitos por cada uma das 303 escolas que apresentam contrato de autonomia. Por esse tipo de certame, cada candidato pode concorrer a cada um dos concursos e a todos os lugares disponíveis.

Trata-se de uma etapa da colocação dos professores, após a divulgação das listas definitivas dos professores colocados nos concursos de mobilidade interna e dos candidatos admitidos em contratação inicial. Assim, no concurso de 2013, 13.130 docentes da carreira entraram no concurso de mobilidade interna, sendo colocados 11.936 docentes; para contratação inicial, 2.833 professores foram colocados em vagas consideradas transitórias. Dos 1.434 candidatos à renovação de contrato, 949 conseguiram renovação. Desses processos, o MEC mantém listas reservas para substituição de professores em licença maternidade, por doença e outras situações. (EDUCARE, 02 set.2015).

A FENPROF denuncia esses concursos, a exemplo do que fez em 2013, quando questionou a prova de acesso à carreira docente, impetrando medidas cautelares para suspender os procedimentos do MEC, incluindo a anulação da prova. O Ministério convidou professores classificadores dos exames de Língua Portuguesa do ensino secundário para classificar as provas dos colegas. A entidade considera absurdo que professores com mérito reconhecido façam prova de acesso à profissão, sob a vigilância de colegas (IONLINE, 15 nov.2013).

Em 28 de março deste ano (2016), o presidente do FENPROF disse a reportagem do *Diário de Notícias* que há mais de 50 mil professores em situação precária. Entre os educadores de infância e professores que dão aulas a alunos dos ensinos básico e secundário existem 16.273 docentes com contratos de trabalho, num universo de 120 mil docentes (13,47%). A reportagem diz que existem mais de 9 mil professores contratados com 10 anos de serviço e outros 300 que dão aulas há mais de 20 anos, sem conseguirem uma vinculação definitiva.

A Associação Nacional dos Professores Contratados (ANVPC) questiona as Bolsas de Contratação Escolar – BCE, em que os processos são atropelados e os professores não chegam às escolas em tempo hábil para o início dos anos letivos. Isto porque um candidato pode ser aprovado em mais de uma escola, demandando tempo para a sua opção por uma delas. A associação sugere que, para resolver os problemas na colocação de pessoal, o Ministério realize um único concurso nacional de seleção e recrutamento que englobe a totalidade das escolas (EDUCARE, 24 set.2015).

Dados oficiais do Ministério acusam que, no ano letivo de 2000/2001, 7% dos educadores de infância eram contratados e, em 2012/2013, somaram 10,8% do quadro; eram

7,9% de contratados no 1º ciclo em 2000/2001, em 2012/2013, eles representaram 10,7% do quadro; os contratados do 2º ciclo representavam 19% em 2000/2001, em 2012/2013, caiu para 17,2%; no 3º ciclo e no ensino secundário, os contratados em 2000/2001 eram 22,4% e, em 2012/2013, representaram 19,4% do total (DGEEC, 2014. p.68-87).

O pessoal não docente, cuja carga horária é de 35 horas semanais de trabalho, somava em 2000/2001, 62.231 profissionais e, em 2012/2013, esse número caiu para 48.376 (DGEEC, 2014, p.91). Esse pessoal é estruturado em duas carreiras: os assistentes operacionais (pessoal de apoio no Brasil) e os assistentes técnicos (pessoal administrativo no Brasil).

A partir do Decreto-Lei nº 144/2008, os funcionários que desempenham suas funções em estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e de ensino básico passaram a ser geridos pelos municípios que, para completar os quadros das escolas, passaram a contratar pessoal em regime temporário e com salários bem abaixo das tabelas remuneratórias da administração pública, inclusive através de prestação de serviço – os *Recibos Verdes*. Além disso, há quem aponte a interferência política dos autarcas nessas contratações.

Por conta de tal situação, no dia 20 de fevereiro de 2015, o pessoal não docente paralisou suas atividades em protesto contra a precarização dos funcionários não docentes e contra a Portaria nº 29/2015, que redimensionou o número de servidores por escola, diminuindo a relação funcionário/aluno/escola. Segundo Saleiro, essas medidas condenam “milhares de trabalhadores públicos a um regime de subalternidade e desproteção. Provavelmente, nunca uma greve no sistema educativo foi tão justa”(EDUCARE, 25fev.2015).

O pessoal docente da educação básica no Brasil se aposenta aos 25 anos de trabalho ininterrupto em regência de classe, para as mulheres, e aos 30 anos para os homens, sendo a idade mínima de 55 anos e 60 anos, respectivamente. O estatuto da categoria docente pública em Portugal, que abrange servidores efetivos e contratados, estabelece a idade de 65 anos como limite para a aposentadoria do professor (artigo 118º). Entretanto, os docentes da educação pré-escolar do 1º ciclo, que trabalham em regime de monodocência, podem aposentar-se aos 55 anos de idade e 30 anos de serviço (artigo 120).

Em ambos os países há avaliação de desempenho docente, embora no Brasil essas avaliações somente estejam presentes nacionalmente nos estatutos do magistério no que se refere ao cumprimento do estágio probatório (os primeiros três anos da carreira). Algumas redes, tanto estaduais quanto municipais, instituíram avaliações para progressão na carreira e para obtenção de prêmios de desempenho focados na melhoria dos indicadores de

aprendizagem dos alunos (prêmios geralmente atribuídos em 14<sup>os</sup> salários ou em gratificações anuais). Em Portugal, a avaliação de desempenho é universal e permite ascender na carreira, resultando numa melhoria salarial do professor. Foram vários modelos e fórmulas empregadas pelo Ministério da Educação desde o Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário, de 1990. Analisando o modelo implantado entre 2007 e 2011, Tomás e Costa (2011) chegam a constatações muito próximas à situação brasileira, especialmente quando afirmam a tradição das práticas docentes e a visão que os professores tinham de uma carreira linear e imutável, onde bastava esperar o tempo passar para conseguir a progressão. Segundo eles, o modelo de avaliação vigente no período estudado

impõe uma maior responsabilização e uma atitude mais activa do professor, exigindo que este mantenha os seus conhecimentos actualizados, que os utilize na sua prática lectiva, que promova o seu desenvolvimento – tendo em conta a consecução das aprendizagens qualificadas dos alunos e o desenvolvimento da escola como organização. (TOMÁS; COSTA, 2011, p. 479).

Do ponto de vista do reordenamento da rede escolar, a constituição dos quadros de pessoal docente e não docente suscita algumas implicações no reordenamento das redes públicas escolares no Brasil e em Portugal. Em comum, temos os quadros de reserva, que aqui nos referimos aos professores e funcionários de escola não pertencentes aos quadros efetivos dos dois países.

Diferente de Portugal, onde o regime de contratação tem o amparo do próprio estatuto da categoria docente, no Brasil só se admite o ingresso na rede pública através de concursos num único regime jurídico, o estatutário, permitindo-se, entretanto, contratações a título de substituições temporárias. Desse modo, conclui-se que as redes públicas escolares dos dois países possuem um quadro descartável de docentes que poderão ser demitidos quando as necessidades de fechamentos de prédios escolares assim determinarem.

No Brasil, a permissão de acumulação de dois cargos de professor, seja na esfera pública ou em acúmulo com a rede privada, tem sido um problema de difícil gestão na escola pública, sendo recorrente a conciliação dos horários de trabalho face à conveniência do docente em detrimento das necessidades da escola. Vimos à preocupação dos professores pernambucanos com o encerramento do turno noturno de alguns estabelecimentos, sob a argumentação de que o governo estava “retirando postos de trabalho”. A percepção recorrente é a de que o professor e, por generalização, o servidor público tem a prerrogativa de definir

seu horário de trabalho, mudando de lugar somente quando se esgotam todas as possibilidades de acomodação. O quadro se agrava quando a conciliação se dá entre a rede pública e a privada, pois nesta última, o professor tem pouca ou quase nenhuma margem de negociação.

Nessa perspectiva, podemos seguramente afirmar que a possibilidade de acumulação de dois ou mais empregos no magistério torna mais complicado e difícil os remanejamentos necessários às reconfigurações das unidades de ensino (escolas que passaram a funcionar com currículo normal apenas no turno matutino, ficando o vespertino para atividades de complemento curricular ou escolas que encerraram a oferta noturna, por exemplo) e das redes (quando se fecha uma escola localizada em zona mais central, normalmente próxima a unidades privadas, e se abre uma nova escola nas periferias mais distantes).

As estatísticas oficiais do Brasil não computam o pessoal contratado. Entretanto, uma pesquisa do INEP constatou que 31,3% dos professores têm jornada dupla ou tripla de trabalho; alguns dos estados nordestinos estão no topo, com 55,1% no RN, 52,6% em SE, 49,4% no MA, 48,4% em PE, 47,8% no PI, 47,4% na PB, 45,9% em AL, 53,4% na BA, e 39,5% no CE. Os menores índices estão em TO, com 22,6% e no Distrito Federal, com 12,7%. Dos estados do Sudeste, MG lidera com 51,1%. No Sul, o RS, com 41,8% e, no Norte RR, com 53,9% (MEC/INEP, 2015).

Acrescem-se a esse contexto os processos de lotação e remoção dos professores nas redes públicas. A maioria dos estatutos do magistério no Brasil estabelece o tempo de serviço como critério para remoções, fazendo com que o professor de menos tempo na rede ou na escola é aquele que será removido para outra; antes dele, somente o professor contratado temporariamente tem precedência. Disso decorre que as escolas situadas nas periferias ficam com a maioria de professores novos ou contratados, com os prejuízos que tal questão provoca na qualidade do ensino, onde se mais precisam de docentes experientes e de formação mais elevada. Se isto, em muitas redes, vale também para os funcionários não docentes, temos que muitas escolas públicas brasileiras das periferias urbanas amargam a rotatividade de professores e servidores, inclusive no decorrer de um mesmo ano letivo, pela falta de planejamento prévio e pela preferência natural do servidor público por locais com melhores condições de acesso e de trabalho.

Em relação aos professores, Portugal deve experimentar situação semelhante, notadamente com os professores admitidos por meio das Bolsas de Contratação de Escola. Em audiência na Assembleia da República, o secretário-geral da FENPROF denunciou os deslocamentos de professores contratados entre diferentes cidades, demonstrando os prejuízos pessoais que o deslocado tem e solicitando o ressarcimento das despesas pelo Estado. São

professores que saem das suas cidades de origem para trabalhar em outro município, alugam casas, transferem seus filhos de escola e depois, ainda no inicio do ano letivo, são transferidos para outra cidade. Nessa audiência, uma deputada citou o caso de um professor de Bragança (região Norte) que foi lotado em Aljustrel (região do Alentejo) e depois foi transferido para Loures (região de Lisboa) (TVi24. 09 out.2012).

No Brasil, excetuando-se os professores das escolas federais – escolas de educação básica vinculadas às universidades e a rede de escolas técnicas –, cujos deslocamentos de um estado para outro são, geralmente, a pedido do servidor, os demais docentes da educação básica são pertencentes aos quadros do magistério estadual ou municipal. Nos últimos anos, os concursos para as carreiras estaduais se processam por municípios ou regiões, de modo que, quando ocorrem, os deslocamentos são dentro de um mesmo estado, de um município para outro, atendendo quase sempre ao interesse do professor. Considerando que as realocações de professores ocorrem dentro de um mesmo município, os professores brasileiros, tanto efetivos quanto contratados, são menos afetados pelos procedimentos de reordenamento que os docentes portugueses.

#### 5.4 REORDENAMENTOS DE REDES E PATRIMÔNIO ESCOLAR EDIFICADO

##### 5.4.1 Reordenamentos de Rede e Infraestrutura Escolar

A precariedade dos prédios escolares no Brasil é algo antigo, persistente e conhecido de todos. É corriqueiro as pessoas manifestarem admiração frente a uma escola pública minimamente conservada, limpa e organizada. “Parece até uma escola particular!” – dizem, como se todas as escolas privadas estivessem numa situação melhor. O estudo de Joaquim José Soares Neto, Gírlene Ribeiro de Jesus e Camila Akemi Karino, da UnB (Universidade de Brasília), e Dalton Francisco de Andrade, da UFSC (Universidade Federal de Santa Catarina), intitulado *Uma Escala para Medir a Infraestrutura Escolar* (SOARES NETO, 2013, p.78-79), que agregou dados do Censo Escolar de 2011, chamou a atenção da imprensa brasileira e dos meios acadêmicos pelos resultados a que chegou, isto é: a situação da infraestrutura dos estabelecimentos é bem pior do que se pensava, inclusive da rede privada.

Os pesquisadores classificaram as escolas em quatro níveis: a) infraestrutura elementar; b) infraestrutura básica; c) infraestrutura adequada; d) infraestrutura avançada. No primeiro item estão as escolas que possuem somente aspectos de infraestrutura elementares

para o funcionamento de uma escola, tais como água, sanitário, energia, esgoto e cozinha. No segundo, classificam-se aquelas que possuem essa infraestrutura elementar mais sala de sala de diretoria e equipamentos como TV, DVD, computadores e impressora. Já no terceiro, estão as escolas que têm todos os aspectos anteriores mais sala de professores, biblioteca, laboratório de informática e sanitário para educação infantil, espaços para o convívio social e o desenvolvimento motor, tais como quadra esportiva e parque infantil, além de equipamentos complementares como copiadora e acesso a internet. Na infraestrutura avançada, somados a todos os itens anteriores, as escolas possuem ainda laboratório de ciências e dependências adequadas para atender estudantes com necessidades especiais.

Das 451 escolas federais estudadas, 262 (58,1%) apresentam infraestrutura adequada e 20 (4,4%) estão na infraestrutura avançada; das 32.316 unidades estaduais, 10.772 têm infraestrutura adequada, e 553 (1,7%) avançada; das 124.614 escolas municipais, 7.915 (6,4%) apresentam infraestrutura adequada e apenas 226 (0,2%) são de infraestrutura avançada. Na rede privada, foram observadas 37.551 escolas, sendo 10.077 (26,8%) com infraestrutura adequada e 321 (0,9%) foi considerada avançada. Nessa rede, 5.237 unidades apresentam condições precárias de funcionamento (infraestrutura elementar). Essas péssimas condições de funcionamento abrangem 23 escolas federais (5,1%), 4.422 unidades estaduais (13,6%) e 77.057 municipais (62,3%) (SOARES NETO *et al*, 2013, p.94).

Sendo assim, a pesquisa concluiu que o percentual de escolas com infraestrutura elementar somam 44% e as de infraestrutura avançada perfazem apenas 0,6% de todo o parque escolar brasileiro. De todas as instituições educacionais da educação básica do país, 72,5% não possuem biblioteca.

As escolas com as piores condições estão nas zonas rurais do país, pois, enquanto nas zonas urbanas apenas 18,3% delas apresentam infraestrutura elementar; nas zonas rurais 85,2% estão nesta categoria, inclusive com 13 mil unidades sem luz elétrica.

Em termos de regiões, o Norte e Nordeste apresentam as piores condições; na região Norte, 71% das escolas estão no nível elementar e, no Nordeste, esse nível é de 65%. No Sudeste, Sul e Centro-Oeste, o maior percentual de escolas localiza-se no nível básico. Em todas as regiões, a taxa de colégios públicos classificados como de infraestrutura avançada não excede os 2%.

Os autores ressaltam a contribuição do estudo na revelação das desigualdades de infraestrutura existentes entre as escolas, pois demonstra como o Brasil ainda está distante da garantia de um padrão mínimo de qualidade, pois há um percentual muito alto de escolas sem os requisitos mínimos de infraestrutura. “Assim, fica transparente a necessidade de políticas

públicas que visem a diminuir as discrepâncias e promover condições escolares mínimas para que a aprendizagem possa ocorrer em um ambiente escolar mais favorável”. (SOUZA NETO et. al., 2013, p.97).

Em 2007, um estudo com amostragem de 40 salas de aulas em 20 escolas portuguesas, concluiu que a maioria é muito fria, úmida e apresenta má qualidade do ar, devido à degradação dos edifícios, que não tem ventilação adequada (CORREIO DA MANHÃ, 18 set.2007). Uma pesquisa do Sindicato dos Professores da Região Centro/FENPROF, realizada em 2010, em escolas da região Centro de Portugal (Aveiro, Castelo Branco, Coimbra, Guarda, Leiria e Viseu), revelou problemas de funcionamento nos laboratórios de Biologia, Geologia e Ciências Naturais das escolas do 2º e 3º ciclos, e nos laboratórios de Física, Química, Biologia e Geologia das escolas do ensino secundário. Os problemas apontados referem-se às condições de trabalho e segurança: ventilação inadequada, extintores de incêndio insuficientes, reagentes sem identificação e falta de alguns materiais. A conclusão foi que os laboratórios das escolas portuguesas estão longe de respeitarem todas as regras de segurança, e os equipamentos e materiais estão aquém das necessidades.

Em que pesem essas denúncias, boa parte das escolas portuguesas passaram e ainda passam por reformas com melhorias consideráveis. As reformas realizadas e ainda a realizar nas escolas secundárias do país se devem ao programa *Parque Escolar*, criado pelo Decreto-Lei nº 41/2007, cujo escopo é recuperar e modernizar os edifícios face aos conteúdos programáticos, as didáticas e as tecnologias, abrir a escola a comunidade, além de criar um sistema eficiente e eficaz de gestão dos edifícios. Desde então, o programa já conseguiu intervir em mais de 100 escolas e recebeu elogios da OCDE pela adequação pedagógica, introdução das tecnologias da informação e comunicação e pela agilidade e economia de recursos com a qual vem conseguindo efetivar as obras. São 332 escolas, das quais 140 ainda não estão enquadradas nos financiamentos programados em curto prazo (PORTUGAL, Parque Escolar).

Em 2008, a Câmara de Lisboa lançou o *Programa Escola Nova de Lisboa*, com previsão de 111 intervenções nos prédios escolares do município e construção de 7 novas escolas a serem realizadas até o final de 2011. Até o ano de 2016, foram realizadas 62 intervenções e construídos 9 novos edifícios escolares, sendo 3 em parceria com o Ministério da Educação (PORTUGAL. Parque Escolar, 2016).

As Cartas Educativas, as matérias jornalísticas e de páginas eletrônicas das câmaras municipais citadas nesta tese mostram que as reformas realizadas nas escolas portuguesas visam ajustá-las ao tipo de clientela, à ampliação do tempo integral e à modernização

tecnológica. O que mais se viu foi instalação de refeitórios e cozinhas, quadras poliesportivas, ampliação do número de salas de aula ou adaptação dessas para servir a outras necessidades pedagógicas (salas de atividades múltiplas, laboratórios de informática, salas de atendimento psicossocial, etc.). Tive o cuidado de vasculhar inúmeras páginas de escolas, principalmente das unidades construídas nos últimos anos, nas quais constatamos – boas condições de estrutura física, mobiliário e equipamentos.

Estando por duas vezes na cidade do Porto, visitei todas as unidades que formam o Agrupamento de Escolas Alexandre Herculano. Lá estando, espantei-me com a possibilidade de uma única gestão para um conjunto de escolas situadas tão distantes umas das outras. Surpreende-me com a qualidade e o estado de conservação dos prédios, desde a escola-sede, a antiga Escola Secundária Alexandre Herculano, até a menor e a mais distante dela.

Se Portugal já possuía um parque escolar público melhor que o Brasil, concordo com alguns autores citados que os reordenamentos melhoraram as estruturas físicas pelas requalificações e construções de maiores e mais modernos edifícios escolares.

Nesse e Florio (2015) analisaram o projeto *Parque Escolar* do governo português, concluindo que “o estudo do programa de reabilitação dos edifícios escolares em Portugal é relevante para o conhecimento das boas práticas projetuais e construtivas de adaptação às necessidades de conforto, durabilidade e sustentabilidade”. Eles afirmam que, no Brasil, a prática para manutenção dos edifícios escolares é a reforma e o improvisado que soluciona problemas construtivos isolados e urgentes. A sistemática da reabilitação não é adotada, e as comunidades escolares não são ouvidas nos projetos de reforma. No caso português, eles asseguram que os edifícios reabilitados foram integrados as novas construções, complementando as necessidades de espaço para o desenvolvimento das atividades de acordo com o projeto educativo de cada escola (NESSE; FLORIO, 2015, p.8).

No Brasil, além das construções simplórias e precárias e da falta de manutenção da maioria dos prédios escolares, há ainda as corriqueiras pichações e depredações do patrimônio público, incluindo as escolas, alvos privilegiados do vandalismo. Do ponto de vista do reordenamento da rede escolar, constata-se que o estado deplorável de alguns deles tem contribuído para que os fechamentos sejam menos conflituos. É o que pôde ser visto na Bahia, no Maranhão e na Paraíba, onde os ministérios públicos foram favoráveis aos fechamentos. Por outro lado, a ameaça de abandono e a conseqüente depredação do bem público, tão comuns no nosso país, interceptaram ou adiaram os fechamentos de escolas, tal como vimos no Ceará e em Alagoas. Ademais, pouco se viu nos reordenamentos efetivados

no nordeste, a troca de escolas fechadas por prédios novos ou requalificados em termos em estrutura física e de equipamentos.

#### 5.4.2 Destino das Escolas Extintas

Não se conhecem os números das escolas extintas no Brasil, muito menos o destino dado aos prédios que vêm sendo fechados nos últimos anos. Conforme os censos escolares do INEP, existiam 176.674 escolas públicas no ano de 2003 e, em 2014, 150.033 delas. Como foi visto, nesse período, as redes públicas registraram extinções e construções de novas escolas. O que foi feito do saldo de 26.641 prédios escolares que desapareceram do último Censo? Não há contabilização nem oficial nem extraoficial.

No capítulo III, mostramos que no interior do Ceará apareceu a preocupação com a reutilização dos prédios escolares fechados para o atendimento das necessidades das comunidades. Em outros estados, os professores denunciaram a utilização de prédios escolares para fins não escolares, sugerindo que a passagem de um edifício escolar para utilização pública seja algo ilegal ou criminoso. Vasculhei a destinação dos estabelecimentos escolares fechados nos estados nordestinos e em outras partes do Brasil, encontrando tão somente referências esparsas.

Entretanto, o que é conhecido sobre o caso de Aracaju talvez se aplique a outras partes do Brasil. Nesta cidade, alguns pequenos prédios escolares, de uma ou duas salas de aula, construídos entre as décadas de 1940 e 1960, no modelo das antigas “escolas isoladas” foram reaproveitados pela administração municipal na colocação de órgãos ou partes de órgãos públicos; outros foram colocados à disposição de entidades associativas, sindicais e culturais em regime de comodato aprovado pela Câmara Municipal.

Uma escola construída da década de 1940, quando extinta pela expansão urbana no seu entorno no início da década de 1980, foi repassada à Associação dos Ferroviários, até porque se situava nas proximidades da estação local da Viação Férrea Federal Leste Brasileiro. O encerramento do tráfego dos trens e a paralisia da estação resultaram na abertura de uma avenida que demoliu a antiga edificação. Em meados dos anos 1980, o prédio de uma pequena escola, situada no bairro mais populoso da capital – Siqueira Campos –, foi cedido em comodato para a recém-criada associação dos professores municipais. O prédio reformado e ampliado pela compra de casas vizinhas continua abrigando o atual Sindicato dos Profissionais do Magistério de Aracaju – SINDIPEMA.

Outra unidade, situada no bairro mais antigo da cidade – Santo Antônio –, foi cedida, no final dos anos 1990 a um grupo de teatro de rua chamado Imbuça. Com mais de 30 anos de existência, a antiga escola foi reformada pelo grupo e mantém-se conservada, funcionando como sede e abrigando projetos culturais na área do teatro para a população jovem do entorno. Parte do almoxarifado e do arquivo da Secretaria Municipal da Educação funciona em três pequenas escolas extintas em meados dos anos 2000. Outra pequena escola situada a duas quadras do Sindicato foi transformada, no final da década de 1990, no Centro de Formação Continuada dos Professores, uma iniciativa bem recebida no meio docente pela proximidade com o Sindicato e por localizar-se no bairro que concentrava a maior quantidade de escolas municipais. Apesar de constituir-se num orgulho do magistério pelo conforto das instalações e pela funcionalidade nas atividades de formação que abrigou durante todos esses anos, recentemente, o prédio foi passado para a Guarda Municipal, e a Secretaria de Educação alugou outro prédio para essa finalidade, mesmo sob os protestos da categoria docente.

Na segunda metade dos anos 2000, por ocasião da construção de duas novas escolas na chamada “zona de expansão” da cidade (antiga zona rural paralela ao mar), os antigos e diminutos prédios foram repassados à Secretaria Municipal de Saúde para o funcionamento complementar dos postos de saúde, situados nas proximidades. Um deles acabou não sendo ocupado pela Secretaria, ficando abandonado e deteriorado, o que provocou protestos na comunidade. A proposta de repasse para a associação comunitária não aconteceu, devido à falta de condições da entidade em arcar com as despesas de reforma. O prédio ainda se encontra lá, totalmente lacrado de tijolos, e sem qualquer serventia.

Não foram encontradas informações oficiais sobre a destinação dos prédios escolares encerrados em Portugal. Entretanto, o noticioso *Público* fez um levantamento das escolas encerradas desde 2005, intitulado *Escolas Primárias Encerradas desde 2005: o que são hoje?* Trata-se de uma reportagem de Raquel Albuquerque, Joana Bourgard e Eduardo Ribeiro, que “permite ver qual foi o destino dado a quase 4 mil escolas encerradas. Cerca de 20% não são utilizadas. Dar-lhes uma nova vida, aproximando gerações, pode ser uma solução para dinamizar as zonas rurais”. São 3.960 escolas encerradas, e a página eletrônica do jornal expõe um mapa com *links* e *ícones* onde o navegador pode acessar os encerramentos por municípios e verificar no que se transformou a escola que lhe interessa saber.

Nesse levantamento, se o leitor procurar em que se transformaram as escolas encerradas, vai encontrar as seguintes categorias: alojamento e habitação (76); armazéns e arquivos (24); associação, clube social ou de grupos (1055); café e restaurante (8); câmara municipal ou junta de freguesia (600); centro de saúde (4); centros sociais de convivência

(309); núcleo de ensino e formação (267); sede de escoteiros (76); museu, teatro ou biblioteca (54); paróquia, capela e casa mortuária (81); núcleo de proteção civil ou força aérea (9); rancho, banda e grupo musical (102); outras instituições (77). Além dessas utilizações há a informação de que 69 foram vendidas ou estão à venda, 63 estavam em uso não especificado; o jornal não conseguiu obter informações de 197 prédios, e 889 estão sem utilização alguma.

Além disso, traz textos e vídeos que mostram o funcionamento dos novos prédios, com depoimentos e atividades realizadas pelas comunidades e grupos atendidos. Um dos textos faz referência a Reguengos de Monsaraz, onde a escola desativada abriga um projeto da comunidade local: a *Casa do Cante*. Trata-se de um coral formado por pessoas da terceira idade, cuja ação e depoimentos foram registrados em vídeo. Outro texto é *Viver na Escola* que retrata a experiência de Terras de Bouro, onde três escolas foram transformadas em habitações sociais pela Câmara Municipal. Numa delas, na freguesia de Cibões, vivem duas famílias que partilham uma horta no antigo pátio da escola. Vale a pena acessar esta reportagem.

Recordando as informações dos dois capítulos anteriores, se pode concluir que, nestas duas primeiras décadas do século XX, enquanto Portugal intensificava seu processo de reordenamento escolar, estados e municípios brasileiros planejavam ou empreendiam suas primeiras iniciativas. Os avanços que os dois países registraram na educação básica/não superior nesse período, às relações entre essas conquistas e os reordenamentos e entre ambos e as orientações ou intervenções dos organismos multilaterais de financiamento da educação é o que veremos no próximo e último capítulo.

## **6 REORDENAMENTOS DAS REDES ESCOLARES NO CONTEXTO DA INTERNACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: racionalizar para qualificar o ensino?**

### **6.1 ESCOLARIZAÇÃO E QUALIDADE DO ENSINO NO BRASIL E EM PORTUGAL**

Foi visto que a primeira e o início da segunda década dos anos 2000 marcaram o período das iniciativas de reordenamento das redes escolares públicas, no Brasil, assim como a intensificação dos reordenamentos, em Portugal. Desse modo, será visto a seguir como se comportaram os indicadores desses países quanto à expansão das oportunidades educacionais e à melhoria da qualidade do ensino, tanto na ótica dos objetivos que os dois países se propuseram/propõem alcançar, quanto na avaliação e perspectivas dos organismos internacionais. Por isso, referenciei-me em documentos produzidos pelos órgãos oficiais e/ou por eles chancelados, assim como pelos relatórios das organizações internacionais que direcionam e afetam as políticas públicas implantadas e/ou implementadas pelos governos.

Essa opção certamente carrega limites e ponderações. Aos cuidados recomendados por Rui (2010), aos quais me referi anteriormente, somam-se a assertiva de Rizvi e Lingard (2012). Esses autores dizem que a OCDE tornou-se a principal fonte internacional de *expertise* técnica em estatísticas educacionais, entretanto,

essa competência privilegia aquilo que podemos chamar de ‘abordagem numérica’ no trabalho de políticas, que deixa de lado as discussões filosóficas mais amplas de cunho educacional, concentrando-se, em vez disso, em sistemas de insumos/resultados e procurando oferecer percepções de políticas sobre a eficiência e a eficácia dos sistemas nacionais de educação. (RIZVI; LINGARD, 2012, p.543)

#### **6.1.1 Educação Infantil**

No Brasil, a creche (0 a 3 anos) faz parte da Educação Básica, sendo optativa para os pais, embora, como direito subjetivo garantido pela Constituição e pela LDB, eles possam recorrer ao Ministério Público que, geralmente, obriga a rede pública a matricular a criança do requerente. Em Portugal, o atendimento nessa mesma faixa etária (0 a 3 anos) faz parte da assistência social tutelada pelo Ministério do Trabalho e Segurança Social (MTSS), tendo, na prática, um caráter assistencial, muito mais de cuidado que de educação.

Cabe esclarecer que, nas estatísticas da educação pré-escolar produzidas pelo Ministério da Educação, as crianças portuguesas de 3 anos estão contempladas. Em 2000/2001, do total de 235.610 matrículas nesse nível de ensino, 64.925 tinham 3 anos de idade (27,5%); em 2012/2013, foram 74.646 entre as 266.666 matriculadas, um percentual de 27,9%. Os números de cada ano entre 2000/2001 e 2012/2013 revelam que os percentuais se mantêm nessa margem de quase 1/3 (DGEEEE, p.32).

Todavia, os documentos relativos à assistência a primeira infância sempre se referem a crianças de 0 a 3 anos, a exemplo da Recomendação intitulada *A Educação dos 0 a 3 Anos*, de março de 2011, produzida pelo Conselho Nacional de Educação. Esse documento, que contém um estudo acurado da situação portuguesa no atendimento dessa faixa etária, é bastante afinado com as constatações e recomendações da OCDE, de onde extrai seu entendimento sobre a importância da oferta de uma educação de qualidade desde os primeiros anos de vida, como “fator de sucesso educativo e, de modo mais alargado, fator de prevenção da exclusão social”. (CNE, 2011, p.5).

O documento faz referência à visita de peritos da organização, realizada no ano de 2000, quando foi reconhecido o esforço do país para expandir o sistema de educação pré-escolar (3-6 anos), mas sublinhou que o atendimento às crianças de 0 a 3 anos não constituía prioridade “em virtude de valores culturais fortemente enraizados e a relativa falta de apoio do Estado”. Os peritos recomendaram que o governo prestasse mais atenção a essa oferta e revisse o papel do MEC no monitoramento da qualidade da educação e dos serviços de cuidados prestados às crianças (CNE, 2011, p.4).

Em 1997, a tutela pedagógica da educação pré-escolar (3 a 6 anos) passou para o Ministério da Educação em todas as instituições nacionais, enquanto que a tutela dos cuidados e da educação das crianças de 0 a 3 anos continuou pertencendo ao Ministério do Trabalho e da Segurança Social (MTSS). Assim, a educação dessas crianças é uma política pública de apoio às famílias e de solidariedade social e não um direito à educação, tal como acontece em grande parte dos países da OCDE, onde o atendimento a essa faixa etária é responsabilidade das agências de saúde e de serviços sociais (CNE, 2011, p.8,16).

Os números de elevação da oferta referem-se às modalidades formais e não-formal, onde existem creches, *amas* licenciadas, mini-creches e creches familiares, repartindo-se pelas administrações públicas central e locais e pelas instituições privadas, incluindo as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS).

As ‘*amas*’ são mães de família sem qualquer formação que obtêm licença do Estado para tomar conta de até quatro crianças em suas próprias residências. Em 2006, eram 1265

amas licenciadas, que desenvolviam a atividade como prestadoras de serviço remuneradas pelo MTSS, por quem são recrutadas, orientadas e avaliadas. Mas, há estudantes universitárias e mulheres desempregadas, mesmo possuindo formação superior, que oferecem o serviço em páginas da internet. É por conta do mercado clandestino de amas que o MTSS quer acabar estabelecendo multas altas para quem for pego sem a devida licença (PÚBLICO, 02 fev.2014).

O Brasil do final dos anos 1970 e início da década seguinte teve uma experiência de “creches domiciliares”, inclusive na cidade de Aracaju, onde resido. A Prefeitura mantinha repassando gêneros alimentícios e uma ajuda de custo para mulheres que, em suas próprias casas ficavam com filhos de vizinhas que trabalhavam. A experiência durou pouco tempo, pois foi alvo de denúncias de maus-tratos, falta de higiene e desvios da alimentação. Um estudo sobre reforço escolar em Aracaju constatou que a “clandestinidade” do caso português ocorre também no Brasil, onde alguns serviços de “Reforço Escolar” acolhem crianças de 1 a 3 anos de idade durante todo o dia, mediante pagamento mensal de mães trabalhadoras (GRAÇA; FERREIRA, 2014).

O CNE apresenta dados sobre a ocupação dos progenitores, chamando a atenção para que as creches ofereçam horários ampliados e flexíveis de acordo com o horário de trabalho dos pais. Em 1989, o MTSS emitiu despacho que estabeleceu regras para o financiamento público, no qual exigia educadores de infância em todas as salas, a exceção do berçário (CNE, 2011, p.13).

O documento faz referência aos relatórios da OCDE (2009) e da UNICEF (2008) sobre a infância. O primeiro alerta sobre os riscos do aumento da pobreza infantil, e o segundo recomenda a melhoria dos serviços de educação e cuidados destinados à primeira infância, mediante a qualificação dos profissionais, dos métodos de ensino, dos currículos e da supervisão e avaliação (CNE, 2011, p.22). Configurando-os como parceiros, o CNE expõe os reclamos e as reivindicações dos sindicatos e organizações de mulheres em Portugal, que denunciam os ritmos de trabalho e a ausência de instituições de acolhimento para as crianças pequenas, assim como a necessidade de melhoria pedagógica no atendimento e na qualificação e elevação salarial dos profissionais. Quanto ao pessoal, esses parceiros denunciam a alta rotatividade dos educadores de infância, cujo trabalho não é considerado como atividade docente, além da condição de trabalhadoras independentes das amas, não profissionalizadas e pagas com “recibos verdes” (CNE, 2011, p.23).

Dentre as recomendações que finalizam o documento, destacam-se: concepção da educação de 0 a 3 anos como um direito e não apenas uma necessidade social, devendo ser

universal, mas não obrigatória; integração da faixa etária dos 0 a 3 anos na Lei de Bases do Sistema Educativo, com revisão da Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar; responsabilização progressiva do MEC pelo atendimento; articulação entre os dois ministérios e entre esses e as autarquias para a ampliação e melhoria do atendimento enquanto não é assumido na totalidade pelo MEC; monitoria do Estado nas estruturas financiadas total ou parcialmente pelos cofres públicos; responsabilização das empresas na oferta de estruturas de atendimento às crianças perto do local de trabalho dos pais mediante incentivos fiscais; acoplamento de creches às unidades de educação pré-escolar; melhoria salarial e profissionalização dos educadores de infância, com formação inicial e continuada e garantia de supervisão às amas que deverão estar integradas a uma “creche-mãe” de referência que acompanhará seu trabalho; elaboração por parte do MEC, de documento sobre linhas pedagógicas orientadoras em articulação com o Ministério do Trabalho (CNE, 2011, p.24-31).

A precariedade dos profissionais da educação infantil no Brasil é denunciada por sindicatos e associações, em fóruns, congressos e *blogs* na internet. O blog hospedado no endereço virtual <http://professoresdeeducacaoinfantil.blogspot.com.br/> tem o título *Auxiliares de Creche, Não!!!! Somos Professores!!!* Essa página traz notícias da situação dos trabalhadores de creche em vários municípios, suas reivindicações e lutas, comemorando os poucos concursos públicos para professores de creche como integrantes da carreira docente.

Isto porque, no geral, os “auxiliares de creche”, “educadores assistentes”, “educadores infantis”, “cuidadores de criança”, dentre outras denominações, são pessoas habilitadas em curso de magistério de nível médio e/ou licenciados em pedagogia, contratados temporariamente pelas prefeituras, mediante processos seletivos – muitos de duvidosa seriedade – para “tomar conta de um berçário” ou reger uma sala de crianças de 2 e 3 anos. Outras tantas prefeituras contratam pessoal com apenas o ensino fundamental ou médio propedêutico e, a todos eles, independentemente da formação, pagam salários muito baixos, equiparados a um salário mínimo nacional.

Disso se conclui que a situação dos trabalhadores de creche no Brasil se assemelha à situação portuguesa e, como vimos, à situação encontrada nos demais países da Europa, inclusive nos mais ricos. Isto se configura em mais uma estratégia de barateamento da educação escolar pública, mediante mecanismos de privatização.

No ano de 2011, as crianças de 0 a 3 anos atendidas nas creches portuguesas somaram 66.036, sendo que 58.166 (88%) estão nas IPSS, 2.950 (4,4%) em entidades afins, 14.294 (21,6%) em instituições privadas e apenas 3.713 (5,6%) em instituições oficiais. Deste levantamento constam 3.631 educadores de infância nas creches (CNE, 2011, p.12).

De 2000 a 2010, Portugal ampliou o atendimento de 13% para 34,9%, através da *Rede de Educação e Cuidados às Crianças dos 0 a 3 Anos*, majoritariamente com programas do MTSS, superando a meta europeia de 33%. De 2001 a 2012, a taxa de cobertura de creche no Brasil aumentou de 12,0% para 23,5%; em 2012, a cobertura da rede privada somou 36,5% (ANUÁRIO, 2014, p.18-20).

O *Anuário* brasileiro informa que 44% das crianças filhas das famílias dos 25% mais ricos eram atendidas em creches no ano de 2012 que, na rede privada, perfaziam um total de 36,5%. Em Portugal, 21,6% das crianças estavam nas creches privadas. Numa análise aligeirada poder-se-ia concluir que as crianças das famílias brasileiras mais aquinhoadas estão sendo mais atendidas que as portuguesas. Todavia, mesmo nas IPSS, crianças de trabalhadores de salários médios ou mais elevados têm direito ao atendimento nessas instituições, uma vez que os custos dessas creches são compartilhados com as famílias (CNE, 2014, p.38).

No Brasil, muitas pequenas escolas particulares de bairros periféricos, autorizadas pelos Conselhos de Educação, atendem a essa faixa, naturalmente em condições extremamente precárias em termos de espaços, equipamentos e pessoal qualificado. Isto ocorre porque, além da insuficiência da oferta pública nas médias e grandes cidades, muitos municípios não dispõem de uma creche pública, filantrópica ou comunitária; alguns não têm nem mesmo uma creche privada. Em 2008, um levantamento do MEC demonstrou que um em cada quatro municípios não dispunha de creche. Somado a esse dado, uma pesquisa do Bolsa Família constatou que, dos 100 municípios onde 70% ou mais das famílias dependem do auxílio do Programa, 56% não tinham creches em 2012.

Os custos do aluno-creche são muito altos. A Portaria Interministerial nº 16, de 17 de dezembro de 2013 (que corrigiu a portaria do começo do ano) do governo federal estabeleceu, para aquele ano, o custo mensal do aluno-creche, em tempo integral, em R\$ 2.427,00 reais ao ano, enquanto que a média do aluno da educação básica ficou em R\$ 2.022,51. Um estudo publicado pela UNDIME em 2012, resultado de um levantamento em 224 municípios do país no ano de 2009, constatou que, em geral, os custos do aluno eram mais que o dobro do estabelecido pelo MEC e, no segmento creche, cada aluno custava aos municípios R\$ 5.144,00. A entidade é a porta-voz dos municípios, afirmando que os recursos oferecidos pelos MEC para construir uma creche são bem vindos, todavia o principal problema é mantê-las com contrapartida do Ministério tão abaixo do custo-real.

No Brasil, as taxas de cobertura da pré-escola (4 e 5 anos) subiram de 60,8%, em 2001, para 82,2%, em 2012. Na região Nordeste, essa cobertura alcançou 87,5%, a maior de

todas as regiões do país, com estados superando a marca dos 90% de atendimento: CE, PI, RN e SE) (ANUÁRIO, 2014, p.23). Na pré-escola, Portugal trabalha com taxa real (líquida no Brasil) e taxa bruta, de modo que a taxa real de escolarização em 2000/2001 foi de 74,8%, enquanto que, em 2012/2013, subiu para 88,5%; em termos de taxas brutas, tem-se: 75,6% neste primeiro ano e 90,6% no último (DGEEE, p.23-24). Quanto às taxas de cobertura das regiões portuguesas, tem-se que o Alentejo, a região com indicadores sociais mais baixos, apresenta a maior taxa de cobertura com 95,9%; as menores estão no Algarve e na região metropolitana de Lisboa, com 77,5% e 77,8%, respectivamente (DGEEE, 2014, p.34).

Considerando os aumentos de cobertura dos dois países neste período, tem-se que, no Brasil, a cobertura elevou-se em 21,4% e, em Portugal, a expansão foi de 13,7%. A construção de 311 novos centros escolares que agregam pré-escola e 1º ciclo, dos quais 212 já estavam em funcionamento no ano de 2011, contribuiu para a expansão portuguesa. O comparativo dos números pode causar estranheza se não for lembrado que muitas pequenas escolas foram desativadas nesse interregno pelo reordenamento da rede escolar em prol dos centros escolares e dos agrupamentos.

O financiamento para construção de escolas de educação infantil com creche é garantido pelo programa federal *Pró-Infância*, mas, o reordenamento das redes públicas no Brasil, com a passagem de prédios estaduais de educação infantil (pré-escolas) para os municípios contribuiu para o aumento da oferta de creches. Um incontável número de notícias, disponibilizado em páginas oficiais na internet, mostra que muitas prefeituras realizaram reformas nos seus próprios prédios, desocupados pela redução de alunos do ensino fundamental, e em edifícios adquiridos pela cessão dos estados com o objetivo de comportar classes de pré-escola e berçários, salas, lactários, solário e outros espaços e equipamentos para o atendimento às crianças de 0 a 3 anos, inclusive no Nordeste, onde as taxas de cobertura de creches subiram de 12,4% em 2001, para 20,6%, em 2012 (ANUÁRIO, 2011, p. 22). O MEC vem estimulando a ocupação dos edifícios escolares com pré-escolas e creches, inclusive oferecendo módulos pré-fabricados que levam entre 60 e 90 dias para serem instalados nas escolas (BRASIL, 28 jan.2016).

Na educação infantil, em 2013, a taxa de matrícula de crianças de 3 anos foi de 53%; de 4 anos foi de 70%, de 5 anos chegou a 88%, e de crianças de 6 anos foi de 95%. Essas taxas estão abaixo da média da OCDE, que foram de 74%, 88%, 95% e 97%, respectivamente. No Brasil, a maioria das crianças que frequenta a creche e a pré-escola está em instituições públicas, sendo 63% nas creches e 75% da pré-escola; os dois percentuais estão acima da média da OCDE (OCDE, 2015, p.4).

Um estudo produzido pela Fundação Itaú Cultural e pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, com o apoio da UNICEF, diz que as metas estabelecidas pela União Europeia para ampliação do atendimento a crianças de 0 a 3 anos em Portugal impulsionaram a rápida expansão na cobertura de creches a partir de 2006, com “fortes investimentos para a construção de novas unidades e expansão e melhorias das unidades existentes, utilizando fundos advindos de lucros provenientes das loterias e de programas internacionais” (ITAÚ SOCIAL/FMCSV, 2014, p.104)”. Os números da expansão são confirmados pelo Relatório da OCDE de 2014, segundo o qual, no país luso, as matrículas de crianças dos 3 aos 4 anos de idade estão acima da média da OCDE (PORTUGAL, ODCE, 2014, p.4).

A análise das implicações dos reordenamentos das redes escolares em Portugal para a expansão do atendimento do segmento creche fica prejudicada por tratar-se de uma política assistencial com dados que não se cruzam com a escola formal, excetuando-se a parcela dos três anos de idade que, ao que tudo indica, está dividida entre a tutela do MTSS e o MEC. São, portanto, números que não temos condições de avaliar comparativamente.

#### 6.1.2 Ensino Fundamental e Ensino Básico

As taxas líquidas de escolarização do 1º ciclo básico em Portugal, entre 2000/2001 e 2012/2013 apresentam-se em 100% em todos os anos desse intervalo. No 2º ciclo, essas taxas vão de 87,0% a 90,9% e, no 3º ciclo, a variação foi de 86,8% em 2000/2001 e 86,3% em 2012/2013, apresentando, portanto, neste último ano, uma pequena queda percentual. Quanto às taxas brutas, os números são os seguintes: no 1º ciclo 125,1% em 2000/2001 e 106,0% em 2012/2013; no 2º ciclo de 120,7% para 118,0%; no 3º ciclo de 119,2% para 113,6%, o que revelam reduções das taxas de retenções e/ou abandono escolar (DGEEE, 2014, p.23-24).

No que se refere à retenção e desistência, o ensino básico português apresentou os seguintes números: no 1º ciclo saiu de 8,8% em 2000/2001 para 4,9% em 2012/2013; no 2º ciclo, desceu de 12,7% para 12,5%; 3º ciclo teve uma queda aproximada ao 1º ciclo, saindo de 18,2% para 15,9% nesse período.

Até o ano de 2006, as estatísticas da educação brasileira não contemplavam, no ensino fundamental, as crianças de 6 anos de idade, porque estavam no último ano da educação pré-escolar e eram contabilizadas na educação infantil. Os números de 2012 já abrangem essa faixa etária e somaram uma taxa líquida de 93,8% entre as crianças de 6 a 14 anos de idade; em 2001, essa taxa era um pouco menor, com 93,2%.

Em todo o país, entre os jovens de 16 anos, 46,5% concluíram o ensino fundamental em 2001 e, em 2012, essa taxa de conclusão subiu para 67,4%. Dentre as regiões brasileiras, o Nordeste se destaca pela melhoria desse indicador neste período: de 25% para 56,9%, superando o Norte, que desceu para a segunda posição no último ano (ANUÁRIO, 2014, p.25).

Desde a Lei nº 11.274/06 que instituiu o ensino fundamental de nove anos, iniciado aos 6 anos de idade e cuja implantação deveria ser concluída até 2009, o MEC recomendou a não reprovação no 1º ano e, em 2010, o CNE emitiu a Resolução nº 07, cujo artigo 30 estabelece que os três anos do ensino fundamental devem assegurar às crianças a alfabetização e o letramento e,

Mesmo quando o sistema de ensino ou a escola, no uso da sua autonomia, fizerem opção pelo regime seriado, será necessário considerar os três anos iniciais do Ensino Fundamental como um bloco pedagógico ou um ciclo sequencial não passível de interrupção, voltado para ampliar a todos os alunos as oportunidades de sistematização e aprofundamento das aprendizagens básicas, imprescindíveis para o prosseguimento dos estudos. (artigo 30, § 1º).

Apesar disso, foram registradas taxas de reprovação do 1º para o 2º ano do ensino fundamental, com 1,9% em 2012. Nesse mesmo ano, as séries/anos subsequentes continuaram reprovando, com 5,1% no 2º ano, 11,1% no 3º ano, 7,8% no 4º ano e 7,5% no 5º ano. Quanto ao abandono, os números oscilaram entre 1,2% e 1,7%, tendo o 2º ano o menor índice e o 5º ano o indicador maior (ANUÁRIO, 2014, p.62). Observe-se que a média de reprovações nessa primeira fase do ensino fundamental é foi 6,68%, e a média de abandono, de 1,4%, representando um significativo avanço em relação aos dados de 2007, quando a reprovação atingia 11% dos alunos, e a evasão chegava a 3,2% (IBGE. Séries Históricas e Estatísticas).

Vários estudos têm insistido que os baixos indicadores da primeira fase do ensino fundamental advêm da precariedade da alfabetização/letramento das crianças nos dois primeiros anos desse nível de ensino. Dessa constatação e dos indicadores do IDEB, surgiu o *Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC)* instituído em 5 de julho de 2012. Os entes governamentais que aderissem ao Pacto se comprometeriam a alfabetizar todas as crianças em Língua Portuguesa e em Matemática, realizar avaliações anuais universais, aplicadas pelo INEP, junto aos concluintes do 3º ano do ensino fundamental e, no caso dos estados, apoiar os municípios que tenham aderido às ações do Pacto. Essa foi uma iniciativa

muito recente e que ainda está se instituindo, da qual ainda não se dispõe de resultados substanciais.

Antes disso, em 2006, o MEC colocou a disposição das redes públicas o *Programa de Apoio à Leitura e a Escrita (PRALER)* para melhorar a aprendizagem dos alunos mediante cursos de formação continuada para professores das séries iniciais do ensino fundamental e distribuição de farto material (manuais) para os alunos. Ignorando o programa federal gratuito ou complementando-o, algumas secretarias estaduais e inúmeras prefeituras compraram métodos e materiais produzidos por organizações não-governamentais ou empresas privadas, a exemplo dos programas *Se Liga e Acelera*, do Instituto Ayrton Senna, o *Alfa e Beto* do Instituto Alfa e Beto, e programas de ensino de editoras, como a Editora Positivo, presente em diversas cidades do interior do país.

Esses programas “comprados” têm enfrentado acirrada rejeição do movimento docente, com dois contra-argumentos principais: a limitação da autonomia dos professores e a transferência de recursos públicos para a iniciativa privada em detrimento dos livros didáticos gratuitos ofertados pelo MEC. Por outro lado, têm também apresentado resultados animadores, tanto na ótica de alguns professores que prestam depoimentos favoráveis, quanto na ótica de dirigentes educacionais que associam a elevação dos seus indicadores na Prova Brasil e no IDEB à aplicação desses programas. Um dos exemplos mais retumbantes encontra-se no município de Sobral (CE), que conseguiu alfabetizar quase 100% das crianças no 1º ano do ensino fundamental e exibe bons indicadores no IDEB.

O escopo desta tese dispensa adentrarmos nessas polêmicas. O que nos interessa são os reagrupamentos ou reestruturações que se processam nas redes de ensino e nas escolas, face à aplicação desses e de outros programas de melhoria do ensino, inclusive de iniciativas próprias de estados e municípios. Inegavelmente, a redução das matrículas da educação básica no Brasil contribuiu para a constituição de turmas menores, se compararmos com as décadas de 1980 e 1990 – uma condição imprescindível para o sucesso da aprendizagem, principalmente nos primeiros anos do ensino fundamental.

Como a Prefeitura de Aracaju, muitas redes de ensino puderam reagrupar seus alunos para o desenvolvimento, por exemplo, do programa *Se Liga e Acelera*, destinado a alunos defasados em idade-série, por conta da redução do número de matrículas nas suas escolas, o que resultou em salas ociosas utilizadas para atendimentos em pequenos grupos e montagem de turmas de reforço escolar. Tal contexto sugere que a reorganização dos espaços escolares pela redução de alunos pode ter contribuído para a melhoria das aprendizagens, ao tempo em que alerta que os reordenamentos de redes escolares no Brasil precisam levar em conta a

garantia de espaços adequados e suficientes nos prédios escolares para o desenvolvimento de atividades de apoio à aprendizagem dos estudantes.

Em Portugal, somente os alunos carentes recebem manuais e materiais escolares gratuitamente. Exatamente como no Brasil, o Ministério promove uma avaliação dos livros publicados pelas editoras e somente chegam aos professores, para sua livre escolha, aqueles que obtiveram certificação científica; a diferença é que eles são comprados pelas famílias dos estudantes e têm circulação média de seis anos. Não encontramos a adoção de sistemas de ensino em Portugal, entretanto, o MEC realiza compras de diversos componentes educacionais. A solução tecnológica *Alfabeto* da editora Positivo, usada na alfabetização de crianças dos 3 aos 7 anos, foi adquirida por aquele país em 2004, através da intermediação de uma empresa local, num negócio que envolveu mais de 100 milhões de euros (PÚBLICO, 06 jul.2004).

Depois do lançado o pacto do qual tratamos anteriormente, a *Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA)* foi aplicada junto às crianças do 3º ano do ensino fundamental pela primeira vez em 2013, mas, seus resultados tiveram divulgação restrita. Em 2014, os resultados foram compilados e divulgados pelo MEC em setembro de 2015. Apesar dos avanços em relação à décadas precedentes, ainda há muitos desafios pela frente: em leitura, 22,21% dos alunos tiveram desempenho insuficiente; 34,48% das crianças não conseguiram escrever adequadamente e 57,7% tiveram desempenho fraco em Matemática (MEC/INEP, 17 set.2015).

Na segunda fase do Ensino fundamental, do 6º ao 9º ano, as taxas de reprovação e abandono aumentam em relação à primeira. No ano de 2012, os percentuais de reprovação foram: 6º ano – 14,6%; 7º ano – 12,5%; 8º ano – 10,0% e 9º ano – 9,5%. A evasão registrou: 6º ano – 4,5%; 7º ano – 4,0%; 8º ano – 3,8% e 9º ano – 4,1%. Observe-se que o 6º ano exibe os mais altos percentuais de reprovação e evasão entre as séries/anos dessa fase do Ensino fundamental (ANUÁRIO, 2014. p. 62). A média de reprovações nessa segunda fase do ensino fundamental é foi 11,65% e a média de abandono de 4,1%, representando também um significativo avanço em relação aos dados de 2007, quando a reprovação atingia 13,5% dos alunos e a evasão chegava a 6,7% (IBGE, Séries Históricas e Estatísticas).

Em Portugal, as taxas de retenção e desistência, computadas conjuntamente, saíram de 12,7% em 2000/2001 para 10,4% em 2012/2013: o 1º ciclo baixou de 8,8% para 4,9%; o 2º ciclo, de 12,7% para 12,5%; e o 3º ciclo, de 18,2% para 15,9%. As taxas de conclusões elevaram-se nesse período, nos seguintes percentuais: no 1º ciclo, de 91,2% para 95,1%; no 2º ciclo, de 87,3% para 87,5%; no 3º ciclo, de 60,6% para 81,0% (DGEE, 2013, p.26-27).

Diferenças marcantes se observam entre os indicadores do Brasil e de Portugal. Enquanto, no Brasil, as maiores taxas de retenção estão no 6º ano do ensino fundamental, no país luso, as maiores taxas de retenção e desistência se encontram no 3º ciclo, isto é, no final da escolarização do ensino básico, etapa na qual também se concentram as menores taxas de conclusões. Entretanto, as diferenças dos indicadores da passagem da 1ª fase do ensino fundamental no Brasil e do 1º ciclo para o 2º ciclo em Portugal revelam as dificuldades encontradas pelas crianças que saem das classes unidocentes (ou quase) para classes pluridocentes, acrescentando-se a isto as mudanças físicas e comportamentais pelas quais passam os alunos na entrada da puberdade.

Não foram encontradas referências quanto a programas ou projetos destinados a sensibilizar e preparar os professores das diferentes disciplinas quanto a essa fase dos estudantes em nenhum dos dois países, embora em Portugal, 97,3% dos agrupamentos escolares tenham psicólogos em seus quadros de pessoal (CNE, 2014, p.82). No Brasil, poucas redes públicas dispõem desses profissionais, na maioria dos casos, eles se encontram nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) que, em tese, deveriam ter uma estreita relação com as escolas – o que não acontece, na verdade. Eventualmente, diretores e professores mantêm contato com esses centros para o encaminhamento de crianças e jovens com sérios problemas de desvios comportamentais, quando a escola já esgotou todas as suas possibilidades de intervenção.

Não obstante, quanto ao combate à retenção e à evasão, o Relatório da OCDE destaca o *Programa de Combate ao Insucesso e ao Abandono Escolar*, criado em 2012 pelo governo português. Esse programa oferta horários diários de estudos personalizados nos 1º e 2º ciclos; tempo adicional de apoio individual para alunos em risco de reprovação nas avaliações externas; reagrupamento dos alunos com dificuldades de aprendizagem semelhantes para o desenvolvimento de programas mais adequados; sistemas de informação para acompanhamento das escolas e dos alunos em tempo real; a fusão vertical de processos escolares da educação pré-escolar ao secundário para garantia de projeto pedagógico comum (os agrupamentos) e melhoria das ofertas de educação de dupla certificação com criação de mais cursos no 3º ciclo e no ensino secundário, envolvendo o setor empresarial (OCDE, 2014, p.7). O *Programa Escolar de Reforço Alimentar (PERA)*, que conta com contribuições do MTSS, das autarquias, de empresas e de escolas, também é ressaltado no relatório como importante contributo ao combate ao insucesso e ao abandono escolar pela garantia de refeições matinais completas e saudáveis aos alunos carentes, de preferência, em suas residências (OCDE, 2014, p.6).

Essas iniciativas acontecem com maior intensidade nas escolas situadas nos *Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIPs)*, iniciados em 2006. Inspirados no modelo francês, o governo procura estabelecer condições para prevenir o abandono e o absentismo, reduzir a indisciplina e promover o sucesso educativo de todos os alunos que frequentam escolas em territórios económica e socialmente desfavorecidos, marcados pela pobreza e exclusão social (CNE, 2014, p.96). O programa está na terceira fase de implementação (Despacho nº 20/2012) e há TEIPs em todas as regiões portuguesas, sendo os distritos do Porto e de Lisboa têm números bastante consideravelmente mais altos em relação aos demais, com 28 e 35 zonas, respectivamente. Uma escola TEIP pode atender qualquer nível de ensino não superior; contam com financiamentos para contratação de professores com horários para atendimento extra, psicólogos, técnicos de serviço social, educadores sociais, animadores e mediadores.

No Brasil, a segunda fase do ensino fundamental não tem recebido muita atenção do MEC, exceto no que tange à formação docente, tópico em que se destaca o *Programa Gestão da Aprendizagem Escolar – GESTAR*, que oferece formação continuada para os professores do 6º ao 9º ano das redes públicas em Língua Portuguesa e Matemática. São 120 horas presenciais e 180 horas à distância, com distribuição gratuita de manuais e acesso a uma plataforma digital com *chats* de discussão e troca de experiências, a fim de preparar os docentes para uma intervenção mais produtiva nas suas salas de aula.

Do ponto de vista de fazer retornar as salas de aulas os jovens que não concluíram o ensino fundamental, o governo brasileiro instituiu o *ProJovem*, do qual já tratei nesta tese. Aliás, trata-se de um programa parecido com o programa português no que toca à reinserção dos jovens e pela dupla certificação: os concludentes do *ProJovem* saem com certificados acadêmicos de conclusão do ensino fundamental e uma certificação de qualificação profissional. Ainda que em nível inicial, essas qualificações oportunizam aos jovens lograrem postos de trabalho nos ramos da hotelaria, bares e restaurantes, cuidados domésticos, construção civil, vestuário, alimentação, dentre outros.

Na avaliação das aprendizagens, medidas pelo PISA<sup>13</sup>, entre os anos de 2000 a 2012, o documento ressalta que os alunos portugueses obtiveram um desempenho em Matemática próximo à média da OCDE (487 pontos para uma média de 494). Entretanto, em Leitura e

---

<sup>13</sup> PISA – Programme for International Student Assessment é um programa de avaliação internacional, que se realiza em ciclos trienais, das aprendizagens nos domínios da Leitura, da Matemática e das Ciências. É promovido pela OCDE desde o ano 2000 e participam os 34 países membros e países convidados. Na edição de 2012 participaram 65 países.

Ciências, apesar de ter melhorado desde o ano de 2000, o país ficou abaixo da média da OCDE em 2012. Nessa avaliação, se constatou que 34,3% dos jovens de 15 anos tinham repetido pelo menos um ano de escola, uma média bem acima da OCDE, que foi 12% (OCDE, 2014, p.5-6).

Nessa última avaliação do PISA, Xangai, Cingapura e Hong Kong tiveram os melhores resultados, e Portugal ocupou a 31ª posição em Matemática, à frente da Itália, da Espanha, da Rússia e dos Estados Unidos. Em Leitura e Ciências, os mesmos países ocuparam o topo, e Portugal ficou na 33ª posição em Leitura; dessa vez, abaixo da Espanha, Itália e Estados Unidos; e 36ª em Ciências. Em Leitura, Portugal subiu de 470 pontos, em 2000, para 488 em 2012; em Matemática, saiu de 466 pontos, em 2003, para 487; e em Ciências, elevou-se de 474, em 2006, para 489, em 2012. Esses resultados foram um pouco abaixo dos obtidos em 2009. (CNE, 2015, p.14 )

O Brasil também participa das avaliações do PISA desde 2000 e tem melhorado seu desempenho. Entretanto, considerando um fraco desempenho – se situa dos 420 pontos para baixo –, o nosso país ainda se encontra em situação precária de aprendizagem: em Leitura saiu de 396 pontos, em 2000, para 410, em 2012, embora esta pontuação seja menor que em 2009, quando alcançou 412 pontos – a maior pontuação já alcançada; em Matemática, subiu de 334 para 391 pontos, a maior pontuação já alcançada; em Ciências, saiu de 375 para 405, o mesmo resultado de 2009 (MEC/INEP).

O Brasil esteve na 58ª posição em Matemática, à frente da Argentina, do Peru e da Colômbia; em Leitura ocupou a 55ª posição abaixo do Uruguai e em Ciências, o 59º lugar, à frente da Colômbia. (OCDE. Country Note. Education at a Glance. 2015).

### 6.1.3 Ensino Médio/Secundário e Profissional

O Resumo Técnico do Censo Escolar do INEP, de 2013, informa que o número de matrículas do ensino médio manteve-se praticamente estável no período de 2007 a 2013, mas apresentando uma queda de 0,8% no último ano. A rede pública estadual continua sendo responsável pela maior oferta, com 84% das matrículas. A estabilidade das matrículas contrasta com o crescimento da 9,4% no número de concludentes do ensino fundamental no mesmo período, revelando que o ensino médio não está sendo capaz de captar os estudantes do nível anterior (INEP, 2013, p.20). É o próprio governo quem diz, por meio desse documento, que o ensino médio necessita de políticas que estimulem o jovem concludente do ensino fundamental a continuar estudando.

Estratégias como a ampliação da educação profissional integrada ao ensino médio – com a apropriada flexibilização e diversificação curricular, considerando as aptidões e expectativas de formação profissional e educacional dos estudantes e em sincronia com os arranjos produtivos locais – podem tornar essa etapa do ensino mais atrativo, permitindo que o aluno vislumbre não apenas o caminho para a educação superior, mas também uma possibilidade concreta de qualificação para o trabalho (INEP, 2013, p.21).

Em relação à população na idade de 15 a 17 anos, o ensino médio no Brasil, entre 2007 e 2012, não obteve avanços, pelo contrário: em 2007, havia 10.262.468 jovens nessa faixa etária, e as matrículas alcançavam 81,55% desse contingente (8.369.369); em 2012, foram 10.580.060 jovens para uma matrícula de 8.312.815 (78,57%). Nesse período, o ensino fundamental registra quase do dobro do número de matrícula do ensino médio: em 2007, enquanto tínhamos 2.314.398 estudantes no ensino fundamental, as matrículas do ensino médio somaram 1.749.731; em 2012 foram 2.532.754 no ensino fundamental para 1.877.960 no ensino médio (INEP, 2013, p.22). Naturalmente, esses números guardam a proporção de anos de escolaridade do ensino fundamental (nove anos) para três anos de ensino médio, entretanto, há aí uma fatia considerável dos alunos que ainda estão no ensino fundamental quando deveriam estar cursando o ensino médio.

Em Portugal, a taxa líquida das matrículas do ensino secundário em 2000/2001 foi de 62,5% e, em 2012/2013, foi de 73,6%. As taxas brutas de escolarização foram equivalentes a 105,4% em 2000/2001 e de 121,0% em 2012/2013. Quanto às taxas de retenção e desistência, computadas conjuntamente, em 2000/2001 era de 39,4%, e em 2012/2013 caiu para 19,0%. Em 2000/2001, 60,6% dos matriculados no ensino secundário concluíram e, em 2012/2013 foram 81% deles que conseguiram concluir. Foram 65.395 estudantes em 2000/2001 e 116.082 em 2012/2013, sendo que, nesse intervalo, o ano de 2009/2010 registrou o maior número de conclusões, com 137.855 (DGEE, 2013, p.23-28).

A população de 15 anos que ingressou no ensino médio vem aumentando ao longo dos anos. Em 2000/2001, apenas 49,8% dos jovens dessa idade estavam no ensino secundário, já em 2012/2013, esse contingente sobe para 56,8%. Por conseguinte, o número de jovens de 16 e 17 anos que estão frequentando o ensino médio também aumentou: de 65,6% para 76,4% e de 66,6% para 83,8% (DGEEC, 2013, p.49).

No Brasil, o ensino médio na modalidade da Educação de Jovens e Adultos (EJA) experimenta um decréscimo constante nas matrículas. Em 2007, eram 1.618.306 estudantes; em 2013, caiu para 1.324.878 (-18,13%). A média de idade da população que frequenta esse ensino é de 20 a 33 anos. Nesse mesmo período, a queda também é registrada no ensino

fundamental nessa modalidade: de 3.367.032 para 2.447.792 (27,30%); nesse nível, a média de idade nos primeiros anos é a mais alta, variando de 25 a 48 anos e, nos anos finais, de 17 a 32 anos (INEP, 2013, p. 22-23).

Uma das iniciativas mais significativas do MEC nesse nível de ensino é o *Programa Ensino médio Inovador (Pro-EMI)*, instituído em 2009, e que integra as ações do *Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)*. Este programa almeja reestruturar os currículos tornando-os mais dinâmicos e integrados às demandas da sociedade contemporânea, amplia o tempo dos alunos nas escolas e busca garantir a formação integral, atendendo as expectativas dos alunos por meio de atividades que articulem as dimensões do trabalho, da ciência, da cultura e da tecnologia. O Pro-EMI contempla as diversas áreas do conhecimento com oito macrocampos: acompanhamento pedagógico, iniciação científica e pesquisa, cultura corporal, cultura e artes, comunicação e uso de mídias, cultura digital, participação estudantil e leitura e letramento. Em 2014, ele atingiu 5.600 escolas de ensino médio, 50% do total de escolas secundárias do país (BRASIL.MEC, 2016).

As matrículas na educação profissional no Brasil continuam aumentando, principalmente nas redes federal e privada: a rede federal, por exemplo, mais que dobrou a oferta, com um crescimento de 108%. Em 2007, o total de alunos foi de 780.162; em 2013, alcançou 1.441.051, um aumento de quase 85%. A rede privada concentra 48% do total das matrículas, enquanto as redes estaduais somam 34% e a rede federal concentra 16% (INEP, 2013, p.29-30).

Algumas iniciativas do MEC contribuíram para essa expansão. Em 2007 foi lançado o *Programa Brasil Profissionalizado*, por meio do qual, em convênio com os governos estaduais, o governo federal presta apoio financeiro e assistência técnica, visando ampliar e melhorar a qualidade do ensino profissional. As metas foram ambiciosas; pretendia, até o ano de 2011, atingir 750 escolas em 500 municípios; matricular 800 mil alunos; qualificar 14 mil professores e construir 2.500 laboratórios. Entretanto, até janeiro deste ano de 2016, o Programa apenas construiu 86 novas escolas, reformou 256 e entregou 635 laboratórios (BRASIL.MEC,2016).

Outro programa de grande impacto na educação profissional é o *Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC*, instituído em 2011, com o objetivo de expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de formação profissional e tecnológica no país. Esses cursos são destinados às pessoas que têm o ensino médio concluído, aos trabalhadores ocupados ou desempregados, com prioridade para os beneficiários de programas de transferência de renda. Os cursos são ofertados pelas redes

públicas estaduais e federais, por instituições de ensino privado e Sistema S<sup>14</sup>. De 2011 a 2014, houve mais de 8,1 milhões de matrículas entre cursos técnicos e de qualificação profissional, em mais de 4.300 municípios. Por conta dos altos índices de evasão, o Programa está sendo reestruturado, principalmente em termos do apoio financeiro por meio das bolsas de estudo nas instituições privadas.

Como já referenciamos nesta tese, o ano de 2009 marca a ampliação da obrigatoriedade do ensino no Brasil e em Portugal. No Brasil em 2009, a educação dos 4 aos 17 anos tornou-se obrigatória através da Emenda Constitucional nº 59 de 11 de novembro, segundo a qual a obrigatoriedade será implementada progressivamente até o ano de 2016. Em Portugal, a Lei nº 85/2009 estabeleceu a obrigatoriedade dos 6 aos 18 anos, definindo que esta cessa com a obtenção do diploma de nível secundário ou, independentemente do seu nível de ensino, no momento em que o estudante completar os 18 anos. Segundo a OCDE, com essa escolaridade obrigatória ampliada para 12 anos, Portugal apresenta um dos mais longos períodos de escolaridade obrigatória dentre os países da OCDE; o Brasil vai mais além, com 14 anos de escolaridade obrigatória.

Decretos recentes reformularam o ensino secundário em Portugal (Decreto-Lei nº 139/2012; Decreto-Lei nº 91/2013 e Decreto-Lei nº 176/2014), e a oferta formativa abrange os cursos: científicos-humanísticos, artísticos especializados, profissionais, recorrente (EJA), vocacionais e cursos com planos próprios. Os primeiros visam preparar os estudantes para o prosseguimento de estudos em nível superior; os segundos são vocacionados para área artística; os terceiros, para qualificação profissional, privilegiando a inserção do estudante no mercado de trabalho. Os cursos com planos próprios, atualmente designados de *Cursos Científico-Tecnológicos*, se referem a qualificações ligadas às novas tecnologias em diversas áreas, a exemplo do curso de *Tecnologias da Saúde* que qualifica o estudante para instalação e manutenção de equipamentos de eletromedicina.

O Programa de Combate ao Insucesso e Abandono Escolar (2012), do qual já tratei anteriormente, se estende também aos alunos do ensino secundário, porém, neste nível, o foco é a oferta educativa e formativa de cursos de dupla certificação. Mesmo assim, a maioria dos

---

<sup>14</sup>Sistema S é o nome que se dá ao conjunto de nove instituições de categorias profissionais referendadas na Constituição brasileira (art. 149, item III), cuja origem remonta a década de 1940. As contribuições incidem sobre a folha de salários da empresa pertencente à categoria correspondente e são repassadas pelo governo a essas entidades para financiar atividades que visem ao aperfeiçoamento profissional e a melhoria do bem estar dos trabalhadores. São elas: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR); Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC); Serviço Social do Comércio (SESC); Serviço Nacional de Aprendizagem e Cooperativismo (SESCOOP); Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); Serviço Social da Indústria (SESI); Serviço Social de Transporte (SEST); Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT) e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

estudantes continua optando pelos cursos científico-humanísticos: no ano letivo de 2000/2001, de um total de 413.748 matrículas, 241.850 foram relativas a esses cursos e, em 2012/2013 foram 201.850 estudantes num total de 398.447. A ampliação e a variedade da oferta de cursos profissionais diminuíram essa preferência: em 2000/2001 a porcentagem das matrículas nos cursos propedêuticos representou 71,3% e, em 2012/2013, desceu para 55,6% (DGEE, 2013, p.46).

Com relação à formação profissional em nível médio, é interessante constatar que, no início da década, os cursos da área tecnológica tinham a maior matrícula: 64.944, em 2000/2001. Esse número vai caindo ao longo da década, à medida que os cursos profissionais (formação em áreas não tecnológicas e não artísticas) vão aumentando: esses cursos saíram de uma matrícula de 30.668 em 2000/2001 para 115.885 estudantes em 2012/2013 (DGEEC, 2013, p.45).

Para manter os cursos profissionais convergentes com as necessidades do mercado de trabalho, em Portugal, foi criado em 2007, o *Sistema Nacional de Qualificação* e o respectivo *Quadro Nacional de Qualificação*; no Brasil, o *Catálogo Nacional de Cursos Técnicos* foi instituído em 2008, com base na Resolução CNE/CEB nº 03/2008.

Em 2013, 54% dos adultos, entre 25 e 64 anos, não havia completado o ensino médio no Brasil, o que está muito abaixo da média da OCDE, de 24%. Entretanto, segundo essa instituição, o país apresenta uma das maiores diferenças entre as gerações, uma vez que, entre os indivíduos de 15 e 34 anos, essa taxa sobe para 61%. No ano de 2011, 58% da população portuguesa com 25-34 de idade completou pelo menos o ensino secundário (em comparação com a média da OCDE de 82%) e 28% completou o ensino superior (em comparação com a média da OCDE de 39%) (OCDE, 2015, p.1,6).

Mais de 20% dos jovens brasileiros, entre 15 e 29 anos, nem trabalhavam nem estudavam— conhecida como a geração “Nem-Nem” – em 2013, uma média aproximada à dos países latino-americanos (OCDE, 2015, p.2). Entre os jovens portugueses nessa faixa etária, 15,7% se encontravam nessa situação, ambos acima da média da OCDE de 12,7%. Todavia, entre os jovens brasileiros de 20 a 24 anos, 52% estava trabalhando; a taxa mais alta entre todos os países da OCDE e de países parceiros.

No Brasil, a disparidade de renda entre trabalhadores com diferentes níveis de escolaridade é muito alta. Indivíduos com idades entre 25 e 64 anos que tenham diploma de educação superior ganham 141% a mais que os trabalhadores de nível médio, mais que o dobro da OCDE, que é 57%; entre os trabalhadores de ensino médio e aqueles com mestrado ou doutorado a diferença chega a 350% (OCDE, 2015, p.3-4).

Em 2012, o desemprego dos adultos portugueses com 25 a 64 anos foi de 14,5%, enquanto a média da OCDE foi de 7,5%. A taxa de desemprego da população com instrução mais elevada foi de 10,5% mais do dobro da OCDE, que é de 4,8%. O documento reafirma a crise econômica do país de 2008 a 2012, quando o desemprego aumentou muito, principalmente entre os jovens de 15 a 34 anos de todos os níveis de escolaridade. Nesse sentido, diz-se que os baixos níveis de escolaridade da força de trabalho explicam as diferenças de produtividade portuguesa e as desigualdades de rendimento (OCDE, 2013, p.8).

Nos anos iniciais do ensino fundamental, 84% dos alunos estão nas redes públicas, assim como 88% dos alunos dos anos finais e 86% do ensino médio. São médias percentuais superiores à média da OCDE: 86% e 81%, respectivamente (OCDE, 2015, p.5). O relatório chama atenção para a disparidade entre esses percentuais e os indicadores do ensino superior público, segundo os quais apenas 26% das matrículas de graduações, licenciaturas, mestrados e doutorados estão nas instituições públicas, em contraste com as médias da OCDE, que giram em torno dos 70% (OCDE, 2015, p.5).

A organização internacional ressalta que nossas universidades públicas são totalmente gratuitas e “reconhecidas por sua excelência acadêmica”. Mostra-se elogiosa com as medidas recentemente tomadas pelo governo brasileiro (em 2012) em prol de uma maior equidade do ensino superior, pela política de cotas para o acesso à universidade de estudantes de escolas públicas, negros e índios. Porém, afirma que a “alta proporção de instituições privadas na educação superior pode suscitar preocupações relativas à equidade” (OCDE, 2015, p.5).

Portugal teve um grande aumento no número de alunos nos cursos superiores entre 1990 e 2012, de modo que a porcentagem da população de 25 a 64 anos com habilitação superior alcançou 19%, ainda abaixo da média de OCDE, de 32%. Entre os mais jovens (25 a 35 anos), essa porcentagem foi de 28%; a média da OCDE para essa faixa etária foi de 39%. As taxas de conclusão em 2012 figuraram acima da média dos países com 41% (OCDE, 2014, p.8). O Brasil também experimentou uma significativa expansão do ensino superior: entre 2001 e 2012, o percentual da população entre 18 e 24 anos subiu de 16,4% para 30,2% (ANUÁRIO, 2014, p.98).

#### 6.1.4 Políticas de Inclusão, Gestão, Avaliação e Financiamento.

A inclusão em Portugal se destaca por dois pontos: primeiro, pela *Estratégia Nacional para Integração das Comunidades Ciganas*, de 2013, que almeja promover a escolaridade obrigatória e acesso ao ensino superior dessas populações; segundo, pelo aumento de 33% na

inclusão de alunos portadores de necessidades especiais no sistema regular de ensino (OCDE, 2014, p.6). No Brasil, a inclusão de alunos com necessidades especiais nas classes regulares aumentou em mais de 100% no período de 2007 a 2012, de 277.446 para 568.920; as matrículas em áreas remanescentes de quilombos subiram de 151.782, em 2007, para 212.987 em 2012; na educação indígena, saímos de 208.205 para 234.869 nesse período (ANUÁRIO, 2014, p. 37,43).

O Relatório destaca a reorganização da rede pública de escolas dos ensinos básico e secundário em agrupamentos. Cita o fechamento das pequenas escolas com “instalações precárias e taxas de sucesso abaixo da média” e a concentração de alunos em escolas maiores “muitas delas recém-construídas”. Conclui que esta política visou “promover uma maior colaboração entre os docentes, melhorar a organização do trabalho e oferecer oportunidades de aprendizagem mais amplas para os alunos”. Faz referência a reforma da direção das escolas, pela substituição dos processos eletivos por processos seletivos com exigência de formação especializada. Condições mais rigorosas para admissão, reformulação dos currículos da formação inicial, programas de formação continuada e exame de avaliação de conhecimentos e habilidades são avanços que o relatório aponta no quesito da política de professores (OCDE, 2014, p.11).

Um estudo da OCDE em 2011, concluiu que as avaliações nacionais dos alunos, das escolas, dos professores e do sistema educativo “ainda não satisfaziam um enquadramento desejável”. As avaliações nacionais das aprendizagens são realizadas mediante exames nos 4º, 6º e 9º anos da escolaridade; as escolas fazem suas autoavaliações e também são avaliadas pelo MEC a cada quatro anos; a avaliação dos docentes é recente (2007) e “baseia-se principalmente na avaliação por pares”, não contemplando a observação em sala de aula – um procedimento usual na maioria dos países do bloco. Nessa direção, o relatório recomenda:

Portugal deveria aproveitar de modo mais consistente a avaliação de professores para melhorar os resultados escolares e estabelecer uma relação mais clara entre a avaliação de professores e o respetivo desenvolvimento profissional. Os diretores das escolas também poderiam desempenhar um papel mais relevante nas avaliações. (OCDE, 2014, p.12).

No Brasil, como vimos anteriormente, os processos de escolha dos diretores das escolas públicas são variados; há procedimentos seletivos pós-graduados de cursos de formação e eleições diretas da comunidade escolar ou através de seus representantes (Conselho Escolar), concurso público (rede estadual de São Paulo) e indicação política. Ações de melhoria das competências diretivas têm sido desenvolvidas pelo MEC e pelas secretarias de

educação, porém sem um resultado substancial na qualidade da gestão das escolas públicas, ainda muito dependentes das orientações das autoridades dos sistemas educativos e com pouquíssima autonomia financeira. Como já foi explanado, no Brasil, temos avaliação dos sistemas educacionais, das escolas e dos alunos, mas não temos ainda avaliação de larga escala especificamente aplicada aos professores. É uma perspectiva do MEC à qual o movimento sindical do magistério público faz ferrenha oposição.

Segundo a OCDE, o Brasil destina 17,2% dos seus gastos públicos com a educação; somente o México e a Nova Zelândia, ambos com 18,4% destinam uma proporção maior. O gasto público em instituições de ensino superior aumentou em 49% entre 2005 e 2012, bem acima do aumento médio da OCDE, de 33%. O aumento nos níveis fundamental e médio foi de 82% nesse período, “o maior aumento entre todos os países e parceiros da OCDE com dados disponíveis” (OCDE, 2015, p.5).

A qualidade da educação básica, medida através de avaliações em larga escala com resultados primeiramente divulgados a partir de 2005, através do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, revela melhorias no ensino público: nos primeiros anos do ensino fundamental, saímos da nota 3,6 para 4,7 em 2011; nos últimos anos, tivemos em 2005, a nota 3,2; em 2011, subimos para 3,9; no ensino médio, a nota de 2005 foi 3,1; em 2011, atingimos 3,4. Vale ressaltar que as notas da rede privada foram sempre bem superiores às das redes públicas: em 2011, os primeiros anos do ensino fundamental obtiveram a nota 6,5; os últimos anos desse nível alcançaram a nota 6,0 e o ensino médio 5,7 (ANUÁRIO, 2014, p.60-61).

Em 2001, o percentual de alunos do 5º ano com aprendizado adequado em Língua Portuguesa (acima dos 200 pontos nos testes aplicados) foi de 23,7%, elevando-se para 40% em 2011; em Matemática, foram 14,9% em 2001 e 35,5% em 2011. Em Língua Portuguesa, 8ª série/9º ano, 21,8% dos alunos demonstraram desempenho adequado em 2001; já em 2011 foram 27,0%; em Matemática, saímos de 13,4% para 16,9% nesse período. Nesse intervalo de tempo, entre os estudantes do Ensino médio, subimos de 25,8% para 29,2% o percentual de alunos que atingiram o desempenho satisfatório em Língua Portuguesa; em Matemática, caímos de 11,60% para 10,3% o percentual de alunos com bom desempenho (ANUÁRIO, 2014, p.68-69).

Em relação à média da OCDE e dos países parceiros, o Brasil dispõe do professorado mais jovem em todos os níveis educacionais. A proporção de professores portugueses com 50 anos ou mais é semelhante à média da OCDE que gira em torno de 30%. O professor brasileiro tem uma média de 21 alunos por turma nos anos iniciais do ensino fundamental, 17

nos anos finais e no ensino médio. (OCDE, 2015, p.8). Em Portugal, a média é de 21,7 alunos por turma; um pouco mais que a média da OCDE de 21 alunos por turma (CNE, 2014, p.37).

Entre 2007 e 2012, os professores brasileiros com curso superior somavam 68,4% em 2007, passando para 78,1% em 2012; o pessoal com ensino médio normal-magistério saiu de 25,2% em 2007, para 16,0% em 2012 (Anuário, 2014, p.105). A OCDE destaca que o percentual de 73% do total das despesas com educação é destinado à remuneração do pessoal do ensino fundamental, e perto disso nos demais níveis da educação básica, o que resulta em baixos salários iniciais para os professores – os menores de todos os países da OCDE e dos seus parceiros, inclusive de outros países latino-americanos como o Chile, a Colômbia e o México. Neste item, a pesquisa esclarece que o país instituiu um piso salarial federal, todavia os salários reais podem variar amplamente entre os diferentes estados e municípios (OCDE, 2015, p.7-8).

O *Anuário* de 2014 informa que “o salário médio dos professores da Educação Básica (R\$ 1.874,50) representa a metade do salário médio dos demais profissionais com ensino superior completo e três vezes menor do que o dos profissionais da área de exatas” (ANUÁRIO, 2014, p.12).

Entre 2000 e 2011, os professores portugueses tiveram aumentos salariais de 26%, situando-se entre os maiores aumentos na OCDE, de modo que, em 2012, os salários do magistério eram maiores que os de um trabalhador médio com qualificação de nível superior. A participação em atividades de desenvolvimento profissional é menor que a média europeia.

As tabelas de remuneração divulgadas pelo Sindicato dos Professores da Grande Lisboa (SPGL), em acordo com o Despacho nº 706-A/2014, revelam uma média salarial mensal de 1.388,81 euros para professores efetivos licenciados e profissionalizados no 1º escalão e de 2.960,87 euros para o 10º e último escalão. Essas tabelas destacam que houve uma redução de quase 12% entre os salários pagos, em 2010, e os atuais, de 2014.

No Brasil, o Piso Salarial Nacional do Magistério foi instituído, no ano de 2009, com valor de R\$ 900,00 para os professores habilitados em nível médio; neste ano de 2016, o piso está em R\$ 2.135,00, um aumento de quase 250% em sete anos. A quase totalidade dos estados e municípios que tinham carreira estruturada em estatutos do magistério está achatando as diferenças salariais das carreiras, de modo que os professores de nível superior estão ganhando quase os mesmos salários do nível médio, e as diferenças de tempo de serviço também estão sumindo.

As tabelas de remuneração dos professores da rede municipal de Aracaju demonstram claramente as variações salariais dos professores brasileiros apontadas no documento da

OCDE. Em 2014, um professor de nível médio iniciante na carreira docente da Prefeitura de Aracaju ganhava R\$ 1.697,37 e, no final da carreira estaria com R\$ 3.726,90; o professor iniciante licenciado em nível superior recebeu naquele ano R\$ 2.034,99, subindo para R\$ 4.468,22 no último escalão da carreira. Caso obtenha título de mestre ou doutor, no final carreira poderia atingir um salário de R\$ 5.848,90 (Tabela Salarial de 2014/Lei Municipal nº 4.513/2014. Sindipema, 2016). Neste ano de 2016, a tabela relativa à Lei Municipal nº 4.770/2016 mostra que o professor licenciado de nível superior inicia a carreira com R\$ 2.034,99 chegando ao final com R\$ 5.623,14 e, se adquirir o mestrado, a concluirá com um salário de R\$ 7.360,69. Assim, se pode afirmar com segurança que, atualmente, a Prefeitura de Aracaju paga um dos melhores salários do magistério da educação básica do país, além de ser um dos poucos entes federados que ainda estão (mais ou menos) respeitando a carreira estabelecida no Estatuto do Magistério. Se, ainda assim, a distância salarial do professor português é grande, podemos inferir a situação dos colegas da maioria das redes públicas do país.

O documento diz que somente o México e a Nova Zelândia superaram os 17,2% que o Brasil gasta com a educação e que, de 2005 a 2012, a proporção do gasto público com a educação básica aumentou em 82%, o maior entre todos os países e parceiros da OCDE. Nesse montante, o gasto por aluno da educação básica subiu 110%, enquanto que, no ensino superior diminuiu 7%, apesar de que as matrículas da educação básica caíram 13% nesse período e terem crescido 60% no ensino superior. O Relatório conclui que, apesar disso, o custo aluno geral somou 3.441 dólares americanos, enquanto que a média desse custo na OCDE foi de 5.876 dólares. Em 2012, o gasto brasileiro com a educação básica e superior representou 5,6% do PIB, enquanto que a média da OCDE foi de 4,7% (OCDE, 2015, p.5-6).

O investimento português na educação foi de 5,5% do PIB em 2012, abaixo da média da OCDE, de 6,1%. Entre 2000 e 2011 houve um aumento de 0,34% no orçamento da educação, abaixo da média da OCDE, de 0,7%. O gasto privado com o ensino foi de 7,5%, inferior a media da OCDE, de 16,1%. Quase todos os gastos proveem de fontes públicas com 92,5% em 2011. De 2005 a 2011, a despesa por aluno aumentou em 5% no ensino não universitário; no ensino superior o investimento diminuiu em 3% em 2011; as matrículas do ensino não superior diminuiram 3% e, no superior aumentaram 10% (OCDE, p.16).

Os gastos com educação em Portugal foram revistos, a fim de reduzir os custos operacionais, aumentando o numero de alunos por turma, a redução da carga horária no âmbito da reforma curricular e no desporto, integrando mais escolas em agrupamentos e fundindo agrupamentos de escolas já

existentes; otimização de recursos do Programa de Matemática, do Programa Nacional de Leitura e da Rede de Bibliotecas Escolares; e prossecução da redução do número de professores contratados com contratos a termo (não integrados na rede pública de ensino) e não substituição de professores aposentados. (OCDE, 2014, p.16).

Em 2001, 4,0% do PIB brasileiro foi investido em educação, sendo 3,3% na educação básica; nos anos de 2003, 2004 e 2005, esse percentual caiu para 3,9%, mas voltou a subir constantemente, chegando a 2011 com 5,3% do PIB, sendo 4,4% na educação básica. Em 2001, um estudante do ensino superior custava 10,5 vezes o valor do custo do aluno da educação básica; em 2011, essa diferença diminuiu para 4,8 vezes (ANUÁRIO, 2014, p.125-126).

## 6.2 INTERNACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: o que dizem as teorias

Há uma farta produção teórica sobre as relações entre as políticas educativas e os processos de globalização e internacionalização da economia e da educação. Neste item, não me propomos a fazer uma revisão bibliográfica sobre o tema, nem tampouco recuperar as trajetórias das relações e/ou intervenções dos organismos internacionais nas políticas educativas dos dois países, mas sim, tão somente, destacar alguns pressupostos que julgo mais relevantes nas análises que procederei a seguir sobre as políticas educativas e, dentre elas, o reordenamento das redes escolares, no Brasil e em Portugal.

Depois da Segunda Guerra Mundial, o capitalismo avançou pela maior concentração e monopolização do capital através do domínio das grandes empresas internacionais. Nas décadas de 1960 e 1970, os conglomerados econômicos transnacionalizaram suas atividades, por meio de um processo de reestruturação tecnológica e produtiva que permitiu um processo de circulação de bens e serviços em escala global, provocando um novo e maior afastamento do controle do Estado na economia. É o que, grosso modo, vem sendo denominado pela literatura corrente de neoliberalismo e globalização da economia.

Como fenômeno econômico, a globalização se caracteriza pela abertura do comércio, a afirmação da lógica econômica como matriz da organização social, a flexibilização do mercado de trabalho, a redução das taxas alfandegárias e a abertura da maioria dos países ao ingresso de capitais internacionais (GUGLIANO, 2000, p.65).

Segundo Soares, as mudanças ocorridas no sistema capitalista se deveram ao progressivo declínio das concepções keynesianas que dominaram as políticas

macroeconômicas desde o pós-guerra e ao crescimento das teorias monetaristas neoliberais que ganharam hegemonia nos anos seguintes na condução das políticas globais, constituindo os alicerces ideológicos que vêm fundamentando a atuação de organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (SOARES, 2000, p.20).

Para essa autora, a crise de endividamento dos anos 1980 transformou o papel até então desempenhado pelos organismos multilaterais de financiamento que passaram a atuar como agentes centrais do gerenciamento das relações de crédito internacional. Assim, na reestruturação econômica dos países em desenvolvimento, o Banco Mundial passou de indutor de desenvolvimento a “guardião dos interesses dos grandes credores internacionais, responsável por assegurar o pagamento da dívida externa e por empreender a reestruturação e abertura dessas economias, adequando-as aos novos requisitos do capital globalizado” (SOARES, 2000, p.21).

No campo da influência desse banco e de outros organismos internacionais na educação, essa e outros pesquisadores concluem que tais instituições fragilizam a soberania e tendem a criar certa homogeneização das políticas educacionais nos diversos países. Além do Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Mundial do Comércio (OMC), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) são os organismos mais referenciados nos estudos.

Autores como Antunes (2005, p.37-62), Marinis (2008, p.19-45) e Almeida (2006), dentre outros, acreditam que os Estados hegemônicos (os mais ricos) e os organismos internacionais (em geral, instituições de caráter financeiro), por eles controlados, impõem uma tendência à homogeneização das políticas econômicas e sociais aos países de menor poder econômico. Esses últimos aderem a essas organizações e aceitam suas intromissões, buscando aumentar sua capacidade de intervenção, mesmo que signifique uma limitação da soberania tradicional (ALMEIDA, 2006, p.24).

Tomando como análise o Banco Mundial e a Unesco, Akkari (2011, p.31) identifica que essa organização representa uma visão mais humanista da educação, enquanto que o Banco Mundial mostra uma visão mais instrumental, no sentido de que a educação deve permitir a inserção dos indivíduos no mercado local ou global. Nos países em desenvolvimento, o autor acredita que o Banco Mundial superou a influência da Unesco; já nos países desenvolvidos, a OCDE e a OMC têm maior peso.

Para Akkari, a influência dos organismos internacionais nas políticas educacionais é resultado da associação voluntária dos Estados nacionais e o “processo de internacionalização

produz tensões nas políticas nacionais de educação, tornando difícil a articulação entre as exigências nacionais e os imperativos internacionais”. Para ele, a globalização pode ter significados diferentes e, às vezes, contraditórios. Por um lado, a globalização pode produzir a ilusão de que existem algumas receitas universais que funcionariam em todos os sistemas educacionais e, por outro, a globalização torna possível empréstimos em matéria de inovações educacionais e permite a circulação de ideias pedagógicas nunca vistas antes (AKKARI, 2011, p.23).

É no âmbito dos estudos comparados relativos à América Latina, que Castro expõe seu entendimento de que as condicionalidades dos empréstimos das agências internacionais são elementos críticos e potencialmente conflituosos; algumas com resultados catastróficos, a exemplo do que exigiram o BID e o Banco Mundial em alguns países. Na Bolívia, um empréstimo para reforma educacional impunha testes para professores e eliminação dos descontos para os sindicatos, o que resultou numa turbulência política de tal dimensão, fazendo com que o país entrasse em estado de sítio. No Marrocos, a construção de escolas técnicas, que também envolvia atrair escolas privadas com financiamentos públicos, não se concretizou pela rejeição dos sindicatos e movimento sociais. No Brasil, a proposta de retirar das escolas técnicas federais a formação acadêmica para possibilitar mais acesso e formação profissional aos jovens de camadas mais modestas não se operacionalizou (CASTRO, 2012, p.568).

Ainda no escopo dos estudos comparados, Garrido analisa a situação do sistema educacional espanhol face às intervenções da União Europeia, observando que, no contexto daquele continente:

Os Estados que compõem a União Europeia mantêm ciumentamente o controle exclusivo sobre seus respectivos sistemas educacionais, e parece que desejam continuar assim, ainda que aceitem, não sem resistência, que Bruxelas possa colaborar no estabelecimento de certas linhas de ação comum. (GARRIDO, 2012, p.387).

Nessa linha de pensamento, um dos mais importantes teóricos da área, o alemão Jürgen Schriewer (1995) entende que as pesquisas em educação comparada devem abarcar a complexidade dos processos de difusão e recepção dos modelos educacionais transnacionalmente padronizados por um lado, e a persistência das diversas redes de inter-relacionamento sociocultural, por outro. Sua conclusão é a de que:

existe um universalismo abstrato dos modelos transnacionalmente disseminados, que se difundem em padrões estruturais multiformes, sempre que tais modelos interagem, no curso da implementação institucional, com diferentes esquemas definidos pelos Estados, regulamentos administrativos e legais, formas de divisão do trabalho na sociedade, culturas acadêmicas nacionais, significados sociais limitados pelo contexto e visões mundiais religiosas. (SCHRIEWER, 1995, p.274).

Apoiado em Zimek (1975), Schriewer afirma que os discursos internacionais de reformas e políticas educacionais foram desenvolvidos dentro de ambientes nacionais especiais. Portanto, esses discursos servem tanto para apoiar o compromisso dos indivíduos que compartilham dos mesmos posicionamentos, como para justificar as políticas adotadas contra a oposição. Isto porque demonstram a internacionalidade das próprias demandas, as defendem contra a acusação de serem parciais e as qualificam como universais e indispensáveis (SCHRIEWER, 1995, p.276).

Os processos de internacionalização das políticas educacionais no contexto da globalização e do neoliberalismo tentam uniformizar padrões de gerenciamento e gestão dos sistemas educativos e das escolas pela adoção de modelos advindos da iniciativa privada. Nessa direção, Balldiz que o enfoque empresarial da gestão educacional encetado pelos processos de globalização nas últimas décadas vem alterando os modos de ensino e as relações entre os professores, não sem gerar reações contraditórias.

O ato do ensino e a subjetividade dos/as professores/as alteram-se profundamente no contexto do novo panopticismo da gestão (da qualidade e excelência) e perante as novas formas de controle empresarial (através de marketing e competição). Todavia, no seio de tudo isto, dois efeitos aparentemente conflituosos são gerados: por um lado, o aumento da individualização, que inclui a destruição das solidariedades baseadas numa identidade profissional comum, na filiação sindical e na construção de novas formas de filiação institucional e, por outro, a geração de uma “comunidade” - cultura corporativa - que envolve a reconfiguração das relações entre o compromisso individual e a ação na organização. (BALL, 2001, p.109).

Para esse autor, através da cultura empresarial, os gestores buscam delinear, normalizar e instrumentalizar a conduta das pessoas de forma a atingirem os fins que elas postulam como desejáveis. Não obstante, também aí aparecem os paradoxos, pois, se por um lado, representam um afastamento dos métodos de controle baseados em uma postura de pouca confiança nos empregados, por outro, se supervalorizam as responsabilidades e iniciativas na resolução de problemas. Nessa perspectiva, Ball sustenta sua análise em Peterse Waterman (1982), no que esses autores chamam de “flexibilidade e rigidez simultâneas”, que

se refere às novas formas de vigilância e automonitoramento que acontecem por meio dos sistemas de avaliação, da determinação de objetivos e comparação de resultados (BALL, 2001, p.109).

### 6.2.1 Políticas Educativas e Reordenamento de Rede Escolar em Portugal e os Organismos Internacionais

A Carta Europeia de Autonomia Local (CEAL) expressa um tratado internacional vigente desde 1988 e ratificado pelos estados membros do Conselho da Europa. Tal acordo preconizou a descentralização político-administrativa a partir do direito à autonomia das autarquias locais para regulamentarem e gerirem assuntos do interesse das populações e com a participação dessas através de conselhos, assembleias ou referendos. Portugal aderiu a esta convenção em 1990, com a Resolução da Assembleia da República nº 28/90 de 23 de outubro, e seus reflexos na educação já foram expostos nos capítulos IV e V desta tese. Sobre esse processo de descentralização, Justino e Batista analisam que

os processos de descentralização são normalmente sustentados através de normas de carácter coercitivo e contratual, decorrente ou não de negociações. Quando se define um novo quadro jurídico de delegação de poderes e competências nas autarquias, quando se atribui maior grau de autonomia a uma escola, quando se reconhece o papel de uma associação de estudantes ou de pais e encarregados de educação, estamos perante medidas que tendem a expressar um processo de descentralização. Mas, em todos estes casos, a concretização dos objetivos subjacentes a esse processo passa pelo reconhecimento do Estado Central, através de lei ou norma jurídica de carácter coercivo ou contratual”. (JUSTINO; BATISTA, 2013, p.47).

Essas reflexões se aplicam ao que foi visto sobre as relações entre o governo central e os municípios na condução do reordenamento da rede escolar pública portuguesa, que é parte de um processo mais amplo de redução do Estado, especialmente a partir da Troika. O termo *Troika* refere-se à cooperação do Banco Central Europeu, do Fundo Monetário Internacional e da Comissão Europeia, cujos representantes negociam com os países membros programas de crédito. Em abril de 2011, Portugal pediu ajuda financeira à Comissão Europeia, comprometendo-se a cumprir exigências relativas à redução do déficit público. Dentre as medidas que Portugal deveria adotar, encontram-se: aumento de impostos, cortes em pensões e subsídios de desemprego, redução de cargos da administração central, estagnação nos investimentos na área militar, privatização de empresas públicas e redução do número de municípios e juntas de freguesias (ECONOMIAS.PT, 19 fev.2016).

Fechar estabelecimentos e juntar prédios escolares em agrupamentos sob uma única administração não é uma medida isolada no contexto dos acordos internacionais que Portugal firmou com a Troika. Redução do número de municípios portugueses fez parte desses acordos, que a ANMP posicionou-se contrária em 2011, por julgar que a matéria fosse de exclusividade da Assembleia da República e não de governos, pois “qualquer reorganização administrativa do estado deve ser feita, não de forma isolada, mas envolvendo todas as entidades, incluindo as Regiões Administrativas e a reestruturação do próprio Estado”.

A associação informa que Portugal é o país da União Europeia que tem municípios com maior dimensão média e queixa-se dos cortes orçamentários que esses vêm sofrendo desde 2005. Argumenta que os governos têm fechado escolas, centros de saúde, tribunais e postos de correios, mas, “encerrar municípios seria abandonar as populações, contrariar a igualdade social e revogar administrativamente o espírito de Abril” (ANMP,05mai.2011).

Entretanto, se, até então, Portugal não extinguiu municípios, ao menos conseguiu reduzir o número de freguesias; outro compromisso com a Troika. Uma reportagem do *Público*, diz que o governo tem estado calado ante o comprometimento em extinguir municípios até 2012, mas já anunciou a intenção de reorganizar a administração do poder local, mediante “a otimização e racionalização do número de órgãos autárquicos, bem como das suas respectivas competências”.

A reportagem dá conta que o caso de Lisboa – que já conseguiu reduzir de 53 para 24 freguesias – pode ser exemplo para todo o país, e aponta uma das alternativas do governo central no sentido de que “várias freguesias sejam geridas por uma junta comum, poupando-se em termos de órgãos de gestão e de eleitos locais”. Essa reportagem ressalta que o governo se manifestou empenhado “em defender a associação voluntária de autarquias que tenham interesses comuns e encontrem estratégias de desenvolvimento econômico e formas de poupar”. Ressaltou também o prazo até as eleições autárquicas de 2013 para efetivar o compromisso de reduzir o número de Câmaras e juntas de freguesias (DIÁRIO DE NOTÍCIAS, 27 ago.2011).

A proposta foi concretizada em 30 de maio de 2012, quando a Assembleia da República aprovou a Lei nº 22/2012 (Diário da República, 1ª série. nº 105 de 30 de maio de 2012) que dispõe sobre o Regime Jurídico de Reorganização Administrativa Territorial Autárquica. Essa lei torna obrigatória a reorganização administrativa (artigo 1º, item 2), estabelecendo percentuais de redução de freguesias a partir de três níveis de classificação dos municípios por número de habitantes e densidade populacional (artigo 6º), com prioridade para os municípios urbanos (artigo 5º). Prevê ainda a fusão (artigo 16), definindo que os

municípios criados por fusão terão tratamento preferencial no acesso a linhas de crédito asseguradas pelo Estado (artigo 16, item 4), assim como terão aumentados em 15% o repasse dos recursos do Fundo de Garantia Municipal (artigo 16, item 5). Na prática, 48 câmaras ficaram dispensadas de apresentar propostas, por terem quatro ou menos freguesias.

Em outubro de 2012, o *Público* anunciava que treze das vinte câmaras municipais de capitais de distrito estavam contra a agregação de freguesias, sendo cinco do partido do governo central (PSD). Além das câmaras, a reportagem cita a contestação popular e as discórdias entre líderes locais e partidos. Mesmo assim, as propostas das assembleias municipais estavam sendo apresentadas à Assembleia da República. A reportagem registra falas do líder da ANMP e presidente da Câmara Municipal de Viseu e de outros presidentes, alguns do partido do governo, que não aceitam a proposta por considerá-la um desrespeito à autonomia do poder local. Pontua, entretanto, a posição dos presidentes favoráveis à mudança, destacando o autarca da Câmara de Lisboa, do Partido Socialista de oposição ao governo central, António Costa, que argumentou ser esta uma oportunidade de “reorganizar a cidade”. O noticioso registra a falta de consulta às populações e alguns protestos promovidos pelos cidadãos, inclusive manobras de câmaras que não permitiram lideranças populares adentrarem seus recintos quando da discussão e aprovação das extinções (PÚBLICO, 15 out.2012).

Em 08 de novembro de 2012, a Assembleia da República aprovou a Lei n° 56/2012 que define a reorganização administrativa de Lisboa, reduzindo para 24 o número de freguesias do município. O artigo 5° refere-se ao princípio da racionalização que comanda a reorganização: “A reconfiguração do mapa de freguesias do concelho de Lisboa efetua-se de acordo com um princípio de racionalização e de ajustamento da organização territorial, com o objetivo da instituição de freguesias com maior dimensão e mais equilibrada dimensão”. Expõe a fusão que promove a agregação de 2 a 13 antigas freguesias em apenas uma (artigo 6°), coloca as denominações da freguesia nascida dessas junções e cria a nova freguesia do Parque das Nações (artigo 7°). A reorganização mantém 10 freguesias, mas redimensiona seus limites territoriais (artigo 8°).

Um levantamento realizado pelo Grupo Marktest<sup>15</sup> mostra a redução das freguesias por regiões. Eis tabela do continente:

---

<sup>15</sup> O Grupo Marktest é constituído de várias empresas especializadas na área de estudos de mercado e processamento de informações. É uma empresa portuguesa fundada em 26 de junho de 1980.

Tabela 32: Portugal - Redução das Freguesias por Regiões

Ano	Regiões/Freguesias				
	Alentejo	Algarve	Centro	Lisboa	Norte
2012	392	84	1.335	211	2.028
2013	301	67	972	119	1.426
( - )	-91	-17	-363	-92	-602

Elaborado pela Autora

\*Na Região Autónoma dos Açores foram criadas mais 2 freguesias, elevando de 156 para 158 e a Região da Madeira permaneceu com 54 freguesias.

Fonte: Grupo Marktest. Estudo sobre os Concelhos e Regiões/Geomarketing Sales Index. 08/10/2013. Disponível em: <<http://www.marktest.com/wap/a/n/id~1c2d.aspx>>

Como citamos anteriormente, em grande parte dos municípios, o processo de fusão das freguesias foi permeado por acirrados conflitos, envolvendo partidos, deputados, vereadores, lideranças e populações. Sobre os conflitos no Algarve e em Viseu, o Diário de *Notícias* e a página eletrônica *ViseuMais* publicaram episódios desses embates. (DIÁRIO DE NOTÍCIAS, 08 nov.2012).

Dentre os municípios em estudo, Borba e Portimão não tiveram reduções no número de freguesias; Viseu acabou reduzindo de 34 para 25 freguesias. O Porto, como já foi colocado, saiu de 15 para 7 freguesias e Lisboa de 53 para 24. Pelas razões já expostas no capítulo anterior, somente a documento do Porto informa dessa redução, apontando como consequência a futura realização de um novo reordenamento da rede escolar.

Até então, não encontramos notícias sobre a fusão de municípios em Portugal. Entretanto, localizei um artigo produzido por professores da Universidade Fernando Pessoa, que analisa a possibilidade de fusão entre o Porto e Vila Nova de Gaia, defendendo a realização de um plebiscito popular (BRANCO-TEIXEIRA; GOMES, 2004, p.106-123). Por ter sido publicado em 2004, numa edição dedicada às questões urbanísticas e administrativas envolvendo o Porto e Vila Nova de Gaia, essa produção acadêmica sugere que o tema da fusão de municípios já se encontrava na pauta antes mesmo dos acordos da Troika.

O Relatório da OCDE de 2014 destaca a reorganização do sistema educativo promovido pelo governo português pela descentralização e pela diminuição das estruturas de administração da educação. Nos termos do documento:

Portugal reorganizou o seu sistema educativo nos últimos anos de modo a reduzir o peso da administração central e aumentar a participação das autoridades locais e da escola no processo de tomada de decisão. No final de 2011 e em 2012, o Ministério da Educação e Ciência tomou medidas para racionalizar serviços como parte do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC). A Direcção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE) assumiu as responsabilidades das ex-

Direcções Regionais de Educação (desativas em 2013), tendo menos poder de intervenção sobre a rede escolar. Outros serviços foram fundidos para criar um sistema de governança mais coeso. Por exemplo, a Direcção-Geral da Educação também assumiu as responsabilidades da Direcção-Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular. (OCDE, 2014, p.15).

Na sequência, o relatório destaca a reorganização da rede escolar através do encerramento de escolas consideradas de pequena dimensão “ou com desempenho abaixo da média, e implementou a política de agrupamentos de escolas”. Registra que os municípios participaram desse esforço através de acordo entre o governo central e a Associação Nacional dos Municípios Portugueses. “Nos termos deste acordo, os municípios identificaram as escolas que deviam ser encerradas e coordenaram as medidas de reorganização escolar com o governo central” (OCDE, 2014, p.15).

Vieira mostra que o reordenamento de rede escolar é uma realidade em vários países europeus. Após décadas de investimento na dispersão da rede pelos espaços habitados, as administrações enfrentaram dificuldades de gestão face à queda populacional, à concentração urbana e ao abandono progressivo das zonas rurais. O problema tem sido recorrente no nível do 1º ciclo do ensino básico, nível no qual a rede é mais dispersa, porém também está presente nos 2º e 3º ciclos (VIEIRA, 2009, p.15-16).

O autor apresenta uma sinopse dos reordenamentos das redes escolares de cinco países: Espanha, França, Inglaterra, Suíça e Suécia. A partir da década de 1970, a Espanha começou a fechar muitas escolas unitárias e concentrar as crianças em escolas de maior dimensão e, como a eficiência e a redução dos custos não se materializaram, outras soluções foram tentadas até chegar à situação atual, em que há modelos diversificados (p.16-18). Na França, o reordenamento surgiu na década de 1980 como resposta ao insucesso escolar verificado nas escolas com grande número de alunos. As políticas de descentralização e territorialização da ação educativa levou a criação das *Zones d'Éducation Prioritaire* – ZEP e, em resposta à escola multisseriada, foram criados os *Reagrupamentos Pedagógicos Intercomunitários* – RPI. Atualmente, se prevê a organização de grandes agrupamentos em detrimento das pequenas escolas, proposta que obtém a reprovação das comunidades escolares e até os autarcas locais.

Na Inglaterra, os encerramentos de escolas rurais tiveram início dos anos 1960 e, na década de 1980, a abertura as leis de mercado permitiram às famílias a escolha das escolas para seus filhos, com isso, os pequenos estabelecimentos passaram por dificuldades já que o financiamento é calculado em função do número de alunos. No final da década de 1990,

surgiram no país *Education Action Zones – EAZ*, com o objetivo de desenvolver conjuntamente com parceiros locais a elevação dos níveis educativos das zonas mais desfavorecidas.

Na Suíça, o encerramento de escolas ocorreu pelo despovoamento e pelas dificuldades na contratação de professores para as zonas mais afastadas. Ocorreram debates acirrados com prós e contras os encerramentos, mas algumas escolas foram fechadas em prol de ampliação de outras que passaram a atender alunos de diferentes comunidades. Na maioria dos casos, professores e pais acordaram as vantagens trazidas pelo reordenamento, notadamente a socialização de alunos de diferentes localidades, mais contato e cooperação entre os professores e melhoria das condições de ensino, apontando-se como única desvantagem os longos trajetos. Na Suécia, a concentração escolar é prática dominante e os municípios procuram formar grupos escolares abrangendo do jardim aos dois primeiros ciclos. Os centros escolares suecos abrigam funções além das escolares, com bibliotecas comunitárias, educação de adultos, reuniões comunitárias, seminários, espaços para exposição de arte e artesanato; são locais de cultura, arte e encontro dos habitantes da povoação e dos seus vizinhos. Nesse país, a decisão de fechar uma escola é rodeada de muitos cuidados, devido à significação que a escola tem nas comunidades. Por isso, o fechamento de uma escola passa por estudos técnicos e muita discussão com professores, pais e cidadãos das comunidades afetadas (VIEIRA, 2009, p.16-25).

Portanto, dentro da perspectiva da economia e racionalização de custos e da descentralização verificados em muitos países europeus, Portugal seguiu a receita, adotando os agrupamentos escolares. Todavia, como foi visto, também no país luso, os processos não se deram sem atritos entre o governo central, as comunidades e as autarquias. O reordenamento da rede escolar portuguesa se inscreve nos pressupostos da racionalização dos recursos públicos empregados na educação preconizados pelas organizações internacionais e, como política de Estado, perpassa os diferentes partidos que estiveram no poder durante esse período.

Analisando as políticas educativas portuguesas face aos processos de internacionalização, Theodoro e Aníbal dizem que, no campo da educação é possível identificar processos de convergência com as políticas internacionais, convergências que resultam políticas idênticas assumidas por partidos ideologicamente diferentes, assim como a produção de um discurso homogêneo justificado pela necessidade de modernização que promete a aproximação aos países do centro. Assim, “discursos como o da valorização das competências, da avaliação externa como garantia de qualidade e instrumento de controle, da desestatização das escolas, ou da regulação social, evidenciam uma progressiva

internacionalização das políticas”(THEODORO; ANÍBAL, 2008, p.82). Comentando um pronunciamento da ministra da educação do governo socialista, Maria de Lourdes Rodrigues, favorável a avaliação externa, os autores afirmam que:

O novo ciclo de governação político iniciado em 2005, com a vitória do Partido Socialista (e do seu líder, José Sócrates), parece caracterizar-se pela emergência de políticas de racionalização que assentam em duas vertentes: (i) moralizar o sistema da escola pública como fator de justiça social e promoção da igualdade de oportunidades, e (ii) promover o controlo social, defendendo uma avaliação externa das escolas e dos professores por agentes da sociedade civil. (THEODORO; ANÍBAL, 2008, p.87).

Esses autores avaliam que os últimos governos, não obstante a coloração partidária, têm enfatizado a racionalização, a democratização baseada no mérito independentemente das origens sociais, tendendo, por meio de mecanismos de competitividade publicitados, ora para a privatização da escola pública, ora para a sua defesa como instituição pública. Em qualquer dos casos, constataam, a valorização gestonária por meio de mecanismos de avaliação externa tendem a reduzir os poderes dos professores e dos sindicatos e reforçar o controle social mediante a participação dos pais e outros atores da comunidade na avaliação e na monitorização externa (THEODORO; ANÍBAL, 2008, p.87-88).

Para eles, o caráter híbrido na definição das políticas educativas remete ao entendimento de que a importação de modelos do exterior, mesmo legitimados por agências internacionais ou pela União Europeia, é mitigada no confronto com o contexto nacional, histórico e político, ou seja, a especificidade econômica, política e social portuguesa não se anula com as meras transposições do exterior que a tentação do centro acolhe (TEODORO; ANÍBAL, 2008, p.88).

Analisando os processos de racionalização da educação portuguesa ocorridos nos últimos anos sob o direcionamento da União Europeia e da OCDE, Vasco Graça (2009) chama a atenção para o fato de que as economias obtidas com o encerramento de escolas e o achatamento salarial dos professores, assim como a rentabilização de recursos pela contratualização de orçamentos com as escolas (os contratos de autonomia) não serão suficientes para alcançar os objetivos, acordados com essas organizações, de diminuir o insucesso e o abandono, ampliar o ensino secundário e melhorar a qualidade do ensino. O autor não vê possibilidades de que a transferência das verbas economizadas com pessoal para outras medidas, como foi realizado nos últimos anos, tenha condições de prosseguir.

Provavelmente, terá sido atingido um limite a partir do qual qualquer governo, salvo se acontecer uma situação de acentuada ruptura social, terá que encontrar novas soluções que, possivelmente deverão comportar um reinvestimento financeiro na educação. Compaginar o cumprimento das metas e das orientações traçadas nomeadamente a nível da EU e da OCDE para Portugal com o propósito de diminuir a despesa pública, designadamente nos domínios sociais, afigura-se uma tarefa de difícil viabilidade. (GRAÇA, 2009, p.78).

Sobre a entrada de Portugal na União Europeia, Santos (2011) identifica o momento atual como de “rejeição disfarçada de aceitação”. Para ele, este é um momento no qual se desfazem as ilusões da promoção fácil por via da integração na EU, e a culpa não é dos portugueses, “pois o diagnóstico de crise deixa de ser português para passar a ser europeu e mesmo mundial”. Quando o país entrou na EU, o neoliberalismo já ia ganhando terreno na Europa com a anunciada crise do modelo social europeu, de modo que a situação dos países periféricos se agravou (SANTOS, 2011, p.54-55). Para o autor Portugal é um dos países onde as desigualdades sociais têm aumentado muito nas duas últimas décadas. A OCDE observa a mesma situação em outros países membros, recomendando a definição de políticas fiscais, de saúde e de educação que permitam um crescimento equitativo e uma maior qualidade de vida das populações.

Com dados do INE, de 2009 e 2010, Santos informa que os rendimentos dos 20% mais ricos é seis vezes superior aos rendimentos dos 20% mais pobres e que, “sem as políticas de transferência relativas à pensões, 24% da população estaria em risco de pobreza”. O autor afiança que os níveis de desigualdade de oportunidades em Portugal são também muito acentuados quando se compara com outros países europeus, embora seja um dos países onde os indivíduos mais tirem proveito da educação para obterem melhores rendimentos no mercado de trabalho. Corroborando com outros autores, Santos ressalta as enormes disparidades de rendimentos entre as profissões e os postos de baixas qualificações no país, destacando que uma política de igualdade passa pela diminuição dos exagerados hiatos salariais e pela diminuição “das diferenças materiais, remuneratórias e simbólicas entre os vários lugares do campo profissional em Portugal” (SANTOS, 2011, p.58-60).

Na primeira seção deste capítulo, foi demonstrado que, nesses últimos anos, a educação em Portugal avançou na ampliação das oportunidades e na melhoria da qualidade do ensino. Apesar disso, o sistema de ensino continua extremamente estratificado pelas próprias desigualdades sociais e econômicas – os quais, como aponta Boaventura Santos, a educação sozinha não é capaz de dirimir.

## 6.2.2 Políticas Educativas e Reordenamentos de Redes Escolares no Brasil e os Organismos Internacionais

Como já referenciamos no primeiro capítulo desta tese, os anos 1960 marcaram a emergência dos acordos do Brasil com a USAID e, no bojo da profissionalização obrigatória instituída na Lei nº 5.692/71, o Banco Mundial, por meio do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), concedeu o primeiro empréstimo ao governo brasileiro para a realização de projetos na área educacional, almejando a ampliar a oferta e melhorar a qualidade do ensino profissionalizante de nível médio industrial e agrícola, além de prestar assistência técnica às secretarias estaduais de educação do Norte e Nordeste para o desenvolvimento do sistema de planejamento e gestão para implantação da nova lei. Entre 1983 e 1990, o Brasil firmou novo acordo com o BIRD para a melhoria do ensino técnico de nível médio (FONSECA, 1996, p. 236-239).

A partir da década de 1980, o BM passa a privilegiar o ensino fundamental, notadamente os primeiros anos, pois na sua ótica, esse nível de ensino tem maior capacidade de preparação da população feminina para a aceitação das políticas de planejamento familiar e estímulo à intensificação da sua participação na vida produtiva. Isto porque os estudos apontavam que aceleração do crescimento demográfico agride a integridade dos recursos naturais e interfere na qualidade de vida do mundo ocidental (FONSECA, 1996, p.232-233).

Essa autora cita ainda mais dois projetos desenvolvidos na educação primária, um para estados do Nordeste e outro para o Norte e o Centro-Oeste. Um sexto projeto financiado pelo BIRD, em acordo de 1993, foi o *Projeto Nordeste*, também no âmbito do ensino fundamental (FONSECA, 1996, p.242-245). Diante do pouco alcance desses projetos, das condições financeiras dos acordos e da contrapartida do governo brasileiro, Fonseca questiona:

A análise dos resultados financeiros suscita a indagação sobre a real necessidade do financiamento externo à educação brasileira, tendo-se em conta as despesas decorrentes dos empréstimos e a fraca captação de recursos para o setor. Este tema vem sendo questionado por determinados segmentos técnicos e dirigentes do MEC, segundo os quais algumas ações decorrentes dos acordos externos, especialmente no nível do ensino básico, poderiam perfeitamente ser desenvolvidas com a parte nacional dos recursos”. (Fonseca, 1996, p.247).

A década de 1980 foi marcada pelo processo de abertura política, com o fim da Ditadura Militar e a redemocratização do país. A eclosão de movimentos sindicais e sociais reivindicando melhores condições de vida e universalização da educação básica, inclusive

com o amplo movimento em defesa da escola pública gratuita, universal, laica e de qualidade social. Dessa maneira, foi criado o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, que descambou na formulação da Constituição de 1988 e, depois na LDB nº9.394/96 que, apesar de rejeitar muitas contribuições da sociedade organizada, não pôde deixar de contemplar anseios já consagrados na Carta Magna.

Figueiredo escreve que durante os governos Fernando Collor de Mello (1990/1992), Itamar Franco (1992/1994), Fernando Henrique Cardoso (1995/2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003/2007), houve um processo de intensificação de reformas nas áreas econômica, social e política. A realização das reformas na sociedade brasileira tem como parâmetro as condicionalidades provenientes dos empréstimos de ajustes estruturais e setoriais, bem como do processo de reforma e modernização do Estado brasileiro (FIGUEIREDO, 2009, p.1124).

Essa autora cita seis projetos voltados à melhoria da educação básica, com financiamento do Banco Mundial, desenvolvidos a partir do início da década de 1990 em treze estados brasileiros. Informa que dois deles – Nordeste II e Nordeste III –, que abrangiam todos os estados nordestinos, ainda estavam em andamento; os demais contemplaram Minas Gerais, São Paulo, Espírito Santo e Paraná, cada estado com um projeto (FIGUEIREDO, 2009, p.1126).

O *Programa de Expansão da Educação Profissional – PROEP*, aprovado em 1997, o *Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio – PROMED*, de 1999, e o *Programa de Fortalecimento da Escola – FUNDESCOLA*, de 2001, foram projetos financiados à metade pelo Banco Mundial, mediante empréstimos contraídos pelo governo brasileiro, visando à implantação da LDB nº 9.394/96. Os três projetos foram finalizados em 2007, sendo que, no ano seguinte, o diretor do FNDE, Daniel Balaban, e o secretário de educação básica do MEC, José Henrique Paim, estiveram reunidos com representantes do Banco Mundial nos EUA para apresentar resultados e solicitar renovação dos empréstimos (FNDE/Notícias, 05 jul.2008). Consultas à bibliografia corrente e aos sites do MEC, do FNDE e do Banco Mundial nos levam a crer que esses foram os últimos empréstimos para a educação básica brasileira no âmbito de governo central.

Referindo-se aos relatórios produzidos pelo próprio Banco, os autores que estudaram a influência dos organismos internacionais nas políticas educacionais ressaltam a presença do princípio da “racionalidade econômica nas orientações e determinações dessas instituições no desenvolvimento de projetos com seu aporte financeiro” (FIGUEIREDO, 2009; TOMMASI, 1996; FONSECA, 1996; CRUZ, 2002; CASTRO, 2008).

A partir de dados do Mercosul e da Unesco de 2007, Castro (2008) analisou a educação brasileira no contexto da América Latina e dos países do Mercosul, concluindo que o Brasil, apesar dos avanços obtidos nos últimos anos, se classificava entre os níveis mais baixos entre os países em relação à alguns indicadores. O analfabetismo era o mais alto, com 11,4%, enquanto que o Uruguai apresentava a taxa mais baixa, com apenas 2,2%, seguido pela Argentina, com 2,6% e do Paraguai com 6,4%. O desempenho em relação às taxas de aprovação, reprovação e abandono atingia 6% entre os países da região, mas o Brasil alcançava 20%. A escolarização verificada pelas taxas de matrículas da população de 3 a 18 anos apresentava um valor médio de 76,3%, sendo 64,1% para o Caribe e 76,4% para a América Latina (CASTRO, 2008, p.184).

Na primeira seção deste capítulo relatei os avanços da educação brasileira em termos de ampliação das oportunidades e melhoria da qualidade do ensino. Em 13 de dezembro de 2010, o MEC divulgou uma síntese do Relatório do Banco Mundial (*Achieving World Class Education in Brazil: The Next Agenda*) sobre os avanços e desafios da educação brasileira nos últimos quinze anos e estabelecendo uma agenda para a próxima década (BRASIL, MEC, 2010). Passarei a discorrer sobre o conteúdo deste documento que, pelo destaque dado pelo governo brasileiro, foi considerado uma importante referência de política educacional.

O relatório tece elogios à continuidade das políticas dos últimos quinze anos que possibilitaram a elevação da escolaridade das crianças mais pobres e do nível médio da escolaridade da força de trabalho que, “desde 1995 melhorou mais rápido do que qualquer outro país em desenvolvimento, mais do que a China” (Banco Mundial, 2010, p.1). Cita também o aumento da conclusão dos anos iniciais do ensino fundamental, a cobertura pré-escolar, a importância do FUNDEF/FUNDEB na distribuição equilibrada do financiamento educacional entre as regiões, estados e municípios, e a transformação da Bolsa Escola para Bolsa Família que dobrou a cobertura junto às populações mais pobres. Outra importante iniciativa destacada no documento é a substituição do SAEB pela Prova Brasil e a criação do IDEB como um feito que “nenhum outro grande país com regime federativo no mundo conseguiu” (BANCO MUNDIAL, 2010, p.3).

O BM reconhece a melhoria do desempenho dos alunos brasileiros no PISA, mas alerta para a necessidade de elevar as aprendizagens face às exigências do mercado de trabalho do século XXI, sendo este um “desafio crítico para o sistema educacional na próxima década” (BANCO MUNDIAL, 2010, p.3). Reconhece que “houve uma equalização impressionante na escolaridade em somente uma geração no Brasil, como resultado de uma

ampliação dinâmica da cobertura escolar e de políticas como a Bolsa Família”, pois hoje os estudantes brasileiros completam nove e onze anos de escolaridade independentemente do nível escolar dos seus pais. Por conseguinte, o avanço brasileiro na educação ajudou na melhoria significativa na igualdade de renda, embora os resultados dos estudantes do quintil mais baixo de renda, apesar de ter melhorado, ainda permanece muito aquém do nível adequado (BANCO MUNDIAL, 2010, p.3).

Entendendo que a questão central da igualdade na educação brasileira mudou de igualdades do acesso à igualdade da aprendizagem, reconhece o esforço dos secretários de educação do país em se concentrarem cada vez mais em estratégias de intervenções preventivas e intervenções corretivas, tais como a expansão dos serviços de desenvolvimento da primeira infância para famílias de baixa renda, programas de reforço escolar e de aceleração de aprendizagem e a inclusão das crianças com necessidades especiais (BANCO MUNDIAL, 2010, p.4).

Os professores brasileiros são recrutados entre o terço inferior dos estudantes de ensino médio. Logo, a “melhoria da qualidade docente exige o recrutamento de indivíduos de mais alta capacidade e apoio ao melhoramento contínuo da prática, e a recompensa pelo desempenho”. Cita experiências de programas de bônus para professores existentes no país (MG, PE, SP e RJ) asserverando que:

com o apoio da equipe de educação do Banco Mundial, esses sistemas escolares também estão usando métodos padronizados de observação em sala de aula desenvolvidos nos países da OCDE para olhar dentro da ‘caixa-preta’ da sala de aula e identificar quais são os exemplos de boas práticas de professores que pode ancorar os seus programas de desenvolvimento profissional. (BANCO MUNDIAL, 2010, p.6).

O Relatório enfatiza que, de todos os segmentos do sistema educacional brasileiro, o ensino secundário é o que mais apresenta disparidades na qualidade em relação aos países da OCDE e os orientais. Uma parte dos estudantes (42%) está em escolas noturnas com apenas quatro horas por dia contra sete horas das escolas dos países da OCDE. Ademais a

“infraestrutura é deplorável – carecendo de bibliotecas, laboratórios científicos, computadores e laboratórios de línguas (...) o currículo é sobrecarregado e orientado à memorização (...) o resultado é que 40 por cento das escolas brasileiras de ensino médio são consideradas ‘fábricas de abandono’, já que não conseguem graduar 60% de seus estudantes”. (BANCO MUNDIAL, 2010, p.7).

Quanto aos gastos com a educação, o relatório enfatiza que em 2007, o país já empregava 5,2% do PIB, uma média superior aos países da OCDE (4,8%), e gasta mais que países com perfis demográficos semelhantes como o México, a Índia e a Indonésia. Entretanto, face à meta de aumentar para 7% do PIB, alerta para o impacto que a transição demográfica terá sobre a população escolar na próxima década, com uma redução projetada de 23% no número de estudantes do ensino fundamental que “corresponderá a quase sete milhões de assentos vazios nas escolas do país”, impactando também na redução de cerca de 300 mil professores até 2015. “Esta transformação demográfica é uma bonificação para o sistema educacional e permitirá que os níveis atuais de gastos financiem uma grande melhoria na qualidade escolar”, sentencia (BANCO MUNDIAL, 2010, p.4).

O Relatório destaca cinco problemas nos gastos da educação brasileira: a disparidade dos custos por aluno dos níveis fundamental e superior (no Brasil, o custo do estudante de nível superior é seis vezes maior – a média da OCDE é duas vezes); a persistência de altas taxas de repetência e do alto custo do formando; aumento dos custos dos professores com diminuição do número de alunos por classe, com pouca evidência de contribuição no aumento da aprendizagem; a ausência de pesquisas de custo-efetividade para orientar os investimentos; o grau de corrupção e a má administração dos fundos da educação que afetam a qualidade e os baixos resultados educacionais (BANCO MUNDIAL, 2010, p.5).

O documento finaliza declarando que as políticas implementadas pelos governos dos últimos quinze anos foram “progressivas e eficazes” e que, portanto, “não é fácil identificar novas políticas que poderiam substancialmente acelerar o progresso do Brasil em direção a um sistema de ensino de nível mundial”. Mesmo assim, recomenda para os próximos governos:

- 1) *manter o rumo atual* das políticas centrais dos últimos anos, notadamente o FUNDEB, o IDEB e as transferências condicionais de renda (Bolsa Família);
- 2) *se concentrar na eficiência dos gastos* ao invés de metas para gastos mais altos, o que pode piorar os riscos de perda da qualidade do gasto e a corrupção;
- 3) *criar incentivos* de mais recursos para os estados que integrem os sistemas escolares estaduais e municipais e menos incentivo federal direto para pequenos sistemas escolares municipais;
- 4) *aproveitar o laboratório de ação educacional brasileiro* através de avaliação e promoção de políticas e práticas com base em evidência. (grifos do documento). (BANCO MUNDIAL, 2010, p.8).

As recomendações do BM poderiam desaguar num reordenamento das redes escolares públicas brasileiras sob a orientação do Ministério da Educação, como parte da racionalização dos recursos aplicados na educação. Como restou demonstrado, especialmente no segundo e terceiro capítulos desta tese, o governo central brasileiro não tem empreendido uma política de orientação e direcionamento aos governos estaduais e municipais quanto à reorganização das suas redes escolares adiante da redução de alunos. Mesmo assim, se verifica o aproveitamento da janela demográfica observada no documento do Banco Mundial como oportunidade de melhorar a qualidade do ensino pela realocação dos espaços escolares ociosos, com a ampliação da jornada escolar. O programa *Mais Educação* tem sido um forte indutor dessa política nas redes estaduais e municipais.

A meta brasileira de alcançar 7% do PIB na educação está longe de ser efetivada; muito se fala em otimizar os gastos na educação pública, porém não em elevá-los. As corriqueiras denúncias e a abertura de processos por conta de crime contra gestores públicos em torno dos desvios de verbas da educação, principalmente nos recursos da merenda escolar e das construções e reformas de prédios, corroboram com as assertivas do Banco Mundial sobre “o grau de corrupção e a má administração dos fundos da educação que afetam a qualidade e os baixos resultados educacionais” (BANCO MUNDIAL, 2010, p.5).

Analisando a intervenção do Banco Mundial na reforma do ensino técnico em Portugal na década de 1970, Stoer diz que o banco continua sua linha de dar prioridade ao crescimento econômico e condenar a ineficiência econômica. Entretanto, isto não significa que:

Num país como Portugal, onde os recursos são seriamente limitados e as exigências da população são grandes, se não deva condenar a ineficiência econômica e a baixa produtividade. Pelo contrário, mas um objectivo de crescimento em termos absolutos, que não tente garantir o fim de desigualdades tão óbvias como as que existem em Portugal, é um objetivo que ignora as dimensões sociais. É sobre este terreno que a luta política e social pode realizar-se e se realiza actualmente num país situado na periferia europeia. (STOER, 1980, p. 99).

O Relatório do Banco Mundial sobre a educação brasileira, elaborado quase cinquenta anos depois, revela a mesma prioridade. Do mesmo modo, a assertiva de Stoer (1980) se aplica ao nosso caso, pois, apesar de já não contarmos com financiamentos significativos das agências internacionais na educação pública, temos que ter em conta a boa aplicação dos recursos advindos dos impostos pagos pelo povo brasileiro em seu próprio proveito.

Justino e Batista (2013) afirmam que o papel das organizações internacionais extras comunitárias, como a OCDE e a Unesco, preenchem um dos propósitos do método aberto de

coordenação: o da comparação sistemática do desempenho educativo através da produção de estudos, indicadores estatísticos, avaliações comparáveis; bem como a definição de objetivos comuns. O Estado pode ignorar essas orientações, entretanto,

a divulgação condiciona a ação dos respectivos governos, especialmente quando a mediatização desses relatórios potencia a pressão das instituições, dos grupos sociais e dos indivíduos nacionais sobre a necessidade de se conceberem ou reverem políticas públicas adequadas à resolução dos problemas identificados. Trata-se, assim, de uma pressão social que é induzida pelo conhecimento resultante de um exercício de análise e de comparação internacionais, potenciando uma atitude reativa e competitiva e promovendo o mimetismo e a eventual convergência das políticas públicas. (JUSTINO; BATISTA, 2013, p.51).

Ora, para o desenvolvimento das suas políticas educativas, o Brasil não depende financeiramente do Banco Mundial como Portugal depende dos empréstimos do Banco Central Europeu, entretanto, a comparação internacional de que tratam Justino e Batistanos impele a um alinhamento aos ‘aconselhamentos’ dos países ricos da Europa, da América do Norte e, mais recentemente, às bem sucedidas nações asiáticas. Ao traduzir e divulgar o relatório do Banco Mundial, o Ministério da Educação do Brasil não deixa dúvidas.

Essa é uma das conclusões a que chego, dentre tantas outras contempladas neste e nos capítulos anteriores, especialmente nos dois últimos. Sendo assim, finalizo esta tese tecendo alguns arremates entre temas que julgo pertinentes, apresentando ‘algumas outras conclusões’.

## ALGUMAS OUTRAS CONCLUSÕES

No final do século XIX, o Brasil ainda se encontrava sob o domínio de Portugal e, como a maior e mais rica colônia, passou quase quatro séculos de exploração colonial, vivendo a dizimação dos seus povos nativos, a escravidão negra e a absoluta pobreza do povo que se constituía pela miscigenação. Acomodado pelas riquezas extraídas das suas colônias, Portugal não se abriu aos ventos da industrialização e da modernização econômica, política e social, figurando numa condição periférica no continente europeu até os dias de hoje. O colonialismo, o patrimonialismo e a corrupção resultaram em duas sociedades marcadas pelas desigualdades de direitos e oportunidades. A trajetória da expansão da escolarização básica no Brasil e em Portugal, que trato no primeiro capítulo desta tese, revela essas heranças históricas, cujo traço mais marcante do ponto de vista social é a negligência das elites dirigentes com a educação do seu povo. Ambos atingiram mais tardiamente a universalização do ensino elementar e chegaram ao século XXI com índices de analfabetismo superiores à maioria dos países dos seus continentes.

Dos procedimentos relativos aos reordenamentos de redes escolares no Brasil e em Portugal, expostos no segundo capítulo desta pesquisa, as nucleações e os agrupamentos merecem destaque pela dupla estratégia que comportam. Por um lado, a nucleação brasileira confere legalidade ao funcionamento de escolas precárias, por outro, esconde o impacto social de uma futura extinção. Os agrupamentos portugueses, ao garantir o percurso escolar dos alunos – da pré-escola ao secundário –, desenvolvem nos estudantes e em suas famílias uma noção de pertencimento a uma estrutura maior, de modo a arrefecer o sentimento de desterritorialização que a extinção de uma das unidades pode provocar.

A redução de alunos que motivam os reordenamentos das redes escolares não é somente resultado da queda da natalidade. As cidades se reconfiguram pela expansão ou retração urbana, pelas transformações econômicas, sociais e culturais e pela migração. Bairros eminentemente residenciais passam a comportar centros comerciais de grande circulação de pessoas e poucas moradias, grandes áreas que recebem algum importante equipamento urbano começam a agregar residências, novos conjuntos habitacionais são erguidos em zonas antes desabitadas, sítios são fatiados em pequenos lotes, e zonas, aparentemente abandonadas, são invadidas formando-se precários aglomerados habitacionais, a exemplo de favelas. Além disso, a especulação imobiliária transforma bairros pobres em zonas de classe média e alta, e a melhoria das condições de vida das famílias fazem-nas procurar zonas mais valorizadas em detrimento de bairros mais modestos onde residiam. Do mesmo modo, famílias jovens recém-

constituídas deixam zonas mais centrais das cidades para bairros periféricos, inclusive em municípios limítrofes.

Esse quadro revela que as zonas urbanas carecem de planejamentos contínuos e flexíveis de equipamentos públicos para o atendimento da população. Então, os reordenamentos de rede escolar se mostram necessários nas reconfigurações urbanas das cidades; principalmente em grandes cidades como as capitais brasileiras e as cidades de Lisboa e do Porto. Junte-se a isso, a liberdade das famílias na escolha das escolas para seus filhos, decisão a qual os governos não têm condições de prever – foi o que se apresentou nos reordenamentos do Porto, de Lisboa e de Viseu. Acredito que, dentre as cidades brasileiras referidas nesta tese, o caso mais impactante de ausência de planejamento do parque escolar em razão da demanda foi o de Natal (RN).

No quinto capítulo desta tese esboçamos conclusões no que se refere ao comparativo dos processos de reordenamento das redes escolares no Brasil e em Portugal. Demonstro a variedade de procedimentos no caso brasileiro, particularmente no Nordeste, em análise comparativa com o procedimento português face aos modelos de Estado, as relações entre os entes federados/poder central e poderes locais e suas competências educacionais. Considero ainda nessas análises as relações entre os governos e a sociedade civil, destacando as organizações sindicais e outras entidades ligadas à educação, assim como implicações das redes privadas de ensino, das políticas de pessoal e de assistência ao aluno e da infraestrutura escolar nos reordenamentos. Por fim, informamos sobre o destino dos prédios das escolas extintas no Brasil e em Portugal.

Em Portugal, as políticas de assistência ao aluno se intensificaram, à medida que a municipalização e o reordenamento da rede pública escolar avançavam; no Brasil, essas políticas não se entrelaçam com a municipalização nem com os reordenamentos, salvo a implantação da escola de tempo integral, estimulada pelo programa federal *Mais Educação*, e expandida devido à ociosidade gerada pela diminuição do número de alunos nos prédios escolares. No mais, os programas de distribuição gratuita de livros escolares, de alimentação e de transportes são universais, independentemente da rede pública na qual o aluno estuda, embora a municipalização e o encerramento de escolas no meio rural tenham aumentado consideravelmente os gastos públicos com o transporte; o que vem ocorrendo, em menor medida no meio urbano, como demonstrei no terceiro capítulo desta tese.

Portugal desenvolve uma política de reordenamento de rede escolar razoavelmente compartilhada com os municípios e com os segmentos educacionais (prefeitos, vereadores, sindicatos de professores, associações de pais, lideranças comunitárias), através das Cartas

Educativas. Todavia, essa “democratização” das decisões sobre os reordenamentos não foi uma iniciativa do governo, mas sim resultado das lutas desses segmentos que até hoje travam embates com o poder central, para fazer valer as especificidades locais e circunstanciais. O fato é que o reordenamento da rede escolar em Portugal tornou-se uma política de estado, em permanente efetivação, independentemente da coloração partidária dos chefes de estado e da composição do governo central, com mais ou menos conflitos de acordo com as relações políticas entre o centro e as autarquias e a capacidade de mobilização dos segmentos sociais interessados ou afetados.

Dadas a autonomia e as competências educacionais dos entes federados no Brasil, as iniciativas em torno dos reordenamentos das redes públicas somente se configuram em políticas de Estado quando aprovadas em leis estaduais ou municipais, ao menos formalmente. Se tomar como referência as leis federais que estabeleceram os PNEs de 2001 e 2014, que indicam reordenamentos das redes escolares para a ampliação da oferta do ensino médio e que tiveram ampla participação dos segmentos educacionais, pode-se caracterizar o reordenamento como política de Estado. Ocorre que nessas leis há apenas um indicativo que suscita iniciativas (leis, decretos, portarias, etc.) dos governos estaduais, mas, também dos governos municipais, uma vez que a municipalização do ensino fundamental, ao desafogar as escolas estaduais abre espaço para a expansão do ensino médio, responsabilidade legal dos estados.

Como demonstrei, a estratégia tem sido embutir os reordenamentos nos processos de municipalização, alguns deles sustentados em leis que expressam acordos entre estados e municípios. A falta de planejamento prospectivo de rede escolar que ancore esses processos como política pública contínua e independente de governos, me faz concluir que no Brasil os reordenamentos são políticas de governos e não políticas de Estado, na acepção que lhes conferem os estudiosos do tema.

Como demonstra o caso português, e mesmo o caso brasileiro, os embates aparecem nos procedimentos adotados na promoção da reorganização das redes escolares, notadamente quando envolve o encerramento de escolas e deslocamentos de professores e alunos.

Dentre as reações mais acirradas aos reordenamentos das redes escolares no Brasil, o caso recente do estado de São Paulo é emblemático. A fim de reorganizar a rede escolar a partir da separação de escolas do ensino fundamental e médio, o governo paulista resolveu dar início ao procedimento no começo deste ano letivo de 2016. Surpreendidos nos primeiros dias de aula, os estudantes ocuparam as escolas por quase dois meses, confrontaram a força policial e resistiram até a intervenção judicial para a desocupação dos prédios. Os conflitos

ganharam destaque quase diário na mídia e, a despeito das suspeitas de orquestrações sindicais ou partidárias e dos abusos cometidos, deixaram muitos gestores de orelha em pé quanto a reordenamentos planejados em gabinetes fechados.

No final dos anos 1990, mas principalmente em meados dos anos 2000, o fenômeno da redução de alunos na educação básica começou aparecer com comentários nas estatísticas oficiais do MEC brasileiro. Como declarei, em 2005, eu estava assumindo o posto de secretária da educação da capital sergipana e fui conduzida a presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME-SE). Naquela ocasião, eu já havia constatando o fenômeno na rede municipal de ensino e, por isso, estudei o tema da demografia brasileira, identificando que o problema era resultado da queda das taxas de natalidade no Brasil. Escrevi dois artigos sobre o tema e solicitei um estudo especializado sobre a evolução demográfica da capital sergipana. Levei o problema à discussão com os colegas secretários e, apesar de alguns terem detectado a diminuição de alunos em suas redes, demonstravam desconhecimento dos reflexos da queda da natalidade nessa redução; alguns se recusavam a crer que as mulheres brasileiras pobres estavam parindo menos.

Até hoje quando comento com colegas e amigos sobre o tema da minha pesquisa, as pessoas estranham. São professores, amigos de formação superior, intelectuais e artistas que se surpreendem com o fenômeno da queda da natalidade no Brasil. Alguns contra-argumentam, recorrendo aos bairros periféricos da cidade, às favelas do Sudeste, ao interior nordestino e ao constante crescimento da população brasileira. No decorrer da conversa, utilizando exemplos variados, incluindo as famílias dos meus interlocutores, creio que convenço uma parte; outros continuam reticentes. O curioso é que a maior resistência vem dos professores que, quase sempre, justificam a redução de alunos nas suas escolas pelo número de crianças e adolescentes que não estão estudando, pela falta de divulgação das matrículas ou pelas péssimas condições dos prédios escolares.

No continente europeu, a queda da natalidade vem ocorrendo há décadas, e o problema está na ordem do dia, diferentemente do Brasil onde o fenômeno é recente e somente começou a aparecer na mídia de modo mais frequente a partir do final da segunda década do século XXI. Daí que o desconhecimento público do problema ainda é notório. Aliada à crise econômica europeia, que se acirrou a partir de 2008, a consciência do problema da queda da natalidade contribui para que os segmentos educacionais portugueses admitam os processos de reordenamento de redes escolares, com o fechamento de escolas e os agrupamentos, como uma medida de enfrentamento da crise, mediante a redução das despesas públicas.

Como ficou demonstrado, as críticas e resistências se concentram na adoção dos mega-agrupamentos e nos encerramentos arbitrários pelo governo central português. No Brasil, não foi encontrado um caso sequer de reordenamento de rede escolar iniciado pelo planejamento compartilhado entre governos e segmentos educacionais afetados/envolvidos. Aliás, é interessante registrar que poucos discursos de gestores públicos e raras justificativas de documentos relativos aos reordenamentos abrangidos por esta pesquisa associam a queda da natalidade à redução das matrículas na educação básica brasileira. Isto deve justificar também a quase ausência de planejamentos prospectivos das redes públicas de ensino. O que aparece é o foco na racionalização dos recursos públicos aplicados à educação, através da “ocupação racional dos espaços escolares”.

A falta ou o precário conhecimento dos gestores públicos sobre o fenômeno demográfico e suas consequências na educação básica parece recorrente. Como foi visto, no Nordeste brasileiro, foram os sindicatos e os promotores públicos que cobraram dos gestores estudos e planejamentos das redes escolares que justificassem os reordenamentos. E de todos os sistemas educativos referenciados nesta tese, somente um estado – Mato Grosso – prevê estudos geofísicos e demográficos como parte dos reordenamentos. Aliás, é nesse estado que o projeto de reordenamento mais se aproxima do modelo português ao também propor a constituição de comissões paritárias com representantes das redes estadual e municipais.

Com dados produzidos pelos governos e por instituições internacionais, expomos, no sexto capítulo, a expansão da oferta da educação infantil, do ensino fundamental/ensino básico e do ensino médio/secundário com indicadores de cobertura da população escolarizável e da qualidade do ensino, e outros indicadores relativos à inclusão, gestão e avaliação dos sistemas educativos que traduzem os avanços da escolarização no Brasil e em Portugal na última década. O escopo deste capítulo foi identificar e analisar a influência/intervenção dos organismos internacionais na educação desses países, particularizando os processos de reordenamento das redes escolares quanto às recomendações e/ou determinações desses organismos multilaterais de financiamento.

Neste aspecto, chegamos à conclusão de que no país luso os reordenamentos foram intensificados por imposição do Banco Central Europeu e da OCDE como parte das condicionalidades dos empréstimos contraídos pelo Estado português e da incorporação do país na União Europeia. A grave crise econômica porque passava Portugal nesse período (2001/2012), o obrigou a submeter-se aos ditames internacionais de redução das despesas públicas, ao tempo em que assumia o compromisso de ampliar a escolarização como condição de superação da crise e melhoria das condições de vida do seu povo.

No período estudado, o Brasil experimentou uma fase de crescimento econômico com aumento da distribuição de renda e melhoria das condições de vida pela ampla oferta de empregos, além de acesso aos bens e serviços por parte de parcelas mais amplas da população. Prescindindo de empréstimos internacionais significativos, o país conseguiu aumentar a oferta da educação escolar e elevar os níveis de escolarização do seu povo, sem uma intervenção direta dos organismos internacionais, ainda que sua influência tenha sido importante pela via da publicidade dos estudos comparativos e das recomendações dirigidas ao incremento das políticas educacionais.

No Brasil, nenhum dos organismos multilaterais (FMI, OCDE, UNESCO, BM) produziu recomendações explícitas sobre os reordenamentos das redes escolares; o que se registram são constatações e indicações da necessidade de racionalização dos gastos governamentais, de modo a evitar o desperdício e aumentar o alcance e a eficiência dos serviços públicos. Mesmo o relatório do Banco Mundial de 2010, que recomenda ao país aproveitar a oportunidade do bônus demográfico para investir na melhoria da qualidade do ensino, não explicita a necessidade de reordenamento das redes escolares face à redução prevista de menos sete milhões de alunos na década de 2011/2020.

Os documentos produzidos pelos organismos internacionais, notadamente do Banco Mundial e da OCDE, colocam a situação salarial dos professores brasileiros e portugueses, referindo-se aos primeiros como mal remunerados e aos últimos como bem pagos entre os profissionais de igual nível em Portugal e mesmo na Europa. É curioso que, apesar da constatação, nenhum dos organismos preconiza a melhoria salarial do professor brasileiro como condição da elevação da qualidade do ensino; sequer apontam melhorias salariais condicionadas à eliminação da dupla ou tripla jornada de trabalho dos nossos docentes – estas condições, sim, um comprovado entrave na qualidade do trabalho dos professores. As instituições multilaterais insistem, em ambos os casos, na adoção de políticas salariais que associem aumentos remuneratórios com o desempenho docente medido pela elevação da aprendizagem dos estudantes, incluindo observações nas salas de aula.

Vimos que a conquista do Piso Nacional Salarial do magistério da educação básica brasileira, em 2009, melhorou a remuneração docente. Entretanto, assistimos hoje a deterioração das carreiras pelo achatamento salarial; em várias redes públicas, há professores de nível superior ganhando quase os mesmos salários que seus colegas de nível médio. A isso se juntam os atrasos e pagamentos parcelados por parte de governos estaduais e municipais, o que tem provocado protestos, paralisações e inúmeras greves em todo o país, com graves consequências para a qualidade do ensino público. Essa situação contribui para o acirramento

da rejeição dos professores às políticas educacionais empreendidas, destacando os reordenamentos de rede escolar, como veremos a seguir.

A pergunta principal desta tese: “racionalizar para qualificar o ensino?” parece não poder ser respondida do ponto de vista econômico, ao menos de forma precisa. Dos processos de reordenamento de redes escolares estudados, somente em alguns poucos casos foram mencionados valores economizados com a iniciativa, mesmo assim de forma genérica e prospectiva. O governo central português e as autarquias economizaram recursos com os encerramentos de escolas e os agrupamentos, mas gastaram com as reformas e construções de novos prédios escolares. Além disso, a ampliação da oferta da pré-escola e das políticas de assistência aos estudantes, ocorridas durante o período de maior intensificação dos reordenamentos, demandaram mais recursos do erário público.

Do ponto de vista dos resultados educacionais alcançados no período de 2001 a 2012, expressos nos documentos internos e nos relatórios internacionais, podemos dizer que houve ganho social, tanto na direção da ampliação da escolarização da população quanto nos indicadores da qualidade do ensino. Entretanto, não tenho elementos para assegurar que o sistema educacional português não teria avançado caso não fosse promovido o reordenamento da rede escolar.

Se a substituição de pequenos e precários prédios escolares pelos novos edifícios requereu um volume grande de investimentos, a compensação imediata vem na melhoria das condições de ensino e aprendizagem e, a longo prazo, a dotação de um parque escolar de boa infraestrutura no país, demandando menos recursos de manutenção. Um ganho social evidente no processo de reordenamento escolar português foi o reaproveitamento dos prédios escolares encerrados, hoje transformados em espaços de efetivo uso pelas comunidades, principalmente pelos jovens e idosos. Grande parte das instituições criadas nesses prédios funciona como polo agregador dos moradores, fortalecendo os laços afetivos e a cooperação mútua.

Por outro lado, apesar da justificativa de garantia do percurso escolar e da unidade de projeto pedagógico, acredito, como os professores, as associações de pais, os intelectuais e o próprio Conselho Nacional de Educação, que a implementação dos mega-agrupamentos vem afetando a qualidade do ensino, pelas dificuldades apontadas quanto à articulação pedagógica entre diferentes e distantes escolas e comunidades. Afinal, como argumentam alguns estudiosos, a gestão escolar exige relações de proximidade que comportem o acolhimento e a afetividade, elementos imprescindíveis no processo ensino-aprendizagem.

Os reordenamentos brasileiros são muito recentes. Como demonstrei no terceiro capítulo, a maioria dos estados e municípios começou a reordenar suas redes no final da

primeira década do século XXI, de modo que é muito cedo para emitir juízo quanto os impactos da economia gerada face à ampliação e melhoria do ensino. Apesar de, nos últimos anos, termos assistido a um grande número de reformas, o parque escolar público brasileiro ainda é muito deficitário. E, como já foi exposto, os nossos reordenamentos não têm fundamento na melhoria qualidade do ensino, nem mesmo nos discursos dos seus empreendedores; a tônica é tão somente a ocupação dos espaços ociosos como medida de economia. Diante de tantas mazelas com o dinheiro público, o discurso da racionalização, presente em todas as esferas governamentais, não tem sido capaz inspirar credibilidade e mobilizar a população. Afinal, somos um país, cujos governantes desperdiçame desviam dinheiro público com empreguismo, benesses e vantagens aos apadrinhados e com obras desnecessárias, inacabadas e abandonadas em todas as áreas e níveis da gestão pública. Portugal não é tão diferente: registrei no quinto capítulo evidências de mau uso e desperdício de recursos públicos no próprio processo de reordenamento, quando uma nova escola foi construída sem necessidade, apenas para alimentar acordos eleitoreiros.

Outro aspecto interessante dos reordenamentos no Brasil e em Portugal é o fato deles estarem associados aos processos de municipalização. Assim, os governos centrais vão se desobrigando da oferta, onerando os municípios, cujos recursos não são suficientes para bancar os altos custos da expansão e da melhoria da educação pública. No Brasil, isto tem provocado, inclusive, a “desmunicipalização”, como ocorreu no estado do Espírito Santo, mediante decisão judicial.

Aliás, a judicialização da esfera pública é um fenômeno recorrente no Brasil e em Portugal. Iniciativas e ações dos gestores públicos têm sido revertidas, redimensionadas ou anuladas por decisões judiciais; no caso da educação, mediante ações impetradas por organizações sindicais docentes e até por poderes locais contra poderes centrais. Foi o que ocorreu em diversos estados e municípios brasileiros que iniciaram processos de reordenamento de rede escolar. Hoje, em nosso país, os sindicatos andam as voltas com ações judiciais para garantir o pagamento do piso salarial do magistério fixado em lei federal, como até mesmo para que seus salários sejam pagos em dia.

Em termos de gastos gerais com educação em relação ao Produto Interno Bruto – PIB, tanto o Brasil quanto Portugal elevaram os percentuais de aplicação entre 2001 e 2012. Entretanto, em termos do custo-aluno da educação básica (ensinos básico e secundário em Portugal), os dois países permanecem com investimentos menores que os países da OCDE e parceiros e, os prognósticos não apontam para aumentos desses percentuais, mas para sua redução.

O esforço que o Brasil tem feito nos últimos anos para ampliar a escolarização do seu povo e melhorar a qualidade da educação básica tem sido reconhecido e elogiado internacionalmente, com destaque para o Fundeb, como instrumento de distribuição equitativa dos recursos públicos entre os entes federados, e para o modelo de avaliação nacional das aprendizagens. Todavia, nos procedimentos de reordenamentos das redes escolares, o país ainda engatinha, tendo muito a aprender com a experiência portuguesa. Nesse aprendizado, destaco o alicerce dos estudos demográficos prospectivos e a incorporação dos segmentos educacionais no processo de planejamento e execução do reordenamento escolar. Com o aprofundamento da municipalização da educação infantil e do ensino básico, os portugueses poderiam tirar algum proveito do nosso Fundeb e da incorporação da creche no sistema educativo como um direito da criança de 0 a 3 anos.

A escolha desse tema, como disse na introdução desta tese, deve-se ao meu contato direto com a necessidade de promover um reordenamento da rede municipal de ensino de Aracaju. Desde a elaboração do projeto, e em todo o trajeto da pesquisa, não encontrei trabalhos acadêmicos que tratem do problema na dimensão que o abarquei, isto é, nem na perspectiva dos sistemas de ensino do Brasil, nem em estudos que comparem a realidade brasileira com a de outro país. Isso me leva a crer que esta tese se revela pioneira, um trabalho inaugural que suscita inúmeras outras pesquisas.

Alguns aspectos levantados nesta tese merecem estudos específicos e com maior profundidade analítica. Dentre eles, destaco pesquisas que enfoquem os reordenamentos das redes escolares em estados ou municípios brasileiros (a exemplo do que já consta da bibliografia portuguesa) e que relacionem esses processos com determinadas políticas educativas; com a municipalização; com políticas de pessoal docente; com financiamento da educação pública; com os organismos multilaterais de financiamento da educação; com a gestão educacional e/ou escolar; com as redes privadas; com a participação dos segmentos educacionais; além de estudos comparativos de reordenamentos de redes escolares entre estados ou municípios brasileiros ou entre entes federados do Brasil e de outros países.

São possibilidades que esta tese deixa em aberto aos pesquisadores de pés fincados nos problemas atuais da educação no Brasil e no mundo.

## REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Thereza. Oferta do Ensino Fundamental em São Paulo: um novo modelo. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 29, n. 102, p. 79-98, jan./abr. 2008.

AINDA há escolas onde os alunos só tem meio dia de aulas. **Diário de Notícias**, Lisboa, 25 out. 2015. Disponível em: <http://www.dn.pt/portugal/interior/ainda-ha-escolas-onde-os-alunos-so-tem-meio-dia-de-aulas-4853315.html> Acesso em: 24 abr. 2016.

AKKARI, Abdeljalil. **Internacionalização das Políticas Educacionais**: transformações e desafios. Petrópolis: Vozes, 2011.

ALAGOAS. **Decreto n. 10.255**, de 18 de fevereiro de 2011. Institui e regulamenta o regime de colaboração entre o Estado de Alagoas, por meio da Secretaria de Estado da Educação e do Esporte e seus municípios, e dá outras providências. Disponível em: [www.educacao.al.gov.br/.../Legislação](http://www.educacao.al.gov.br/.../Legislação) . Acesso em: 30 mar.2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 6.757**, de agosto de 2006. Aprova o Plano Estadual de Educação para o período de 2006 a 2015, e dá outras providências. Disponível em: [www.educacao.al.gov.br/.../Legislação](http://www.educacao.al.gov.br/.../Legislação) . Acesso em: 30 mar.2016.

\_\_\_\_\_. Secretaria Estadual de Educação. **Editais de Processo Seletivo 2015 para contratação temporária de pessoal**. Disponível em: [www.educacao.al.gov.br/.../Edital\\_002\\_2015\\_Processo%20Seletivo%20](http://www.educacao.al.gov.br/.../Edital_002_2015_Processo%20Seletivo%20) . Acesso em: 30 mar.2016.

ALBUQUERQUE, Raquel, BOUGARD, Joana e RIBEIRO, Eduardo. Escolas Primárias Encerradas desde 2005: o que são hoje? **Público**. Lisboa. s/d. Disponível em: <http://www.publico.pt/sociedade/escolas-primarias-encerradas>. Acesso em: 03 dez.2015.

ALGARVE perde um quarto das atuais freguesias e fica com 67. **Diário de Notícias**, Lisboa, 08 nov.2012. Disponível em: <http://www.dn.pt/portugal/interior/algarve-perde-um-quarto-das-atuais-freguesias-e-fica-com-67-2874868.html>. Acesso em: 10 abr.2016

ALMEIDA, Sara A.C.G. N. de. **A Globalização e a Justiça Internacional**. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Universidade de Aveiro, Aveiro, 2006.

ALUNOS protestam contra extinção de turmas noturnas. **Infonet**, Aracaju, 15 dez. 2014. Disponível em: <http://www.infonet.com.br/educacao/ler.asp?id=166921>. Acesso em: 22 jul. 2015.

ALVES, Charles Alberto de Souza. **A Política de Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Pará a partir da ótica dos Gestores Estaduais de Educação**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.

ALVES, Maria Tereza Gonzaga e SOARES, José Francisco. Efeito-escola e estratificação escolar: o impacto da composição de turmas por nível de habilidade dos alunos. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 45, p.25-58, jul. 2007.

ALVITO – PT. **Carta Educativa do Concelho de Alvito**. Alvito, 2006. Disponível em: <<http://www.cm-alvito.pt/pt/menu/295/carta-educativa.aspx>>. Acesso em: 16 fev. 2013.

AMARES – PT. **Carta Educativa do Concelho de Amares**. Amares, 2006. Disponível em: <<http://www.cm-amares.pt/siteAntigo/www.cm-amares.pt/index83be.html?co=200&tp=14&cop=182&LG=0&mop=202&it=pagina2&ct=182>>. Acesso em: 16 fev. 2013.

AMURC – Associação dos Municípios do Sul Extremo, Sul e Sudoeste da Bahia. **SEC inicia reordenamento da rede municipal de Itabuna**. 06 jan. 2015. Disponível em: <<http://www.amurc.com/itabuna/724-sec-inicia-reordenamento-da-rede-municipal-de-ensino-de-itabuna.html>>. Acesso em: 05 jul. 2015.

ANDRADE, Evonaldo. A História da Educação em Piripiri – Parte III. **CliquePiripiri**. 12 jul.2013. Disponível em: <<http://www.cliquepiripiri.com.br/categorias/almanaque-de-piripiri?page=2>>. Acesso em: 13 jan. 2016.

ANDREWS, Christina W. Pobreza. Descentralização da Educação e Desempenho Escolar no Brasil: uma análise dos resultados do IDEB e um estudo de caso. **35º Encontro Nacional da ANPOCS**, Caxambu, p.1-40,24-28 out.2011. Disponível em: <[http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_details&gid=918&Itemid=353](http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=918&Itemid=353)>. Acesso em: 30 ago.2012.

ASSOCIAÇÃO DOS JORNAIS DO INTERIOR DE SANTA CATARINA. **Municipalização do Ensino Fundamental ainda gera dúvidas**. 30 set. 2011. Disponível em: <<http://www.adjorisc.com.br/especiais/municipalizac-o-do-ensino-fundamental-ainda-gera-duvidas-1.946977#.VJMqB-ZOXIU>>. Acesso em: 16 ago. 2015.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MUNICIPIOS PORTUGUESES – ANMP. **Modelo de Carta Educativa** (anexo). Disponível em: <<http://www.anmp.pt/anmp/proto/2007/PGJ0503A.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Flash News. **Fechar Municípios é Abandonar as Populações**. 05 mai.2011. Disponível em: <<http://www.anmp.pt/index.php/68-flash-news/flash-news-2010-2013/181-2011-fechar-municipios-e-abandonar-as-populacoes>>. Acesso em: 10 abr.2016.

\_\_\_\_\_. **Organização do Estado e do Poder Local**. XIV Congresso Funchal, 2 e 3 de abril de 2004. Disponível em: <<http://www.anmp.pt/anmp/age/cong/14/rel01.pdf>>. Acesso em: 9 set. 2015.

ANTUNES, Fátima. Reconfiguração do Estado e da Educação: novas instituições e processos educativos. **Revista Lusófona de Educação**, Lisboa, n. 5, p.37-62, 2005. Disponível em: <<http://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/1010>>. Acesso em: 17 out. 2015.

ARACAJU. Prefeitura Municipal de Aracaju. Secretaria Municipal de Educação. **Diagnóstico da Rede Municipal de Ensino de Aracaju**. Aracaju: 2007.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Aracaju. Secretaria Municipal de Educação. **Estudo Preliminar de Reordenamento da Rede Escolar de Aracaju**. Aracaju: 2005.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Aracaju. Conselho Municipal de Educação de Aracaju – CONMEA. **Escolas de Educação Infantil da Rede Privada pertencentes ao Sistema Municipal de Ensino de Aracaju**. Aracaju: dezembro, 2015.

ASSEMBLEIA Municipal de Viseu aprovou redução de freguesias. **Viseumais.com**. Viseu, 15 out. 2012. Disponível em: <<http://viseumais.com/viseu/assembleia-municipal-de-viseu-aprovou-reducao-de-freguesias/>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

AUXILIARES de creche, Não! Professores de Educação Infantil. s/d. Disponível em: <<http://professor-de-educacao-infantil.blogspot.com.br>>. Acesso em: 30 set. 2015.

BAHIA. Secretaria de Estado da Educação. Portaria n. 10.683/2014. Estabelece o número mínimo de alunos para formação de turmas. **Diário Oficial**, Salvador, ano XCIC, n. 21582, 27 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Educação. Portaria n. 10.683/2014. Orienta o processo de matrícula nas Unidades Escolares Estaduais e estabelece normas, procedimentos e cronograma para efetivação da matrícula do estudante e candidato na Rede Pública Estadual e Ensino e define o Calendário Escolar Padrão para o ano letivo de 2015. **Diário Oficial**, Ano CCIX, n. 21.582, 27 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Educação. **Secretaria inicia planejamento para o ano letivo de 2014**. 22 jul. 2013. Disponível em: <[http://institucional.educacao.ba.gov.br/secretaria\\_inicia\\_planejamento\\_2014](http://institucional.educacao.ba.gov.br/secretaria_inicia_planejamento_2014)>. Acesso em: 08 jun. 2015.

BALL, Stephen J. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. **Currículo sem Fronteiras**, v.1, n. 2, p. 99-116, jul./dez. 2001.

BARBOZA, Eleuza Maria Rodrigues. **A Composição das Turmas e o Desempenho Escolar na Rede Pública de Ensino de Minas Gerais**. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

BATANERO, José Maria Fernandez; SILVA, Adélia M. Sobreiro Abreu da. A Autarquia na expansão e desenvolvimento da educação pré-escolar em Portugal. **Revista Lusófona de Educação**, Lisboa, n. 23, p. 23-95, 2013. Disponível em: <<http://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/3356>>. Acesso em: 09 nov. 2015.

BAUMANN, Siuzete Vandresen. Da Vida das Escolas Rurais a uma Escola Isolada da Vida Rural: aprendizagens do processo de nucleação em Santa Rosa de Lima. **36ª Reunião Nacional da ANPED**. Goiânia, 2013. Disponível em: <[http://36reuniao.anped.org.br/pdfs\\_trabalhos\\_aprovados/gt06\\_trabalhos\\_pdfs/gt06\\_3450\\_texto.pdf](http://36reuniao.anped.org.br/pdfs_trabalhos_aprovados/gt06_trabalhos_pdfs/gt06_3450_texto.pdf)>. Acesso em: 31 out. 2014.

BECKER, Fernanda R. **Demografia e Educação no Brasil**: as desigualdades regionais. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.

BIBIANO, Bianca. Universalizar a pré-escola e ampliar a creche. **Revista Nova Escola**, São Paulo, s/d. Disponível em: <<http://revistaescola.abril.com.br/educacao-infantil/educacao-infantil-no-brasil/universalizar-pre-escola-ampliar-creche-618067.shtml>>. Acesso em: 10 out. 2012.

BOMENY, Helena. **Os Intelectuais da Educação**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2001.

BORBA – PT. Câmara Municipal de Borba. **Carta Educativa do Município de Borba**. Disponível em: <[www.cm-borba.pt/pt/site-viver/educacao/Paginas/carta-educativa-municipio-de-borba.aspx](http://www.cm-borba.pt/pt/site-viver/educacao/Paginas/carta-educativa-municipio-de-borba.aspx)>. Acesso em: 12 jan.2016.

BRANCO-TEIXEIRA, Miguel; GOMES, Dulce Andreia. Fusão Porto-Vila Nova de Gaia: por que não um referendo local? **A Obra Nasce**, Revista de Arquitectura e Urbanismo da Universidade Fernando Pessoa, Porto, n.2, p.108-125, 2004. Disponível em: <[http://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/728/1/106-123Pages%20from%20A%20Obra%20Nasce%20n\\_02-6.pdf](http://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/728/1/106-123Pages%20from%20A%20Obra%20Nasce%20n_02-6.pdf)> Acesso em: 11 dez. 2014.

BRASIL. Agência Brasil. **Estados e Municípios poderão construir creches em escolas que já existem**. Brasília, 28 jan.2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.etc.com.br/educacao/noticia/2016-01/estados-e-municipios-poderao-construir-creches-em-escolas-que-ja-existem>>. Acesso em: 29 mai.2016.

\_\_\_\_\_. Agência Brasil. **CNE vai emitir parecer sobre OSs em Escolas de Goiás**. Brasília, 21 fev.2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.etc.com.br/educacao/noticia/2016-02/conselho-nacional-de-educacao-vai-emitir-parecer-sobre-oss-em-escolas-de>>. Acesso em: 21 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Câmara Dos Deputados, 35ª ed, 2012. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br>>. Acesso em: 21 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **FNDE apresenta novas propostas de financiamento ao BID e Banco Mundial**. 05 jul. 2008. Disponível em: <[http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/itemlist/tag/Fundescola%20\(Fundo%20de%20Fortal%20ecimento%20da%20Escola\)?start=10](http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/itemlist/tag/Fundescola%20(Fundo%20de%20Fortal%20ecimento%20da%20Escola)?start=10)> Acesso em: 13 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Caderno de Instruções. Censo Escolar da Educação Básica 2015**, Brasília, 2015. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/educacenso/matricula\\_inicial/2015/documentos/caderno\\_de\\_instrucoes.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/educacenso/matricula_inicial/2015/documentos/caderno_de_instrucoes.pdf)>. Acesso em: 11 jan.2016.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da educação básica: 2012 – resumo técnico**, Brasília, 2013. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/censo\\_escolar/resumos\\_tecnicos/resumo\\_tecnico\\_censo\\_educacao\\_basica\\_2012.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/resumos_tecnicos/resumo_tecnico_censo_educacao_basica_2012.pdf)>. Acesso em: diversas datas.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Prêmio Inovação em Gestão Educacional 2006**. Disponível em: <<http://premioinovacao.inep.gov.br/2013/>> Acesso em: 22 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Quadro comparativo dos resultados do Brasil no PISA desde 2000**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/internacional-novo-pisa-resultados>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resumos Técnicos do Censo da Educação Básica (vários anos)**, Brasília, 2013. Disponível em: <[http://www.download.inep.gov.br/educacao\\_basica/censo\\_escolar/resumo\\_tecnico\\_censo\\_educacao\\_basica\\_2013.pdf](http://www.download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/resumo_tecnico_censo_educacao_basica_2013.pdf)> . Acesso em: diversas datas.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sistema de Consulta a Matrícula do Censo Escolar: 1997/2014**. Brasília: Disponível em: <<http://www.portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>>. Acesso em: diversas datas.

\_\_\_\_\_. **Lei 4.024/1961**, de 20 de dezembro de 1964. Fixa Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-norma-actualizada-pl.pdf> Acesso em: 02 mar.2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995**. Altera dispositivos da Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9131.htm)>. Acesso em: 11 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)>. Acesso em: 11 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm)>. Acesso em: 11 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2001-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2001-2014/2014/lei/113005.htm)>. Acesso em: 11 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério Da Educação. **Brasil Profissionalizado**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/brasil-profissionalizado/apresentacao>> Acesso em: 20 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério de Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 2012**. Dispõe sobre a implementação de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/res012014.pdf>>. Acesso em: 10 jan.2016.

\_\_\_\_\_. Ministério de Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução n. 2, de 28 de abril de 2008**. Estabelece diretrizes complementares para o desenvolvimento de políticas públicas de atendimento da Educação Básica do Campo. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/res012014.pdf>>. Acesso em: 10 jan.2016.

\_\_\_\_\_. Ministério de Educação. Conselho Nacional de Educação. **Histórico**, Brasília. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/apresentacao/323-secretarias-112877938/orgaos-vinculados-82187207/14306-cne-historico>>. Acesso em: 21 abr.2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programa Mais Educação**, Brasília. Disponível em: <<http://www.fn-de.gov.br/fnde/sala-de-imprensa/noticias/item/3950-programa-mais-educa%C3%A7%C3%A3o-ades%C3%B5es-at%C3%A9-31-de-mar%C3%A7o-de-2013>>Acesso em: 13 nov. 2013

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução n.14, de 09 de junho de 2014**. Destina recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Brasília: MCE/FNDE, 2014. Disponível em: <<http://www.fn-de.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/5746-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-14,-de-9-de-junho-de-2014>>. Acesso em: 29 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Portaria n. 213, de 02 de março de 2011**. Aprova a Resolução n. 5, de 22 de fevereiro de 2011, da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Programa Mais Educação. **Escolas com tempo integral têm forte evolução no desempenho**. Brasília, 05 out.2012. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=18137](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=18137)> Acesso em: 12 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Relatório. **Banco Mundial analisa a evolução e os desafios da educação brasileira**. Atingindo uma educação de nível mundial no Brasil: próximos passos (sumário executivo), Brasília, 13 dez.2010. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=16156:banco-mundial-analisa-a-evolucao-e-os-desafios-da-educacao-brasileira>>. Acesso em: 03 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. **Por uma política de valorização dos trabalhadores em educação**: em cena, os funcionários de escola, Brasília,2004. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/em\\_cena.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/em_cena.pdf)>. Acesso em 30 abr.2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **PROJOVEM urbano em revista**: Projovem é referencia de política pública para a juventude. Disponível em: <<http://www.projovemurbano.gov.br/pjrevista/balanco.html>>Acesso em: 07 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. Observatório do PNE. **Educação Integral**. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/6-educacao-integral>> Acesso em: 13-16 fev. 2016.

BRAY, Mark; KAY, Yang. La Comparación de sistemas. BRAY, Mark; ADAMSON, Bob; MASON, Mark (compiladores). **Educación Comparada**: enfoque y métodos. 1ª ed. Buenos Aires: Granica, p.159-184,2010

CANÁRIO, Rui; RUMMERT, Sonia Maria. Educação de jovens e adultos trabalhadores no Brasil e em Portugal: escritos preliminares. SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINEZ, Silvia Alicia (orgs.). **Educação Comparada: Rotas de além-mar**. São Paulo: Xamã, p. 355-371, 2009

CANDEIAS, António; SIMÕES, Eduarda. Alfabetização e escola em Portugal no século XX: censos nacionais e estudos de caso. **Análise Psicológica**, n. 1, XVII, p.163-194, 1999.

CASSINI, Simone Alves, NATAL, Cirlene Mara e TIBÚRCIO, Silva da Silva. **A Política de Municipalização do Ensino no Estado do Espírito Santo**: o caso de São Mateus. Congresso da ANPAE. 2009.

CASTRO, Cláudio de Moura. Bancos Multilaterais podem educar o mundo? **Educação Comparada**: panorama internacional e perspectivas. COWEN, Robert; KAZAMIAS, Andreas M.; ULTERHALTER, Elaine (orgs). Brasília: UNESCO, CAPES, v.1, p.553-582, 2012

CASTRO, Marta L. Sisson de. **Educação Comparada no Brasil**: uma análise preliminar da produção acadêmica. Educação Unisinos, São Leopoldo, v.17, n.3, p.223-231, set./dez. 2013.

\_\_\_\_\_. A educação na América Latina: antigos dilemas em novo contexto. **Revista Educação**. Porto Alegre: PUCRS, Faculdade de Educação. v. 31, n. 2, p. 182-188, mai./ago. 2008.

\_\_\_\_\_. Formação do Diretor de Escola do Estado do Rio Grande do Sul: implicações para a prática. **Revista Educação**, Porto Alegre, v.32, n. 2, p.114-121, mai./ago. 2009.

CEARÁ. Conselho de Educação do Ceará. **Resolução n. 396/2005, de 30 de março de 2005**. Dispõe sobre Nucleação de Escolas Públicas Estaduais e Municipais do Ceará e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cee.ce.gov.br/phocadownload/resolucoes-2005/res396.2005.pdf>>. Acesso em: 04 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho de Educação do Ceará. **Resolução n. 397/2005, de 09 de maio de 2005**. Dispõe sobre a extinção das escolas que não apresentaram o Censo Escolar em 2003/2004. Disponível em: <<http://www.cee.ce.gov.br/phocadownload/resolucoes-2005/res397.2005.pdf>>. Acesso em: 04 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho de Educação do Ceará. **Parecer n. 0241/2013, de 28 de janeiro de 2013**. Desativa a oferta do Ensino Fundamental e Médio e a modalidade da educação de jovens e adultos da Escola de Ensino Fundamental e Médio Marechal Juarez Távora, nesta capital. Disponível em: <<http://www.cee.ce.gov.br/phocadownload/pareceres-2013/par0241.2013.pdf>>. Acesso em: 04 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho de Educação do Ceará. **Parecer Nº 046/2002, de 23 de janeiro de 2002**. Propõe parâmetros e medidas para a transformação da improvisada figura dos “anexos” da Rede Municipal de Educação de Fortaleza em “escolas dignas” pelas vias da “colaboração entre os sistemas” e da “negociação social”. Disponível em: <<http://www.cee.ce.gov.br/phocadownload/pareceres-2002/par046.2002.pdf>>. Acesso em: 04 jul. 2015.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES DA EDUCAÇÃO. **Professores marcam protesto para esta semana no estado.** São Paulo, 14 mar.2016. Disponível em: <<http://www.cnte.org.br/index.php/comunicacao/cnte-na-midia/16204-professores-marcam-protesto-para-esta-semana-no-estado.html>> Acesso: 03 mai.2016.

COMO o Estado comparticipa o ensino privado. **Público**, Lisboa, 09 ago.2013. Disponível em: <<http://www.publico.pt/destaque/jornal/como-o-estado-comparticipa-o-ensino-privado-26937210>>Acesso: 27 nov. 2015.

COMUNIDADE escolar protesta contra fechamento de turmas em escola do A. Franco. **Infonet**, Aracaju, 21 jan. 2015. Disponível em: <<http://www.infonet.com.br/noticias/educacao/ler.asp?id=168211>>Acesso em: 27 jul. 2015.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS PAIS E ENCARREGADOS DA EDUCAÇÃO E PORTUGAL. **Quem somos.** Disponível em: <<http://www.confap.pt/conteudo/a-confap/quem-somos/quem-somos>> Acesso em: 05 mai.2016

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS PAIS E ENCARREGADOS DA EDUCAÇÃO E PORTUGAL. Câmaras “tem a última palavra” no encerramento das escolas. **Diário de Notícias**. Lisboa, 19 ago. 2010. Disponível em: <http://www.dn.pt/portugal/interior/confap-camaras-tem-ultima-palavra-no-encerramento-das-escolas-1644443.html>Acesso em: 30 out. 2013.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO. **História.** Disponível em: <<http://www.consed.org.br/consed/consed/historia-do-consed>> Acesso em: 02 mai.2016.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO – CNPq. **Normas: Ética e Integridade na Prática Científica.** Disponível em: <[http://memoria.cnpq.br/normas/lei\\_po\\_085\\_11.htm](http://memoria.cnpq.br/normas/lei_po_085_11.htm)>Acesso em: 17 ago.2012.

CONTAGEM.. Prefeitura Municipal. **Processo Seletivo para contratação de pessoal.** Disponível em: <<http://www.contagem.mg.gov.br/?materia=481985>> Acesso em: 12 mar. 2016.

CONTRA a municipalização. **Escola.pt.**, Lisboa, 13 abr. 2016. Disponível em: <https://escolapt.wordpress.com/2016/04/13/contra-a-municipalizacao-da-educacao/> Acesso em: 20 jun. 2016.

CORDEIRO, A. M. Rochette (coord.) **Reorganização da Rede do Ensino Particular e Cooperativo com “Contrato de Associação”.** Universidade de Coimbra. Faculdade de Letras. Coimbra. Janeiro, 2011. Disponível em: <[http://www.uc.pt/fluc/serv\\_com/ens\\_part\\_cooperativo](http://www.uc.pt/fluc/serv_com/ens_part_cooperativo)> Acesso em: 30 jun. 2015.

CORDEIRO, A. M. Rochette e MARTINS, Helena Arcanjo. A Carta Educativa Municipal como instrumento estratégico de reorganização da rede educativa: tendências de mudança. **Cadernos de Geografia**, Coimbra, FLUC,n. 30/31, p. 339-356, 2011/2012. Disponível em: <[http://www.uc.pt/fluc/depgeo/Cadernos\\_Geografia/Numeros\\_publicados/CadGeo32/Eixo3\\_6](http://www.uc.pt/fluc/depgeo/Cadernos_Geografia/Numeros_publicados/CadGeo32/Eixo3_6)>. Acesso em: 04 jun. 2014.

CORDEIRO, Tássia Gabriele B. F e. Reorganização Espacial da Oferta Escolar: o fechamento de escolas rurais no Estado do Rio de Janeiro. **Revista Tamoios**, São Gonçalo, ano 9, n. 2, p.110-124, jul-dez. 2013.

CRESWELL, John W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CURY, Carlos R. Jamil e FERREIRA, Luiz Antônio Miguel. Obrigatoriedade da Educação das Crianças e Adolescentes: uma questão de oferta ou de afetivo atendimento? **Nuances: estudos sobre Educação**, ano XVII, v. 17, n. 8, p.124-145, jan./dez 2010.

DAS 1.036 escolas que existem na PB, mais de 150 vão ser desativas. **Rede Globo**, Rio de Janeiro, 12 jan.2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2012/01/mais-de-150-escolas-vaio-ser-fechadas-na-paraiba-diz-secretaria-executiva.html>> Acesso em: 20 jun. 2015.

DEITOS, Roberto Antônio. Políticas Públicas e Educação: aspectos teórico-ideológicos e socioeconômicos. **Acta Scientiarum. Education**, Maringá v. 32, n. 2, p. 209-218,2010. Disponível em: <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/ActaSciEduc/article/view/11869/11869>> Acesso em: 20 fev. 2013.

DENZIN, N. K. e LINCOLN, Y. N. et al. **O Planejamento da Pesquisa Qualitativa: teoria e abordagens**. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. **Vida Urbana**. 20 dez.2010. Disponível em: <http://www.old.pernambuco.com/ultimas/nota.asp?materia=20101228085453&assunto=72&onde=VidaUrbana>. Acesso em 18.Jul. 2014.

DUSO, Ana Paula e SUDBRACK, Edite Maria. **Medida Educacional de Enturmação: interferências na/da ação pedagógica**. Simpósio da ANPAE, 2011. Disponível em:

DUTRA, NadjaGlheuca da Silva. **Planejando uma Rede Escolar Municipal para reduzir custos de deslocamentos**. Dissertação (Mestrado em transportes) - Escola de Engenharia, Universidade de São Paulo. São Carlos, 2008.

EDUCADORES rejeitam municipalização. **Portal 7 Segundos**. 09 fev. 2015. Disponível em: <<http://7segundos.ne10.uol.com.br/index.php/noticia/2015/02/09/educadores-rejeitam-municipalizacao-do-ensino>>. Acesso em: 14 jul.2015.

ELMIR, Cláudio Pereira. Uma Aventura com o Última Hora: o jornal e a pesquisa histórica. **Revista SEER – Anos 90**. Porto Alegre, v.19, n.36, p.67-90, dez, 2012.

EM QUATRO anos 71 escolas desativadas. **Tribuna do Norte**, Natal, 30 nov. 2014. Disponível em: <<http://tribunadonorte.com.br/noticia/em-quatro-anos-71-escolas-desativadas/299697>>. Acesso em: 04 jul. 2015.

EMPRESA brasileira exporta solução tecnológica para alfabetização de crianças e Portugal. **Público**, Lisboa, 06 jul. 2004. Disponível

em:<<https://www.publico.pt/media/noticia/empresa-brasileira-exporta-solucao-tecnologica-para-alfabetizacao-de-criancas-em-portugal-1198512>>. Acesso: 23 mai. 2016

EMPRESA coloca professores das AEC em situação precária. **Diário de Notícias**, Lisboa, 29 out. 2009. Disponível em: <<http://www.dn.pt/portugal/norte/interior/empresa-coloca-professores-das-aec-em-situacao-precaria--1404401.html>>. Acesso em: 27 abr. 2016

ESCOLA básica e secundária da Bemposta á foi inaugurada. **Jornal do Algarve**, Portimão, 06 out. 2010. Disponível em: <<http://www.jornalalgarve.pt/escola-basica-e-secundaria-da-bemposta-ja-foi-inaugurada/>>Acesso em: 17 dez. 2012.

ESCOLAS fechadas. **Jornal Pequeno**, São Luís, 10 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.jornalpequeno.com.br/2012/3/10/escolas-fechadas-190027.htm>> Acesso em: 08 jan. 2014.

ESCOLAS municipais fechadas deixam população apreensiva. **Diário do Nordeste**, Natal, 30 jul. 2013. Disponível em: <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/regional/escolas-municipais-fechadas-deixam-populacao-apreensiva-1.377131>>. Acesso em: 03 jul.2015.

ESTADO vai iniciar reordenamento nas escolas da Unidade Regional de Educação. **Mais Maranhão**, São Luís, 05 fev. 2015. Disponível no site: <<http://www.maismaranhao.com.br/noticias/estado-vai-iniciar-reordenamento-nas-escolas-da-unidade-regional-de-educacao-6727.html>>. Acesso em: 10 mai. 2015.

EUNÁPOLIS. Prefeitura Municipal de Eunápolis. **Reordenamento da Rede Escolar**. Disponível em: <<http://npseduc.webnode.com/smec-2015/reordenamento-da-rede-escolar/>> Acesso em: 30 ago.2015.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Eunápolis. **Proposta de Reordenamento da Rede Municipal de Ensino de Eunápolis – 2015**. Disponível em: <<http://npseduc.webnode.com/smec-2015/reordenamento-da-rede-escolar/>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

FALTA de recursos freia o Ensino Integral. **O Globo**, Rio de Janeiro, 21 dez. 2015. Disponível em:<<http://oglobo.globo.com/brasil/falta-de-recursos-freia-ensino-integral-aponta-estudo-18340802>>Acesso: 04 mai. 2016.

FARENZENA, Nalú. Responsabilidades Públicas para com as Políticas Públicas de Educação: algumas reflexões. **Revista Políticas Educativas**, Porto Alegre, v.5. n. 1, p. 96-112, 2011.

FARIA FILHO, Luciano Mendes de. Instrução Elementar no Século XIX. LOPES, Eliane Marta Teixeira, FARIA FILHO, Luciano M. de e VEIGA, Cynthia Greive (orgs.). **500 Anos de Educação no Brasil**. 3ª ed. Belo Horizonte: Autêntica, p.135-150, 2003.

FÁVERO, Natalia. Inaugurado Ensino Médio no Bairro Integração. **O Nacional**, Passo Fundo, 19 nov. 2014. Disponível em: <<http://www.onacional.com.br/geral/cidade/55726/inaugurado+ensino+medio+no+bairro+integracao>>. Acesso em: 02 dez. 2015.

FÁVERO, Osmar (org.). **A Educação nas Constituintes Brasileiras (1823-1088)**. Campinas: Autores Associados, p. 201-239. 1996.

FENPROF admite fazer queixa-crime de contratos de associação com escolas privadas. **Ionline**, Lisboa, 15 nov.2013. Disponível em: <<http://www.ionline.pt/artigos/portugal/fenprof-admite-fazer-queixa-crime-contratos-associacao-escolas-privadas/pag/-1>> Acesso em: 17 jul. 2014.

FENPROF: professores querem indenizações pelos gastos. **TVi24**, Lisboa. 09 out. 2012. Disponível em: <<http://www.tvi24.iol.pt/sociedade/fenprof/professores-querem-indemnizacoes-pelos-gastos>>. Acesso em: 04 dez.2014.

FERREIRA, José Manuel. **O Impacto do Contrato de Autonomia através das percepções dos actores educativos**: o caso da escola-piloto ES/3 João G. Zarco. Dissertação (Mestrado em Ciências da Educação), Universidade Lusófona do Porto, Porto, 2012. Disponível em:<[http://www.cfaematosinhos.eu/Ed\\_ozarfaxinars\\_n37.htm](http://www.cfaematosinhos.eu/Ed_ozarfaxinars_n37.htm)>. Acesso em: 04 dez.2014.

FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago. Os Projetos Financiados pelo Banco Mundial para o Ensino Fundamental no Brasil. **Educação e Sociedade**. v. 30, n. 109. p. 1123-1138. set/dez. 2009.

FLACH, Simone de Fátima. Direito à Educação e Obrigatoriedade Escolar no Brasil: entre a previsão legal e a realidade. **Revista HISTEDBR on-lin**, Campinas, n. 43,p. 285-303, set.2011

FLORES, Maria Marta Lopes. Escolas Rurais Nucleadas. **ANPEd**. 25ª Reunião/GT Educação e Movimentos Sociais. Caxambu, 2002.

FONSECA, Marília. O Financiamento do Banco Mundial à Educação Brasileira: vinte anos de cooperação internacional. TOMMASI, Livia De, WARDE, Mirian Jorge e HADDAD, Sérgio. **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. 6ª ed, São Paulo: Cortez, p. 15-40, 2000.

FONSECA, Vânia et al. Mapeamento Sócioambiental como Ferramenta para Análise das Relações Espaciais: os Bairros de Aracaju. **GEONORDESTE**, ano XXII, n. 1. p. 147-179.

FRANÇA, Vera Lúcia A. **Plano Municipal de Educação de Aracaju**: estudo demográfico. Aracaju, 2005.

FREIRE, Marcos. **Escolas**: responsabilidade do Estado. Portal de Notícias do Sul Capixaba. 05 fev. 2015. Disponível em: <<http://www.aquies.com.br/2014/conteudo.asp?codigo=5568>> Acesso: 20 ago. 2015.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS-IBRE-FINEP. **Números do Ensino Privado 2013**. Disponível em: <<http://www.fenep.org.br/wp-content/uploads/2014/08/Numeros-do-ensino-privado-20131.pdf>>Acesso em: 12 mar. 2015.

FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL; FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL. **Educação Infantil em Debate**: a experiência de Portugal e a realidade brasileira. São Paulo: 2014.

GARIBALDI. PREFEITURA MUNICIPAL. **Comunidade se Mobiliza para garantir a Santo Antônio**. 27 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.garibaldi.rs.gov.br/informacoes/noticias/comunidade-se-mobiliza-para-garantir-a-escola-santo-antonio/>> Acesso em: 30 dez.2015.

GARRIDO, José Luís García. A União Europeia e a Educação na Espanha. COWEN, Robert, KAZAMIAS, Andreas M. e ULTERHALTER, Elaine (orgs). **Educação Comparada: panorama internacional e perspectivas**. Brasília, UNESCO, CAPES, v. 1, p. 387-399, 2012.

GARRIDO, José Luiz Garcia. La Educación Comparada em uma sociedade global. **Revista Española de Educación Comparada**. 3. Madrid, 1997.

GARRIDO, Nelson. Escolas particulares consideram ‘adequado’ corte nos contratos de associação. **Público**, Lisboa, 17 mar.2013. Disponível em: <<http://www.publico.pt/sociedade/noticia/escolas-particulares-consideram-adequado-corte-nos-contratos-de-associacao-1600514>> Acesso em: 18 jul.2014.

GERMANO, José Willington. **Estado Militar e Educação no Brasil (1964-1985)**. São Paulo: Cortez, 1993.

GNIGLER, Miguel L. **Doutrina: O processo de nucleação das escolas isoladas**. Disponível em: <<http://www.mp.rs.gov.br/infancia/doutrina/id208.htm>>. Acesso em: 10 out. 2012.

GOIÁS. Secretaria Estadual de Educação. **Reordenamento da Rede – 2º Semestre 2012**. Disponível em: <<http://www.educacao.go.gov.br/documentos/Diretrizes2011.pdf>>. Acesso: 03 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Secretaria Estadual de Educação. **Secretaria orienta técnicos para reordenamento e matrículas**. 30 ago. 2012. Disponível em: <<http://www.educacao.go.gov.br/imprensa/?Noticia=3623>> Acesso em: 05 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Secretaria Estadual de Educação/SGE/CMEE. **Reorganização da Rede Pública Escolar 2013**. Disponível em: <<http://www.educacao.go.gov.br/documentos/Diretrizes2011.pdf>> Acesso: 03 ago. 2015.

GONÇALVES, Dimas Alcides, JANUZZI, Paulo de Martino e JANUZZI, Celeste Aída Sirotheau Correa. **Identificando Áreas Potenciais para Implantação de Negócios: uma aplicação de demografia de negócios no mercado educacional privado**. 2006. Disponível em: <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/outraspub/Demographicas3/demographicas3artigo4\\_131a151.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/outraspub/Demographicas3/demographicas3artigo4_131a151.pdf)> . Acesso em: 03 ago.2015.

GOVERNO quer alunos até o 9º ano o dia inteiro na escola. **Diário de Notícias**, Lisboa, 10 fev. 2016. Disponível em: <<http://www.dn.pt/portugal/interior/governo-quer-alunos-ate-ao-9o-ano-o-dia-inteiro-na-escola-5022293.html>> Acesso em: 18 mar. 2016.

GRAÇA, Tereza C. C da; OLIVEIRA, Maria A. T. de e FERREIRA, Fernanda S. B. Reforço Escolar na Periferia de Aracaju: motivações do empreendimento e da procura. **6º Encontro da Sociedade Brasileira de Educação Comparada**. Bento Gonçalves - RS, 2014.

Disponível

em:<[http://www.sbec.org.br/evt2014/tereza\\_cristina\\_cerqueira\\_da\\_graca.pdf](http://www.sbec.org.br/evt2014/tereza_cristina_cerqueira_da_graca.pdf)> Acesso em: 20 jun. 2016.

GRAÇA, Tereza Cristina C da; BISPO, Rosilene Assis e BISPO; Rosângela Assis. **A Redução de Alunos na Educação Básica em Sergipe: uma leitura do documento Sergipe em Dados.** (TCC de Graduação em Pedagogia). Aracaju: Universidade Tiradentes, 2013.

GRAÇA, Tereza Cristina C da. Por que Faltam Alunos nas Escolas? **Jornal da Cidade.** Aracaju, p. B-11, 30 de nov. de 2008.

\_\_\_\_\_. Sobram Vagas nas Escolas Públicas. **Jornal CIFORM.** Aracaju, p. C-3, 05 de out. de 2009.

GRAÇA, Vasco. Sobre o Financiamento da Educação: condicionantes globais e realidades nacionais. **Revista Lusófona de Educação.** v. 13,p. 49-80, 2009.

GRÁCIO, Rui. **Educação e Processo Democrático em Portugal.** Coleção BEP – Biblioteca do Educador Profissional. Lisboa: Livros Horizonte, 1981.

GRUPO BANCO MUNDIAL/FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL. 2008-2011. **Programa Mais Educação: avaliação de impacto e estudo qualitativo (2008-2011).** Disponível em: <<http://educacaointegral.org.br/wp-content/uploads/2015/10/pesquisa-feita-pelo-Banco-Mundial-em-parceria-com-a-Funda%C3%A7%C3%A3o-Ita%C3%BA-Social.pdf>>

GUGLIANO, Alfredo A. Nas Costas da Globalização: as perspectivas dos países periféricos frente às transformações internacionais. FERREIRA, Márcia Ondina V. ; GUGLIANO, Alfredo A. (orgs). **Fragmentos da Globalização na Educação: uma perspectiva comparada.** Porto Alegre: Artes Médica Sul,p. 63-76, 2000.

HÁ oito anos que as escolas de Paredes de Coura se concentram no centro escolar. **Público,** Lisboa, 26 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.publico.pt/portugal/noticia/ha-oito-anos-que-as-escolas-de-paredes-de-coura-se-concentram-no-centro-escolarparedes-de-coura-das-23-escolas-ao-centro-escolar-1574587>> Acesso: 22 mar. 2013

HADDAD, Sérgio. **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais.** São Paulo: Cortez, 1992.

HORTA, José Silvério Baía. **A Educação no Congresso Constituinte de 1966-1967.**

IANNI, Octávio. O professor como intelectual: cultura e dependência. CATANI, Denice B. et. Al. (orgs). **Universidade, escola e Formação de professores.** São Paulo: Brasiliense, 1986.

IBGE. **Tendências demográficas no período de 1950/2000:** Uma análise dos resultados da amostra do Censo Demográfico 2000. Disponível em: <[http://ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/default\\_tendencias.shtm](http://ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/default_tendencias.shtm)> Acesso em: 25 fev. 2016.

IMIGRANTES em Portugal têm níveis de escolaridade mais baixos da OCDE. **Público**, Lisboa, 03 dez. 2012. Disponível em: [www.publico.pt/sociedade/noticias/imigrantes](http://www.publico.pt/sociedade/noticias/imigrantes) . Acesso em 23 fev. 2014.

INAUGURAÇÃO da escola básica Padre Bento Pereira e Centro Escolar de Borba. **Metronews**, Portugal, 16 set. 2013. Disponível em: [www.metronews.com.pt/2013/09/26/inauguracao-da-escola-basica-padre-bento-pereira-e-centro-escolar-de-borba](http://www.metronews.com.pt/2013/09/26/inauguracao-da-escola-basica-padre-bento-pereira-e-centro-escolar-de-borba)> Acesso em: 12 mar. 2016.

INAUGURAÇÃO de escola de dois milhões de euros abre novo ano lectivo em Viseu. **RTP Notícias**, Lisboa, 17 set. 2015. Disponível em: [http://www.rtp.pt/noticias/economia/inauguracao-de-escola-de-dois-milhoes-de-euros-abre-ano-letivo-em-viseu\\_n859059](http://www.rtp.pt/noticias/economia/inauguracao-de-escola-de-dois-milhoes-de-euros-abre-ano-letivo-em-viseu_n859059)> Acesso em: 22 mar. 2016.

INAUGURADA nova escola no Parque das Nações. **Público**, Lisboa, 17 dez. 2010. Disponível em: <https://www.publico.pt/local/noticia/inaugurada-nova-escola-no-parque-das-nacoes-1471443>> Acesso em 23 mar.2016.

INSTITUTO BRASIL VERDE. **Atraso escolar restringe 12 milhões de jovens brasileiros ao ensino superior**. Disponível em: <http://www.institutobrasilverde.com.br>> Acesso em: 16 out. 2013.

ITABUNA. Prefeitura Municipal. **Reordenamento de Escolas otimiza a rede municipal**. 15 jan. 2015. Disponível em: <http://prefeituradeitabuna.com.br/2015/noticias/26-educacao/2829-reordenamento-de-escolas-otimiza-a-rede-municipal-de-itabuna.html>>. Acesso em: 08 jun. 2015.

ITABUNA. SED. **Portaria n. 002/2014, de 15 de janeiro de 2014**. Designa membros para Comissão Temporária de Acompanhamento do Reordenamento da Rede Municipal de Ensino. Disponível em: <http://prefeituradeitabuna.com.br/2014/noticias/html>>. Acesso em: 08 jun. 2015.

JOMINI, Regina Célia Mazoni. **Uma Educação para a Solidariedade**: contribuições ao estudo das concepções e realizações educacionais dos anarquistas na República Velha. Campinas: Pontes, 1990.

JUSTINO, David e BATISTA, Suzana. Redes de Escolas e os Modos de Regulação do Sistema Educativo. **Educação: Temas e Problemas**. n. 12 e 13. Universidade de Évora. Évora, p. 41-60, 2013. Disponível em: <http://www.revistas.uevora.pt/index.php/educacao/article/view/13>>. Acesso em: 14 nov. 2014.

KUHLMANN Jr. Moysés. Educando a Infância Brasileira. LOPES, Eliane Marta Teixeira, FARIA FILHO, Luciano M. de e VEIGA, Cynthia Greive (orgs.). **500 Anos de Educação no Brasil**. 3ª ed. Belo Horizonte: Autêntica, p. 469-496, 2003.

KULESZA, Wojciech Andrzej. O Malogro da Educação Popular na Paraíba (1930-1945). UFPB. LEITE, Cristiane Kerches da Silva. Descentralização das Políticas Sociais no Brasil: o lugar dos estados no processo de municipalização. **Revista Política Hoje**, Universidade Federal de Pernambuco, v.18, n. 2, 2009.

LINDO, Carlos Manuel Gaspar Lopes. **O Semipresidencialismo no Portugal Democrático: em estudo longitudinal**. Dissertação (Mestrado). Universidade de Lisboa, 2013. Disponível em: <[www.repositor.utl.pt/handle/10400.5/6563](http://www.repositor.utl.pt/handle/10400.5/6563)> Acesso em 15 mar. 2016.

LISBOA. Câmara Municipal de Lisboa. **Educação**. Disponível em: <<http://www.cm-lisboa.pt/viver/educacao/oferta-escolar/escola-nova-intervencoes>> Acesso em: 23 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Câmara Municipal de Lisboa. **Educação**. Disponível em: <[www.cm-lisboa.pt/viver/educacao/dentro-da-escola/transportes-escolares](http://www.cm-lisboa.pt/viver/educacao/dentro-da-escola/transportes-escolares)>. Acesso em: 30 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Câmara Municipal de Lisboa. **Inauguração da Escola Básica do Convento do Desagravo**. 21 set. 2015. Disponível em: <<http://www.cm-lisboa.pt/noticias/detalhe/article/inauguracao-convento-do-desagravo-inicio-do-ano-escolar>> Acesso em 23 mar. 2016.

LONDRINA. Câmara Municipal de Londrina. **Lei n. 11.488, de 23 de fevereiro de 2012**. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/l/londrina/lei-ordinaria/2012/1149/11488/lei-ordinaria-n-11488-2012-dispoe-sobre-a-jornada-de-trabalho-dos-professores-de-5a-a-8a-serie-e-da-outras-providencias>> Acesso: 03 ago. 2015

LOPES, Maria João, SANCHES, Andreia e RODRIGUES, Sandra. Viseu é o distrito do país onde vão encerrar mais escolas. **Público**, Lisboa, 23 jun. 2014. Disponível em: <<https://www.publico.pt/sociedade/noticia/viseu-e-o-distrito-do-pais-onde-vao-encerrar-mais-escolas-1660225>> Acesso em: 27 nov. 2014

LOPES, Pedro Miguel David dos S. **Cartas Educativas: participação e autonomia dos municípios na Educação**. Estudo de Caso. Dissertação (Mestrado), Universidade do Minho, Braga, 2011.

MACIEL, Fabíola e RODRIGUES, Sofia. Redução de Freguesias prossegue contra vontade de câmaras. **Público**, Lisboa, 18 out. 2012. Disponível em: <<https://www.publico.pt/politica/noticia/reducao-de-freguesias-prossegue-contra-vontade-de-camaras-1567392>>. Acesso em: 30 jun. 2016.

MAIS de 300 escolas públicas são fechadas. **Diário do Povo**, Teresina, 05 mar. 2012. Disponível em: <http://diariodopovo-pi.com.br/VerNoticia.aspx?id=8678>. Acesso em: 17 out. 2013.

MAIS de 50 mil professores em situação precária. **Diário de Notícias**, Lisboa, 28 mar. 2016. Disponível em: <<http://www.dn.pt/sociedade/interior/mais-de-50-mil-professores-em-situacao-precaria-5097547.html>> Acesso em: 02 mai. 2016

MALISKA, Marcos Augusto. Max Weber e o Estado Racional Moderno. **Revista Eletrônica do Centro de Estudos Jurídicos – CEJUR**. Universidade Federal do Paraná-UFPR, v. 1, n.1. p. 15-28, 2006. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5380/cejur.v.1|1|4830>> Acesso em: 22 jan. 2016.

MANSOS, Maria do Pilar. **O Jornal “A Campanha” como meio orientador do processo de alfabetização de adultos em Portugal (1953-1956)**. Universidade do Minho. Disponível

em: <<http://www.sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe2/pdfs/Tema2/0223.pdf>>. Acesso em: 01 abr. 2013.

MARANHÃO. Secretaria de Estado da Educação. **Lei n. 10.099/2014, de 11 de junho de 2014**. Aprova o Plano Estadual de Educação do Estado do Maranhão e dá outras providências. Diário Oficial do Maranhão. Ano CVIII, n. 111. Disponível em: <[http://www.educacao.ma.gov.br/files/2016/05/suplemento\\_lei-10099-11-06-2014-PEE.pdf](http://www.educacao.ma.gov.br/files/2016/05/suplemento_lei-10099-11-06-2014-PEE.pdf)> Acesso em: 10 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Educação. **Plano Estadual de Educação do Maranhão**. 2006. (versão preliminar). Disponível em: <[http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pee/ma\\_pee.pdf](http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pee/ma_pee.pdf)> Acesso em: 11 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Educação. **Reordenamento da Rede Escolar no que se refere ao pessoal docente 2013**. Disponível em: <<http://www.educacao.ma.gov.br/documentos/Programas%20e%20Projetos-SAE-%20Portal%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o-ALTERADO-07-05-13.pdf>> Acesso em: 15 jul. 2015.

MARCONDES, Martha Aparecida Santana. **Avaliação Educacional em Portugal e no Brasil**: políticas e práticas no ensino secundário e médio: contributo para uma análise sociológica comparada. Tese (Doutorado), Universidade do Minho, Braga, 2005.

MARÍLIA. Prefeitura Municipal. **Processo Seletivo para contratação de pessoal**. Disponível em: <<http://www.marilia.sp.gov.br/prefeitura/?p=56108>>. Acesso em: 01 mai. 2016.

MARINIS, Pablo de. Comunidade, globalização e educação: um ensaio sobre a desconversação do social. **Pró-posições**, n.19, p.19-45, 2008.

MARTINS, Carla Sofia. Concelho de Braga vai ter menos sete escolas no próximo ano lectivo. **Público**. Lisboa. 9 jun. 2007. Disponível em: <<https://www.publico.pt/portugal/jornal/concelho-de-braga-vai-ter-menos--sete-escolas-no-proximo-ano-lectivo-218037>> Acesso em: 20 fev. 2016.

MARTINS, Édio. Carta Educativa: ambiguidades e conflitualidades. **Revista Lusófona de Educação**, n. 6, p. 139-151, 2005.

MARTINS, Ernesto Candeias. Ideário da Escola Pública Portuguesa entre os Séculos XIX e XX. **Revista Montagem**, Ribeirão Preto, Centro Universitário Moura de Lacerda, ano 10, n. 10, p. 12-28, 2008.

MATO GROSSO. Secretaria Estadual da Educação. **Reorganização da Rede Pública Escolar 2013**. Disponível em: <<http://www.seduc.mt.gov.br/Paginas/Orienta%C3%A7%C3%B5es-para-Gestores.aspx>> Acesso em: 23 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Secretaria Estadual da Educação. **Reorganização da Rede Pública Escolar: modelo de relatório de reordenamento 2014**. Disponível em:

<<http://www.seduc.mt.gov.br/Paginas/Orienta%C3%A7%C3%B5es-para-Gestores.aspx>> Acesso em: 23 ago. 2015.

MAZON, Maria. La Comparación de espacios. BRAY, Mark e KAI, Yang. La Comparacion de sistemas. BRAY, Mark, ADAMSON, Bob e MASON, Mark (compiladores). **Educación Comparada: enfoques y métodos**, Buenos Aires: Granica, 1ª ed., p. 117-158, 2010.

MEC envia lista de candidatos a 7573 concursos autônomos. **Educare**, Porto, 02 set. 2015. Disponível em: <http://www.educare.pt/noticias/noticia/ver/?id=77442&langid=1>. Acesso em 13. Set.2015.

MEDIDAS do FMI em Portugal. **Economias.pt**, Lisboa, 19 fev. 2016. Disponível em: <<http://www.economias.pt/medidas-do-fmi-em-portugal/>> Acesso em 10.Abr. 2016.

MENDES, Anabela. Secundária dos Anjos foi encerrada por pais e funcionários. **Público**, Lisboa, 21 mai.2002. Disponível em: <<https://www.publico.pt/local-lisboa/jornal/secundaria-dos-anjos-foi-encerrada-por-pais-e-funcionarios-170743>> Acesso em: 17 mai. 2014.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Educação. **Resolução n. 2.197, de 26 de outubro de 2012**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do ensino nas Escolas Estaduais de Educação Básica de Minas Gerais e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.educacao.mg.gov.br/index.php?option=com\\_gmg&controller=document&id=10317-resolucao-2197-2012-6709-kb-pdf0](https://www.educacao.mg.gov.br/index.php?option=com_gmg&controller=document&id=10317-resolucao-2197-2012-6709-kb-pdf0)> Acesso em: 11 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Educação. **Resolução Nº 2.253, de 9 de janeiro de 2013**. Estabelece normas para a organização do Quadro de Pessoal das Escolas Estaduais e a designação para o exercício de função pública na rede estadual de educação básica. Disponível em: <[https://www.educacao.mg.gov.br/index.php?option=com\\_gmg&controller=document&id=10531-resolucao-2253-2013-5611-kb-pdf](https://www.educacao.mg.gov.br/index.php?option=com_gmg&controller=document&id=10531-resolucao-2253-2013-5611-kb-pdf)>. Acesso em: 11 mar. 2015

MONARCHA, Carlos. **Brasil Arcaico, Escola Nova: ciência, técnica e utopia nos anos 1920-1930**. São Paulo: Ed. UNESP, 2009.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA. **MST ocupa Secretaria de Educação de Pernambuco contra fechamento de escolas**. 24 mar. 2014. Disponível em: <http://www.mst.org.br/2014/03/24/mst-ocupa-secretaria-de-educacao-de-pe-contrafechamento-de-escolas.html>. Acesso em: 19 jul. 2015.

MUNICÍPIO disponibiliza piscina coberta para atividades letivas e desporto escolar. **Boletim Municipal de Borba – BMBORBA**. Borba, dez. 2012, p. 4-5. Disponível em:<[https://issuu.com/municipiodeborba/docs/bm\\_dezembro\\_12](https://issuu.com/municipiodeborba/docs/bm_dezembro_12)>. Acesso em: 17 nov.2015

MUNIZ FREITAS. Prefeitura Municipal. **Nota de Esclarecimento**. 03 fev. 2015. Disponível em: <<http://www.munizfreire.es.gov.br/site/modules/news/article.php?storyid=671>> Acesso em: 27 ago. 2015.

NÃO vou admitir falta de vagas, diz Promotora sobre escolas na Paraíba. **G1 Rede Globo**, Rio de Janeiro, 28 jan. 2012. Disponível em:

<<http://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2012/01/nao-vou-admitir-falta-de-vagas-diz-promotora-sobre-escolas-na-paraiba.html>> Acesso em: 10 jun. 2014.

NATAL tem excesso de professores na rede pública após saída de alunos. **G1 Rede Globo**, Rio de Janeiro, 11 fev. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2014/02/natal-tem-excesso-de-professores-na-rede-publica-apos-saida-de-alunos.html>> Acesso em: 20 jul. 2015.

NESSE, Paola Lazzareschi e FLORIO, Wilson. Indicadores de Qualidade como Parâmetros para o Processo Projetual da Reabilitação de Edificações Escolares em Portugal. **IV Simpósio Brasileiro de Qualidade do Projeto no Ambiente Construído: tecnologia e sustentabilidade gerando qualidade no ambiente construído**. Universidade Federal de Viçosa, 20 a 21 de agosto de 2015.

NEVES, Carlos Santos. Passos abre escolas com defesa de cortes ‘por moralização’. **RTP Notícias**, Lisboa, 12 set. 2011. Disponível em: <[http://www.rtp.pt/noticias/politica/passos-abre-escolas-com-defesa-de-cortes-por-moralizacao\\_n478143](http://www.rtp.pt/noticias/politica/passos-abre-escolas-com-defesa-de-cortes-por-moralizacao_n478143)> Acesso em: 22 mar. 2014.

NOGUEIRA, Sônia Martins de Almeida. Educação Comparada e o Pensamento Educacional Criador – o essencial de uma relação fertilizadora. **Em Aberto**. Brasília, ano 14, p. 35-43, out./dez. 1994.

NOVA escola de Paredes de Coura substitui 25 estabelecimentos de ensino. **Público**, Lisboa, 15 set. 2004. Disponível em: <http://www.publico.pt/educacao/noticia/nova-escola-de-paredes-de-coura-substitui-25-estabelecimentos-de-ensino-1203542>. Acesso em 19 fev.2016.

NOVA Lei para liberalizar a profissão. **Público**, Lisboa, 02 out. 2014. Disponível em: <<https://www.publico.pt/sociedade/noticia/nova-lei-promete-acabar-com-amas-low-cost-mas-extingue-profissionais-que-trabalham-ha-anos-com-a-seguranca-social-1671546>> Acesso em: 02 jun.2016.

NÓVOA, Antônio e CATANI, Denice B. Estudos Comparados sobre a Escola: Portugal e Brasil (Séculos XIX e XX). **I Congresso Brasileiro de História da Educação**. Rio de Janeiro, nov. 2000. Disponível em: <[www.sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe1/anais/028\\_antonio\\_denice.pdf](http://www.sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe1/anais/028_antonio_denice.pdf)> Acesso em: 15 ago. 2012.

NÚMERO de matrículas no ensino básico público. **Valor Econômico**, São Paulo, 6 set. 2012. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/2820874/numero-de-matriculas-no-ensino-basico-publico-recua-2-neste-ano>>. Acesso em 10.abril. 2013.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Perspectivas das Políticas de Educação**. Portugal, OCDE. Outubro, 2014. (26pp). Disponível em:

<[http://www.oecd.org/edu/EDUCATION%20POLICY%20OUTLOOK\\_PORTUGAL\\_PRT.pdf](http://www.oecd.org/edu/EDUCATION%20POLICY%20OUTLOOK_PORTUGAL_PRT.pdf)> Acesso em: 31 out. 2015.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das Políticas de Governo às Políticas de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 32, n. 115, abr./jun. 2011.

OLIVEIRA, Maria Neuza de. A Gestão Descentralizada da Educação no Estado da Bahia: a proposta de municipalização do ensino fundamental. **ANPED. 29 reunião**. Disponível em: <<http://29reuniao.anped.org.br/trabalhos/trabalho/GT05-2684--Int.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2015.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Da Universalização do Ensino Fundamental ao Desafio da Qualidade: uma análise histórica. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28. n. 100 – Especial, p. 661-690, out. 2007.. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em: 30 out.2012.

OLIVEIRA, Sara R. Será ou não sensato fechar 311 escolas no país? **Educare**, Porto, 11 jul. 2014. Disponível em: <<http://www.educare.pt/noticias/noticia/ver/?id=28042>>Acesso em: 27 nov. 2015.

OSHIMA, Flávia Yuri. Goiás terá escolas públicas com gestão privada. **Revista Época**, 20 dez, 2015. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/ideias/noticia/2015/12/goias-tera-escolas-publicas-com-gestao-privada.html>>Acesso em: 03 mar. 2016.

PAIVA, Vanilda. **Educação Popular e Educação de Adultos**. São Paulo: Loyola, 1987.

PALMAS. Secretaria Municipal de Educação. **Semed estuda implantação de reordenamento educacional na rede municipal de ensino**. 24 out. 2013. Disponível em: <<http://www.palmas.to.gov.br/secretaria/educacao/noticia/1495410/semed-estuda-implantacao-de-reordenamento-educacional-na-rede-municipal-de-ensino/>>Acesso em: 30 ago. 2015.

PARAÍBA. Secretaria de Estado da Educação. **Plano Estadual de Educação**. João Pessoa, 2006. Disponível em: <<http://paraiba.pb.gov.br/educacao/>>Acesso em: 06 jun. 2015.

\_\_\_\_\_.Secretaria de Estado da Educação. **Portaria n. 397, de 28 de janeiro de 2011**. Fixa diretrizes básicas ao reordenamento da Rede Estadual de Ensino. Disponível em: <<http://paraiba.pb.gov.br/educacao/>>Acesso em: 06 jun. 2015.

PARGANA, Luís. Descentralização ou municipalização da educação – o caso das atividades de enriquecimento curricular. **Revista Profforma(Revista Online do Centro de Formação de Professores do Nordeste Alentejano)**, n. 02, mar.2011. Disponível em: <[www.cefopna.edu.pt/revista/revista\\_02/pdf\\_02/oc\\_01\\_02.pdf](http://www.cefopna.edu.pt/revista/revista_02/pdf_02/oc_01_02.pdf)> Acesso em: 20 mai. 2015.

PARTIDO COMUNISTA PORTUGUÊS. **Colectivo dos Professores Comunistas do Distrito de Aveiro**. Aveiro. 19 jul. 2010. Reordenamento da rede escolar: um ataque a escola pública. Disponível em: <<http://aveiro.pcp.pt/dossier/educacao/451-reordenamento-da-rede-escolar-um-ataque-a-escola-publica>>Acesso em: 19 abr.2016.

PEREYRA, Miguel A. La Comparación, una empresa razonada de análisis: por outros usos de lacomparación. **Revista de Educación**, nº extraordinário. CIDE. Madrid, 1990.

PERNAMBUCO. Secretaria Estadual de Educação. Portaria SEE n. 397 de 28 de Janeiro de 2011. Fixa diretrizes básicas ao reordenamento da Rede Estadual de Ensino. **Diário Oficial**, 29 jan.2011.

\_\_\_\_\_.Secretaria Estadual de Educação. **Portaria n. 8.290, de 26 de dezembro de 2011**, republicada em 02 fev. 2012. Estabelece procedimentos necessários ao reordenamento da rede escolar. Disponível em: <<http://www.educacao.pe.gov.br/portal/?pag+1&cat>> Acesso em: 03 mai. 2015.

PIAUI. Conselho Estadual de Educação da Paraíba. **Parecer n. 099/2015 de 22 de junho de 2015**. Opina sobre representação do vereador Francisco das Chagas Santos com relação à determinação da Secretaria Municipal de Educação do Município de Regeneração (PI) quanto ao fechamento de unidades escolares. Disponível em: <<http://www.ceepi.pro.br/Pareceres%20%20%20%20%20%202015/0%20pareceres%202015.htm>> Acesso em: 22 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Governo do Estado. **Governo adota municipalização e integra redes públicas de ensino**. 10 abr. 2013. Disponível em: <<http://www.piaui.pi.gov.br/noticias/index/id/9403>>. Acesso em: 22 jul. 2015.

PORTIMÃO inicia ano letivo com novo Centro Escolar do Pontal. **Jornal do Algarve**, Portimão, 12 set. 2011. Disponível em:<<http://www.jornaldoalgarve.pt/portimao-inicia-ano-letivo-com-novo-centro-escolar-do-pontal/>> Acesso em: 25.jan. 2016.

\_\_\_\_\_.Câmara Municipal. **Carta Educativa do Município de Portimão**. Dez, 2006. Disponível em: <<http://www.cmportimao.pt/index.php/educacao-carta-educativa>>. Acesso em: 25 fev. 2016.

\_\_\_\_\_.Câmara Municipal. **Serviços Municipais: educação**. Disponível em: <<http://www.cmportimao.pt/index.php/servicosmunicipais/educacao/estabelecimentos-de-ensino-da-rede-publica>>. Acesso em: 25 fev. 2016.

PORTO. Câmara Municipal. **Carta Educativa do Porto: Relatório de Monitorização**. Junho de 2013. Disponível em: <[www.cm-porto.pt/assets/misc/img/Ficheiros/MonitorizacaoCEP2013.pdf](http://www.cm-porto.pt/assets/misc/img/Ficheiros/MonitorizacaoCEP2013.pdf)> Acesso em: 29 out. 2015.

PORTUGAL.Conselho Nacional de Educação.**Lei Orgânica – aprovada pelo Decreto-Lei nº 21/2015 de 3 de fevereiro**. Disponível em: <<http://www.cnedu.pt/pt/apresentacao/lei-organica>> Acesso em: 21 abr. 2016.

\_\_\_\_\_.**Decreto-Lei nº 6/2001**, de 18 de janeiro de 2001. Aprova a reorganização curricular do ensino básico. **Diário da República**. Série I-A. n. 15, 2001.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 7/2003**, de 15 de janeiro de 2003. Regulamenta competências e funcionamento dos conselhos municipais de educação e regula o processo de laboração e aprovação das cartas educativas. **Diário da República**. Série I-A, n. 12. p. 131-136, 2003..

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 75/2008**, de 22 de abril de 2008. Aprova o regime de autonomia administrativa e gestão dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. **Diário da República**, 2 série, n. 79, p. 2341-2353, 2008.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n.º139-A/1990**, de 28 de abril de 1990. Aprova o Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário. **Diário da República**. Série I, n. 98. p. 2040 (1-19), 1990.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 115-A/98**. Regime de Autonomia e Gestão dos Estabelecimentos da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário. Lisboa, 1998.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 147/1997, de 11 de junho de 1997. Estabelece o regime jurídico de desenvolvimento e expansão da educação pré-escolar e define o respectivo sistema de organização e financiamento. **Diário da República**. Série A, n. 133.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 152/2013. Aprova Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo de nível não superior. **Diário da República**. 1ª série. Nº 213. 04 de novembro de 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 286/1989. Define Planos Curriculares dos ensinos básicos e secundário. **Diário da República**. 1ª série. Nº 198. 29 de agosto de 1989.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 299/84, de 5 de setembro de 1984**. Regula a transferência para os municípios do continente das novas competências em matéria de organização, financiamento e controle do funcionamento dos transportes escolares.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estatística. **As Pessoas – 2013**. Lisboa, 2015.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estatística. Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação/Ministério da Educação e Ciência. **50 Anos de Estatísticas da Educação**. vol. I, II e III. Lisboa, 2009. Disponível em:  
<[http://www.dgeec.mec.pt/np4/172/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsId=196&fileName=50\\_Anos\\_Voll.pdf](http://www.dgeec.mec.pt/np4/172/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=196&fileName=50_Anos_Voll.pdf)>. Acesso em: 10. Junho. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 1, de 06 de janeiro de 1979**. Aprova o Fundo de Equilíbrio Financeiro – FEF.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 46/1986, de 14 de outubro de 1986**. Lei de Bases do Sistema Educativo.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 49/2005, de 19 de setembro de 2005**. Altera a Lei nº 46/1986, com alterações introduzidas pela Lei nº 115/1997.

\_\_\_\_\_. **Lei Quadro nº 5/1997, de 10 de fevereiro de 1997**. Consagra o reordenamento jurídico da educação pré-escolar. **Diário da República**. Série A. n. 34.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Ciência. Agrupamento de Escolas Alexandre Herculano. **Regulamento Interno**. Porto, (2013-2017). Disponível em:  
<[http://www.aealexandreherculano.pt/2013-14/Reg\\_Interno\\_AEAH.pdf](http://www.aealexandreherculano.pt/2013-14/Reg_Interno_AEAH.pdf)> Acesso em: 12 abr.2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Ciência. Agrupamento de Escolas da Bemposta. **Projeto Educativo 2012-2015**. Disponível em: <<http://wp.aebemposta.com/documentos/projeto-educativo/>>. Acesso em: 24 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Ciência. Agrupamento de Escolas da Bemposta. **Regulamento Interno**. Portimão, 2013. Disponível em:  
<<http://wp.aebemposta.com/documentos/regulamento-interno/>> Acesso em: 20 mai. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Ciência. Agrupamento de Escolas Nuno Gonçalves. **Regulamento Interno**. Disponível em:

<[http://aenunogoncalves.net/images/ano\\_letivo\\_2013\\_2014/documentos/regulamento\\_interno\\_2012\\_Aprovado%20pelo%20CGT\\_revisto.pdf](http://aenunogoncalves.net/images/ano_letivo_2013_2014/documentos/regulamento_interno_2012_Aprovado%20pelo%20CGT_revisto.pdf)> Acesso: 03 mai. 2015.

\_\_\_\_\_.Ministério da Educação e Ciência. Despacho nº 5.048-B/2013. **Diário da República**. 2ª série, nº 72, p.12320-(4),12 abr.2013.

\_\_\_\_\_.Ministério da Educação e Ciência. Decreto-Lei nº 75/2008. **Diário da República**, 1ª série, nº 79, p. 2341 a,22 abr. 2008.

\_\_\_\_\_.Ministério da Educação e Ciência. Despacho nº 5.048-B/2013. **Diário da República**. 2ª Série, nº 72,p. 12320-4 a 12.320-8, 12 abr.2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Ciência. Conselho Nacional de Educação. Recomendação n. 4/2011: Recomendação sobre reordenamento da rede escolar: a dimensão das escolas e a constituição de agrupamentos. **Diário da República**, 2ª série, nº 80, p.18186,26 abr.2011.

\_\_\_\_\_.Ministério da Educação e Ciência. **Reorganização da Rede Escolar – Escolas do 1º Ciclo a serem integradas em centros escolares ou escolas de acolhimento – ano letivo2014/2015**.

\_\_\_\_\_.**Parque Escolar: programa de modernização**. Disponível em: <http://www.parque-escolar.pt/pt/programa/programa-de-modernizacao.aspx> . Acesso em 12.05.2016.

\_\_\_\_\_.PRODER. **Instrumento Estratégico e Financeiro de Apoio ao Desenvolvimento Rural do Continente**. (2007-2013).

PREFEITO decreta extinção de 10 escolas da rede municipal. **Itabuna Urgente**, Itabuna, 16 jan. 2015. Disponível em: <<http://itabunaurgente.com/prefeito-de-itabuna-decreta-extincao-de-10-escolas-da-rede-municipal/>> Acesso em: 08 jun. 2015.

PREFEITURA de Itabuna fecha 10 escolas. **Bahia Notícias**, Salvador, 28 jan.2015. Disponível em: <<http://www.bahianoticias.com.br/municipios/noticia/682-prefeitura-de-itabuna-fecha-10-escolas-por-estrategia-de-reordenamento-da-rede-escolar.html>> Acesso em: 05 jul. 2015.

PRETO, Fernando e MACHADO, Idalina. Carta Educativa do Porto – da Metodologia à Execução Prática, o envolvimento dos agentes educativos. Actas do XIV Colóquio da AFIRSE: Para um balanço da investigação em Educação de 1960 a 2005. **Teorias e Práticas**. Lisboa, 2006. Disponível em: <[www.afirse.com/archives/cd7/.../PAE3\\_pau\\_preto\\_idalina\\_machado.pdf](http://www.afirse.com/archives/cd7/.../PAE3_pau_preto_idalina_machado.pdf)>Acesso em: 27 mar. 2016.

PROFESSORES anunciam protesto contra municipalização do ensino em Penedo. **Correio do Povo**,02 mar. 2015. Disponível em: <<http://www.correiodopovo-al.com.br/index.php/noticia/2015/03/02/professores-anunciam-protesto-contramunicipalizacao-do-ensino-em-penedo>>. Acesso em: 14 jul. 2015.

PROFESSORES contratados exigem revisão de subcritérios. **Educare**, Porto, 24 set.2015. Disponível em: <http://www.educare.pt/noticias/noticia/ver/?id=30102>. Acesso em: 14. Set. 2015.

PROFESSORES de Arapiraca protestam por transporte escolar. **G1 Rede Globo**, Rio de Janeiro, 20 mar. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2015/03/professores-e-alunos-de-arapiraca-protestam-por-transporte-escolar.html>> Acesso em: 14 jul. 2015.

QUATRO dias, quatro escolas. **Observador**, Lisboa, 21 set. 2015. Disponível em: <<http://observador.pt/2015/09/21/quatro-dias-quatro-escolas-camara-lisboa-passa-semana-inauguracoes/>> Acesso em: 23 set. 2015.

QUEDA de matrículas fecha escolas. **Tribuna do Norte**, Natal, 04 mai. 2010. Disponível em: <<http://tribunadonorte.com.br/noticia/queda-de-matriculas-fecha-escolas/147291>>. Acesso em: 25 jul. 2015.

REFORMA administrativa deve reduzir número de Juntas de Freguesias e de eleitos locais. **Diário de Notícias**, Lisboa, 27 ago. 2011. Disponível em: <http://www.dn.pt/portugal/interior/reforma-administrativa-deve-reduzir-numero-de-juntas-de-freguesia-e-de-eleitos-locais-1963250.html> Acesso em: 10 abr. 2016.

REIS, Ana e GARRINHAS, João. 2 Anos sob Tutela Autárquica. **Revista Online do Centro de Formação de Professores Alentejano**, nº 02, 2011. Disponível em: <[http://www.cefopna.edu.pt/revista\\_02//oc04\\_02.htm](http://www.cefopna.edu.pt/revista_02//oc04_02.htm)> Acesso em: 30 nov. 2015.

RIANI, Juliana Lucena Ruas e RIOS-NETO, Eduardo Luís G. Análise do Dividendo Demográfico na Matrícula Escola no Brasil: uma abordagem hierárquica e hierárquica-espacial. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 69-90, jan./jun. 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-30982008000200004&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-30982008000200004&script=sci_arttext)> Acesso em: 30 mar. 2012.

RIBEIRO, Daniela Alexandra David. **Desenvolvimento Organizacional na Escola Básica do Primeiro Ciclo**: o papel do coordenador de estabelecimento. Universidade Portucalese Infante D. Henrique. Porto, 2008. (dissertação de mestrado).

RICARDO desafia Cássio a provar dados sobre escolas. **MídiAnet**, Recife, 05 ago. 2014. Disponível em: Disponível em: <<http://www.portalmidia.net/ricardo-desafia-cassio-a-provar-dados-sobre-escolas-e-relembra-desastre-da-gestao-do-psdb-na-educacao/>> Acesso em: 15 jul. 2015.

RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Estado da e da Cultura. **Educação Secretaria da Educação promove reordenamento da rede estadual de ensino do Rio Grande do Norte**. 12 mai. 2014. Disponível em: <<http://www.rneducao.com/2014/05/secretaria-da-educacao-promove.html>> . Acesso em: 04 mai. 2015.

RIZVI, Fazal e LINGARD, Bob. A OCDE e as mudanças globais nas políticas de educação. **Educação Comparada**: panorama internacional e perspectivas. COWEN, Robert; KAZAMIAS, Andreas M.; ULTERHALTER, Elaine (orgs). v. 1. Brasília: UNESCO, CAPES, p. 531-552, 2012.

RODRIGUES, Jorge de Sousa. **Manuel Henrique Figueira, Um roteiro da educação nova em Portugal**. Escolas novas e práticas pedagógicas inovadoras (1882-1935). *Análise Social*.

N. 176. Lisboa: out. 2005. Disponível em:

<<http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/scielo.php?pid>>. Acesso em: 28 abr. 2013.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas Públicas**. 4ª Reimpressão. São Paulo: Publifolha, 2015.

RODRIGUES, Sérgio M. e MACHADO, Joaquim. O Reordenamento da Rede Escolar no Concelho de Braga. **Revista Portuguesa de Investigação Educacional**. v. 13, . p.175-193, 2013.

RUI, Yang. La Comparación de políticas. BRAY, Mark e KAI, Yang. La Comparación de sistemas. BRAY, Mark, ADAMSON, Bob e MASON, Mark (compiladores). **Educación Comparada: enfoques y métodos**. 1ª ed. Buenos Aires: Granica, 2010. (p.295-320).

SALEIRO, Tiago. Pessoal não docente: uma portaria, uma greve. **Educare**, Porto, 25 fev.2015. Disponível em: <<http://www.educare.pt/opiniao/artigo/ver/?id=34606>> . Acesso em: 03 mai. 2016.

SALVADOR. Prefeitura Municipal. **Alunos do subúrbio de Salvador serão beneficiados com travessia**. 20 fev.2006. Disponível em: <<http://educacao.salvador.ba.gov.br/alunos-do-suburbio-de-salvador-serao-beneficiados-com-travessia-plataforma-ribeira/>>Acesso em: 24 mai. 2016.

SANCHEZ, Lígia. União Estratégica. **Revista Educação Pública**, ed. 47, out.nov. 2015. Disponível em: <<http://revistaescolapublica.uol.com.br/textos/19/artigo246415-1.asp>>. Acesso em: 30 mar. 2016.

SANTA CATARINA. Governo do Estado. **Decreto n. 502, de 16 de Setembro de 2011**. Institui o Programa de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao Ensino Fundamental. Disponível em: <<http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2011/000502-005-0-2011-004.htm>> Acesso em: 03 set. 2015.

\_\_\_\_\_.Governo do Estado. **Decreto n. 671, de 17 de novembro de 2011**. Aprova Caderno de Encargos para implantação do Programa de Parceria Educacional Estado-Município para Atendimento ao Ensino Fundamental.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Portugal: ensaio contra a autoflagelação**. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, Catarina de Almeida e CAMARGOS, Edmilson Ramos. Terceirização e adoecimento dos funcionários da escola. **Revista Retratos da Escola**, Brasília,v. 6, n. 11, p. 365-377, jul/dez. 2012.

SANTOS, Humberto Corrêa dos. Escolas Municipais Rurais: expansão e nucleação em Patos de Minas – MG 1941/1998. **Estação Científica**, Juiz de Fora, n.9, jan./jun. 2013.

SANTOS. Prefeitura Municipal. **Obras na Escola Mário Alcântara chegam a 70%**. 02 ago.2013. Disponível em: <<http://www.santos.sp.gov.br/?q=noticia/25022/obras-na-escola-mario-alc-ntara-chegam-70>>. Acesso em 24 mai. 2016.

SÃO PAULO. Governo Do Estado. **Decreto n 40.473, de 21 de novembro de 1995**. Dispõe sobre as diretrizes para a Reorganização das Escolas da Rede Estadual. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/norma/?id=11017>> Acesso em: 10 out. 2013.

SCHRIEWER, Jürgen. **Comparación y explicación en el análisis de los sistemas educativos**. CIDE Madrid, 1990.

SCHRIEWER, Jürgen. Sistema Mundial e Inter-Relacionamento de Redes: a Internacionalização da Educação e o Papel da Pesquisa Comparada. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v. 79. n. 182/183, p. 241-304, jan./ago. 1995

SEDUC inicia processo de municipalização da rede pública de ensino. **Piauí Notícias**, Teresina, 15 jan. 2013. Disponível em: <<http://piauinoticias.com/site/educacao/23671-seduc-inicia-processo-de-municipalizacao-da-rede-publica-de-ensino-.html>>. Acesso em: 22 jul. 2015.

SEIBEL, Erni José e GELINSKI, Carmem Rosário Ortiz G. Concepção do Estado e Escolha da Metodologia de Avaliação de Políticas Públicas. **Caderno de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas**. Florianópolis, v. 13, n. 102. p. 119-134, jan/jun, 2012.

SELL, Carlos Eduardo. Racionalidade e Racionalização em Max Weber. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 27, n. 79, jun. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v27n79/a10.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

SERGIPE. Assembleia Legislativa. **Frente Parlamentar pela Educação do campo reafirma missão de conter o fechamento de escolas rurais**. 13 jul. 2015. Disponível em: <<http://www.deputadojoaodaniel.com.br/sergipe-recebe-frente-parlamentar-pela-educacao-do-campo-que-reafirma-missao-de-conter-o-fechamento-de-escolas-rurais/>> Acesso em 25 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Secretaria De Estado da Educação. **Nucleação do ensino noturno vai otimizar a rede estadual**. 16 jan. 2013. Disponível em: <<http://www.seed.se.gov.br/portaldoprofessor/noticia.asp?cdnoticia=7078>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Secretaria De Estado da Educação. Portal de Notícias. **Encontro de Escolas com o Programa Mais Educação**. <<http://www.seed.se.gov.br/noticia.asp?cdnoticia=7803&Mes=0&Ano=2013>> Acesso em: 16 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. Governo Do Estado. **Sergipe em Dados: Educação**. Disponível em: <[www.se.gov.br/userfiles/arquivos/735/educacao.pdf](http://www.se.gov.br/userfiles/arquivos/735/educacao.pdf)> Acesso em: 14 ago. 2013.

SIL, Vítor. Alunos em Situação de Insucesso Escolar. (Coleção Horizontes Pedagógicos). Lisboa: Instituto Piaget, 2004.

SILVA, Alexandre Martins. **A Dualidade Administrativa na Cidade de Campo Largo**. Dissertação (Monografia de Pós-Graduação em Políticas Educacionais), Universidade Federal

do Paraná, Curitiba, 2011. Disponível em: <<http://www.nupe.ufpr.br/asilva.pdf>> Acesso em: 15 jan.2016.

SILVA, Fabrícia Isabel Souza. **Destinos Sociais: desigualdades escolares e critérios de formação de turmas**. Dissertação (Mestrado), Universidade do Minho/Instituto de Ciências Sociais,Guimarães, Portugal, 2014.

SILVA, Fernando Ilídio da. **O Estudo do Local em Educação: dinâmicas de Paredes de Coura**.Braga, 2003,p.319. Tese (Doutoramento em Estudo da Criança), Universidade do Minho, 2003. Disponível em: <<http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/197/1/TESE%20DOUT.pdf>>. Acesso em 16 de junho de 2012.

SILVA, José Manuel. Da centralização à municipalização. Novos desafios para a gestão do sistema educativo. **Comunicação ao IX Congresso da SPCE**. Universidade da Madeira e Sociedade Potuguesa de Ciências da Educação. Madeira, 2007. Disponível em: <<http://biblioteca.versila.com/2299155/da-centralizacao-a-municipalizacao-novos-desafios-para-a-gestao-do-sistema-educativo>> Acesso em: 01. Fev. 2016.

SINDICATO DOS PROFESSORES DA REGIAO CENTRO – SPRC. **Condições de Funcionamento e Qualidade do Investimento do Governo em Laboratórios Escolares**.

Disponível em:

<[http://www.laboratoriosescolares.net/docs/relatorios/relatorio\\_sprc\\_laboratorios\\_escolares.pdf](http://www.laboratoriosescolares.net/docs/relatorios/relatorio_sprc_laboratorios_escolares.pdf)> Acesso em: 03 abr. 2016

SINDICATO DOS TRABALHADORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA DO ESTADO DE SERGIPE – SINTESE. **Professores e alunos protestam contra fechamento de turmas no CE Gonçalo Rollemberg**. Aracaju, 30 jan. 2015. Disponível em:

<<http://www.sintese.org.br/2015/01/professores-e-alunos-protestam-contrafechamento>>Acesso em: 10 Jun. 2015.

SINDICATO DOS TRABALHADORES DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DE PERNAMBUCO – SINTEPE. **Ofício com novo reordenamento**. Recife, 24 jan. 2012. Disponível em: <<http://www.sintepe.org.br/site/v1/index.php/component/content/article/40-noticias/2170-oficio-com-novo-reordenamento>>. Acesso em: 08 abr. 2015.

SINDICATO DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS EM EDUCAÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA – SINTEPPB. **Conferência Estadual de Educação**. João Pessoa, 07 mai. 2012. Disponível em: <<http://sinteppb.com.br/ii-conferencia-estadual-de-educacao/>>Acesso em: 16 jul. 2015.

SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO BÁSICA DAS ESCOLAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DO MARANHÃO – SINPROESEMMA. **Sinproesemma denuncia fechamento de escolas do estado ao Ministério Público**. São Luís, 7 fev. 2012. Disponível em: <<http://sinproesemma.org.br/2012/02/sinproesemma-denuncia-fechamento-de-escolas-ao-ministerio-publico/>> Acesso em: 10 jan. 2015.

SINTEAL vê revolução na educação se planejamento. **Diário Penedense**, Penedo, 20 jan. 2015. Disponível em: <<http://diariopenedense.com.br/2015/01/28/sinteal-ve-revolucao-da-educacao-sem-planejamento-em-novo-governo/>> Acesso em: 14 jul. 2015.

SINTESE discute fechamento de escolas com professores. **Infonet**, Aracaju, 13 dez. 2010. Disponível em: <http://www.infonet.com.br/noticias/ler.asp?id=107242&titulo=educacao>. Acesso em: 22 jul. 2015.

SITUAÇÃO das escolas estaduais em debate no MPE. **Infonet**, Aracaju, 25 fev.2015. Disponível em: <<http://www.infonet.com.br/educacao/ler.asp?id=169614>> Acesso em: 30 jun. 2015.

SOARES NETO, Joaquim José et, al. Uma escala para medir a infraestrutura escolar. **Estudos de Avaliação Educacional**. São Paulo, v. 24, n. 54, p. 78-99, jan./abr.2013.

SOARES, Maria Clara C. **Banco Mundial**: políticas e reformas. TOMMASI, Livia De,

SOBRAL. Prefeitura Municipal. Lei n. 492 de 06 de Janeiro de 2004. Dispõe sobre a nucleação das escolas da rede municipal de ensino e dá outras providências. **Impresso Oficial do Município**, ano VI. n. 121, p.04, 30 jan. 2004.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO COMPARADA – SBEC. Disponível no site: <[www.sbec.org.br/educacao\\_comparada](http://www.sbec.org.br/educacao_comparada)>. Acesso em: 10 fev. 2014.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: uma revisão de literatura. Sociologias. Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez.2006.

SOUZA, Donaldo Bello de, CASTRO, Dora Fonseca e Rothes, Luís. Políticas de descentralização da educação no Brasil e em Portugal: avanços e recuos da desconcentração de poderes. **Revista Portuguesa de Educação**. n. 26. v. 2. Universidade do Minho, p. 7-33.2013.

SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINEZ, Silvia Alicia (orgs). **Educação Comparada**: Rotas de além-mar. São Paulo: Xamã, 2009.

SOUZA, Lincoln Moraes de. Comentando as classificações de Políticas Públicas. **Revista Cronos**. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal – RN, v. 11, n. 3. Jul-Ago, 2012. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufrn.br/cronos/article/viewFile/1695/1167>>

SOUZA, Magda Vianna de e CASTRO, Marta Luz Sisson de. **Transporte Escolar, um Benefício ou Inquietação ao Sistema de Ensino?** Disponível em: <[www.anpae.org.br/congressos\\_antigos/simposio2007/252.pdf](http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/252.pdf)>. Acesso em 16.fev.2014.

STÖER, Stephen. **Educação, Estado e Desenvolvimento em Portugal**. Coleção BEP – Biblioteca do Educador Profissional. Lisboa: Livros Horizonte, 1982.

\_\_\_\_\_. **Realidades Portuguesas e o Ensino Politécnico**: um estudo da Intervenção do Banco Mundial na reestruturação do ensino médio em Portugal. *Análise Psicológica*, n. 1, v. 1, p. 85-101, 1980.

SUDBRAK, Edite Maria. Políticas Educacionais: Resignificando a medida da enturmação na região norte do Rio Grande do Sul. **IX ANPED Sul**. Disponível em:

<[www.portalanpedsul.com.br/.../home.php?...GT05%20-%20Estado%20e%20Política](http://www.portalanpedsul.com.br/.../home.php?...GT05%20-%20Estado%20e%20Política)> Acesso: 19 fev. 2013.

TAVARES, Juliana Alves. **A Extinção da EMEF Rotary Dr. Wilson Rocha: percepções e sentimentos docentes**. TCC de Conclusão do Curso de Pedagogia. Universidade Tiradentes, Aracaju, 2014.

TAVARES, Pedro Sousa. Acha que regresso às aulas é difícil? Fale com eles. **Diário de Notícias**, Lisboa, 14 set. 2015. Disponível em: <[http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content\\_id=4776509](http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=4776509)> Acesso em: 20 nov. 2015.

THEODORO, António e ANÍBAL, Graça. A Educação em Tempos de Globalização. Modernização e Hibridismo nas Políticas Educativas em Portugal. **Revista Iberoamericana de Educación**. n. 48, p. 73-91, 2008.

THOMPSON, Paul. **A voz do passado – história oral**. São Paulo: Loyola, p.138, 1998.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário Brasileiro Da Educação Básica: 2012**. Editora Moderna. São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/biblioteca/1479/anuario-brasileiro-da-educacao-basica-2012/>> Acesso em: 10 ago. 2014.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário Brasileiro Da Educação Básica: 2013**. Todos pela Educação/Editora Moderna. São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/biblioteca/1479/anuario-brasileiro-da-educacao-basica-2013/>> Acesso em: 10 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **Anuário Brasileiro Da Educação Básica: 2014**. Todos pela Educação/Editora Moderna. São Paulo, 2014. Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/biblioteca/1479/anuario-brasileiro-da-educacao-basica-2014/> Acesso em: 20 set. 2015.

TOMÁS, Isabel e COSTA, Jorge Adelino. Avaliação de professores nas escolas públicas portuguesas. Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação. Rio de Janeiro, v. 19, n. 72, p. 457-484, jul./set. 2011.

TURBULÊNCIA no arranque do Ano Letivo. **Jornal de Notícias**, Lisboa, p. 10-12, 16 set. 2014.

UNESCO. **Para uma Política da Educação em Portugal**. Coleção BEP – Biblioteca do Educador Profissional. Lisboa: Livros Horizonte, 1982.

UNIÃO NACIONAL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO – UNCME/ES. **Carta Aberta da Educação Capixaba: Contra o Fechamento de Escolas e Turmas**. Vitória, 28 dez. 2014. Disponível em: <<http://www.uncme-es.com.br/>> Acesso em: 28 abr. 2015.

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO – UNDIME/UNICEF/ITAU SOCIAL. Relatório de Pesquisa. **Perfil dos Gastos Educacionais nos Municípios Brasileiros**. Ano base: 2009. Brasília, fevereiro de 2012.

UNIVERSALIZAR a pré-escola e ampliar a creche. **Revista Nova Escola**, São Paulo, s/d. Disponível em: <<http://revistaescola.abril.com.br/educacao-infantil/educacao-infantil-no-brasil/universalizar-pre-escola-ampliar-creche-618067.shtml>> Acesso em: 10 out. 2012.

VARGEM GRANDE. Prefeitura Municipal. **Prefeitura lança processo seletivo para contratar 2.835 servidores**. Disponível em: <<http://www.vgnoticias.com.br/noticias/25485/prefeitura-de-vg-lanca-processo-seletivo-para-contratar-2835-servidores>> Acesso: 31 mai. 2016.

VASCONCELOS, Caio Eduardo T. **A Teoria Crítica e Max Weber**. São Paulo: Universidade Estadual de São Paulo – USP, 2014. (tese de doutorado). Disponível em: <[fwww.teses.usp.br/.../2014\\_CaioEduardoTeixeiraVasconcellos\\_VCorr.pdf](http://www.teses.usp.br/.../2014_CaioEduardoTeixeiraVasconcellos_VCorr.pdf)> . Acesso em 30 jan.2016.

VEJA a lista de escolas fechadas pelo governo do Estado nos últimos quatro anos. **Clickpb**. 21 ago. 2014. Disponível em: <<http://www.clickpb.com.br/noticias/educacao/veja-a-lista-das-escolas-fechadas-pelo-governo-do-estado-nos-ultimos-quatro-anos/>> Acesso: 15 jul. 2015.

VENTURA, Alexandre, CASTANHEIRA, Patrícia e COSTA, Jorge Adelino. Gestão das Escolas em Portugal. **REICE – Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio em Educación**, Madrid ,v. 4, n. 4e, p.128-138, 2006.

VERÇOSA, Pelegrino S. e CARVALHO, Mark Clark A. de. **Regime de Colaboração na Rede Pública Municipal de Ensino de Rio Branco no Contexto da Gestão Democrática**. (TCC de graduação em Pedagogia). Universidade Federal do Acre.

VIEIRA, Luís Filipe da Rosa. **Planeamento da Rede Escolar à Escala Intermunicipal: o caso da NUT III Minho-Lima**. Dissertação (Mestrado), Universidade de Trás-Os-Montes e Alto Douro. 2009.

VIEIRA, Maria Leliana, SANTOS, Maria Vanuzia S e JESUS, Sandra Santos de. O Processo de Nucleação das Escolas do Campo no Município de Poço Redondo/SE. **VI Colóquio Internacional: Educação e Contemporaneidade**. São Cristóvão: 20 a 22 de setembro e 2012. Disponível em: <[http://educonse.com.br/2012/eixo\\_16/PDF/8.pdf](http://educonse.com.br/2012/eixo_16/PDF/8.pdf)> Acesso em: 20 mar. 2014.

VIEIRA, Matheus. Estado deixará de administrar 70 escolas que funcionam em prédios compartilhados com a Prefeitura do Rio. **Extra Globo**, Rio de Janeiro, 01 jan. 2012. Disponível em: <[extra.globo.com/.../rio/estado-deixara-de-administrar-70-escolas-que-funcionam-em-](http://extra.globo.com/.../rio/estado-deixara-de-administrar-70-escolas-que-funcionam-em-)> Acesso em: 15 jan. 2013.

VILA REAL. **Carta Aberta ao Primeiro Ministro do Governo de Portugal e ao Ministro da Educação e Ciência**. Vila Real, 16 de julho de 2012. Disponível em: <<http://educar.wordpress.pt.com>> Acesso em: 13 out. 2013.

WISEU. Câmara Municipal. **Carta Educativa do Município de Viseu**. p. 15, jun. 2006. Disponível em: <<http://www.cm-viseu.pt/index.php/menu-educacao>>. Acesso em 26 fev.2016.

\_\_\_\_\_. Câmara Municipal. **Educação**. Disponível em: <<http://www.cm-viseu.pt/index.php/menu-educacao>>. Acesso em: 26 fev.2016.

WARDE, Mirian Jorge e HADDAD, Sérgio. **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 15-40.

WEBER, Max. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo**. (tradução Pietro Nassetti). 4ª ed./7ª Reimpressão. Martin Claret. São Paulo, 2009.

\_\_\_\_\_. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. v. 2. (tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa). Brasília: Editora UNB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

\_\_\_\_\_. **Economia y Sociedad** – Ezbozo de sociología comprensiva. México: Fondo de Cultura Económica. 4ª Ed. 7ª Reimpresión. 1984.

WEREBE, Maria José Garcia. **30 Anos depois: grandezas e misérias do ensino no Brasil**. São Paulo: Ática, 1994.