



**Gustavo Cravo de Azevedo**

**DEZ ANOS DE SOCIOLOGIA NO ENSINO MÉDIO  
NO RIO DE JANEIRO:**  
um olhar a partir do pacto federativo

**Tese de doutorado**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de doutor pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, do Departamento de Ciências Sociais da PUC-Rio.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Emmanuel Ismael de Carvalho

Rio de Janeiro,  
fevereiro de 2022



**Gustavo Cravo de Azevedo**

**DEZ ANOS DE SOCIOLOGIA NO ENSINO MÉDIO  
NO RIO DE JANEIRO:**  
um olhar a partir do pacto federativo

Tese apresentada como requisito parcial para  
obtenção do grau de doutor pelo Programa de Pós-  
graduação em Ciências Sociais da PUC-Rio.  
Aprovada pela comissão examinadora abaixo:

**Prof. Dr. Ricardo Emmanuel Ismael de Carvalho**  
Orientador  
Departamento de Ciências Sociais — PUC-Rio

**Prof. Marcelo Tadeu Baumann Burgos**  
Departamento de Ciências Sociais — PUC-Rio

**Prof. Eduardo de Vasconcelos Raposo**  
Departamento de Ciências Sociais — PUC-Rio

**Prof.<sup>a</sup> Julia Polessa Maçaira**  
UFRJ

**Prof.<sup>a</sup> Gilda Cardoso de Araújo**  
UFES

**Prof. Amurabi Pereira de Oliveira**  
UFSC

Rio de Janeiro, 14 de fevereiro de 2022.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem a autorização da universidade, do autor e do orientador.

### **Gustavo Cravo de Azevedo**

Bacharel e licenciado em Ciências Sociais pela UFRJ (2008). Especialista em Ensino de Sociologia pela UFRJ (2011). Mestre em Ciência Política pela UFF (2014). Técnico em Assuntos Educacionais (UFRJ). Pesquisador do Laboratório de Ensino de Sociologia Florestan Fernandes (LabES/UFRJ) e do Núcleo de Estudos sobre Federalismo, Política e Desenvolvimento (NUFEPD/PUC-Rio).

#### Ficha Catalográfica

Azevedo, Gustavo Cravo de

Dez anos de sociologia no ensino médio no Rio de Janeiro: um olhar a partir do pacto federativo / Gustavo Cravo de Azevedo; orientador: Ricardo Emmanuel Ismael de Carvalho. – 2022.

268 f. : il. color.; 30 cm

Tese (doutorado) — Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Ciências Sociais, 2022.

Inclui bibliografia

1. Ciências Sociais – Teses. 2. Ensino de sociologia. 3. Ensino médio. 4. Federalismo. 5. Rio de Janeiro. 6. Espanha. I. Ismael, Ricardo. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Ciências Sociais. III. Título.

CDD: 300

## Agradecimentos

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior — Brasil (CAPES) — Código de Financiamento 001.

Inicialmente, agradeço à Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), em especial ao departamento e ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais pela oportunidade de estudar.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Ricardo Ismael, pela orientação. Esta tese não sairia sem ele. Foi um desafio pensar o Ensino de Sociologia a partir do pacto federativo. Obrigado, professor, por ter topado. Foi um prazer e uma honra ser orientado por um grande especialista no tema. Aprendi muito com os cursos que fiz com você e com as reuniões de orientação. Chegamos até aqui!

Agradeço também à Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), local de trabalho, pela oportunidade de estudar e pelo afastamento para estudo. Agradeço em especial aos meus chefes nesse período, Agnaldo Fernandes e Rita Anjos. Sorte a minha ter conhecido vocês. Agradeço também às amigas Madelon Moura e Ivaneide Grizente, muito presentes nesse período e sempre me apoiando. À Regina Dantas, pela excelente parceria editorial. Fico feliz que a universidade pública me permita, novamente, de maneira direta ou indireta, continuar estudando. Espero conseguir devolver em qualidade.

Agradeço ao conjunto de professores do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PPGCIS da PUC-Rio), em especial aos professores de quem eu fui aluno — Prof. Ricardo Ismael, Prof. Marcelo Burgos, Prof.<sup>a</sup> Maria Isabel Mendes (*in memoriam*), Prof. Eduardo Raposo, Prof. Roberto da Matta, Prof.<sup>a</sup> Maria Sarah Telles, Prof.<sup>a</sup> Maria Celina D'Araújo e Prof. Felipe Sussekind — e as qualificadas e sempre dispostas integrantes da secretaria do Programa — Ana Roxo e Aline Selder.

Agradeço ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da PUC-Rio pela oportunidade do doutorado-sanduíche. Agradeço à CAPES pela bolsa CAPES-PRINT. Ao meu orientador, Prof. Ricardo Ismael, que sempre me apoiou e que entendeu os momentos de urgência e de calendário apertado. Agradeço à Prof.<sup>a</sup> Maria Celina D'Araújo, que coordena um dos projetos do departamento no

Programa CAPES-Print, pela grande gentileza nesse processo. À Prof.<sup>a</sup> Carmen Navarro, da *Universidad Autónoma de Madrid* (UAM), pelo aceite na supervisão no período.

Agradeço aos colegas de grupo de pesquisa no qual fiz parte no departamento, o Núcleo de Estudos sobre Federalismo, Política e Desenvolvimento (NUFEPD): Alessandra Monteiro de Castro, Ana Luísa Vieira, Felipe Pereira, Gabriel Rezende, Getúlio Fidelis, José Roberto Ferraz, Paula Azem, Pedro Souza. Agradeço pela interlocução de qualidade, pela amizade e pela caminhada em conjunto.

Agradeço à Pastoral Universitária Anchieta (Pua-PUC) pela acolhida. Estive nesse período enquanto voluntário na Pastoral, em especial no projeto da Revista Dignidade Re-Vista. Eu gostei da PUC-Rio que conheci e vivenciei, uma universidade plural, diversa e com compromisso democrático. O trabalho realizado pela Pastoral certamente contribui nessa direção. Foi um prazer. Sigam firmes! Agradeço em especial aqui à amiga Elaine Maria.

Agradeço às professoras Anita Handfas (UFRJ) e Julia Polessa (UFRJ), que me acompanham desde sempre no Laboratório de Ensino de Sociologia (LabES/UFRJ) e aos amigos que fiz ali. Agradeço à interlocução de qualidade e a todo apoio recebido. Agradeço em especial à Bruna Lucila dos Anjos, que me acompanhou nessa jornada de escrita. Sua dissertação foi fundamental para este trabalho. E agradeço à amiga Sara Zarucki, que me ajudou a chegar até aqui.

Agradeço aos meus amigos e colegas de turma no Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da PUC-Rio: André Luís Gomes, Elaine Maria, Joyce Gonçalves, Jayme Lopes, João Gabriel, Juliana Mochel, Regivaldo Nascimento, Ana Carolina Santos, Mauro Cordeiro, Vladimir Bezerra, Lucas Nasra, Ítalo Pires Aguiar, Ivan Albuquerque. Aos amigos que fiz durante o processo: Mário Jorge de Paiva, Júlia Petek, Joana Macedo, Aluysio Athayde, Iani Panait, José Teles, Luiz Fernando Vasconcelos, Vanusa Queiroz, Jacqueline Lobo, Bruno Cernigoi, Ana Paula Soares Carvalho, Felipe Bellido, Luane Santos, Sarah Laurindo, Philippe Ferrari. Tive um bom tempo na PUC-Rio, e vocês são todos corresponsáveis por ele.

Agradeço à Associação Brasileira de Ensino de Ciências Sociais (ABECS) pelo aprendizado que tive e elogio a capacidade de mobilização e de organização em defesa da sociologia escolar. Em especial ao Thiago Esteves e ao Thiago

Ingrassia. Aos pesquisadores da área de Ensino de Sociologia — Anita Handfas, Amurabi Oliveira, Julia Polessa, Cristiano Bodart, Simone Meucci, Ileizi Fiorelli, Marcelo Cigales — pela generosidade com os pesquisadores em formação. Essa jornada acadêmica obteve maior qualidade com o diálogo, incentivo e receptividade que tive com vocês. Escolhi trilhar minha especialização, meu mestrado e meu doutorado pesquisando e tendo como objeto de estudo o ensino de sociologia. Não conseguiria sem vocês. Desejo que este trabalho contribua com os debates.

Aos amigos Caroline Caldas e Eric Nogueira, em especial, pela amizade, apoio e companheirismo. Vocês sabem que esta tese não sairia sem vocês! Agradeço ao Alexandre Bortolini, à Naiara Alves, ao Hugo Villa Maior, à Maria Fernanda Lamim, à Érika Caetano por todo apoio que vocês me deram e me permitiram chegar até aqui. Ao Cristian Suárez, pelas aulas de conversação em espanhol que me ajudaram a passar na difícil prova do exame DELE. À Lenicita Jarandilha, pelo apoio e ajuda com a tradução de documentos em espanhol. Ao Henrique Saldanha, pelo excelente e primoroso trabalho de transcrição, você é um dos meus amigos que mais conhece meu trabalho ao longo desses anos de doutorado. Ao Pedro Marques, pela companhia nas tardes de estudo na biblioteca da PUC e nas pausas para o cafezinho. Ao Vinicius Ferreira, à Heloísa Borges Quaresma e ao Ary Roberto pela amizade de longa data e apoio. À Danielle Fialho, pela amizade e por tudo. Ao Amurabi Oliveira, por ter topado fazer parte desta banca e pela companhia na Espanha. Amurabi e Danielle, que coincidência e que sorte estarmos juntos naquele momento. Amurabi, obrigado também por dividir comigo o calendário acadêmico de eventos já previamente pesquisado por você para 2020 na Espanha em um momento em que eu estava bem atolado com a papelada e a viagem. Ao Prof. Klaus Nagel, da Universitat Pompeu Fabra (UPF), por generosa entrevista concedida a mim e a meu orientador sobre a situação da Espanha dentro do campo de estudos de variações do federalismo; foi de muita ajuda. Às meninas com quem dividi apartamento em Madrid em um período muito difícil de pandemia. E aos amigos que fiz em Madrid, em especial, João Carlos Ngoenhaniquice, Flávio Junior, Flavio Lopes, Nivaldo Lopes, Daniel Arribas. Obrigado. Obrigado mesmo! Parte de meu coração está aí com vocês.

Aos meus familiares e amigos mais próximos, sobretudo meus amigos de Niterói de mais longa data, obrigado pela companhia e presença fortificadora. A lista é grande, mas não dá para deixar de comentar o apoio da minha irmã Carolina

Cravo e dos amigos Diego Soares e Jardel Schettino nesse período. Aos meus pais, pelo apoio e pela ajuda durante esse processo, em vários momentos, e, importante destacar, quando impossibilitado de retornar ao país com as fronteiras fechadas por conta da pandemia de covid-19, quando a bolsa da CAPES tinha terminado ao mesmo tempo em que o euro batia recorde de valorização diante da nossa moeda. Ao meu avô, *in memoriam*, que certamente estaria orgulhoso de mim.

A todos que torceram por mim e me acompanharam nesse processo e ao longo desse período.

Destaco que a tese foi escrita durante a pandemia de covid-19, que ceifou milhões de vidas em todo o mundo e, no Brasil, mais de meio milhão de pessoas. Tempo de luto pelos que se foram e de luta pela vida de nós que ficamos.

## Resumo

Azevedo, Gustavo Cravo. Carvalho, Ricardo Emmanuel Ismael. **Dez anos de sociologia no ensino médio no Rio de Janeiro: um olhar a partir do pacto federativo**. Rio de Janeiro, 2022. 268 p. Tese de doutorado — Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O trabalho tem como objetivo principal apresentar como foi o processo de implantação da disciplina sociologia no ensino médio no estado do Rio de Janeiro entre 2008 e 2018, seus avanços, limitações e incertezas. Argumentamos que a dinâmica estadual foi influenciada pelas competências comuns advindas do pacto federativo definido na Constituição Nacional de 1988 que orienta a relação entre União, estados e municípios no Brasil. Constatamos que, mesmo com a presença nacional obrigatória, a sociologia no ensino médio se encontra ainda em fase de implementação, uma vez que a disciplina lidera a inadequação entre formação de docentes e sua atuação no país. Ainda assim, o espaço da sociologia no Rio de Janeiro e no Brasil é muito mais estabelecido do que na Espanha. A tese busca contribuir com a área de ensino de sociologia para conhecer a disciplina em outros contextos. O recorte temporal escolhido se justifica pelo objetivo de abarcar o período dos “novos anos dourados” da sociologia escolar, começando com a Lei Federal n.º 11.684/2008, lei da presença obrigatória, interrompido pela reforma do ensino médio de 2017, e ocupando agora um período de incertezas com a implementação da Base Nacional Comum Curricular nos estados. Trata-se de um estudo de caso com elementos qualitativos e também quantitativos e de uma pesquisa multidisciplinar, com foco principal na Ciência Política e com apoio na bibliografia da Sociologia e da Educação. Entre os resultados encontrados na investigação, observa-se que o federalismo brasileiro, praticado a partir dos anos de 1990, ainda é pouco cooperativo, embora o advento do Fundeb tenha sido uma iniciativa nessa direção, e muitas vezes coloca os seus entes federados em pesada competição. Nesse ambiente, os problemas do ensino médio no país perduram, o que dificulta a implantação da disciplina de sociologia. A União poderia colaborar mais não só com maior repasse financeiro às unidades subnacionais, mas também expandindo políticas públicas que auxiliem direta ou indiretamente a sociologia escolar como formação de professores, PNLN, PIBID, PROFSOCIO, entre outras ações governamentais. Apesar dos esforços, sobretudo das redes estaduais de

educação no Brasil em universalizar o acesso ao ensino médio, há baixa autonomia fiscal por parte de alguns dos estados da federação, inclusive o Rio de Janeiro, e esse problema afeta o financiamento da oferta da sociologia escolar, aspecto que se agravou na década passada e se impõe como um dos grandes desafios de natureza estrutural.

### **Palavras-chave**

Ciências sociais — teses; ensino de sociologia; ensino médio; federalismo; Rio de Janeiro; Espanha.

## Abstract

Azevedo, Gustavo Cravo. Carvalho, Ricardo Emmanuel Ismael. **Ten years of sociology in high school in Rio de Janeiro:** a look from the federative pact. Rio de Janeiro, 2022. 268 p. Doctoral thesis — Department of Social Sciences, Pontifical Catholic University of Rio de Janeiro.

The main objective of this work is to present how the process of implementing the discipline of Sociology in high school in the state of Rio de Janeiro between 2008 and 2018 was like, its advances, limitations, and uncertainties. We argue that the state dynamics were influenced by common competences arising from the federative pact defined in the 1988 National Constitution, which guides the relationship between the Union, states, and municipalities in Brazil. We found that even with the mandatory national presence, sociology in secondary education is still in the implementation phase since the discipline leads the inadequacy between teacher education and their performance in the country. Even so, the space of sociology in Rio de Janeiro and in Brazil is much more established than in Spain. The thesis seeks to contribute to the teaching of sociology area to get to know the discipline in other justified by the objective of covering the period of the “new golden years” of school sociology, starting with Federal Law No. 11,684/2008, mandatory attendance law, interrupted by the 2017 high school reform, and now occupying a period of uncertainty with the implementation of the Common National Curriculum Base in the contexts. The chosen period is states. It is a case study with both qualitative and quantitative elements and a multidisciplinary research, with a main focus on Political Science, and supported by the bibliography of Sociology and Education. Among the results found in the investigation, it is observed that Brazilian federalism, practiced from the 1990s onwards, is still uncooperative, although the advent of Fundeb was an initiative in this direction, and often puts its federated entities in a heavy state competition. In this environment, the problems of secondary education in the country persist, which makes it difficult to implement the discipline of Sociology. The Union could collaborate more not only with greater financial transfer to subnational units, but also by expanding public policies that directly or indirectly help school sociology, such as teacher training, PNLN, PIBID, PROFSOCIO, among other government actions. Despite the efforts of the state education networks in Brazil to universalize

access to secondary education, there is little fiscal autonomy on the part of some of the states of the federation, including Rio de Janeiro, and this problem affects the financing of the offer of school sociology, an aspect that has worsened in the past decade and imposes itself as one of the great challenges of a structural nature.

### **Keywords**

Social science — thesis; teaching of sociology; high school; federalism; Rio de Janeiro; Spain.

## Resumen

Azevedo, Gustavo Cravo de. Carvalho, Ricardo Emmanuel Ismael. **Diez años de sociología en la enseñanza secundaria: una mirada desde el pacto federativo.** Río de Janeiro, 2022. 268 p. Tesis de doctorado — Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro.

El objetivo principal de este trabajo es presentar cómo fue el proceso de implementación de la disciplina de sociología en el bachillerato del estado de Río de Janeiro entre 2008 y 2018, sus avances, limitaciones e incertidumbres. Argumentamos que la dinámica estatal fue influenciada por las competencias comunes surgidas del pacto federativo definido en la Constitución Nacional de 1988, que orienta la relación entre la Unión, los estados y municipios en Brasil. Encontramos que aún con la presencia obligatoria a nivel nacional, la sociología en la educación secundaria aún se encuentra en fase de implementación, ya que la disciplina lidera la inadecuación entre la formación docente y su desempeño en el país. Aun así, el espacio de la sociología en Río de Janeiro y en Brasil está mucho más consolidado que en España. La tesis busca contribuir con el área de enseñanza de la sociología para conocer la disciplina en otros contextos. El marco temporal elegido se justifica por el objetivo de cubrir el período de los “nuevos años dorados” de la sociología escolar, comenzando con la Ley Federal n.º 11.684 / 2008, ley de asistencia obligatoria, interrumpido por la reforma del bachillerato de 2017, y ahora ocupando un período de incertidumbre con la implementación de la Base Curricular Nacional Común en los estados. Se trata de un estudio de caso con elementos tanto cualitativos como cuantitativos y una investigación multidisciplinar, con un enfoque principal en ciencias políticas y apoyado en la bibliografía de sociología y educación. Entre los resultados encontrados en la investigación, se observa que el federalismo brasileño, practicado a partir de la década de los noventa, aún no coopera, aunque el advenimiento de Fundeb fue una iniciativa en esa dirección, y muchas veces pone a sus entidades federadas en una fuerte competencia estatal. En este entorno, persisten los problemas de la educación secundaria en el país, lo que dificulta la implementación de la disciplina de sociología. El gobierno central podría colaborar más, no solo con mayores transferencias financieras a las unidades subnacionales, sino también ampliando políticas públicas que ayuden directa o indirectamente a la sociología escolar, como la formación docente, PNLD, PIBID,

PROFSOCIO, entre otras acciones gubernamentales. A pesar de los esfuerzos, sobre todo, de las redes estatales de educación en Brasil para universalizar el acceso a la educación secundaria, hay poca autonomía fiscal por parte de algunos de los estados de la federación, incluido Río de Janeiro, y este problema afecta el financiamiento de la oferta de Sociología escolar, un aspecto que se ha agravado en la última década y se impone como uno de los grandes desafíos de carácter estructural.

### **Palabras-Clave**

Ciencias sociales — tesis; enseñanza de sociología; bachillerato; federalismo; Río de Janeiro; España.

## Sumário

1 Introdução .....	25
2 O federalismo brasileiro e a oferta de políticas públicas na área de educação.....	32
2.1 Introdução ao capítulo .....	32
2.2 Origens do federalismo brasileiro .....	33
2.3 Questões atuais do federalismo brasileiro.....	40
2.3.1 Federalismo brasileiro entre cooperação e competição .....	40
2.3.2 Brasil, país de grandes e históricas desigualdades regionais .....	53
2.4 Federalismo brasileiro e políticas públicas de educação .....	57
2.5 Conclusão do capítulo .....	68
3 A crise econômica e fiscal do estado do Rio de Janeiro .....	71
3.1 Introdução ao capítulo .....	71
3.2 A crise no Rio de Janeiro: uma crise antiga .....	73
3.3 O novo estado do Rio de Janeiro dentro da lógica da federação.....	79
3.4 O boom do petróleo.....	86
3.5 A crise fiscal .....	92
3.6 Conclusão do capítulo .....	97
4 O Fundeb estadual e o financiamento da educação básica: o caso do Rio de Janeiro .....	99
4.1 Introdução ao capítulo .....	99
4.2 Breve introdução à política de fundos de educação no Brasil: uma escolha política.....	100
4.3 Conjuntura recente de financiamento da educação brasileira .....	108
4.4 O Fundeb estadual e o princípio da cooperação federativa .....	113
4.5 Dinheiro para educação e Fundeb estadual em números .....	121
4.6 Conclusão do capítulo .....	129
5 Sociologia no ensino médio no Rio de Janeiro entre 2008 e 2018.....	131
5.1 Introdução ao capítulo .....	131
5.2 A rede pública estadual de ensino médio do Rio de Janeiro: alguns dados para a análise .....	134
5.3 Ciclo de políticas públicas aplicado à sociologia no ensino médio ...	146
5.4 História da sociologia no ensino médio no Rio de Janeiro .....	148

5.4.1 Período até 2008.....	149
5.4.2 Período de 2008 a 2016.....	153
5.4.3 Período entre 2016 e 2018.....	161
5.5 Conclusão do capítulo.....	172
6 Sociologia no ensino médio: apontamentos para uma análise comparada entre Brasil e Espanha .....	175
6.1 Introdução ao capítulo.....	175
6.2 O contexto institucional da educação na democracia espanhola .....	177
6.3 As políticas de educação na Espanha .....	183
6.3.1 As políticas de educação e as disputas políticas no “país de regiões”.....	183
6.3.2 O lugar da sociologia no bacharelado em humanidades.....	189
6.3.3 Apontamentos sobre a formação de professores nos dois países	197
6.3.4 Preâmbulo para uma abordagem comparada entre Brasil e Espanha: a relação entre as políticas de educação e desenhos institucionais.....	202
6.4 Conclusão do capítulo.....	209
7 Considerações finais.....	212
8 Referências bibliográficas .....	221
Apêndices.....	22360

## Lista de figuras

Figura 1 — Países federalistas em roxo e países unitários em verde.....	38
Figura 2 — Identidade visual do Fórum de Professores de Sociologia e de Filosofia.....	159
Figura 3 — Campanha “Nenhuma disciplina com menos de 2 tempos”..	160
Figura 4 — Foto de escola ocupada (2016).....	162
Figura 5 — Campanha pública da ABECS durante a reforma do ensino médio.....	166
Figura 6 — Escola secundária no bairro de Vallecas, Madrid.....	200
Figura 7 — Oferta da educação secundária obrigatória + diferentes modalidades do <i>bachillerato</i> .....	200

## Lista de gráficos

Gráfico 1 — Relação entre população e a diferença entre o recebido e o destinado ao Fundeb no ERJ em 2009.....	104
Gráfico 2 — Relação entre população e a diferença entre o recebido e o destinado ao Fundeb no ERJ em 2019.....	104
Gráfico 3 — Relação entre população e a diferença entre o recebido e o destinado ao Fundeb, excluindo o município do Rio de Janeiro, em 2009.....	106
Gráfico 4 — Relação entre população e a diferença entre o recebido e o destinado ao Fundeb, excluindo o município do Rio de Janeiro, em 2019.....	106
Gráfico 5 — Relação entre recurso recebido do Fundeb e o número de matrículas no ERJ em 2009.....	108
Gráfico 6 — Dispersão para os anos finais do ensino fundamental das redes municipais e estadual no ERJ em 2009.....	117
Gráfico 7 — Dispersão para os anos finais do ensino fundamental das redes municipais e estadual no ERJ em 2019.....	118
Gráfico 8 — Recursos arrecadados e disponíveis por ente federado em 2009.....	126
Gráfico 9 — Participação dos entes federados no financiamento da educação básica em 2009.....	126
Gráfico 10 — Dispersão entre o total de gasto e as notas do IDEB para os anos finais do fundamental (2009) das redes municipais do ERJ.....	128
Gráfico 11 — Dispersão entre o total de gasto e as notas do IDEB para os anos finais do fundamental (2019) das redes municipais do ERJ.....	128
Gráfico 12 — Indicador de adequação da formação docente para o ensino médio (Brasil, 2020).....	143
Gráfico 13 — Indicador de adequação da formação docentes para o ensino médio (Rio de Janeiro, 2020).....	144

Gráfico 14 — Percentual de disciplinas que são ministradas por professores com a formação superior de licenciatura (ou equivalente) na mesma área da disciplina, no ensino médio, por município (estado do Rio de Janeiro, 2020).....	145
Gráfico 15 — Salários docente I, 16 h (níveis 1 a 9), e simulação de valores conforme o reajuste do piso nacional do magistério (2021) em R\$.....	146

## Lista de tabelas

Tabela 1 — Participação na composição do Fundeb no estado do Rio de Janeiro (2015-2018).....	110
Tabela 2 — Valores necessários para que o Fundeb pudesse garantir o CAQi em 2012.....	124
Tabela 3 — Distribuição de matrículas no ensino médio no Rio de Janeiro 2020.....	134
Tabela 4 — Total de matrículas no ensino médio por modalidades.....	135
Tabela 5 — Distorção idade-série no ensino médio do RJ por dependência administrativa — percentual calculado sob o total de matrícula.....	135
Tabela 6 — Média da taxa de distorção idade-série nos três anos do ensino médio — redes públicas estaduais (ERJ e Brasil de 2010 a 2019).....	136
Tabela 7 — Média da taxa de reprovação nos três anos do ensino médio — redes públicas estaduais (ERJ e Brasil de 2010 a 2019).....	136
Tabela 8 — Taxa de evasão no ensino médio ERJ e Brasil de 2010 a 2019.....	137
Tabela 9 — Número de matrículas EJA ensino médio segundo a dependência administrativa (RJ, 2020).....	138
Tabela 10 — Número de matrículas em educação profissionalizante segundo a dependência administrativa (ERJ, 2020).....	138
Tabela 11 — Posição do estado no Rio de Janeiro no IDEB nacional e notas do IDEB ERJ e Brasil de 2009 a 2019.....	141
Tabela 12 — IDEB ERJ e metas do IDEB ERJ de 2009 a 2019.....	141
Tabela 13 — IDEB ERJ IDEB ERJ de 2009 a 2019 contendo os índices de fluxo escolar e de aprendizado.....	142

## Lista de quadros

Quadro 1 — Resumo do modelo <sup>b</sup> .....	119
Quadro 2 — Coeficientes <sup>a</sup> .....	119
Quadro 3 — Etapas e ciclos na educação espanhola por idade esperada.....	190
Quadro 4 — A sociologia nas principais reformas educacionais recentes na Espanha.....	195

## **Siglas**

ABA — Associação Brasileira de Antropologia  
ABCP — Associação Brasileira de Ciência Política  
ABECS — Associação Brasileira de Ensino de Ciências Sociais  
ALERJ — Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro  
ANPOCS — Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais  
ANPOF — Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Filosofia  
APSERJ — Associação Profissional dos Sociólogos do Estado do Rio de Janeiro  
ARENA — Aliança Renovadora Nacional  
BNCC — Base Nacional Comum Curricular  
BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico  
CAPES — Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CAQ — Custo Aluno-Qualidade  
CAQI — Custo Aluno-Qualidade Inicial  
CCSS — Conferências Sectoriais  
CEDAE — Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro  
CEE/RJ — Conselho Estadual de Educação do Rio de Janeiro  
CEPAL — Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe  
CF — Constituição Federal de 1988  
CNE — Conselho Nacional de Educação  
CEB — Câmara de Educação Básica  
CIRJ — Centro Industrial do Rio de Janeiro  
COFECON — Conselho Federal de Economia  
CONAE — Conferência Nacional de Educação  
CONSED — Conselho de Secretários Estaduais de Educação  
COPPE — Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa em Engenharia  
CNPQ — Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
CNS — Companhia Siderúrgica Nacional  
CPII — Colégio Pedro II

DGB — Diretório de Grupos de Pesquisa  
DIEESE — Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos  
EAD — Educação à Distância  
EC — Emenda Constitucional  
ECO 92 — Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento  
ENAP — Escola Nacional de Administração Pública  
ENEM — Exame Nacional do Ensino Médio  
ENESEB — Encontro Nacional de Ensino de Sociologia na Educação Básica  
ENSOC — Encontro Estadual de Ensino de Sociologia do Rio de Janeiro  
EJA — Educação de Jovens e Adultos  
ERJ — Estado do Rio de Janeiro  
ESO — Educação Secundária Obrigatória  
ESP — Escola sem Partido  
EUA — Estados Unidos da América  
FHC — Fernando Henrique Cardoso  
FIEG — Federação das Indústrias do Estado da Guanabara  
FIOCRUZ — Fundação Oswaldo Cruz  
FNM — Fábrica Nacional de Motores  
Fundeb — Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação  
Fundef — Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério  
FPM — Fundo de Participação dos Municípios  
FPE — Fundo de Participação dos Estados  
FSE — Fundo Social Europeu  
GT — Grupo de Trabalho  
ICMS — Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços  
IBGE — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDEB — Índice de Desenvolvimento da Educação Básica  
IDH — Índice de Desenvolvimento Humano

INEP — Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio  
Teixeira

INPC — Índice Nacional de Preços ao Consumidor

IPTU — Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

JK — Juscelino Kubitschek

LDB — Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LOA — Lei Orçamentária Anual

LOMCE — *Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa*

MEC — Ministério da Educação

MDB — Movimento Democrático Brasileiro

MDR — Ministério do Desenvolvimento Regional

MP — Medida Provisória

MPRJ — Ministério Público do Rio de Janeiro

OCDE — Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento  
Econômico

OCEM — Orientações Curriculares para o Ensino Médio

ON-ABECS — Observatório Nacional da Sociologia no ensino médio, uma  
iniciativa da Associação Brasileira de Ensino de Ciências Sociais

OSPB — Organização Social e Política do Brasil

PAR — Plano de Ações Articuladas

PBF — Programa Bolsa Família

PDDE — Programa Dinheiro Direto na Escola

PDT — Partido Democrático Trabalhista

PEC — Proposta de Emenda Constitucional

P&D — Pesquisa e Desenvolvimento

PNAE — Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNATE — Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar

PNBE — Programa Nacional de Biblioteca Escolar

PNE — Plano Nacional de Educação

PNLD — Programa Nacional do Livro Didático

PMDB — Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PME — Programa Mais Educação

PIB — Produto Interno Bruto

PIBID — Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência

POEFE — *Programa Operativo de Empleo, Formación y Educación*  
PROFSOCIO — Mestrado Profissional de Sociologia em Rede Nacional  
PSD — Partido Social Democrático  
PSOE — Partido Socialista Operário Espanhol  
PUC-Rio — Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro  
PT — Partido dos Trabalhadores  
PP — Partido Popular  
REDUC — Companhia Nacional de Álcalis e a Refinaria Duque de Caxias  
REUNI — Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais  
RCL — Receita Corrente Líquida  
RIO +20 — Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável  
Rio Previdência — Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro  
RRF — Regime de Recuperação Fiscal  
SBS — Sociedade Brasileira de Sociologia  
SEEDUC-RJ — Secretaria Estadual de Educação do Estado do Rio de Janeiro  
SEPE-RJ — Sindicato de Profissionais de Educação do Rio de Janeiro  
SIOPE — Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação  
SIMCAQ — Simulador de Custo Aluno-Qualidade  
SNI — Serviço Nacional de Informações  
STF — Supremo Tribunal Federal  
SUDENE — Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste  
SUS — Sistema Único de Saúde  
UAM — Universidade Autônoma de Madrid  
UE — União Europeia  
UDN — União Democrática Nacional  
UNESCO — A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura  
UFRJ — Universidade Federal do Rio de Janeiro  
UPF — Universidade Pompeu Fabra

*O que chamamos de educação é o esforço para  
compreender esse 'insistente presente'.*

Anísio Teixeira

# 1 INTRODUÇÃO

Em minha dissertação de mestrado, um dos resultados observados foi que a sociologia escolar já estava presente em todos os estados brasileiros antes da aprovação da Lei Federal n. 11.684/2008, porém essa presença era mais fragilizada (AZEVEDO, 2014a). Chama a atenção o caso específico da sociologia escolar em Pernambuco, antes da lei federal de 2008. Em 2001, em Pernambuco, o deputado estadual Sérgio Leite (PT/PE) propôs um projeto de lei para que a sociologia e a filosofia retornassem à grade curricular do estado, e o texto aprovado resulta na Lei n. 12.142/2001 (PERNAMBUCO, 2001). Entretanto, em 2003, mediante o Parecer n. 33/2003<sup>1</sup> (PERNAMBUCO, 2003), o Conselho Estadual de Educação de Pernambuco (CEE/PE) alega, entre outras coisas, que a Assembleia Legislativa do estado não tem poder sobre as disciplinas que compõem o ensino médio. Consultado pelo CEE/PE, o Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica (CNE/CEB) apresenta o Parecer n. 22/2003<sup>2</sup> (BRASIL, 2003) e ratifica o questionamento do Conselho de Pernambuco partindo de quatro argumentos. O primeiro deles, que compõe a justificativa que embasou o Parecer n. 22/2003 (BRASIL, 2003), afirma primeiramente que o Poder Legislativo não integra o sistema de ensino brasileiro, logo não possui competência para legislar sobre o currículo dos estabelecimentos de ensino. Sendo assim, as assembleias legislativas estaduais não podem transformar em obrigatórias disciplinas não previstas na LDB/1996 (BRASIL, 1996). Como resultado, o Parecer CEE/PE n. 33/2003 (PERNAMBUCO, 2003), ratificado pelo parecer CNE/CEB n. 22/2003 (BRASIL, 2003), inviabiliza a presença da sociologia no estado, mesmo com uma lei estadual aprovada em Assembleia Legislativa determinando o contrário.

Essa conjuntura de incertezas envolvendo os poderes Legislativo e Executivo de Pernambuco bem como o Executivo federal geraram, na época, certa apreensão e, sobretudo, dúvidas: afinal, quem dá a palavra final sobre quais disciplinas devem compor o ensino médio dos estados? Como se organiza essa distribuição de prerrogativas entre os distintos poderes? Existe de fato autonomia dos estados no

---

<sup>1</sup> Disponível em: <http://www.cee.pe.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/33-2003.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2021.

<sup>2</sup> Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2003/pceb022\\_03.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2003/pceb022_03.pdf). Acesso em: 30 nov. 2021.

campo educacional? Esse caso foi a inquietação inicial que me levou a buscar nos teóricos do federalismo respostas para as minhas perguntas relativas à sociologia escolar.

Esta é uma tese escrita e pensada para contribuir com o debate do ensino de sociologia. Houve a intenção de trazer o pacto federativo para essa discussão e de aproximar o diálogo entre a Ciência Política e o Ensino de Sociologia. Esta tese também dialoga muito com minha dissertação de mestrado. Observadas as etapas do ciclo de políticas públicas, no meu trabalho de mestrado eu estava mais atento à questão de agenda. Pesquisei a lei federal que garantiu a presença obrigatória nacional da Sociologia nas três séries do ensino médio a partir dos discursos dos parlamentares no Congresso Nacional. Na tese, eu já começo pela questão da implementação, outra etapa do ciclo de políticas públicas. Três perguntas que guiaram minhas reflexões foram: a implementação da sociologia nesses dez anos no estado do Rio de Janeiro foi bem-feita? Quais os critérios para responder a essa pergunta? Esse processo já se concretizou?

Nosso principal objetivo com este trabalho foi realizar uma análise sobre a implementação da disciplina sociologia no ensino médio do estado do Rio de Janeiro, no período de 2008 a 2018. Todos os capítulos tangenciam a hipótese central desta tese, qual seja: para compreender por que o estado do Rio de Janeiro falha tanto na oferta do ensino de sociologia de qualidade no ensino médio devemos compreender a dinâmica federativa que orienta a relação entre União, estados e municípios no Brasil, em termos financeiros e de competências compartilhadas. O recorte temporal adotado compreende o período de fortalecimento da presença e de crescentes incertezas da sociologia no ensino médio brasileiro, uma vez que a Lei n. 11.684/2008 (BRASIL, 2008a), que foi revogada em 2017 pela Lei n. 13.415/2017 (BRASIL, 2017a), estabeleceu a obrigatoriedade da disciplina nacionalmente até a sua revogação, com a reforma do ensino médio em 2017. Essa breve década da obrigatoriedade, período de implementação da sociologia escolar, foi nosso objeto de análise porque houve muitas mudanças no entorno da disciplina.

Esta tese é composta de uma introdução, cinco capítulos e, por fim, considerações finais. A introdução conta como primeiro capítulo pelas regras de formatação da PUC-Rio. A tese usa tanto de métodos qualitativos, por se tratar de um estudo de caso, quanto de métodos quantitativos, quando são apresentados dados do Fundeb estadual do Rio de Janeiro.

O segundo capítulo se chama “O federalismo brasileiro e a oferta de políticas públicas na área de educação”. É um capítulo introdutório que vai apresentar rapidamente as origens do federalismo brasileiro e vai caminhar para apresentar uma ponte entre a Ciência Política e a Educação no que diz respeito ao federalismo. Nossa última Constituição Federal, de 1988, gerou expectativas de descentralização. Marta Arretche, que é uma pensadora conhecida na área, diz que foram expectativas frustradas. No Brasil, estamos muito acostumados com esse modelo de estado federal. Matriculamos nossas crianças em uma escola municipal, depois, no ensino médio, os jovens vão para uma escola estadual. E, de repente, tentam uma universidade federal. Em termos de saúde, nós tomamos a vacina contra a covid-19 em um posto de saúde que é municipal. Se tivermos um problema maior de saúde, vamos a um hospital estadual. Se temos uma doença rara, quem possivelmente vai tratar será algum hospital universitário federal. Embora o modelo federativo no Brasil esteja naturalizado pelos brasileiros, não significa que esse modelo esteja isento de ser passível de conflitos e disputas. Se formos explicar para um estrangeiro que não vive em um estado federativo esse nosso modelo de escolas municipais e estaduais, posto de saúde municipal, hospital estadual, essa pessoa pode ter dificuldade de compreensão.

Para que a população brasileira tenha seus direitos respeitados em termos de saúde, de educação, sanitário, lazer etc., essas três esferas (União, estados e municípios) devem funcionar bem juntas. Por exemplo, se temos um serviço que as três esferas oferecem, e, de outro lado, temos outro que nenhuma oferece, isso é um problema federativo. A tese teve o esforço e a intenção de tornar o texto fluido para o leitor e aproximar a discussão do federalismo para o cotidiano. Está recheado de notas de rodapé e de exemplos do nosso dia a dia, como a lei de oferecer água filtra gratuitamente aos clientes, o bingo, animais em circo, alunos, escolas, matrículas e professores. Cerca de 26 países são federalistas, envolvendo cerca de 40% da população mundial. Países de grandes dimensões territoriais como a Austrália, a Rússia, o Brasil, e o Canadá, são federalistas, mas, isso não é uma regra.

O terceiro capítulo se chama “A crise econômica e fiscal do estado do Rio de Janeiro”. A ideia inicial desse capítulo era olhar a partir da última década, de 2010 para cá, mas estudando o próprio Rio de Janeiro notamos que isso não seria possível. Embora tenhamos concentrado as análises na última década, não seria possível recortar somente de 2010 em diante, portanto foi preciso compreender

desde o momento em que o Rio de Janeiro deixou de ser a capital do país. O estado passa por uma crise que, para além de econômica e fiscal, envolve outras dimensões e é também política. Diferentemente do que muita gente pensa, o Rio de Janeiro é um estado novo na federação. Quando pensamos em um estado novo, pensamos em Tocantins, Rondônia, Roraima, mas o estado do Rio de Janeiro é de 1975. Antes disso, tínhamos o Distrito Federal aqui, e, com a saída da capital, ficamos com o estado da Guanabara, incluindo o município do Rio de Janeiro; tínhamos também o estado do Rio de Janeiro, mas com a capital em Niterói. Somente com a fusão entre o estado da Guanabara e o estado do Rio de Janeiro chegamos ao atual formato.

Como meu estudo de caso nesta tese é a sociologia no ensino médio no estado do Rio de Janeiro, fomos entender um pouco o que aconteceu com esse estado nas últimas décadas para compreender os problemas que ele passa. Como desenvolvido no capítulo, uma das vocações do estado é a grande concentração de universidades e grupos de pesquisa no estado, com alguns polos de excelência como a engenharia. Esses podem vir a ser mais integrados à economia regional buscando soluções de desenvolvimento de longo prazo. O petróleo, importante setor da economia no estado, possui algumas especificidades bem como alguns limites que exploraremos no texto e que servem de alerta devido ao alto grau de dependência dessa atividade por parte do estado. Em 2017, houve um acordo firmado entre o estado e a União que resultou na atual situação de Regime de Recuperação Fiscal (RRF) na qual nos encontramos. O estado possui características muito peculiares que fazem com que, apesar de concentrar a segunda maior atividade econômica do país, tenha uma baixa autonomia fiscal, entre as menores do país.

O quarto capítulo se chama “O Fundeb estadual e o financiamento da educação básica: o caso Rio de Janeiro”. A educação é uma competência comum entre as três esferas (União, estados e municípios). Quando dizemos uma competência comum, queremos dizer que as três esferas são corresponsáveis por essa atividade; isso não acontece somente na educação, mas a educação é o caso que estamos apresentando nesta tese. Curioso que, enquanto estudávamos o Fundeb, percebemos como o senso comum sobre o que ele é não corresponde ao que de fato é o fundo. Por exemplo, quando falamos em Fundeb, muitos pensam em um fundo único. São 27 fundos, incluídos os 26 estados mais o Distrito Federal, cada um deles com seu próprio Fundeb.

Em relação ao ensino médio público, é comum acharmos que essa etapa é a única atribuição dos estados, o que é um equívoco. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 determina que os estados devem atender prioritariamente o ensino fundamental e o ensino médio, as duas etapas. Ou seja, que o ensino fundamental aconteça nos municípios, que os alunos tenham vagas etc., igualmente é dever dos estados, o que impacta também a questão do financiamento.

Nesse capítulo, quisemos ir além da crítica comum quando se trata de financiamento da educação pública, que a União pode fazer mais. Por meio de dados da plataforma SIOPE, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), observamos o financiamento do Fundeb estadual do Rio de Janeiro a partir das contribuições dos 92 municípios do estado e também da parcela de contribuição do governo do estado. Tínhamos a desconfiança de que o governo estadual estava sobrecarregado em termos de financiamento, já que ele tem que garantir a sua rede própria e ainda o ensino fundamental nas redes municipais. Essa hipótese se confirmou em partes, pois, no período em que levantamos dados, os anos de 2009 e 2019, a rede pública estadual do Rio de Janeiro diminuiu quase pela metade sua oferta de vagas em todas as etapas, ensino fundamental e ensino médio, ao mesmo tempo que foi conivente com um expressivo aumento da rede privada no estado.

O quinto capítulo se chama “Sociologia no ensino médio no Rio de Janeiro entre 2008 e 2018”. Para fazer um apanhado de dez anos, precisei de muito diálogo com uma boa quantidade de autores, e isso foi possível porque já existe muita coisa escrita e a área de Ensino de Sociologia se encontra bastante consolidada. Neste capítulo começo fazendo uma análise do ensino médio da rede pública do estado do Rio de Janeiro. Comparamos alguns dados da rede pública do Rio de Janeiro com a média nacional, e há problemas que precisam ser resolvidos com relação à evasão, à distorção idade-série, ao desempenho no IDEB, ao não cumprimento do piso salarial nacional para os professores do estado etc. É uma rede com muitos problemas. A rede privada, que é uma rede complementar à rede pública em todo o país, é maior proporcionalmente no estado do Rio de Janeiro. Algumas coisas que nos chamaram a atenção em relação à etapa do ensino médio é de como o Brasil mudou. Dados de 2020 trazem que o país tem atualmente quase 100% dos jovens entre 15 e 17 anos na escola, o que é muito bom e o que nos surpreendeu. No entanto, se temos quase 100% da juventude na escola, cerca de 75% estão cursando

o ensino médio, e preocupante parcela de  $\frac{1}{4}$  desses jovens está ainda no ensino fundamental. Há ainda o que melhorar, apesar dos avanços.

Com a intenção de enriquecer a análise da sociologia escolar no estado do Rio de Janeiro no período de 2008 a 2018, dividimos esse capítulo em 3 períodos: (1) até 2008; (2) de 2008 a 2016; e (3) de 2016 a 2018. A Lei Federal nº.11.684/2008 coloca a disciplina como obrigatória em todo o país, mas em 2017 é aprovada a lei da reforma do ensino médio, e em 2018 é lançada a terceira e última versão da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), bastante diferente das duas versões anteriores<sup>3</sup>. A disciplina é muito afetada pelas mudanças em nível federal. Importante registrar aqui que, a partir de dados de 2020 do Censo Escolar, a sociologia lidera nacionalmente (36,3%) a inadequação entre quem se forma e quem leciona na mesma área, e no estado do Rio de Janeiro a situação é um pouco melhor (48,3%), onde ela ocupa a segunda posição de inadequação. Em ambas as situações, não atingimos ainda o patamar de metade dos professores de sociologia formados na área.

No caso da sociologia no ensino médio no estado, a partir dos anos 1990 a disciplina esteve na rede pública de maneira enfraquecida. Ela não estava garantida por meio de uma lei, entrou e permaneceu nessa década por meio de resoluções e de outros documentos oficiais. Professores de sociologia escolar tiveram problemas referentes à baixa carga horária da disciplina, e ela não contou com livro didático. Então, quando a sociologia entra de maneira estadual, ela entra e permanece, mas enfraquecida. Quando vem a lei federal em 2008, em que a União, por meio do Congresso Nacional, centraliza isso e aplica nacionalmente a lei, ela cuida mais da disciplina. A disciplina passa a ter livro didático, a fazer parte de programas nacionais como o PIBID e o PROFSOCIO. Para o recorte temporal 2008-2018, o caráter centralizado de nosso federalismo foi bom para o ensino de sociologia. Há um rico debate federalista nacional que, a partir de diferentes estudos em diferentes áreas e distintos serviços sociais, observa se a centralização por parte da União ou se a descentralização com maior autonomia para estados e municípios foi efetiva para aquela política pública em estudo. Para este estudo de caso, a disciplina foi

---

<sup>3</sup> A primeira versão foi um teste e um momento para ouvir críticas e contribuições. A segunda versão, que seria a final, sofreu grandes modificações com a mudança política no país, o impeachment da presidente Dilma Rousseff (PT) e a entrada de Michel Temer (PMDB). Por fim, a terceira versão, já no novo governo, ficou sendo a versão final.

mais bem cuidada quando a União centralizou o processo decisório da inclusão obrigatória da disciplina.

O sexto capítulo se chama “Sociologia no ensino médio: apontamentos para uma análise comparada entre Brasil e Espanha”. Esse capítulo veio como fruto da minha experiência de doutorado sanduíche na *Universidad Autónoma de Madrid*, entre janeiro e setembro de 2020. Esse capítulo espera somar com pesquisadores da área de ensino de sociologia que vêm se esforçando em conhecer essa realidade da sociologia no ensino médio em outros contextos e em outros países. Houve a intenção, durante a elaboração da tese, de estabelecer uma comparação direta entre Brasil e Espanha, mas a pandemia de covid-19 atrapalhou bastante. Decidimos então por escrever esse capítulo e estabelecer elementos comparativos entre os dois países. Comparar países tão diferentes como Brasil e Espanha é importante porque, apesar de suas diferenças, ambos aplicam um modelo educativo descentralizado já há algumas décadas. Os dois passaram por longas ditaduras e depois, no momento de redemocratização, investiram em um cenário de descentralização. Sendo assim, ao compará-los, podemos tentar observar se a descentralização educativa por si só, sem outras medidas de correção de desigualdades, ajuda a criar uma igualdade educativa em um país.

A Espanha e o Brasil possuem algumas semelhanças em relação às grandes mudanças em educação. Primeiro houve um grande esforço nacional nos dois países em tentar universalizar o acesso para depois realizar grandes mudanças curriculares. Lendo a literatura sobre a Espanha, o que ficou claro é que conseguir lá que todos os jovens de até 16 anos estivessem na escola foi um grande esforço nacional. Isso requer dinheiro, requer coordenação, é algo muito difícil.

A sociologia escolar é muito mais periférica na Espanha do que é no Brasil. Ela ganhou espaço nos anos 1990 e teve sua presença fortalecida a partir de uma reforma ocorrida em 2006, porém houve outra reforma em 2013, que começou a vigorar a partir de 2016 e que diminuiu muito a presença da sociologia no país inteiro. A sociologia é mais forte na comunidade autônoma da Catalunha porque ela se fundiu a outra disciplina que já estava no ensino médio de lá.

Por fim, nas considerações finais, trataremos de retomar todos os resultados obtidos com esta pesquisa.

## 2 O FEDERALISMO BRASILEIRO E A OFERTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA ÁREA DE EDUCAÇÃO

### 2.1 Introdução ao capítulo

O federalismo já foi objeto de análise de importantes teóricos brasileiros, mas nem sempre foi assim. Muitas pessoas ainda acham que o fato de o país ter três esferas de poder territorial dentro de um mesmo país é algo estático e, sendo assim, não interfere na formulação de políticas públicas e nos mecanismos de controle institucional dos governos. Ignorar que há três esferas decisórias atuando simultaneamente é empobrecer a análise. Importante dizer também que o federalismo, mesmo em um modelo muito centralizado no governo federal como o caso brasileiro, só acontece em sua plenitude nos cenários democráticos.

Temos origens ibéricas (RAPOSO, 2011), como o Peru, a Argentina e boa parte dos países latino-americanos, ainda assim copiamos o modelo federativo estadunidense. Hoje cerca de 40% da população mundial vive em países que adotaram o modelo federalista (ENAP, 2017). O federalismo se espalhou pelo mundo e mostrou sua capacidade de se adaptar a realidades distintas. Enquanto nos Estados Unidos a dúvida era se ia funcionar um governo federal, já que a descentralização fiscal e administrativa funcionava antes da junção dos Estados-membros em uma única nação, aqui é o contrário. Dúvidas do federalismo brasileiro são: será que vai dar certo descentralizar recursos e o processo decisório? Será que o federalismo é possível diante da reduzida autonomia financeira de alguns municípios e até mesmo estados brasileiros? O texto vai tentar explicar um pouco o porquê dessas questões.

O capítulo apresentará em três seções a formação do federalismo brasileiro, algumas questões atuais e, por último, a complexidade da oferta de serviços públicos de educação em um país de arranjo administrativo em que há um governo federal, governos estaduais e governos municipais. Esse arranjo prevê necessariamente que haja relações intergovernamentais e também responsabilidades compartilhadas para haver a oferta de serviços públicos para cumprir o dispositivo constitucional de reduzir desigualdades regionais e para que a população tenha seu direito à educação garantido.

## 2.2 Origens do federalismo brasileiro

As origens do federalismo moderno estão nos EUA e na história estadunidense do fim do século 18, principalmente na Constituição Nacional de 1787. Em um primeiro momento, havia a confederação com os treze estados iniciais. A confederação tinha pouco poder de impor sua decisão aos estados, que eram muito fortalecidos. Surge então um segundo modelo, advindo da Constituição Nacional, e que previa a convivência entre os estados e o governo federal. O federalismo foi uma solução criativa para resolver o impasse entre um modelo mais centralizado e um modelo totalmente descentralizado<sup>4</sup>. A saída encontrada buscou preservar os poderes dos estados, pois não haveria acordo político sem levar esse ponto em consideração. Nesse sentido, predominou o princípio de os poderes delegados à União pela Constituição proposta serem poucos e definidos; os que permanecem com os governos estaduais são numerosos e imprecisos (HAMILTON; MADISON; JAY, 2011). O federalismo asseguraria a estabilidade política sem restringir a livre manifestação da sociedade e a autonomia dos Estados-membros. Nesse modelo, a autoridade da União sobre as unidades subnacionais e seus cidadãos têm seus limites definidos pela Constituição (ISMAEL, 2005).

O livro *O federalista* (HAMILTON; MADISON; JAY, 2011) reúne artigos publicados em jornais na época por três participantes do processo político — Alexander Hamilton, James Madison e John Jay — que buscavam convencer a opinião pública das vantagens e da viabilidade do modelo federativo. O nível federal assumiria responsabilidades sem esvaziar os poderes das unidades estaduais. Por isso a Carta Magna deles é pequena, porque o que não está escrito é de competência dos estados. Os EUA olhavam para o modelo monárquico europeu da época e não queriam algo tão centralizado. Ora, para quem eles iam olhar na época em perspectiva comparada? Para a Europa. O federalismo surge como inovação histórica e como saída para o impasse de como se daria a distribuição do poder político entre unidades territoriais. O pacto federativo é necessário porque a divisão de poder não é espontânea. O federalismo também surge como uma novidade em termos de teoria política. Havia um foco na relação entre Estado e

---

<sup>4</sup> O próprio nome do país, Estados Unidos da América, advém de sua formação federalista.

sociedade, buscando compreender e garantir direitos individuais<sup>5</sup>. A dimensão territorial, como se distribui poder político dentro do território nacional, aparece como novidade para a teoria política (HAMILTON; MADISON; JAY, 2011). Nos EUA, no final do século 18, foram derrotadas as forças defensoras do unitarismo e também as forças defensoras de uma maior descentralização, os confederalistas.

No Brasil, fomos de um Estado unitário para um Estado federal. O principal idealizador do federalismo brasileiro foi Rui Barbosa. Imediatamente antes da Proclamação da República Federativa em 1889, o Brasil era um império e tinha como chefe de Estado um imperador, com poderes muito concentrados e com os governadores dos territórios com pouquíssimo ou nenhum poder de veto na época. O movimento de adesão ao federalismo no Brasil significou dar poder aos governadores com a intenção de manter o país unido (FAORO, 2012). Deixamos de ter um modelo de Estado do nível de centralização de um império, mas mantivemos a centralização como legado histórico. O Estado unitário no Brasil Colônia e depois no período de Brasil Império foi um legado de Portugal (FAORO, 2012). Importante dizer que, se na Constituição Federal (CF) de 1891 a República em si ainda era uma novidade, é de imaginar que não se tinha muita clareza de como seria a implementação do federalismo por aqui.

Arretche (2012) vai dizer que o papel da União e o poder dos estados estiveram no centro das escolhas institucionais da formação do Estado brasileiro. À autonomia das províncias e ao governo central limitado da República Velha, defendidos por Tavares Bastos, sucedeu-se a progressiva concentração de autoridade na União, defendida por Oliveira Viana e contestada por Nestor Duarte. Oliveira, F. (1997) afirma que Oliveira Vianna desconfiava que uma descentralização com autonomia tornaria o país uma república dos coronéis, o que de fato aconteceu durante a República Velha (FAORO, 2012; LEAL, 2012). Oliveira, F. (1997) afirma também que Celso Furtado vai defender o federalismo cooperativo e o papel da União de cooperar com estados e municípios menos desenvolvidos. Ou seja, há um consenso entre Oliveira Vianna e Celso Furtado na centralização do Estado brasileiro (OLIVEIRA, F., 1997). Essa perspectiva de

---

<sup>5</sup> Tocqueville, entre outros autores, nos traz que a ideia de que todos são iguais perante a lei vem de estados que passaram por revoluções liberais, como a França, ou por grandes processos, como a guerra civil americana. A teoria política estava atenta a isso.

assumir que a União deve ter um papel maior no federalismo mostra as grandes diferenças entre o federalismo brasileiro e o estadunidense, por exemplo.

Segundo Arretche (2012), ao longo do século 20, a federação brasileira tornou-se altamente integrada. O federalismo foi uma solução para manter o Brasil unido no período republicano, porém essa solução não resolveu as grandes desigualdades regionais e os problemas daí derivados.

Outro problema é que o modelo de federalismo americano reflete uma cultura política (TOCQUEVILLE, 2014a, 2014b). Quando importamos esse modelo para o Brasil, como fica isso? As culturas políticas são diferentes. Não se importa a cultura política com o modelo administrativo do federalismo (CARVALHO, J.M., 2016). Nessa perspectiva, no Brasil observa-se a falta de cultura cívica na esfera local, no sentido da baixa participação social, o que terminou dificultando a implementação de um modelo de organização do Estado mais descentralizado como o federalismo.

Além da influência estadunidense, dada a concepção cooperativa de nossa Constituição Federal de 1988, tivemos também a influência do federalismo alemão. Conforme Araújo (2010b, p. 755), a matriz cooperativa do federalismo surgiu na era Bismarck (1870) e foi consolidada na Constituição de 1949. A ideia era livrar a Alemanha da experiência traumática do nazismo. A matriz alemã se instituiu a partir do princípio da subsidiariedade. O princípio assegura uma tomada de decisões tão próxima quanto possível do cidadão (BERTHIER, 2016). A União só deve atuar quando a sua ação for mais eficaz do que uma ação desenvolvida a nível regional ou local, a menos que seja uma competência exclusiva da União. É um princípio ligado aos princípios de proporcionalidade e necessidade.

A Constituição Federal de 1988 trouxe como novidade o fortalecimento do município como terceiro ente federativo, para além dos Estados e da União, o modelo mais comum. Os municípios já existiam antes de 1988, é claro, mas a Constituinte distribuiu responsabilidades a eles que antes não possuíam, como a oferta de serviços sociais de saúde, educação e assistência social. Até 1988, o município era parte de um estado federado, uma espécie de célula estadual. Leal (2012, p. 255) se refere a eles como “meras dependências administrativas sem vida política própria”. Em 1982, houve eleições para governadores, mas não houve para

prefeitos (ABRUCIO, 1998)<sup>6</sup>. Os municípios são a esfera mais imediata e mais próxima da população: as pessoas vivem nas cidades, e a cidadania política se inicia nessa dimensão territorial. Com autonomia, o prefeito e os vereadores podem dar uma resposta mais rápida em termos de soluções locais para as cidades — saneamento, transporte, moradia, educação, saúde —, por isso é importante ter autonomia nesse nível, uma questão de bem-estar para a população. O Brasil não tem uma tradição municipalista, é algo que vem sendo construído desde a última constituinte. Somos um país de grandes dimensões territoriais e com uma maioria de pequenas e médias cidades, e nosso federalismo precisa espelhar isso (IBGE, 2019a; ARRETCHE, 2012)<sup>7</sup>.

A nova Constituição trouxe também um aumento de atribuições ao Estado e projetou o país com um padrão de organização federativa descentralizado ao pretender romper com o movimento pendular de centralização e descentralização<sup>8</sup>. Em um primeiro momento, o pêndulo do federalismo brasileiro sai de um momento mais centralizador advindo de um período de ditadura militar e vai para outro momento, com a descentralização pós 1988 (ARRETCHE, 2012). Ou é isso que se esperava. Em um segundo momento, o pêndulo do federalismo brasileiro se moveu de uma discussão entre a centralização e a descentralização para acompanhar a dimensão da cooperação e da competição entre os entes federativos, observando inclusive a presença simultânea entre elementos cooperativos e elementos competitivos. As diversas unidades territoriais possuem poderes para disputar os recursos necessários para o seu desenvolvimento econômico e social. O ambiente competitivo não deve, porém, inibir a formação de arenas políticas cooperativas e a elaboração de projetos compartilhados entre as unidades da federação (UFs). O federalismo brasileiro, no período posterior à Constituição Federal de 1988 pode, portanto, ser situado no *continuum* cooperação-competição, em que as relações

---

<sup>6</sup> As eleições para prefeito só ocorreram em 1985.

<sup>7</sup> Em 2019, a maior parte dos municípios (68,2%, ou 3.797) possuíam até 20 mil habitantes. Para maiores informações, consultar: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25280-um-em-cada-tres-brasileiros-mora-em-48-municipios-com-mais-de-500-mil-habitantes>. Acesso em: 27 jul. 2021.

<sup>8</sup> Falamos em pêndulo pensando no movimento que fazem os relógios antigos, como alegoria de algo que se movimenta, que muda. É um termo corriqueiramente utilizado na literatura do campo.

entre a União e os Estados-membros, e destes entre si, podem ser descritas pela presença simultânea de elementos cooperativos e competitivos<sup>9</sup> (ISMAEL, 2005).

São 26 países a adotar o federalismo como regime administrativo, e entre esses países está o Brasil (ENAP, 2017). O modelo do federalismo se espalhou pelo mundo e mostrou sua capacidade de se adaptar a realidades distintas. E, claro, aumentou a disputa teórica e conceitual sobre suas principais características já que não existe uma federação igual a outra. Quais são as vantagens e as desvantagens de distribuir poder político e responsabilidades administrativas pelo território? Com tantos contrastes, é inevitável perguntar-se, então, o que os países federativos têm em comum que os caracterize como tal. Em princípio, todos compartilham três características essenciais: 1) têm pelo menos dois níveis de governo; 2) têm uma constituição escrita que não pode ser modificada unilateralmente por um dos membros; e 3) existe um conjunto de normas que guiam a relação entre as partes (MORDUCHOWIEZ; ARANGO, 2010).

Diversos outros países, como a França, por outro lado, são reconhecidos como Estados unitários, tipificados como mais centralizados em termos decisórios e também na oferta de políticas públicas. Segundo Abrucio (2010), no Estado unitário, o governo central é anterior e superior às instâncias locais, e as relações de poder obedecem a uma lógica hierárquica e piramidal, e no federalismo as relações são ou deveriam ser mais contratuais do que hierárquicas. Autores do tema comentam sobre o federalismo e sobre as variedades dele como um grande campo de possibilidades para a Ciência Política (ISMAEL, 2005; ARRETCHE, 2012, NAGEL; 2020).

---

<sup>9</sup> O federalismo contemporâneo pode ser visto pelo *continuum* centralização-descentralização ou por intermédio do *continuum* cooperação-competição: são duas formas muito adotadas para analisar os modelos federalistas. Dependendo do caso, pode-se trabalhar com uma ou outra perspectiva ou com as duas simultaneamente.

Figura 1 — Países federalistas em roxo e países unitários em verde



Fonte: ENAP (2017).

Neste trabalho, a definição de federalismo está baseada na distribuição territorial do poder político<sup>10</sup>. O federalismo envolve pelo menos dois níveis de governo com a existência de uma aliança entre estes corpos políticos diferentes, por exemplo, a aliança entre os Estados e a União, com diferentes soberanias coexistindo<sup>11</sup>. As esferas estaduais não estão subordinadas à esfera federal, pois o poder não pode ser legitimamente concentrado sem quebrar o espírito do pacto federativo (ELAZAR, 1994). A distribuição de poder nesse contexto deve estar dispersa em muitos centros. O federalismo é composto de dois aspectos: o aspecto mais permanente é a Constituição Federal; o aspecto mais dinâmico é o processo político. No Brasil, o federalismo incorpora questões e dificuldades específicas como a grande assimetria entre as unidades subnacionais<sup>12</sup>. Essas desigualdades de caráter territorial não são algo comum em todos os países (ISMAEL, 2005).

A Constituição Brasileira de 1988 trouxe expectativas de descentralização à federação brasileira. Expectativa de ser uma forma de organização democrática que, para aproximar os governos dos cidadãos, tratou de descentralizar recursos e capacidade de decisão para as esferas subnacionais. Essa Constituição, chamada por muitos de Constituição Cidadã, foi elaborada em um momento de

<sup>10</sup> Importante dizer que sempre que se fala na delimitação territorial de poder há tensionamento e até graves conflitos.

<sup>11</sup> Dentro desse debate teórico, é importante dizer que autonomia dos entes federados é sempre relativa em qualquer federação. A União Europeia (UE) tem o formato de uma confederação, ou seja, a participação nesse espaço se dá de forma voluntária e a adesão é realizada pelos estados soberanos (os diferentes países que a compõem). É possível que esses países, se desejarem, saiam da UE. No caso do Brasil, a soberania dos estados e municípios em relação à União tem status de autonomia. Os estados e municípios brasileiros possuem relativa autonomia frente à União, os estados podem estabelecer constituições próprias, mas, não é possível dissolver a federação e deixar o pacto federativo, por exemplo. Importante diferenciar soberania de autonomia, na teoria e também na prática.

<sup>12</sup> A literatura da área, no Brasil, se refere a estados e municípios como unidades subnacionais.

redemocratização e de saída do país de quase três décadas de ditadura militar. Desses novos alicerces constitucionais, emergiria uma federação descentralizada e democrática, apta a resgatar a dívida social herdada do período autoritário. A descentralização estimula a criação de arenas políticas, necessárias para a inovação das políticas públicas e para a participação da população (ISMAEL, 2005). Arretche (2012) e Lessa (2001) dirão que, ao contrário das expectativas criadas, 1988 foi na verdade mais uma etapa do grande movimento de centralização estatal iniciado nos anos 1930, do Estado desenvolvimentista, com o presidente Getúlio Vargas. E para isso, no Brasil, seria necessária uma União forte, puxando as decisões. O pacto federativo no Brasil foi forjado pensando em um Estado forte que compensaria as desigualdades. Já nasce sob uma lógica de que não seria o mercado que resolveria essas questões; essa lógica predomina até os anos 1980, quando é apontado que houve um esgotamento do modelo desenvolvimentista (POSTERNAK, 2014). Dito em poucas palavras, o desenvolvimentismo é um modelo econômico em que é prevista uma aliança entre Estado, empresários e trabalhadores para o desenvolvimento nacional incluindo aí forte investimento estatal em obras públicas bem como empresas públicas nacionais e não privadas ou multinacionais, tomando as decisões de desenvolvimento. É válido dizer também que a chave de pensamento educação e democracia é recente e não estava dada (HOCHMAN, 2013). A grande discussão desde Vargas atravessando a ditadura militar era o desenvolvimento. As grandes questões nacionais deveriam estar associadas a essa grande pauta: o desenvolvimento, em outras palavras, a superação do subdesenvolvimento. Associar educação, ou saúde, ou redução de desigualdades regionais à democracia, à experiência democrática, era uma novidade.

Segundo Arretche (2012), por razões associadas à trajetória do estado desenvolvimentista no Brasil, o Estado federativo brasileiro dotou a União de autoridade normativa e capacidade de gasto que lhe permitiu e permite afetar decisivamente a agenda dos governos subnacionais, a despeito da descentralização política, fiscal e de competências adotada a partir da Constituição de 1988. As expectativas de maior descentralização não aconteceram, pelo contrário, foram sendo revertidas: “Em suma, a CF 88 não produziu instituições políticas que tornariam o governo central fraco em face dos governos subnacionais” (ARRETCHÉ, 2012, p. 69-70). Ismael (2013) concorda e lembra que, a partir da segunda metade dos anos de 1990, aconteceu uma reconcentração de recursos

tributários favorecendo a União, com o apoio do Congresso Nacional. O alinhamento prioritário das bancadas estaduais nas duas casas legislativas do Congresso Nacional tem sido com o governo federal, o que explica boa parte das mudanças, no período, favoráveis ao fortalecimento do poder central, em prejuízo especialmente dos governos estaduais.

## **2.3 Questões atuais do federalismo brasileiro**

### **2.3.1 Federalismo brasileiro entre cooperação e competição**

A federação brasileira pode ser tomada como exemplo de um modelo de federalismo com elementos competitivos e cooperativos simultaneamente, especialmente após a Constituição Federal de 1988. Durante a redemocratização, os estados ganharam maior autonomia política e financeira, porém é necessário olhar para os problemas no Brasil por ser uma federação com unidades muito assimétricas entre si, ou seja, com muitas diferenças econômicas entre suas unidades subnacionais integrantes. Além da inovação trazendo os municípios como entes federativos, os estados emergem não só como atores políticos, mas também como agentes econômicos.

Arretche (2012) afirma que as especificidades de um determinado federalismo não devem ser deduzidas genericamente de macro instituições, mas de estudo sistemático das instituições, da política e das políticas públicas, de forma a especificar o balanço existente entre autonomia para decidir e os graus de descentralização política, fiscal e de competências presentes no desenho e no funcionamento das instituições políticas. No Brasil há uma execução descentralizada de serviços públicos com centralização da autoridade sobre a sua formulação. Podemos dizer que as relações entre as esferas dentro do Estado brasileiro são verticalizadas porque há uma combinação de dominação federal em relação às competências e, ao mesmo tempo, existe a autonomia política das unidades subnacionais.

Segundo Souza (2006, p. 197), no que se refere às competências concorrentes (ou comuns aos três níveis de governo), que são, em princípio, as principais geradoras das relações intergovernamentais, os constituintes de 1988 fizeram uma clara opção pelo princípio de que a responsabilidade pela provisão da maioria dos

serviços públicos, em especial os sociais, é comum aos três níveis<sup>13</sup>. A vasta lista de competências comuns indicaria que o federalismo brasileiro teria um caráter mais cooperativo do que dual ou competitivo<sup>15</sup>. As competências se classificam em dois grandes grupos, materiais e legislativas, com suas respectivas subdivisões<sup>16</sup>. No entanto, e apesar do grande número de competências comuns, na prática existem grandes distâncias entre o que prevê a Constituição e sua aplicação. O objetivo do federalismo cooperativo está longe de ser alcançado por duas razões principais: a primeira tem a ver com as diferentes capacidades estatais dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes. A segunda é a ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que regulem as relações intergovernamentais e que estimulem a cooperação<sup>17</sup>, tornando o sistema altamente competitivo.

Souza (2006) afirma que a lógica que rege a distribuição de competências entre os entes constitutivos da federação é paradoxal. Por um lado, os constituintes decidiram reduzir os recursos financeiros federais *vis-à-vis* os outros dois níveis de governo, situação que foi relativamente revertida ao longo dos últimos anos. Por outro lado, os constituintes aumentaram as competências legislativas e de jurisdição do governo federal, ao mesmo tempo em que aumentavam o leque das competências comuns sem a adoção de mecanismos mais abrangentes de relações intergovernamentais.

Souza (2006) esclarece que já que nosso sistema federativo é altamente competitivo, os conflitos entre as esferas de governo são resolvidos pelo Supremo Tribunal Federal. No que concerne à área de educação, competições entre os

---

<sup>13</sup> Em Estados unitários, ou seja, Estados mais centralizados e que não decidiram por uma maior divisão territorial do poder em diferentes esferas com o modelo federalista, não há a necessidade de relações intergovernamentais para que as políticas públicas funcionem.

<sup>14</sup> Uma política pública fruto de relações intergovernamentais é também uma política pública compartilhada entre as três diferentes esferas.

<sup>15</sup> Na literatura especializada, diz-se que o federalismo é dual quando as atribuições de cada ente federativo são bem delimitadas e não são necessárias relações intergovernamentais para que a oferta de serviços ocorra.

<sup>16</sup> Nesta tese, as competências de ordem material, administrativa, previstas no art. 23 da CF 1988, serão chamadas de competências comuns. Já as competências de ordem legislativa, previstas no art. 24 da Constituição, serão chamadas de competências concorrentes. A literatura especializada da área costuma variar entre fazer essa distinção entre competências comuns e concorrentes ou chamar todas igualmente de competências concorrentes.

<sup>17</sup> Importante aqui registrar que cooperação não é dar ordem. Para usar a pandemia de covid-19 que vivenciamos como exemplo, se o Ministério da Saúde, em reunião com secretarias de Saúde dos estados der uma ordem de como a operação deve ser feita, não é cooperação. Cooperação é outra coisa e não pode servir de pretexto para a intervenção do governo federal na esfera estadual.

distintos poderes dentro das unidades subnacionais ou divergências entre distintos Conselhos Estaduais de Educação, por exemplo, são resolvidos também em âmbito federal, no caso, o Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica (CURY, 2010).

A CF 1988 deu poder aos Estados e desenhou o federalismo com tendência descentralizadora. As diversas unidades estaduais possuem poderes para disputar os recursos necessários para seu desenvolvimento econômico e social. O modelo descentralizado acaba gerando competição (ISMAEL, 2005). Por exemplo, se uma fábrica de uma grande multinacional estrangeira anunciar que deseja estabelecer uma unidade no Brasil, alguns Estados brasileiros interessados vão brigar entre si para garantir essa fábrica em seu território<sup>18</sup>. Essa competição pode ser muito nociva e seria interessante que o governo federal estabelecesse alguns critérios como o parâmetro da equidade regional, o que não acontece. Na ausência de coordenação nacional ou de ação federal, os Estados brigam entre si. Essa dinâmica foi muito forte no Brasil nos anos 1990 e ainda acontece. Devido a isso, a partir da década de 1990 o federalismo brasileiro avançou na direção de mais competição entre os Estados brasileiros e de menos cooperação.

A experiência federativa brasileira a partir dos anos 1990 foi marcada pela predominância de um federalismo competitivo-cooperativo, o qual se origina no texto constitucional nacional e se alimenta no próprio processo político envolvendo a União e os Estados da federação. Verifica-se a presença simultânea de cooperação (resultante das transferências constitucionais obrigatórias da União para os Estados, municípios e regiões) e de competição (derivada da descentralização político-financeira ocorrida na direção de estados e municípios). Essa dinâmica transforma, muitas vezes, os entes federativos em agentes econômicos, estimulando conflitos e tensões entre eles (VARSANO, 1997).

Talvez não seja exagero dizer que o governo federal assumiu progressivamente, a partir dos anos 1990, um papel mais voltado para a inserção do país na economia internacional do que para a redução das desigualdades regionais<sup>19</sup>. Em outras palavras, “a grande pressão é para integrar o país à comunidade

---

<sup>18</sup> A competição entre os Estados não se dá apenas por recursos privados, por meio da assim chamada guerra fiscal. Há competição entre eles por recursos públicos federais também.

<sup>19</sup> O artigo 43 da CF 1988 estabelece a ação da União para a diminuição das desigualdades regionais. Ou seja, este é um objetivo constitucional.

internacional com mais urgência do que o país se integra a si mesmo” (CAMARGO, A., 1999, p. 46). O impulso para estabelecer vínculos externos tornou-se prioritário, postergando de certa forma qualquer discussão sobre as mudanças e o fortalecimento das políticas federais para redução das desigualdades regionais.

O governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), com o apoio do Congresso Nacional, opera uma centralização política e financeira em nome de um ajuste fiscal (ARRETCHE, 2012). O governo FHC faz esse movimento ao privatizar os bancos estaduais e, com isso, ter maior controle sobre as finanças dos estados. Outra ação dentro desse movimento é controlar a remuneração dos servidores públicos federais no período, o que fez o governo enfrentar muitas greves, marcadamente as das universidades federais, mas não só.

Iniciamos os anos 1990 com o desafio de tirarmos da miséria quase metade da nossa população (POSTERNAK, 2014). A CF 1988 apresentou um caminho universalista, porém o final dos anos 1980 e o início dos anos 1990, com graves problemas econômicos e com uma década perdida, atrapalhou isso<sup>20</sup>. Ainda assim, conseguimos universalizar o ensino fundamental em 10 anos (POSTERNAK, 2014). O caminho universalista criado pela CF 1988 incluiu grandes parcelas da população como beneficiárias de serviços de saúde e de educação (ARRETCHE, 2012). E esse cenário permanece, apesar das grandes mudanças que ocorreram nesses mais de 30 anos passados após a constituinte. Lisboa e Pessôa (2019) reconhecem que nos últimos 30 anos tivemos o período mais próximo de uma social-democracia. Souza (2006) afirma que o sentido de 1988 foi de solidariedade entre as classes sociais, marcado pelo sistema de proteção social, de solidariedade territorial entre as regiões e pelos fundos de participação.

O caminho seguido pela federação brasileira a partir dos anos 1990 não foi capaz de propiciar reduções expressivas nos desequilíbrios econômicos entre as unidades subnacionais. Qual é o modelo de federalismo cooperativo mais adequado para o Brasil? Essa é uma pergunta recorrente na história política brasileira, ainda muito atual e sem uma resposta adequada, até porque não encontrou espaço na agenda pública nacional dos últimos anos (ISMAEL, 2009).

---

<sup>20</sup> Posternak (2014) vai dizer que ficamos no início da redemocratização tentando combater o problema da grande inflação, um problema gerado pelos militares. Só conseguimos começar a governar de fato e a fazer planejamentos com FHC após o Plano Real.

É difícil chamar, a rigor, o federalismo no Brasil de não centralizado, ainda que a adoção de um modelo federalista seja motivada por intenções de descentralizar, de governar junto. De maneira objetiva, a concentração de poder federal é muito grande no Brasil. A União tem muito peso político, e o fato tem expressões concretas e observáveis. A União tem extensas prerrogativas legislativas, grande capacidade regulatória e significativo controle sobre a alocação de recursos (ISMAEL, 2005; ARRETCHE, 2012). O Congresso Nacional concentra quase todas as decisões e tem muito poder perante os legislativos estaduais. A competência legislativa concorrente abrange a possibilidade de a União, os Estados e o Distrito Federal legislarem sobre determinadas matérias, cabendo à União legislar sobre normas gerais, e aos Estados e ao Distrito Federal, sobre normas específicas (PINTO, P., 2019). Há um papel muito grande da política econômica do governo federal no crescimento econômico dos estados. E há grande importância atribuída ao presidente da República na cultura política brasileira. Há quem descreva o presidencialismo aqui como presidencialismo imperial, e a federação se estrutura com base nessa herança política (FERNANDES, 1988). E não é para menos. O presidente da República possui em mãos grande poder decisório sobre a arrecadação de um PIB que está entre os maiores do mundo, além de ter o poder de nomear os grandes cargos das empresas estatais, que no Brasil são grandes e importantes, como a Petrobras, a Eletrobras, entre tantas outras.

Em relação à arrecadação e à distribuição de recursos, uma pergunta que surge é: por que não pode dar tudo logo para estados e municípios? Deixar a maior parte do bolo da arrecadação com eles de imediato. Porque cabe à União o papel de redistribuição. Se deixar por conta de estados e municípios em um país já com regiões tão assimétricas, a situação pode piorar.

Pinto, P. (2019) nos esclarece que a Constituição Federal estabeleceu expressamente algumas competências aos Estados-membros, como a criação, a fusão, a incorporação e o desmembramento de municípios no estado (artigo 18, §4º, da Constituição Federal), a instituição das regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões (artigo 25, §3º, da Constituição Federal) e a exploração direta ou mediante concessão dos serviços locais de gás canalizado (artigo 25, §2º, da Constituição Federal). É possível perceber com isso o pequeno papel reservado aos estados na federação brasileira. As demais competências, apesar de

concorrentes entre as três esferas, são residuais<sup>21</sup>. Na ausência da União se colocar, estados e municípios podem legislar.

Arretche (2012) afirma que, no Brasil, uma federação descentralizada, que deveria sustentar a democracia recente com o poder mais próximo aos cidadãos, passou a ser vista como um dos obstáculos ao exercício eficiente do governo democrático. Os governadores, os barões da federação segundo Abrucio (1998), estavam multiplicando despesas, e os municípios tinham preguiça fiscal<sup>22</sup> e pegavam uma carona na União. Importante dizer também que, no federalismo, as agências de controle, a exemplo do Ministério Público e dos Tribunais de Contas estaduais, devem funcionar. A transferência de recursos para estados e municípios deve ser acompanhada por mecanismos de controle para que os recursos sejam bem gastos.

Arretche (2012) afirma que um dos grandes dilemas dos Estados democráticos modernos diz respeito à autoridade do governo central e, por extensão, aos direitos dos governos subnacionais. Isso diz respeito a freios e contrafreios (HAMILTON; MADISON; JAY, 2011). Estados muito centralizados não têm freios, possuem a maioria e vão governando e fazendo as mudanças institucionais sem vetos. O oposto, governos subnacionais fortes, apresentam um sistema de freios consistente, em que a vontade da minoria se faz prevalecer. O Estado federativo brasileiro combina ampla autoridade legislativa para a União com limitadas oportunidades institucionais para o veto dos governos subnacionais.

Qual o efeito de Estados federados na produção de políticas públicas nas unidades subnacionais? Qual o grau de autonomia dos governos subnacionais para decidir sobre suas próprias políticas? Em outras palavras, qual o limite para a autonomia residual dos Estados perante a União? Quais competências são específicas da União em relação ao ensino médio e quais são concorrentes entre a União e os Estados? Como a União afeta a produção de políticas pelos governos subnacionais no Brasil? Marques (2013), ao diferenciar a Administração Pública da Ciência Política no que se trata da análise de políticas públicas, afirma que a

---

<sup>21</sup> Para a literatura especializada, competências residuais são aquelas que permitem que os estados possam legislar sobre assuntos nos quais a União não tenha se manifestado.

<sup>22</sup> Segundo dados do IBGE (2015), há ainda no Brasil cerca de 290 municípios que não cobram IPTU. Destes, 82% são municípios de até 20 mil habitantes. Informações disponíveis no Perfil dos Municípios Brasileiros do IBGE (2015). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95942.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2021.

segunda possui um viés mais analítico, observa processos complexos, cheios de conflitos e gerados por vários centros dinâmicos. Já a primeira, na visão do autor, opera por resoluções técnicas e por um caráter mais operacional. Ele afirma também que a Ciência Política vem percebendo em seus estudos a crescente politização do processo de produção de políticas públicas, uma dinâmica complexa e atravessada por dinâmicas de poder.

Segundo Arretche (2012), diferentemente de outros países, não temos divisões religiosas ou étnicas relevantes politicamente. Nosso federalismo tem uma profunda conexão com o território. Uma das questões do federalismo brasileiro e a importância de manter certo grau alto de poderes na União é o fato de nossa federação agrupar unidades subnacionais mais ricas ou mais pobres, com grandes diferenças entre si. A autora também afirma que a desconfiança do brasileiro no compromisso dos governantes locais com os direitos dos cidadãos é algo muito sólido no imaginário político nacional no Brasil. Há uma preocupação de deixar decisões importantes nas mãos de políticos locais. A ideia de nação junto a essas desconfianças locais colocou em bases sólidas no imaginário que a União está autorizada a supervisionar e regular as unidades constituintes. Essa ideia prevaleceu sobre a defesa da autonomia das unidades subnacionais.

Arretche (2012) diz que a descentralização da CF 1988 deixou a porta aberta para a recentralização. Para Abrucio (2010), em suma, o arremedo de federalismo cooperativo serviu mais para reduzir intervenções centralizadoras que retirassem a autonomia dos governos subnacionais do que para aumentar a colaboração intergovernamental com vistas à melhoria e expansão da educação no Brasil. Arretche (2012) afirma que é mais difícil em um cenário democrático o governo federal convencer os demais entes federados de que ele deve concentrar recursos. No Brasil, porém, isso aconteceu:

Os formuladores da Constituição de 1988 combinaram ampla autoridade jurisdicional à União com limitadas oportunidades institucionais de veto aos governos subnacionais [...] Em suma, a CF 88 não produziu instituições políticas que tornariam o governo central fraco em face dos governos subnacionais (ARRETCHE, 2012, p. 69-70).

De acordo com Abrucio (1998), o modelo foi descentralizado em muito pelas eleições dos governadores em 1982. Era o governo Sarney durante a Constituinte

de 88<sup>23</sup>. A dificuldade de criar maiorias que apoiassem o governo federal foi uma das razões da descentralização. Foi uma falsa impressão de que inauguramos um modelo inédito de federalismo. E como o governo FHC era forte, conseguiu coordenar o presidencialismo de coalizão para centralizar de novo. A maior parte tributária vai para a União. Além disso, estados e municípios possuem gastos obrigatórios. Os governadores e municípios estão com as mãos amarradas. Até hoje os governadores, depois dos anos 1990, reclamam. Os estados se tornaram mais dependentes do governo federal, sobretudo os com menor capacidade fiscal (CARVALHO, M., 2016). O governo FHC teve êxito em coordenar uma agenda que organizou o federalismo brasileiro como o temos até hoje, pois conseguiu organizar o que era previsto pela CF 1988 e que precisava ser regularizado pela União (ARRETICHE, 2012). E o Congresso Nacional votou pela recentralização porque, segundo a autora, a fidelidade dos parlamentares é mais alinhada ao governo central do que às unidades subnacionais.

Arretiche (2012) aborda também sobre a diferença entre quem delibera e quem executa. A execução foi descentralizada. E como seria possível ser de outra maneira em um país do tamanho do Brasil? Os estados e municípios são laboratórios de políticas públicas e de experimentação, e é interessante que seja assim<sup>2425</sup>. Na verdade, as unidades estaduais são valorizadas no arranjo federativo por representarem o lugar em que a cidadania e a democracia podem ser exercidas em sua plenitude, e também porque se acredita que, nos estados, surgem com maior frequência os meios necessários para implementar os serviços públicos de forma inovadora, a baixos custos e com maior eficácia (ELAZAR, 1984). Porém, ainda assim, quem decide quase tudo no Brasil é a União. Executar, participar das receitas

---

<sup>23</sup> Arretiche (2012) aponta que o político Sarney assumiu por ser o vice de um presidente eleito, Tancredo Neves, e por uma fatalidade acabou assumindo. Ele, enquanto presidente no momento da elaboração da CF 1988, foi “engolido” pelos governadores e prefeitos, que pressionaram por uma maior descentralização. A partir do governo FHC houve, porém, novo movimento de centralização.

<sup>24</sup> Há inúmeros exemplos para mostrar o quanto nesses 30 anos desde a CF 1988, em nível local, o Brasil se tornou um grande laboratório de inovação e participação cidadã. Alguns exemplos mais conhecidos são o Orçamento Participativo e os Conselhos Municipais (e Estaduais) de Saúde e de Educação.

<sup>25</sup> Faoro (2012) esclarece que herdamos esse modelo hierarquizado e verticalizado de nosso passado histórico. Esperamos que a resposta venha de Brasília porque no Brasil-Colônia e no Brasil-Império havia a figura do político local nomeado pelo rei e dependente politicamente do rei. Ainda segundo Faoro (2012), os delegados e os juizes locais eram nomeados pelo rei. Não era uma ligação com os cidadãos, era uma ligação com o alto, com o poder. E isso deixou marcas históricas.

e dos gastos é pouca autonomia (ARRETCHÉ, 2012), e ela cita exemplos: os ministérios têm autoridade para regulamentar e supervisionar as secretarias das respectivas pastas em estados e municípios. As transferências constitucionais são a principal fonte de renda da esmagadora maioria dos governos locais. Arretche (2012) afirma que, no Brasil, é possível combinar a execução descentralizada de serviços públicos com a centralização da autoridade sobre as regras de sua execução e que a variedade de federalismo do Brasil se aproxima das federações europeias centralizadas.

Segundo Arretche (2012), a União conta com recursos institucionais para coordenar as ações dos governos subnacionais em torno de objetivos nacionais comuns. E em tal contexto de União forte, municípios e estados não têm voz? Possuem sim, mas por meio de seus partidos ou então recorrendo ao STF. Questões relativas ao federalismo têm sido cada vez mais judicializadas<sup>2627</sup> (RICHTER, 2020). Além disso, levar em conta o que querem prefeitos e governadores ajuda a demanda a andar dentro do partido. Por outro lado, com o tema aprovado, fica mais fácil de fazer andar. Os prefeitos e governadores vão receber com melhor vontade, e isso facilita bastante a implementação.

Os formuladores da legislação federal têm pelo menos duas fortes motivações para levar em consideração as preferências de prefeitos e governadores. Primeiramente, esse cálculo tende a facilitar as negociações no interior dos partidos da base do governo na arena parlamentar. Em segundo lugar, tende a aumentar a efetividade da política quando esta se desloca para a fase da implementação.

O pertencimento partidário é o principal fator explicativo do comportamento parlamentar das bancadas estaduais na tramitação de matérias que afetem os interesses das unidades constituintes. Arretche (2012) observa que o

---

<sup>26</sup> Um exemplo recente foi o movimento de prefeitos e governadores recorrerem ao STF durante a pandemia de covid-19 para poderem tomar decisões localmente dada a inércia inicial de coordenação do federalismo do governo federal. O STF, em uma sinalização pouco comum, resolve contra a União. Para maiores informações, ver: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2020-04/stf-estados-e-municipios-podem-fazer-aco-es-contra-covid-19-sem-uniao>. Acesso em: 26 jul. 2021.

<sup>27</sup> No Brasil, não existe um Poder Judiciário nacional; ou ele é federal ou é estadual. Outro tema que talvez tivéssemos dificuldade para explicar para um estrangeiro que vive em um estado unitário. No Brasil, não podemos optar por qual sistema judiciário acessar, isso vai depender de quem tem a competência. Se a União está presente no litígio, o tema é de competência da Justiça federal. Se não há a presença da União no litígio, é da competência da Justiça estadual. Sob determinado ângulo, no Brasil, a Justiça federal é quase um sistema judiciário particular, exclusivo da União.

comportamento tem caráter predominantemente partidário tanto na 1ª quanto na 2ª Casa do Congresso Nacional mesmo quando o que está em jogo no processo decisório legislativo impõe perdas aos governos nacionais.

A União, mesmo com a Constituição de 1988, que muitos interpretaram como de caráter descentralizante, exerce poderosa influência sobre a agenda e as políticas dos governos subnacionais. Além das decisões do Congresso Nacional, que valem para todo o país, esse poder também é exercido no campo da legislação específica de cada área de política pública, bem como dos poderes de gasto e supervisão do governo federal. Arretche (2012) afirma que, se formos observar quem regula e quem executa, conseguimos entender mais o grau real de autonomia das entidades subnacionais. A execução foi descentralizada, mas ainda quem decide é a União. As ideias de Arretche (2012) permitem pensar que executar e participar das receitas e dos gastos das políticas públicas ainda é pouca autonomia. A normatização e supervisão federais assim como o papel redistributivo da União são componentes indispensáveis das dinâmicas políticas locais. As transferências constitucionais são a principal fonte de receita da esmagadora maioria dos governos locais (ARRETCHE, 2012).

O papel dos governos estaduais nos próximos anos dependerá, em boa medida, da redefinição do federalismo cooperativo brasileiro. A cláusula pétrea é o pacto federativo, e não a reorganização das competências. Não é inconstitucional rediscutir. O problema federativo seria a União impor mudanças; rediscutir em si, não.

As arenas de decisões federais, o Executivo e o Congresso, são o foco da vida política nacional, deslocando matérias de estrito interesse local para o centro do sistema político. Um dos exemplos é a possível liberação do bingo no estado do Rio de Janeiro, que possui forte potencial turístico, e parte dos turistas usaria esses serviços recreativos. Por que o Poder Legislativo estadual do Rio de Janeiro não pode tomar essa decisão? Por que todo o país deve ser consultado sobre uma questão que terá impacto local? Outros estados brasileiros com vocações totalmente diferentes precisam mesmo ser consultados sobre esse assunto local?

Não faltam exemplos no Brasil para mostrar como as competências concorrentes no âmbito legislativo podem causar confusão. Há o exemplo já citado do bingo e também muitos outros. No estado do Rio de Janeiro há uma lei na qual os estabelecimentos comerciais devem oferecer água filtrada gratuitamente aos

clientes (RIO DE JANEIRO, 1995)<sup>28</sup>. Um turista estrangeiro ou mesmo brasileiro que esteja passeando por distintas regiões do país pode pedir uma “água da casa”, como chamamos localmente aqui no estado do Rio de Janeiro, não ser atendido e ainda ficar sem entender o que aconteceu. Há outros exemplos, como a autorização ou não para manter animais em circos. É de competência municipal e estadual, o que por si só também pode dar confusão. Alguns estados proibiram, outros não<sup>29</sup>. Por que com o bingo é de uma maneira e com os animais de circo é de outra? Em matéria legislativa, ainda existe muitas situações confusas sobre a competência dos três níveis federativos.

Há potencialidades, como os consórcios intermunicipais, mas também há irracionalidades no federalismo brasileiro. Por irracionalidades, podemos pensar: como levar qualidade de vida a municípios com menos de 50 mil pessoas? Esse é um dos grandes desafios do Brasil, possivelmente o maior. Esses municípios muito pequenos são pobres porque a atividade econômica e, por extensão, a capacidade de arrecadação, são baixas. As transferências obrigatórias do governo federal direcionadas a eles não resolvem a situação. Às vezes nem as transferências voluntárias, não obrigatórias, resolvem<sup>30</sup>. As capitais brasileiras contribuem com 32,4% do PIB nacional, e os 69 municípios com maior atividade econômica contribuem com metade do PIB nacional enquanto possuem cerca de um terço da população do país (IBGE, 2019a). Temos aproximadamente 5.700 municípios, mas a produção e a atividade econômica estão muito concentradas em poucos.

Em nosso federalismo, fruto de nosso contexto histórico, os municípios e os estados precisam da ajuda do governo federal para resolver seus problemas. Como estamos em um país com grandes assimetrias federativas, essa situação é agravada e alguns estados e municípios dependem ainda mais do governo federal do que

---

<sup>28</sup> Lei Estadual n. 2424, de 22 de agosto de 1995 (Rio de Janeiro).

<sup>29</sup> Uma reportagem de 2018 da Revista Galileu, do grupo O GLOBO, traz que, no Brasil, 11 estados proíbem o uso de animais em espetáculos circenses: Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Alagoas, Paraíba, Pernambuco, Mato Grosso do Sul, Espírito Santo e Rio Grande do Sul.

<sup>30</sup> O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) assim como o Fundo de Participação dos Estados (FPE) são obrigatórios e são mecanismos de desenvolvimento regional e de cooperação vertical entre a União com os estados e municípios e são previstos na CF 1988. São recursos obrigatoriamente repassados pela União e são baseados em dois impostos federais: Imposto de Renda (IR) e Imposto de Produção Industrial (IPI). Esses fundos foram pensados como instrumentos para nosso modelo de federalismo cooperativo e visando sobretudo o desenvolvimento regional de áreas menos favorecidas no país. Quanto mais pobre um município ou estado, mais dependente da transferência de recursos federais ele será. Além dos repasses obrigatórios, existem também os repasses discricionários da União para os estados e municípios.

outros. A distribuição de recursos tributários, no ano de 2007, após as transferências constitucionais, indicava o seguinte: 53,41% ficavam com a União, 26,94% com os estados e 19,58% com os municípios (ISMAEL, 2013, p. 204). Se a União tem 53% do bolo tributário nacional, significa que possui muitos recursos a serem distribuídos pelo país, isso resulta em enorme poder político. E governadores e prefeitos se relacionam com a União como barganhadores<sup>31</sup> (MAZZINI, 2021). É possível uma posição de soberania coexistindo quando há uma desigualdade de poder tão grande? Mexer nisso entra em um debate histórico de descentralização da arrecadação sobre a atividade econômica local e de outro modelo fiscal. Uma reforma no atual código tributário, de 1967, já seria uma reforma do pacto federativo. Por ora, é importante dizer que não é possível descentralizar tarefas e execução de políticas públicas para estados e municípios sem passar recursos; há limites para a descentralização. Descentralização tem a ver com dar poder e recursos a estados e municípios. Porém estes, sobretudo os mais pobres, precisam de dinheiro. Bonavides (1980) acha que o modelo de base trina é ingênuo pois acredita que só as regiões, como na Espanha, podem funcionar como mecanismo de controle da centralização do governo federal e garantir a descentralização das unidades subnacionais.

Dentro do Brasil há muita diferença entre os estados com relação ao equilíbrio fiscal e capacidade de investimentos (VERGOLINO, 2014). Dados do Tesouro Nacional (2021) trazem que os estados do Espírito Santo (ES), Mato Grosso (MS) e Rondônia (RO) são os únicos a serem classificados com nota “A” em relação à situação fiscal<sup>32</sup>. Em outras palavras, presume-se que eles possuem dinheiro para realizar investimentos públicos com recursos próprios. Espera-se que esses investimentos puxem investimentos privados. Estados que possuem autonomia

---

<sup>31</sup> Uma reportagem do jornal O DIA de fevereiro de 2021 mostra uma fila gigantesca de prefeitos de diversos lugares do Brasil aguardando sua vez de entrar no prédio da Câmara dos Deputados com a intenção de tentar emendas orçamentárias. A reportagem mostra o acesso ao Legislativo, mas também há essa corrida de prefeitos e governadores ao Executivo, atrás dos ministros e dos ministérios. Maiores informações em: <https://odia.ig.com.br/colunas/coluna-esplanada/2021/02/6093017-caixa-vazio.html>. Acesso em: 27 jul. 2021.

<sup>32</sup> Estados com nota A ou B possuem situação fiscal que permite também que eles realizem empréstimos com a União. Além dos três estados já citados com nota A, 11 possuem a nota B (AC, AL, AM, BA, CE, MS, PA, PB, PE, PI, PR, SP), oito possuem a nota C (DF, GO, MA, RN, RR, SC, SE, TO), três possuem a nota D (MG, RJ e RS) e um está em situação de suspensão de nota (AP). Disponível em: <http://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/capag-estados>. Acesso em: 20 jun. 2021.

fiscal alta também recebem verbas do governo federal, assim como os outros, mas, na prática, não dependem tanto do governo federal para realizar suas atividades.

A questão fiscal não deveria ser pensada somente por economistas, e sim deveria estar na agenda dos formuladores de políticas públicas, porque sem dinheiro não tem política pública. No Brasil, em geral, quando pensamos nas políticas públicas, focamos já a etapa da execução. Cobramos localmente os governos pela oferta desses serviços, mas não temos como hábito pensar em quanto de dinheiro o município e o estado em que vivemos dispõem. Damos pouca atenção a como o Legislativo local organiza a disposição de verbas. Além disso, para a execução das políticas públicas, sobretudo as de maior grau de especialização, é necessário que haja pessoal especializado localmente, senão a política pública não acontece. Na prática, o governo federal tem que torcer muito para os governos estaduais e os governos municipais terem pessoas responsáveis que saibam fazer um planejamento que seja, senão o governo federal terá que ajudar.

Souza (2006) e Arretche (2012) analisam o federalismo brasileiro e, ao fazerem isso, estão entre as principais teóricas brasileiras a pensar na chave de reflexão da organização federativa do Estado e suas consequências para a oferta de políticas públicas. É consenso entre as autoras que a União tem o papel de jurisdição sobre políticas públicas em vários campos, entre eles o da educação, e que cabe aos estados e municípios a implementação dessas políticas.

A cooperação entre estados brasileiros também se dá muito pouco. Há os bons exemplos dos consórcios intergovernamentais em algumas áreas, sobretudo no tema urbano. Mas ainda é difícil que os governadores pensem em soluções em conjunto. É algo que poderia acontecer mais e que faz bastante sentido inclusive, mas que acontece pouco. Em geral, os encontros só se dão entre os estados e o governo federal e por iniciativas estaduais por um motivo simples: quando o governo federal está presente, há a possibilidade de pedir dinheiro. Esse é um dos motivos, mas não o único, de estados não se sentarem na mesa sem o governo federal para discutir entre soluções para problemas comuns. O estado do Rio de Janeiro possui um grave e conhecido problema de segurança pública. Os estados vizinhos poderiam pensar em estratégias juntos, mas isso não acontece. É importante dizer também que o federalismo cooperativo nunca foi discutido do ponto de vista da Constituição Federal. Ele nunca foi regulado. É uma tarefa que ficou por fazer.

### 2.3.2 Brasil, país de grandes e históricas desigualdades regionais

Não pode ficar de fora deste capítulo dizer que as desigualdades regionais no país são muito grandes. Há diversos autores que falam sobre o tema, mas vamos usar aqui dois de que gostamos mais, Furtado (2007, 2009) e Castro (2012). Furtado tinha a industrialização como fetiche e, fazendo uma análise preciosa sobre o federalismo brasileiro, fez uma proposta renovadora ao propor o federalismo regionalizado com a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). A ideia de região era uma novidade ao federalismo<sup>33</sup>. Um novo pacto federativo regionalizado, ao mesmo tempo que não enfraqueceria o Estado central. Oliveira, F. (1997) compreendia Furtado como um intelectual militante. Para Furtado (2009), o desenvolvimento do país poderia transformar o crescimento econômico em bem-estar social e em maior acúmulo cultural, uma perspectiva que compartilhamos neste trabalho.

Furtado diz que a indústria brasileira pode conviver sim com trabalhadores do campo que vivem em uma economia de subsistência. Essa crítica de Furtado acontece em um momento do país em que quase não havia adversários contra a industrialização, quando esse projeto era praticamente um consenso nacional<sup>34</sup>. Ele inova ao dizer que o subdesenvolvimento não é um estágio do desenvolvimento; desenvolvimento e subdesenvolvimento podem conviver indefinidamente. Castro (2012), em sua conhecida crítica do “Pão ou Aço?” vai na mesma direção. A industrialização pode conviver com uma situação pré-capitalista como a economia de subsistência. E todo esse cenário pode ser agravado por diferenças entre regiões. Uma criança que nasce em uma família de classe média em São Paulo muito provavelmente possuirá mais oportunidades na vida que uma criança que nasce em uma família pobre em uma região historicamente atingida pela seca no Nordeste. No Brasil, nos acostumamos a um padrão de desigualdade que provavelmente chocaria países desenvolvidos (SCALON, 2004).

---

<sup>33</sup> Celso Furtado (2009) foi um intelectual da CEPAL, e entre suas contribuições ao desenvolvimento nacional está que não devemos pensar em nossos problemas somente a partir de ideias importadas, o que permite interpretar que é preciso inovar para avançar. Neste aspecto, faz muito sentido sua contribuição ao federalismo brasileiro.

<sup>34</sup> Francisco de Oliveira (1997) diz que Eugenio Gudan, um dos maiores nomes do liberalismo brasileiro, era uma das vozes contrárias.

Furtado (2009) não pensava no Nordeste separadamente, pensava no Nordeste dentro de um projeto nacional de desenvolvimento. Ele defendia que era preciso imaginar que a federação seja um jogo em que todos ganhem; uns podem ganhar mais que outros, mas todos devem ganhar. E a industrialização era a maneira de construir um mercado de trabalho, uma indústria nacional, construir um país que ia redefinir seu lugar na divisão internacional do trabalho. Suas ideias iam muito além do combate à pobreza do Nordeste. O golpe de 1964 acabou com esse projeto de reformular o pacto federativo, pelo menos naquele momento.

Josué qualifica nosso desenvolvimento de “progresso de fachada” e afirma que por trás da estrutura com aparência de progresso permaneceram o latifúndio improdutivo, o sistema da grande plantação escravocrata, o atraso, a ignorância, o pauperismo e a fome. Escancara que os projetos de desenvolvimento do país não pensaram na melhora das condições alimentares da população e abandonou a maior parte da população à fome. Além disso, denuncia que a filosofia do desenvolvimento brasileiro nos últimos anos foi concebida dentro da ideia de desenvolver mais o já desenvolvido, e não de integrar no sistema econômico nacional as duas áreas marginais, o Nordeste e a Amazônia.

O dilema do pão ou do aço se apresenta da seguinte forma: o governo deve investir suas escassas possibilidades na obtenção de bens de consumo ou concentrá-las na industrialização intensiva, sacrificando durante um tempo as aspirações da melhoria social da coletividade. Ele explica que a solução do dilema está no não atendimento exclusivo ao pão ou ao aço, mas simultaneamente aos dois, em proporções observando as circunstâncias sociais e as disponibilidades econômicas existentes. Ele acredita que o povo brasileiro entendeu o desafio e está disposto a dar sua cota de sacrifício, entretanto ele não está convencido de que o sacrifício será equitativamente distribuído. Nesse ponto, ele abre um diálogo direto com Celso Furtado sobre apropriação da renda nacional de maneira desigual por diferentes camadas da população.

O Brasil está organizado em cinco grandes regiões: Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Dentro dessas regiões estão os estados e municípios bem como o Distrito Federal no Centro-Oeste. As regiões não possuem soberania ou poderes territoriais, são uma ferramenta de organizar e de pensar um país de dimensões tão grandes como o Brasil. Por exemplo, as regiões Norte e Nordeste são reconhecidamente mais pobres do que as outras três. Combater a desigualdade é um

objetivo constitucional. Geralmente há um Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) ou organismo similar que tem como um dos objetivos pensar em ações e repassar verbas para reduzir as desigualdades, mas para ter maior efetividade precisaria ser uma redistribuição de dinheiro do governo federal para estados nas regiões menos desenvolvidas em maiores volumes. Como não resolvemos as assimetrias regionais, o resultado é que convivemos com grandes desigualdades entre os diferentes cantos do país.

Para Souza, P. (2018), a desigualdade territorial no Brasil se dá em todo momento, da maior à menor escala. Há diferenças entre as regiões, dentro das regiões, dentro do estado e também dentro da mesma cidade. O autor afirma que é difícil falar em redução de desigualdades em um cenário desses. E não há sinal de que isso se resolverá. Dados de 2019 trazem que a renda per capita do Nordeste é metade da renda do Sudeste (IBGE, 2019b). Com esse cenário, com uma região com metade da renda per capita do país e com maior dificuldade de receber capital privado de investimento, como falar em aumentar a descentralização em um sentido que estados e municípios executem suas políticas públicas com sua própria arrecadação? É possível? Seria justo? Em outras palavras, uma descentralização em um país como o Brasil ia dificultar a expansão de direitos políticos, civis e sociais. Arretche (2012) afirma que há pouco espaço fiscal para os estados se autogovernarem, e vai depender muito da situação de cada estado. Entre os estados do Nordeste, há muito pouco espaço para que eles se autogovernem. A autonomia política das unidades constituintes e o fato de administrarem receitas próprias lhes permitem margens de discordância em relação à União e à capacidade de iniciativa. No Brasil, uma agenda para o futuro passa pelo combate às desigualdades regionais. Outros recortes de desigualdades, como renda, gênero, raça, merecidamente possuem espaço no debate público, porém é preciso colocar também as desigualdades regionais na agenda.

Para Furtado, o desafio era integrar o Nordeste ao processo de industrialização nacional. Oliveira, F. (2008) dizia que até o início do século 20 o Brasil era um grande arquipélago constituído por diversas ilhas regionais; não havia integração. Furtado deu grande contribuição para a emergência do federalismo cooperativo do Brasil nas décadas de 1940 e 1950. Havia uma compreensão dele de que o processo de industrialização e modernização da economia não integrava todo o país pois não integrava a economia nordestina. Ele defende o federalismo

cooperativo no qual há o papel da União de cooperar com estados e municípios menos desenvolvidos. Assumir que a União deve ter um papel maior sem que isso seja problemático mostra as grandes diferenças entre o federalismo brasileiro e o estadunidense. E cabe interpretar também que o federalismo brasileiro tem características próprias e não segue à risca o federalismo americano. Atualmente, o debate passa por integrar o Nordeste à sociedade de conhecimento, capaz de criar bons empregos dentro de uma sociedade de serviços (BUARQUE, 2013).

Ismael (2005) mobiliza o aporte teórico do federalismo para estudar um caso particular no Brasil da presença simultânea de cooperação e competição horizontal entre estados do Nordeste em um contexto de desenvolvimento regional, a partir dos anos 1990. O estudo também busca observar como reagiram os estados do Nordeste diante da tendência descentralizadora no período. O autor destaca o papel importante dos governadores na estrutura federativa. Os governadores, nesse desenho, são agentes econômicos agindo junto ao mercado e também como produtores de políticas públicas. No estudo em caso, o autor observou que há força do Nordeste como integração regional apenas no Congresso<sup>35</sup>. Já entre os governadores, quase não havia integração. Havia muitas divergências sobre o modelo de desenvolvimento baseado nas instituições federais de âmbito regional como a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). No Brasil, a cooperação regional horizontal depende da ação do governo federal, não se dá por conta própria (ISMAEL, 2005).

Buarque (2013) conta que sonhava com um Nordeste industrializado e por isso escolheu o curso de engenharia mecânica. Em certo momento, compreendeu que o Nordeste não estava bem dentro do Brasil na divisão econômica. A região estava responsável pela montagem, não pelo desenho da alta tecnologia. Ele parte então para cursar economia.

Arretche (2012), assim como Furtado, também acredita que as grandes desigualdades regionais brasileiras foram e são um dos grandes motivadores para a adoção do federalismo. A autora sustenta que, ao longo do século 20, a federação brasileira tornou-se altamente integrada, ainda que cada nível de governo seja

---

<sup>35</sup> Arretche (2012) afirma que a região Nordeste, com o grande número de deputados federais e senadores que possui, poderia tentar trazer vantagens para a região. Porém, como observado pela autora, o comportamento dos parlamentares nas duas Câmaras bicamerais é de acordo com padrões nacionais e partidários.

dotado de autoridade política própria. O processo de construção do estado nacional operou no sentido da centralização da autoridade política. É verdade que divisões étnicas ou religiosas não têm significado político relevante, entretanto a clivagem entre unidades constituintes pobres e ricas está na origem da escolha por um desenho de Estado que permita “manter a União” e evitar riscos disruptivos associados à fórmula majoritária. Garantir o equilíbrio da representação das e nas jurisdições ricas e pobres foi historicamente um componente central do desenho das instituições políticas brasileiras.

## 2.4 Federalismo brasileiro e políticas públicas de educação

Araújo, Rodrigues e Cassini (2018) propõem uma excelente reflexão: há uma questão federativa no Brasil? Eles dizem que o tema é tão complexo que permite múltiplos enfoques e que devemos responder a essa questão no plural. Não há somente uma questão federativa; existem várias.

Dentro da sugestiva pergunta anterior, Cassini e Nascimento (2018, p. 43), explorando as complexidades do federalismo brasileiro, no qual distintos corpos administrativos devem cooperar e colaborar para a oferta de serviços públicos em comum, se perguntam “Mas como executar a competência comum se a Constituição estabelece que a execução de serviços públicos de cada ente federado seja feita de forma separada?”.

Araújo (2013) alerta que o debate e a produção acadêmica sobre a municipalização naturalizam a questão federativa, o que é um erro. É importante dizer que a discussão da oferta educacional acompanha o debate político sobre centralização e descentralização. A federação é uma construção histórica. Dito isso, não se pode qualificar como evidente que federalismo no Brasil, bem como em outras federações, é sinônimo de maior descentralização e melhor democracia. Ou, na esteira desse debate, que federalismo é sinônimo de melhor democracia e, logo, melhora na educação. Araújo (2013, p. 28) tem a preocupação em compreender “a organização federativa do Estado brasileiro e sua relação com a trajetória do município e com o direito à educação”. Afirma que é necessário entender os arranjos federativos porque o Estado e suas instituições que materializam o direito à educação. Dito de outra maneira, a organização política e administrativa do

Estado brasileiro tem relação direta com a garantia do direito à educação, com as responsabilidades estatais na tarefa de educar a população:

Se é o Estado o responsável por assegurar à população o conjunto dos direitos sociais e, especificamente, o direito à educação, sua forma de organização político-administrativa, a forma como distribui territorialmente o poder, a forma como estabelece relações com as unidades subnacionais e a forma como distribui poderes e recursos financeiros para essas unidades têm implicações diretas na implantação e implementação das políticas de ampliação do acesso e da permanência na escola, que constituem o direito à educação. (ARAÚJO, 2013, p. 36).

Araújo (2013) defende que associar a ideia de equidade à oferta da educação nacional foi algo bem ousado e, em seguida, cita três aspectos que constituem o direito à educação. Importante exemplificá-los:

O direito à educação pode ser definido pela gratuidade da oferta da etapa elementar de escolarização, que varia segundo os contextos específicos de cada país, e pela obrigatoriedade, tanto do poder público em oferecer escolas com nível de qualidade equivalente para todos quanto dos indivíduos em frequentá-las. Nesse sentido, é imprescindível a existência do Estado e de instituições que materializem esse direito. (ARAÚJO, 2013, p. 28).

Araújo (2010a) afirma que, na área da Educação, tivemos emendas constitucionais que tentaram resolver os problemas de assimetria entre os municípios e regulamentar o regime de colaboração. Houve também ações de coordenação da União traduzidas erroneamente como colaboração, por exemplo, os testes em larga escala, as definições curriculares e o Plano de Ações Articuladas. A autora condensa essa reflexão afirmando que a União com ações de coordenação não substitui a estruturação de uma colaboração entre os entes federativos, o que poderia vir caso houvesse um sistema nacional de educação. Que determinadas políticas públicas sejam realizadas por mais de uma esfera ao mesmo tempo ou então por nenhuma, sinaliza um problema de falta de uma política nacional de coordenação (NASCIMENTO; ALVES; FERRARI, 2018). Conforme Araújo (2010a), as bases para resolver a questão da equalização da oferta da educação passam por uma reforma tributária, que elimine as brutais desigualdades regionais, e pela regulamentação do regime de colaboração.

A configuração de um regime federativo de cooperação, no geral e em termos de educação, não se deu porque mesmo às vésperas da CF de 1988 completar 30 anos, não se tornou efetivo o princípio da cooperação federativa, dada a falta de

regulamentação do regime de colaboração, previsto no parágrafo único do art. 23 e no caput do art. 211 da CF. de 1988. (FERREIRA; NASCIMENTO, 2018).

Houve omissão parlamentar ao não regulamentar o regime de colaboração. Isso prejudica a escolha por um federalismo cooperativo, baseado no princípio da colaboração recíproca. Por conta dessa omissão, se torna possível a interpretação de que o regime de colaboração, para acontecer, seja uma associação voluntária entre os entes federados, algo reduzido ao que poderia (e deveria) ser. Ferreira e Nascimento (2018) afirmam que existem interesses por trás dessa omissão parlamentar: entes federados com temor de perder autonomia; setor privado temeroso em um cenário de monopólio estatal e da ausência da liberdade de ensino; e, por último, a própria União receosa de uma responsabilidade financeira maior com a educação básica.

Cassini e Nascimento (2018) explicam que políticas federais de educação propostas para os entes locais e justificadas equivocadamente como consolidação do regime de colaboração são, na verdade, políticas de indução federal. As autoras afirmam que há estratégias de compensação da falta de um regime de colaboração que são consolidadas nas políticas de indução federativa. Araújo (2010) afirma que os consórcios são ferramentas que objetivam desenvolver formas de colaboração ou “minipactos” que, na educação, surgem como forma de suprir a falta do regime de colaboração. Segundo Cassini e Nascimento (2018), no jogo das relações intergovernamentais, em que as formas de colaboração não podem ser compelidas pela União, a indução federal pela via do sistema de recompensas e perdas se torna uma saída para instituir políticas federais e interventivas nos governos locais. Ações federais são corretivas de iniquidades, mas poderiam ser muito mais. Poderiam de fato ajudar para que a oferta de serviços não fosse feita de maneira tão individualizada como no caso do ensino fundamental. Segundo as autoras, para que as ações da União deixem de ter sentido corretivo, é necessário regularizar o regime de cooperação.

Garcia e Santos (2018) trazem contribuições sobre o tema do federalismo quando aplicado às políticas educacionais. Segundo as autoras, no início do Brasil republicano, se descentralizou a educação, porém não se garantiu sua efetividade. Não houve uma preocupação de efetividade e muito menos de equidade, que se tornaria um princípio com a Constituição Federal (CF) de 1988. O estado de São Paulo começou a escolarização e foi seguido por outros estados.

Descentralizar não pode virar sinônimo de “largar pra lá”, de “se livrar” do problema da educação jogando para os estados que “se virem”. Só viemos a ter um Ministério da Educação, criado como Ministério da Educação e da Saúde Pública, em 1930. A Constituição Federal de 1946 trouxe a divisão e o repasse das verbas de maneira igual entre os municípios, e também a ideia de um federalismo cooperativo, como novidades em relação às constituições anteriores de 1891 e de 1934. Essa ideia é recuperada em 1988, com a inclusão do princípio da equidade na CF 1988 e com a ideia de que a União deve atuar para diminuir desigualdades. Nossa mais recente Constituinte, elaborada em período de redemocratização, trouxe como principais bandeiras a revisão do centralismo, a reformulação do federalismo e a garantia de direitos. Essas bandeiras tiveram impacto no campo educacional.

Carvalho (2020, p. 88) esclarece que, no Brasil, a vinculação de recursos tributários para a educação vem desde a Constituição de 1934 e que o princípio básico dessa vinculação é de que, para garantir direitos aos cidadãos, é necessário também atribuir deveres ao Estado. Nos anos 1990, é lançada a atual legislação geral da educação no Brasil, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Segundo Rezende (2010), antes da CF 1988 foi aprovada a Lei n. 7.348/1985 (BRASIL, 1985), conhecida como Lei Calmon, que vinculou 13% das receitas do governo federal e 25% da receita de estados e municípios. A CF 1988 viria a aumentar a participação do governo federal em 18%. Melhorou, porém, conforme o capítulo 4 desta tese vai argumentar mais detalhadamente, ainda é insuficiente. Para o governo federal, uma situação cômoda. Ao mesmo tempo em que obrigava as demais unidades federativas a um vínculo financeiro maior, fazia propaganda de si mesmo como um governo preocupado em garantir a educação básica. Essa vinculação financeira à educação vinha de forte pressão dos movimentos sociais e de segmentos da população. Segundo a LDB, os investimentos em educação por parte de quaisquer dos entes federativos podem variar para cima, desde que se garanta o mínimo. Nesse mesmo período, o regime de previdência social foi estendido a toda a população, independentemente de sua relação de trabalho.

Pensar em educação de qualidade e no direito à educação nos leva a pensar também nestes três pontos: (1) consolidação da democracia; (2) fortalecimento do estado de direito; (3) e a construção de patamares mais elevados de justiça social. Segundo Defourny (2010, p. 8):

Discutir aspectos da governança educacional no Brasil não é tarefa simples. O regime federativo brasileiro tem uma arquitetura complexa na qual a União, os estados e municípios têm papéis destacados na oferta educacional. Nesse contexto, algumas questões ganham destaque: em que medida é possível garantir padrões de unidade e qualidade na oferta educativa em nível nacional, levando-se em conta as diversidades regionais e locais? Quais são as estratégias de coordenação intergovernamental viáveis considerando os marcos legais existentes? É possível articular autonomia e interdependência na gestão dos sistemas educativos? Regulamentar um regime de colaboração entre os entes federativos é tarefa política viável? Quais são os ordenamentos institucionais necessários para que a oferta política educacional no país não seja tão desigual?

No que tange à produção de políticas públicas, a descentralização traz a arena necessária para a inovação das políticas públicas e para a participação da população. Uma das preocupações da abordagem federalista dentro da Ciência Política<sup>36</sup> é a melhoria do bem-estar da população brasileira, o que recai na análise sobre o Estado e na análise sobre a produção de políticas públicas em diferentes campos (ISMAEL, 2005). Dado o desenho constitucional federativo brasileiro proposto pela Constituição Federal de 1988, é necessário investigar a dimensão estadual no que tange à educação, pois é fundamental que os estados cumpram sua função.

Para o debate do arranjo do federalismo para o Brasil, é importante citar o trabalho de Souza (2006, p. 196-197), que afirma que as competências concorrentes são as principais geradoras das relações intergovernamentais<sup>3738</sup>.

Já o art. 25 da CF 1988 estabelece que os governos subnacionais possuem apenas competências residuais. Ou seja, que ficaram de fora da União ou dos municípios. Ou então em comum com os municípios<sup>39</sup>. Não possuem competências

<sup>36</sup> Ismael (2005) esclarece que a maior parte dos estudos dentro da Ciência Política tratam da relação entre a União e os estados, caso desta pesquisa. Uma pequena parte estuda as relações dos estados entre si.

<sup>37</sup> A vasta lista de competências concorrentes, descritas no artigo 24 da CF 1988, indicaria que o federalismo brasileiro teria um caráter mais cooperativo do que dual ou competitivo. A autora divide a lista de competências concorrentes em 13 áreas: (1) saúde e assistência pública; (2) assistência aos portadores de deficiência; (3) preservação do patrimônio histórico, artístico, cultural, paisagens naturais notáveis e sítios arqueológicos; (4) proteção do meio ambiente e dos recursos naturais; (5) cultura, educação e ciência; (6) preservação das florestas, da fauna e da flora; (7) agropecuária e abastecimento alimentar; (8) habitação e saneamento; (9) combate à pobreza e aos fatores de marginalização social; (10) exploração das atividades hídricas e minerais; (11) segurança do trânsito; (12) políticas para pequenas empresas; (13) turismo e lazer.

<sup>38</sup> O federalismo cooperativo não avançou da mesma maneira em todas as áreas de competências concorrentes. Maiores avanços aconteceram nas áreas de saúde e de assistência social, materializados no Sistema Único de Saúde (SUS) e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

<sup>39</sup> Municípios legislam sobre temas locais, como: tributos locais; organização da cidade; uso do solo urbano; saneamento; moradia; proteção ao patrimônio histórico local, entre outros.

exclusivas. Ou seja, no federalismo brasileiro, não há nenhuma decisão de exclusividade dos estados. A maior parte dos assuntos são decididos no Congresso Nacional e valem para todo o território. O governo federal pode iniciar legislação em praticamente qualquer área de políticas públicas ao mesmo tempo que os governos subnacionais não possuem exclusividade em nenhuma área. Dito de outra forma, a União está dotada de grande capacidade de iniciativa e pode-se afirmar que no Brasil o governo federal conta com autoridade regulatória para influir decisivamente na agenda política dos governos subnacionais.

Falar em poder local é ter o desafio de pensar em como esse poder local vai funcionar. O poder local diz respeito a trazer o processo decisório para mais perto da população, e isso escoa em uma cultura política. Benevides (2016) apresenta que o conceito de cidadania ativa materializa a democracia mediante canais que permitem a elaboração e controle das políticas públicas em nível local. Nos EUA, os americanos são muito auto-organizados localmente. No Brasil, nossa cultura cívica não é essa, além de haver diferenças internas não desprezíveis em nosso país (CARVALHO, J.M., 2016). Uma política pública federal pode dar certo em uma cidade e não dar em outra. Brasil e EUA possuem semelhanças como uma câmara bicameral, um Supremo Tribunal e a adoção do presidencialismo. Outras semelhanças de caráter mais histórico entre os dois países é o fato de serem duas sociedades que não passaram pelo feudalismo e que foram ambas colonizadas por europeus, ainda que fossem modelos de colonização distintos e de parte de países europeus distintos. Essas semelhanças, no entanto, não justificam serem modelos próximos de federalismo. Aliás, no Brasil, a federação foi criada por decreto em 1889, momento anterior à CF 1891, o que nos diferencia bastante dos EUA. Carvalho, J. M. (2016), ao explorar essas diferenças, busca compreender por que nosso federalismo é mais centralizado que o dos EUA e a inviabilidade de implementar uma versão mais estadunidense por aqui dadas nossas características históricas<sup>40</sup>.

Na esfera da educação, para pensar em um exemplo, a União deve se preocupar em coordenar, ou seja, em estabelecer princípios gerais, em financiar, estabelecendo com isso a cooperação entre União, estados e municípios, e em avaliar. Como já dito antes, Souza (2006) nos esclarece que há competências

---

<sup>40</sup> Souza (2006) diz que o federalismo dos EUA é mais uma exceção do que a regra, o que é algo importante para quem se interessa pelas variações de federalismo.

próprias de cada esfera administrativa e há também competências concorrentes. A educação é uma competência concorrente de União, estados e municípios. Ou seja, é fundamental que o pacto federativo funcione para que a população possa ter garantido o direito à educação, direito garantido desde a educação infantil até o ensino médio com a EC 59/2009 (BRASIL, 2009b). Em outras palavras, é fundamental que municípios e estados cumpram seu papel. E, além disso, é importante frisar que são necessárias ações colaborativas e metas compartilhadas entre União, estados e municípios.

Segundo Castro (2010), quanto aos estados, a Constituição Federal de 1988 estabelece que eles devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio. Já a LDB é mais específica e lhes atribui a prioridade de oferecer o ensino médio e colaborar com os municípios para assegurar o ensino fundamental. A LDB ratifica tais responsabilidades e os proíbe de atuar em outros níveis de ensino sem antes ter atendido plenamente às necessidades de sua área de competência.

União, estados e municípios possuem competências legislativas, isto é, competem sobre aspectos normativos da educação local. Como um exemplo atual, vemos iniciativas de implementação de projeto de lei Escola sem Partido — ou derivados da ideia — sendo votados em municípios e estados país afora, e também há tentativas em nível de Congresso Nacional (PENNA, 2017). Quer dizer, as três esferas possuem essa competência. Por isso, aconteceram tentativas simultâneas. Porém, caso a União se pronuncie, e a decisão envolver as demais esferas, a questão está encerrada. Municípios e estados legislam se houver vácuo deixado pela União em matéria educacional.

Dito isso, é importante ressaltar que os estados devem estar imunes à interferência do governo federal e, mesmo quando compartilham responsabilidades com o governo federal, não devem perder seu papel de produtores de políticas públicas assim como sua autonomia para tomar decisões (ELAZAR, 1994). Esse ponto é muito importante em questões relativas ao ensino médio, mesmo em momento prévio à aprovação de uma lei federal com essa determinação. O nível federal pode assumir responsabilidades, porém sem esvaziar os poderes das unidades estaduais. Não faz muito sentido que Brasília dê a solução educacional nos estados, a não ser que a burocracia local seja muito deficitária. Mais interessante é ir observando a oferta local de políticas públicas, que pode contar com maior ou menor participação da população local. Porque, caso contrário, seria quase uma

“intervenção federal” nos mais diferentes campos.

Elazar (1994) afirma que o modelo federalista é marcado por algumas ambiguidades recorrentes, quais sejam: centralização *versus* descentralização; forças centrípetas *versus* forças centrífugas; e cooperação *versus* competição. Araújo (2010b, p. 755) traz que há consenso entre estudiosos do federalismo de que nenhuma federação é igual à outra. A autora usa o conceito de federalismo tridimensional (ARAÚJO, 2005). O consenso desse arranjo político-institucional está na permanente tensão entre (a) simetria e assimetria; (b) unidade e diversidade; e (c) união e autonomia.

Segundo Luce e Sari (2010, p. 263-264), os cinco principais fatores que dificultam as relações intergovernamentais no setor educacional são: (1) falta de definição e concretização de metas comuns; (2) hierarquização nas relações intergovernamentais; (3) insuficiência de recursos financeiros; (4) interesses político-partidários, corporativos e individuais; e (5) falta de preparo de gestores e profissionais da educação.

Municípios e estados, para oferta de suas respectivas etapas de educação obrigatória, contam com complementação de verbas da União por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). No Brasil, o conceito de educação básica compreende três etapas: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. O governo federal é importante para garantir uma política universalizada em um país de grandes desigualdades regionais, ao exemplo do financiamento do Programa Bolsa Família (PBF), que é nacional, universalizado e também tem uma importante função equalizadora na área de assistência social<sup>41</sup>. Colocar a educação infantil e o ensino fundamental na mão dos municípios é bastante significativo em nível de autonomia. Normalizamos isso, mas temos que chamar a atenção. Se a política de universalizar a educação fundamental obrigatória ficasse apenas na mão dos municípios, dificilmente teríamos um cenário universalizado tal qual temos hoje.

O governo federal, na área de educação, é responsável por complementar com verbas federais o financiamento de estados e municípios (mediante o Fundeb) e de

---

<sup>41</sup> O Programa Bolsa-Família, programa fundamental na área de assistência social na redução da pobreza, quando olhado sob ótica federalista, pode ser problematizado. Em princípio, o programa era gerido pelo governo federal em diálogo direto com os municípios. Nosso federalismo cooperativo prevê União, estados e municípios trabalhando juntos. Nenhuma destas esferas deve ser posta de lado para que a oferta de programas sociais funcione.

decisões do Ministério da Educação<sup>42</sup>, pela compra e distribuição de livros didáticos (por meio do Programa Nacional de Livros Didáticos — PNLD), pelo sistema de avaliação (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica — IDEB, Exame Nacional do Ensino Médio — ENEM) e pela regulamentação (Base Nacional Comum Curricular — BNCC, e a última reforma do Ensino Médio — Lei n. 13.415/2017). Há também diversos outros programas, como Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional de Biblioteca Escolar (PNBE), Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), Proinfância, Plano de Ações Articuladas (PAR), entre outros. Além disso, temos leis aprovadas no Congresso Nacional que regulam o ensino médio, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), e temos o Conselho Nacional de Educação (CNE) no âmbito do governo federal. Portanto, embora os governos estaduais, especialmente as secretarias estaduais de educação, sejam responsáveis pela oferta do ensino médio, o governo federal tem papel relevante, indicando que a perspectiva federativa contribui para o aprofundamento da discussão.

O federalismo brasileiro é um regime de colaboração, em que o pacto federativo entre os diferentes entes deve funcionar e no qual são previstas responsabilidades compartilhadas. Dessa forma, os entes devem oferecer os serviços públicos que a população necessita de forma compartilhada e coordenada, perseguindo um desenvolvimento mais equilibrado, que permita a eliminação progressiva das desigualdades sociais e regionais. Isso se efetiva na educação, por exemplo, com ações como o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), que realiza a distribuição de livros didáticos para alunos da educação básica das escolas públicas do país. Trata-se de um programa implementado para atender às prerrogativas do art. 208 da Constituição, que estabelece como o dever do Estado para a educação deve ser efetivado, incluindo o atendimento ao educando por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. Diante da dimensão territorial do Brasil e do desequilíbrio nas condições de oferta da educação pelos estados e municípios, o programa assegura o direito de acesso ao livro didático para todos os alunos matriculados nas escolas públicas. Em resumo, o PNLD, financiado pelo governo federal numa ação de

---

<sup>42</sup> No Brasil, os cargos de ministros são tão importantes porque é o governo federal que detém a maior parcela da arrecadação e, logo, quem tem mais dinheiro.

cooperação com os estados, tem a ver com a democratização. Em um país grande como o Brasil, é uma política cara. E é uma demanda da sociedade ter livros didáticos de qualidade.

Segundo Cury (2010), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, ao buscar traduzir esse regime de colaboração a fim de efetivar os grandes princípios e normas gerais da educação, atribui aos entes federativos políticas importantes. Contudo, sem um consórcio articulado e compromissado, sem um regime fiscal e financeiro que atenda de fato ao pacto federativo, o alcance das políticas torna-se minimizado.

Outro exemplo do papel federal na educação brasileira é a recém-aprovada Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Freitas, L. (2021) esclarece que a BNCC estadunidense é opcional aos estados por lá, enquanto aqui a BNCC possui caráter mandatório, é obrigatória. Importante dizer que, no Brasil, apesar do caráter mandatório da BNCC, houve grande participação e mobilização do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) na elaboração do documento (ALENCAR; MENDES, 2018). Freitas, L. (2021) afirma que nos EUA, com os incentivos fiscais, quase todos os estados decidiram aderir a ela. Pegando outro exemplo, na área da saúde, os EUA não possuem um Sistema Único de Saúde (SUS) universal como o Brasil e outros países que possuem modelos similares. Em 2010, foi aprovada durante a gestão do presidente Barack Obama (Partido Democrata) a Lei de Saúde Acessível, popularmente conhecida como *Obamacare*. Em resumo, o programa tem a intenção de ampliar o acesso a serviços de saúde sobretudo a pessoas em situação de pobreza. Alguns estados governados pelo Partido Republicano desde então vêm acessando à Suprema Corte dos EUA alegando, entre outras coisas, que um programa nacional desse tamanho é uma intervenção do governo federal nos territórios (G1, 2021)<sup>43</sup>.

A BNCC ser mandatória no Brasil é um bom exemplo para demonstrar que a discussão da descentralização no Brasil após a CF 1988 está parada. Nas palavras de Morduchowicz e Arango (2010, p. 139), “o movimento de centralização observa-se, sobretudo, na imposição de padrões nacionais e no reconhecimento de certificados de estudos nos países dominados por um estado federal forte”. Esse

---

<sup>43</sup> Para maiores informações, acessar: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/06/17/suprema-corte-dos-eua-rejeita-o-pedido-de-republicanos-que-tentavam-invalidar-o-programa-obamacare.ghtml>. Acesso em: 24 jul. 2021.

debate, do campo educacional, no qual os estados não precisariam aderir obrigatoriamente à uma base pensada pelo governo federal, está a reboque da questão da descentralização ser seriamente posta em pauta.

Outro exemplo é o Programa Mais Educação (PME), criado em 2007 para combater a pobreza e a vulnerabilidade social mediante a educação integral. O PME foi uma ação pensada dentro do Plano de Ações Articuladas (PAR) e está de acordo com o Plano Nacional de Educação (PNE) da época. O programa privilegia a escolha dos municípios do país em pior situação segundo o IDEB e funciona por meio de repasses federais. Ao fazer isso, aponta para a equalização, ao mesmo tempo que aposta no sucesso do federalismo cooperativo e das relações intergovernamentais.

No Brasil, é importante falar também do papel do Conselho Nacional de Educação (CNE), órgão consultivo vinculado ao Ministério da Educação, em um país onde a dinâmica da complexidade federativa em educação precisa ser resolvida para garantir a oferta de políticas públicas. Para citar um exemplo ligado à sociologia no ensino médio, em 2006, o CNE foi consultado sobre a inclusão obrigatória da sociologia e da filosofia nos currículos de ensino médio no país. Naquele momento, anterior à Lei n 11.684/2008 (BRASIL, 2008a), que garantiu a presença obrigatória das disciplinas, quase todos os estados já contavam com as duas disciplinas (AZEVEDO, 2014a). Essa inclusão, no entanto, contou com resistências, sobretudo em São Paulo, gerando a consulta ao CNE. O órgão se expressou por meio da Resolução CNE/CEB n. 38/2006 (BRASIL, 2006b) e depois por meio da Resolução CNE/CEB n. 4/2006 (BRASIL, 2006a), resolvendo que havia base legal para a presença das disciplinas e recomendando a inclusão. Como dito, o órgão possui caráter consultivo. Seu parecer não obrigou o estado de São Paulo a incluir a disciplina, embora, é claro, tenha sido uma iniciativa importante naquele momento para garantir as duas disciplinas.

No Brasil, o governo federal, aparentemente, está sempre intervindo nos estados e também nas políticas educacionais. Outra questão é que há muitas desigualdades regionais. Se o governo federal deixar cada estado por conta própria, pode reforçar muito as desigualdades regionais.

Recentemente, a CF 1988 fez 30 anos, o que significa que nosso sistema tripartite, neste modelo mais recente, também tem pelo menos três décadas. Acreditamos que já dá para questionar: está funcionando? O sistema tripartite

conseguiu assegurar o direito à educação da juventude brasileira? A oferta pública do ensino médio quase que exclusivamente pelos estados está funcionando? Se o acesso melhorou, como está a qualidade? Escolas sem banheiro, sem internet, professores mal pagos. Pazolini e Lima (2018) defendem a oferta federal direta de vagas. A União não é penalizada quando não há oferta de vagas na educação básica e não tem por que se mexer. Além do mais, não há um sistema nacional de educação, e o sistema de colaboração também não foi regulamentado, como já citado no texto. Para Werle (2016, p. 185): “[...]a universalização do ensino obrigatório é responsabilidade compartilhada por todas as esferas administrativas. Essa responsabilidade não é apenas uma declaração, mas precisa expressar-se em recursos e ações efetivas”.

Pazolini e Lima (2018, p. 286) afirmam: “Acreditamos que a má distribuição das obrigações para com a oferta escolar do ensino médio, resultante da oferta exclusivamente estadual, não garante a devida qualidade e abrangência ao direito à educação básica, em sua última etapa.” Segundo os autores, a inexistência de uma política integrada que responsabilize o Estado brasileiro como um todo pela oferta de ensino médio com escolas públicas estaduais ou federais não ocorre em razão da ausência de um sistema nacional de educação baseado em um efetivo regime de colaboração e cooperação entre os entes federados.

## **2.5 Conclusão do capítulo**

Segundo Kuyumijan & Araújo (2018, p. 141), uma das árduas tarefas do federalismo consiste em proporcionar e garantir aos participantes da federação condições mínimas de acesso aos serviços e direitos sociais igualitários por unidades de governo. Esse equilíbrio apresenta implicações para as políticas sociais, devido às expectativas geradas pelos entes federados em relação ao que se possa representar um padrão mínimo.

Vimos como houve forte influência estadunidense nos primórdios do federalismo brasileiro, embora ao longo do tempo tenha tomado caminho próprio e distinto, e também a importante presença da recente experiência alemã na elaboração da Constituição de 1988. Vimos, igualmente, a grande novidade de 1988 ao fortalecer o município como ente federado e as principais mudanças no sentido de implementar uma maior descentralização depois de longo período de ditadura

militar, ainda que com elementos institucionais que promovem simultaneamente uma arena cooperativa e competitiva entre os entes federados.

As especificidades de um determinado federalismo não devem ser deduzidas genericamente de macro instituições, mas de estudo sistemático do marco constitucional, das instituições políticas, da cultura política e da produção de políticas públicas, de forma a especificar o balanço existente entre autonomia para decidir e os graus de descentralização política, fiscal e de competências presentes no desenho federativo. No Brasil há uma execução descentralizada de serviços públicos com centralização da autoridade sobre a sua formulação.

A agenda local de estados e municípios depende de regras constitucionais para praticamente tudo. Os ministérios possuem autoridade para regulamentar e supervisionar as políticas executadas, bem como o poder de gasto da União é central para suplementar os gastos locais em políticas públicas, sobretudo quando o município ou estado em questão forem pobres ou tiverem baixo potencial de arrecadação.

O fato de o Brasil ser um país muito centralizado pode passar a impressão de que basta uma lei federal para resolver a questão. Pelo contrário, é aí que começam os problemas. Uma coisa é o estado do Rio de Janeiro, e outra é Mato Grosso, Alagoas, Rondônia etc. Não dá para imaginar que haverá o mesmo desenho de política pública para todos, porque cada estado possui características próprias. Além disso, um dos pontos importantes do federalismo é manter a preservação da unidade política mantendo a diversidade.

O governo federal no Brasil vai continuar por muitos anos assumindo grande protagonismo para estimular lugares onde há pouquíssima atividade econômica e ausência de recursos próprios para financiar serviços públicos e para exercer coordenação nacional na definição de objetivos e de avaliação das políticas públicas. O governo federal tem uma função duradoura que vai continuar, mas os governos estaduais e municipais não podem perder de vista seu papel local de fazer as políticas públicas funcionarem e estimularem a atividade econômica. Outro ponto importante é que compatibilizar interesses políticos de União, estados e municípios em um país com uma assimetria tão grande não é fácil.

A cooperação desenhada pela CF 1988 ainda precisa ser aperfeiçoada no plano legal e institucional, mas também no âmbito da cultura política, porque muitas vezes as unidades subnacionais rejeitam uma dinâmica cooperativa entre si.

E, fruto disso, dada a oferta do serviço público por diferentes entes federativos, as políticas educacionais se tornam cada vez mais individualizadas, o que acarreta diferenças na qualidade da educação entre os estados e até mesmo entre municípios de um mesmo estado.

## 3 A CRISE ECONÔMICA E FISCAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

### 3.1 Introdução ao capítulo

Este capítulo tem como objetivo retomar dados e acontecimentos importantes que colaboraram para que o estado do Rio Janeiro esteja na situação em que se encontra: em um acordo de Regime de Recuperação Fiscal (RRF) com a União desde 2017<sup>44</sup>. Acometida por graves escândalos de corrupção ao final do governo de Sérgio Cabral (2007-2014), a crise que se seguiu botou por terra esperanças e expectativas que haviam sido impulsionadas, especialmente pelo frenesi petroleiro. Para parte do seu eleitorado, a corrupção revelada foi a grande “culpada” pela catástrofe econômica com a qual o estado se deparou. Para este capítulo, essa é apenas mais uma leitura superficial do problema.

Ao olharmos para a federação brasileira, é comum atribuímos a Tocantins (1988), Roraima (1963) e Amapá (1942) o status de últimos estados-membros, oficializados como estados federados em 1988<sup>45</sup>. Ainda assim, o estado do Rio de Janeiro atual, após a fusão com o estado da Guanabara, é de 1975. Ou seja, também se trata de um estado relativamente recente. Todavia, com uma história que faz da sua capital um território de características, para dizer o mínimo, especiais. Capital federal durante a maior parte da existência do país, principal símbolo e cidade turística, a segunda em renda e população (IBGE, 2017), expressivo polo universitário e de tecnologia, assumiu o papel de “sala de visitas” do país. Não é à toa que foi escolhida para abrigar tantos importantes eventos internacionais, como: a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO 92), em 1992; os Jogos Pan-Americanos, em 2007; a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio +20), em 2012; foi sede do Comitê Organizador da Copa do Mundo de 2014, abrigando a partida final; e, por fim, foi sede dos Jogos Olímpicos de 2016.

A cidade vitrine, no entanto, não esconde o seu atual momento decadente. O estado do Rio de Janeiro, no início do governo Sérgio Cabral, foi visto como uma

---

<sup>44</sup> Em resumo, o regime de recuperação fiscal é um acordo do estado do Rio de Janeiro com a União que permite ao estado deixar de pagar momentaneamente sua dívida com a União.

<sup>45</sup> Roraima e Amapá já existiam antes, porém enquanto territórios federais.

administração revigorada e cujas expectativas negativas haviam ficado no passado. As contas públicas estavam em dia, e a capacidade de investimentos crescia (FIDELIS, 2020). O empresariado, representado por Eike Batista, à frente de importante conglomerado econômico, assumia para si vasto fluxo de investimentos na cidade, fortalecendo sua autoestima. Houve, porém, forte escândalo de corrupção revelado ao final do governo Cabral, com gravíssimos esquemas ilícitos (LYNCH, 2017, p. 20). Desde 2016, todos os seis ex-governadores que foram eleitos no Rio de Janeiro e estão vivos já foram presos pelo menos uma vez, demonstrando que há graves problemas políticos no estado (G1, 2020). Os tempos de bonanças propiciados pelo *boom* do petróleo logo se reverteram em devastadora crise política e econômica. A decretação do estado de calamidade foi apenas o reconhecimento público da insustentabilidade administrativa tal como se apresentava até então.

O capítulo começa traçando as características históricas do atual estado do Rio de Janeiro e tendo como momento-chave o ano de 1960, quando a capital foi transferida para Brasília. Avalia a passagem pela ditadura militar, com a unificação da ex-capital com o estado fluminense, em 1975, e, por fim, analisa a atual crise econômica-administrativa, repensando o estado do Rio de Janeiro dentro da federação brasileira. Este capítulo é um estudo de caso do estado do Rio de Janeiro e visa explorar indícios que permitam elucidar aspectos gerais da implementação de políticas públicas de educação na federação brasileira. A sua capital e cidade mais importante, dentro deste contexto, será destacada como município que perdera excessivamente com a mudança do Distrito Federal, sem qualquer tipo de contrapartida da União Federal, caso raro entre ex-capitais federais no mundo (LYNCH, 2017).

É importante, se desejamos entender a oferta do ensino médio como uma política pública estadual, examinarmos a situação fiscal do estado do Rio de Janeiro, entendida aqui como detentora de um problema histórico. O argumento central é que o governo federal, em parte, governa o Brasil a partir do Rio de Janeiro, porém sem tratá-lo como Distrito Federal. O resultado é o aprofundamento de uma situação péssima de arrecadação e das capacidades de dar conta de compromissos básicos, entre eles, a oferta dos serviços sociais. Funcionários públicos estaduais tiveram o salário parcelado em 2016 e desde então não houve uma solução estrutural para o problema. O Regime de Recuperação Fiscal (RRF)

lhes permitiu voltar a pagar os salários, mas será que esse regime representa de fato uma cooperação entre a União e o Estado, tendo como base o princípio do equilíbrio federativo?

### **3.2 A crise no Rio de Janeiro: uma crise antiga**

Não são poucos os autores que alertam para o problema histórico da administração pública federal na cidade do Rio de Janeiro (MOTTA, 2001; FERREIRA, 2006; LYNCH, 2017). Segundo Motta (2001), outrora a capital do império, substituindo Lisboa enquanto principal símbolo e fornecedora de sentido ou significado ao restante da nação, historiadores sustentam que a cidade já exercia participação ambígua dentro da federação desde o império. Sede do governo federal e, ao mesmo tempo, espaço de representação política municipal, a cidade do Rio de Janeiro ora enfatizava a sua função de administração, subordinada aos interesses nacionais, ora pleiteava sua autonomia política. Conforme Motta (2001), a natureza desse problema histórico pode ser dividida em três momentos distintos em que a cidade do Rio de Janeiro gozou de diferente inserção no quadro federativo nacional: Distrito Federal republicano (1889-1960); estado da Guanabara (1960-1975); e município do estado do Rio de Janeiro (de 1975 até o presente momento).

É importante notar que este problema, relativo ao lugar que a cidade do Rio de Janeiro deveria ocupar na organização federal, nunca foi assunto trivial de tratar. Quando ainda era um Distrito Federal, houve por inúmeras vezes a ideia de mudar a capital para o interior. Mais do que isso, tanto a Constituição de 1891 como as de 1934 e 1946 determinaram expressamente a mudança da capital para o interior do país. Apesar disso, não existem indícios sobre políticos relevantes que tenham levado tal ideia a sério. Durante o império, nenhum dos seus gabinetes sequer mencionaram esse desejo, e as quinze presidências, de três regimes sucessivos, a despeito da menção na Constituição, as ignoraram por completo. Assim o Rio foi a capital do vice-reino de 1763 a 1808; do Reino Unido, de 1808 a 1822; do império, de 1822 a 1889; e da República, de 1889 a 1960. Foram 203 anos como a capital oficial do Brasil.

A primeira República, que explicita a ideia de mudar a capital em sua primeira Constituição, adquiriu os palácios do Itamaraty, em 1890, para servir ao Ministério das Relações Exteriores, e do Catete, em 1897, para servir à presidência. Em 1909

foi inaugurado o Palácio do Supremo Tribunal Federal. O Palácio Guanabara, antiga residência da princesa Isabel, foi reformado em 1922 para servir como residência presidencial. O Legislativo também adquiriu novas acomodações; o Palácio Monroe, construído em 1925, ficou a serviço do Senado; e, no ano seguinte, o Palácio Tiradentes foi destinado à Câmara dos Deputados. Para não falarmos nos investimentos em repartições culturais, como: o Museu Nacional, em 1892; o Silogeu Brasileiro, sede do Instituto Histórico e Geográfico e da Academia Brasileira de Letras, em 1905; a Escola Nacional de Belas Artes, em 1908; a Biblioteca Nacional, em 1910; o Museu Histórico Nacional, em 1922; a Escola Nacional de Música e o Banco do Brasil, em 1926 (LYNCH, 2017).

Após a queda da República Velha e o surgimento do Estado Novo nas décadas de 1930 e 1940, os investimentos no Rio de Janeiro, fortalecendo sua condição de capital do país, continuaram. O nacionalismo do período tinha a intenção de eclipsar o antigo sistema oligárquico-federativo e suprimiu da nova Constituição o dispositivo mudancista de 1934. Getúlio Vargas inaugurou novos palácios e transformou a Esplanada do Castelo em bairro ministerial. Os novos edifícios foram destinados a abrigar os ministérios do Trabalho, da Aeronáutica, da Fazenda e da Educação. Também construiu, nas imediações, as imponentes sedes dos ministérios da Marinha e do Exército. Construiu a Escola de Educação Física do Exército, na Urca, a Escola de Saúde do Exército, no Centro, e a Escola do Estado-Maior, na Praia Vermelha. Sem contar a construção da Cidade Universitária, a Estação Dom Pedro II da Estrada de Ferro Central do Brasil, o Entreposto de Pesca, a nova Alfândega e a nova sede da Imprensa Nacional. Em 1947, o Palácio das Laranjeiras foi adquirido e destinado como residência a visitas estrangeiras ilustres, também servindo, posteriormente, como residência presidencial (LYNCH, 2017). Todos esses investimentos foram feitos por governos que encaravam o Rio de Janeiro como a capital definitiva da nação. Não é razoável imaginar que, se houvesse de fato o desejo de mudança, com bases sólidas entre as forças políticas nacionais, tantos investimentos teriam sido concluídos para abrigar, em edifícios monumentais, o governo federal. Os palácios ministeriais e demais sedes mencionadas antes eram instalações novíssimas quando Juscelino decidiu abandoná-las para reconstruí-las, junto com Brasília.

Mesmo depois do nacionalismo do Estado Novo, a ideia de mudar a capital foi lembrada na Constituinte de 1946 por Arthur Bernardes, velho político dos

tempos oligárquicos, ex-presidente entre os períodos de 1922 a 1926 e figura muito hostilizada na cidade do Rio de Janeiro, cujo eleitorado nunca o apoiara.

Os constituintes, parece, andaram preocupados com assuntos de índole bastante alheia à da mudança da capital. A primeira versão do anteprojeto omitiu a matéria. Foi graças a Artur Bernardes, deputado da UDN por Minas Gerais, penúltimo Presidente da Primeira República; graças a uma intervenção de última hora, que, na versão definitiva do anteprojeto, o princípio da mudança ressurgiu em um artigo. (NORONHA, 2010).

Ao ser novamente posta no esquecimento, voltou subitamente com Juscelino Kubitschek. Para Lynch (2017), Juscelino acreditava que a mudança pudesse atrair apoio nos estados do Norte e Centro-Oeste, além de fortalecer sua posição em Minas. Para atrair o apoio de São Paulo, JK já havia acenado com a criação do primeiro polo metalomecânico do Brasil no ABC paulista. Membro do Partido Social Democrático (PSD), o mais oligárquico e tradicional dos três grandes partidos da época, Juscelino tinha pouco eleitorado no Rio. Na realidade, seu partido nunca gozou de “densidade eleitoral” na cidade (AMORIM NETO; SANTOS, 2013).

Para defender sua decisão, Juscelino, o presidente mineiro, reuniu uma variada gama de argumentos. A necessidade de desenvolver o interior do país foi o argumento político, provavelmente destinado a atrair parte da esquerda representada pelo Partido Trabalhista Brasileiro. O argumento de levar a capital a um local mais seguro a ataques militares externos foi certamente para conquistar o apoio militar. Mas as razões reais, contudo, são aquelas que se repetiram no tempo, quando outros políticos, como o oligarca Arthur Bernardes, levantaram a mesma proposta. O Rio era uma cidade cosmopolita demais para governos que precisavam lidar e até incorporar o conservadorismo das elites. Suas ideias eram renovadoras; sua população, letrada. A população carioca tinha estatura e corpulência para explodir em manifestações perigosas e de potencial devastador para os governos nela instalados. Ela “nem sempre se mostrou ‘ordeira’ e, volta e meia, explodia em manifestações de violência e protesto que podiam ser consideradas ameaçadoras” (FERREIRA; DANTAS, 2015, p. 85).

Assim, no campo partidário, apenas a União Democrática Nacional (UDN), um dos três grandes partidos da época, era contrária à ideia, mas não fez grande oposição; preferiu apostar numa mudança da opinião pública mais à frente, quando

a medida se comprovasse um fracasso. Tampouco no Rio de Janeiro houve grande resistência. A elite local estava mais preocupada com a sua autonomia política no nível municipal, afinal, desde 1891 os prefeitos da cidade eram indicados pela presidência da República, e os seus vereadores tutelados pelo Senado (FERREIRA, 2006). E em relação à sua população, era difícil imaginar os efeitos da mudança ou se ela realmente se concretizaria. A impressão que uma leitura daquela época nos passa é de que não estava tão claro, sobretudo para o Rio, o que estava realmente em jogo. Mesmo hoje é difícil, para o cidadão comum, precisar os efeitos dessa mudança na administração pública da cidade ou presumir sua dependência da presença federal na escala em que se revelou posteriormente (LYNCH, 2017). Como vamos demonstrar mais à frente, a cidade do Rio de Janeiro ainda mantém uma forte estrutura de capital, sem ser encarada pelo governo federal como tal, o que reforça, ainda hoje, a ambiguidade de sua posição dentro da federação.

Dessa forma, como num passe de mágica, o Rio perdera sua posição de capital oficial no dia 21 de abril de 1960. Contudo é um alarmante equívoco supor que na mesma data a cidade deixou de sediar o poder federal. Para Mendes (1995), os poderes Legislativo e Judiciário de fato se instalaram em Brasília desde o primeiro dia. Os ministros de Estado, por outro lado, ficavam semanas fora de Brasília, trabalhando dos seus gabinetes no Rio, onde a maior parte do seu pessoal estava instalada. Os governos seguintes, de Jânio Quadros e João Goulart, praticamente paralisaram o ímpeto da transferência. Havia uma constante necessidade de estar junto das massas, que estavam a significativos quilômetros de distância da nova capital. A imprensa e muitos nomes relevantes do país defendiam abertamente o retorno da capital ao Rio (MENDES, 1995). Mesmo para Juscelino, que pretendia disputar as eleições de 1965, havia claras limitações no projeto de consolidação da nova capital, especialmente em um período de preocupante cenário econômico, com inflação galopante e incertezas resultantes, sobretudo da execução desajeitada do seu “Plano de Metas” e da construção de Brasília. O Rio de Janeiro continuava sendo a capital na prática, apenas dividia funções com Brasília. Ainda era a sede do Banco Central e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), além de grande parte do Executivo. E, com tudo isso, não foi previsto qualquer tipo de reparação ou indenização à ex-capital. Ao contrário, de uma hora para outra a cidade do Rio passou a ter que arcar sozinha com o sustento dos órgãos de Justiça e segurança pública antes custeados pelo governo federal e dar novo sentido aos

muitos palácios e instalações federais depois que as sedes foram transferidas para Brasília. A relevância do Rio de Janeiro era tal que, quando houve o golpe militar de 1964, os militares não se dirigiram a Brasília, mas ao palácio de Laranjeiras, no Rio (LYNCH, 2017).

O advento da intervenção militar e a consequente supressão do regime democrático e a cassação dos seus principais líderes políticos deram ao projeto de Brasília um poderoso aliado: a ditadura militar (LYNCH, 2017). O argumento da necessidade de alocar a capital para um local no interior do país, insulado e por razões de “segurança nacional”, foi absorvida pelos militares com grande entusiasmo. Adicionalmente, a ideia de que o Rio de Janeiro era tumultuado demais e que o governo sofreria menos da pressão popular, como havia argumentado o ex-presidente Arthur Bernardes, era perfeitamente adequada ao pensamento militar. Impor uma redistribuição do espaço brasileiro, investir no interior e diversificar o país foram apenas consequências naturais da “cabeça de ponte” assumida: reforçar a transferência da capital para Brasília. A ditadura investiria pesadamente nessa missão. Já em 1967 novos edifícios ministeriais começaram a ser construídos em ritmo acelerado. A partir de 1968, com o fechamento do regime, realizou-se a transferência dos principais órgãos decisórios remanescentes do estado da Guanabara para Brasília. O governo de Médici (1969 a 1974) foi o principal articulador dessas medidas (MOTTA, 2001).

Depois de esvaziar a ex-capital dos principais centros de poder decisório federal, foi a vez de retirar-lhe, na força, qualquer resíduo cultural de capital e alinhar a cidade à lógica estadual. Assim foi decidido, num ato centralizador, sem consulta pública às populações fluminense e carioca, a extinção do estado da Guanabara e a sua fusão com o estado fluminense. O argumento de que o Rio era agora apenas mais um município como outro qualquer foi o golpe final na cambaleada autoestima carioca.

Como foi argumentado no início deste capítulo, a cidade do Rio de Janeiro tinha uma posição ambígua dentro da federação desde os tempos do império. Impedida de eleger seus próprios governantes e com a Câmara de Vereadores tutelada pelo Senado Federal, a política local teve um difícil desenvolvimento. Com isso, não é sem razão, portanto, que a ambiguidade em relação à sua autonomia afetava desde cedo a construção de uma elite política local carioca. Desse modo,

dúvidas sobre o futuro político da região, após a mudança de capital, foram uma das principais preocupações dos que eram contrários à medida.

Dotada de grande peso populacional, predominantemente urbana e bastante alfabetizada, especialmente em comparação com as demais regiões do país, a força eleitoral do Rio de Janeiro era um fator que não se poderia desconsiderar. A cautela com o futuro da ex-capital, tanto no nível nacional quanto no nível regional, indicava os temores tanto no caso de sua incorporação ao estado do Rio de Janeiro, até então com sede em Niterói, como no caso da criação de um novo estado dentro da federação.

De acordo com Ferreira (2006), é antiga a tese de que a fusão com o estado do Rio de Janeiro foi a grande responsável pelos graves problemas fiscais e administrativos da cidade. Desde a década de 1970 a oposição legislativa ao governo militar, representada pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB), estabeleceu a interpretação de que a decisão da fusão tinha objetivos puramente eleitorais. Conforme esta visão, o MDB carioca era muito forte na ex-capital, único estado da federação governado pela oposição, e seria diluído caso tivesse que competir junto aos políticos fluminenses. A tese foi claramente difundida entre membros do MDB carioca e integrantes da administração local. Um olhar mais cuidadoso, no entanto, aponta os temores, tanto de políticos do MDB local quanto da ARENA estadual, e nenhum indício de problemas entre a esfera federal e a liderança local do MDB. Segundo relatórios do Serviço Nacional de Informações (SNI), esperava-se sim a diluição do MDB local com a fusão, mas esta não seria o suficiente para dar aos arenistas a maioria legislativa no novo estado (FERREIRA, 2006).

Se a fusão não contribuiu para auxiliar a ARENA, ela também não foi de grande ajuda ao MDB, que perdeu o governo estadual, uma vez que o primeiro governador do novo estado foi indicado pelo governo federal e era um militar. Apesar disso, o MDB cresceria no novo estado e retornaria ao governo estadual na eleição seguinte. Se a diluição do MDB não era o objetivo do governo federal, então qual foi a razão da fusão? Para Geisel, seria “dispendioso” realizar um plebiscito, e ele “não pretendia mudar de opinião” (CASTRO; D’ARAÚJO, 1997, p. 385). Enquanto para Célio Borja, autor do projeto de fusão, o objetivo era “melhorar a divisão administrativa do país. [...] a aberração da Guanabara, que passou a ter o mesmo status, a mesma posição política que os outros estados e, no fundo, era

apenas uma grande cidade” (CASTRO; D’ARAÚJO, 1997, p. 384). Oficialmente, o governo federal defendeu que o objetivo foi harmonizar economicamente a região, criar um estado forte e dar ao Rio de Janeiro uma área em que pudesse expandir industrialmente, como havia feito São Paulo. Mas, sobretudo, o que estava em jogo era a autonomia do antigo Distrito Federal perante o governo federal.

### **3.3 O novo estado do Rio de Janeiro dentro da lógica da federação**

Como visto, a fusão do estado da Guanabara com o estado fluminense foi um ato unilateral, realizado de cima para baixo. Assim sendo, preocupados com o peso desigual de São Paulo em comparação com os demais estados, os militares tinham dois planos para reequilibrar o conjunto da federação e fortalecer os estados de Minas Gerais e do Rio de Janeiro. No primeiro, o II Plano Nacional de Desenvolvimento objetivou criar um segundo polo metalomecânico. No segundo, além da fusão, caberia sediar novas indústrias, reunindo investimentos em novas tecnologias, como a nuclear (LESSA, 2001).

Para aqueles favoráveis à fusão, tais como a Federação das Indústrias do Estado da Guanabara (FIEG) e o Centro Industrial do Rio de Janeiro (CIRJ), o argumento central supunha a necessidade de mais espaço territorial para a expansão das atividades industriais. Para os que se opunham, não fazia sentido unificar dois estados empobrecidos e cambaleantes. Não havia benefício algum e ainda poderia agravar alguns setores econômicos. Essa era a preocupação da Associação Comercial e Industrial do antigo estado do Rio de Janeiro, que argumentava que, se Niterói deixasse de ser a capital, muitas empresas se mudariam para a nova capital, repetindo o impacto econômico negativo que o Rio havia experimentado quando a capital se mudou para Brasília (LYNCH, 2017).

Dessa forma, a vontade do regime militar em transformar a cidade do Rio em outra qualquer consolidou uma política de esvaziamento da ex-capital. Além das transferências de sedes da administração direta e indireta, símbolos do governo federal como o Palácio Monroe, antiga sede do Senado Federal e o antigo edifício do Ministério da Agricultura foram simplesmente demolidos, e nada construído no lugar. O processo de municipalização impôs a subordinação do poder local à esfera estadual, redistribuindo os bens da cidade, por exemplo, o estádio do Maracanã e o Teatro Municipal. Em apenas 15 anos, a cidade do Rio de Janeiro foi de Distrito

Federal a estado da Guanabara e de estado a município do Rio de Janeiro, sem qualquer tipo de indenização ou planejamento econômico que incluísse soluções para o impacto das perdas mais imediatas.

Os resultados, diferentemente do plano militar, impulsionaram um processo de decadência e desindustrialização que foram constantes e cumulativos. Para Osorio e Versiani (2020), o resultado é alarmante. O estado do Rio de Janeiro cresceu menos que o país nas últimas décadas, fato que fica mais claro na década de 1980, com a democratização e a maior transparência de dados e informações públicas. Foi o estado que teve o menor crescimento na geração de empregos. E, diferentemente do que se pensa, o setor formal de turismo não representa parcela tão relevante da economia. Nas grandes festas, tomando como exemplo o carnaval, se perde e se ganha na mesma proporção. Parte do comércio fecha, grande parte dos cariocas viajam e mais ou menos igual parte de turistas chegam à cidade. Em relação aos *royalties* de petróleo, que trataremos mais à frente, é sem dúvidas uma fonte relevante de recursos, porém cerca de 80% dos fornecedores da Petrobras vêm de outros estados. Além de reconhecer os problemas, é preciso também desmistificar algumas soluções.

Ainda assim, a decadência da indústria no Brasil não é algo novo. O país passa por um processo de desindustrialização que já dura décadas, mas no ritmo com que ela ocorre no estado do Rio de Janeiro é ainda pior (SOBRAL, 2017). Igualmente, não é novidade o diagnóstico de que a forte desaceleração das atividades produtivas e da capacidade de arrecadação no Brasil vêm levando estados e municípios brasileiros a enfrentarem o enorme desafio de manter seus gastos obrigatórios e ainda aumentar seus gastos com saúde e assistência social nessas circunstâncias.

Osorio (2005) aponta cinco principais causas para a queda constante das taxas de crescimento da economia fluminense. Duas delas são provenientes de decisões diretas do governo federal. Duas decisões de JK: mudar a capital para Brasília; e instalar o polo metalomecânico em São Paulo. Segundo, a decisão de Geisel, que instalou o segundo polo metalomecânico em Belo Horizonte. Dessa forma, a cidade perdeu os recursos federais por ser a capital e deixou de receber investimentos em alternativas industriais quando eles ocorreram, o que poderia ter evitado uma terceira causa: “a reestruturação produtiva da economia internacional, que ocorre a partir de meados dos anos 1970 e atinge mais fortemente indústrias como a naval,

a siderúrgica e a têxtil [...]” (OSORIO, 2005, p.24-25). Ou seja, essa reestruturação da produção internacional atinge o ponto forte da indústria regional do estado do Rio, justamente quando a cidade mais precisava dela para se reestruturar da recente perda de não ser mais a capital. A quarta causa foi a crise econômico-fiscal brasileira dos anos de 1980 e que atingiram especialmente o Rio, dada as características históricas marcadas pela conformação militar, pelo grande peso das indústrias voltadas para o mercado interno e pela presença expressiva de serviços públicos e funcionários ativos e inativos. A quinta e última causa, a falta de estratégias regionais adequadas ao desenvolvimento econômico-social.

Como vimos, o duplo “golpe” se deu na mudança da capital e na falta de investimentos que pudessem compensar as inerentes perdas da primeira decisão. Somam--se a isso a fusão forçada com o antigo estado do Rio e os impactos econômicos externos ao estado que desarticularam seus setores econômicos mais tradicionais, como a indústria de transformação, a indústria naval e o setor têxtil. A cidade do Rio de Janeiro, assim como qualquer ex-capital, não estava preparada para a experiência que viria no dia seguinte à transferência. Acostumada aos investimentos federais, nem mesmo o entorno fluminense escapava dessa dependência histórica das atividades do governo federal. Foi sob a órbita da União que foram criadas a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Fábrica Nacional de Motores (FNM), a Companhia Nacional de Álcalis e a Refinaria Duque de Caxias (REDUC). O fim desse tipo de contexto político-econômico só poderia ser realmente compensado caso fosse seguida por uma política coordenada de planejamento econômico capaz de substituir os efeitos negativos da mudança. O resultado foi a crise profunda e cumulativa com que o estado se deparou, principalmente depois que se consolidaram os efeitos indiretos da perda da capital.

Além da decadência econômica, o Rio ainda sofreu outro tipo de derrocada. Em estudo recente, Amorim Neto e Santos (2013) argumentam que houve declínio “impressionante” da participação ministerial do Rio de Janeiro nos governos federais desde 1946. Segundo os autores, entre os governos de 1946 a 1964, a ex-capital e os antigos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara ficaram com 15,7% das nomeações ministeriais, abaixo somente de São Paulo, com 20,7%. Durante o regime militar, o mesmo percentual caiu para alarmantes 5,3%, e ainda caiu mais entre o período de 1985 a 2010, com apenas 4,6%, próximo a estados com reduzida história política no nível nacional, como Paraná (4,0%) e Pernambuco (3,9%).

Esses estudos mostram que o Rio teve uma queda constante na sua relevância política, e não só econômica. Embora uma não esteja diretamente ligada com a causa da outra, certamente estão interconectadas de forma indireta. A conclusão dos autores é de que foi a partir dos governos Médici e Geisel que o Rio nunca mais voltou a ter a mesma cota de cargos ministeriais que observou antes.

Como enfatizado por Lynch (2017, p. 29), foram as “decisões diretas da União” as grandes responsáveis pela crise em que o Rio de Janeiro se encontrou a partir do regime militar. Mas, nesse sentido, a responsabilidade do governo federal nas dificuldades fiscais do estado do Rio de Janeiro precisa ser encarada como de cunho histórico, assim como um sério problema de desenho federalista que atinge também outros estados da federação mesmo depois da Constituição de 1988. Esse desequilíbrio, como vamos demonstrar, afeta de forma crônica a área da educação básica e desrespeita garantias listadas na Constituição. Se voltarmos os nossos olhos para o caso do Rio, é possível sugerir que, mesmo sendo o segundo estado mais rico da nação, a crise fiscal em que se encontra e que vem afetando o desempenho do seu ensino médio de forma dramática não pode ser enfrentada, de modo eficiente, sem maior apoio da União, com recursos diretos para a educação.

O Rio enfrenta anos de desgastes nas políticas públicas estaduais que podem ser observadas sob diversos pontos de vista. No âmbito da educação básica, o ensino médio do estado do Rio de Janeiro ficou com o 2º pior lugar no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) no ano de 2009, perdendo apenas para o estado do Piauí e chocando a opinião pública (INEP, 2017). Mas os problemas da educação se somam com outras crises: a crise hídrica de qualidade da água, que vem da bacia de Guandu e é a água que os cariocas bebem; a crise da segurança pública, que nunca deixou de ser um problema desde, pelo menos, a década de 1980 (RAMOS, 2015); a crise da indústria, como comentada antes. Apenas para citar alguns exemplos. Todas essas crises são sinais claros de que temos um ente federal de significativo peso econômico dentro da federação, no qual a situação fiscal vem se deteriorando há algum tempo. Uma pergunta que cabe indagar é: sem ajuda federal, o Rio consegue gerenciar tamanha crise?

Sobral, Freire e Paiva (2021) argumentam que a dívida pública do estado do Rio com a União estará maior após esse período de Regime de Recuperação Fiscal (RRF) e que a União não está trazendo mais investimentos para desenvolver os setores econômicos necessários para que ele volte a andar bem com as próprias

pernas. Não está perdoando parte da dívida e, conseqüentemente, é como se estivesse colocando o estado em uma “camisa de força”. É possível pensar políticas públicas de educação em um estado sob gigantesca pressão fiscal? A implementação do novo ensino médio integral e dos itinerários formativos nas escolas está dentro desse contexto. Como isso poderá ser operacionalizado? Virá recurso federal? O que esperar quando um estado entra em RRF?

Ainda conforme Sobral, Freire e Paiva (2021), sobre a aparência de alívio, não podemos idealizar a essência do fenômeno: a perda considerável de graus de autonomia federativa e a subordinação financeira com efeitos consideráveis sobre a política pública por anos. Nesse sentido, expôs o problema das finanças de um dos principais estados da federação a uma lógica de acumulação de capital especulativo parasitário. E isso se explica pela muito frágil capacidade de negociação com a União, com quase nenhum poder de barganha. Exemplo disso é a venda da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE), que consta no acordo assinado pelo estado para a viabilização da RRF. Também no acordo de RRF está o bloqueio de cargos públicos vagos e a não realização de concursos. Foram quase 10 mil cargos, entre eles professores, médicos, policiais militares e bombeiros (BRASIL, 2020).

Apesar disso, não é incomum pensarmos na cidade do Rio de Janeiro e no próprio estado do Rio de Janeiro como uma região economicamente desenvolvida, tanto no âmbito industrial como no âmbito intelectual, e, portanto, plenamente capaz de sair da órbita da União. O estranhamento em relação ao estado crítico em que a administração pública se encontra, no entanto, resulta de um equivocado entendimento sobre as reais conseqüências do processo específico pelo qual a União conduziu a mudança do status do Rio enquanto capital do país. Não raras as vezes, o diagnóstico para a atual crise aponta para a falta de lideranças capazes, tanto no meio público quanto no privado, e pela má administração das riquezas e potencialidades do estado. Para Lynch (2017), as causas são mais profundas.

Em primeiro lugar, é preciso retomar o fato de que foi longa a experiência carioca enquanto centro político do país. A cultura decorrente de ser a capital nacional orientou por muitos anos a identidade local de forma, aparentemente, irreversível. Um grande marco desse período foi a forte presença do poder federal em vários aspectos. No império, a cidade era subordinada ao poder central e sequer prefeito tinha. Na República, o prefeito era nomeado pela presidência, e a Câmara

dos Vereadores, subordinada à chancela do Senado. Ainda assim, a cidade estava acostumada a ver seus interesses serem atendidos sem sequer precisar disputar por eles. A tutela do poder federal submeteu a cultura política local à lógica nacional. Assim sendo, o poder federal olhava para os problemas da cidade e os resolvia sem que a elite local precisasse se movimentar muito. Para o bem e para o mal, o destino do Rio estava conectado com o da própria nação. Além disso, toda a região estava habituada à presença de administradores vindos de todo o país. Enquanto capital, a cidade atraía os nomes mais proeminentes da nação e, em especial, políticos que queriam lançar plataformas políticas a partir de uma sólida base eleitoral, como a carioca. Essa centralidade natural dava ao Rio o luxo de não precisar construir e arduamente selecionar uma elite política responsável e hábil o suficiente para disputar recursos federais em investimentos locais. A redução forçada à condição de apenas mais um estado da Federação, do dia para a noite, impôs a necessidade de barganhar recursos federais (LYNCH, 2017). O Rio era agora não o centro, mas a periferia e precisava articular a defesa dos seus próprios interesses. Uma experiência bem diferente daquela à qual foi habituado por um pouco mais de dois séculos. Estaria qualquer cidade preparada para tamanha mudança de paradigma?

A segunda razão, muito associada à primeira, é o fato de o Rio de Janeiro nunca ter abandonado a mentalidade de capital, muito bem pontuada por Lynch (2017), porque o país não permite. Em síntese, Lynch argumenta que o Rio continua atuando como um “Distrito Federal disfarçado de capital estadual” (LYNCH, 2017, p. 32). Segundo o autor, não foi à toa que ela foi a escolhida para sediar a primeira olimpíada organizada na América do Sul, na frente de Brasília ou São Paulo. Para que a perda desse simbolismo se perdesse, seria preciso que a cidade caísse num “abismo de decadência econômica” e também cultural que a fizesse cair no “esquecimento de tudo e de todos” (LYNCH, 2017, p. 32). Em contraste, “a União continua sendo a maior proprietária de imóveis, com mais de 1.200 imóveis” e também mantém “dezenas de autarquias, fundações e empresas públicas federais de pelo menos 14 ministérios” (LYNCH, 2017, p. 32). Os dados demonstram que a ex-capital ainda é a cidade que mais sedia órgãos federais, possuindo oito vezes mais que o segundo colocado, o Recife. Da mesma forma, o Rio continua sendo o estado com o maior número de servidores do Poder Executivo Federal, incluindo aqui o Distrito Federal, e também de militares (LYNCH, 2017).

Portanto não é possível tratar o Rio de Janeiro como um estado qualquer. Um dado que revela de forma clara essa problemática é a relação entre o número de servidores estaduais em comparação com servidores federais. O Rio é o único estado em que o último dado supera o primeiro. Dessa maneira, a ex-capital ainda mantém um perfil semelhante ao do próprio Distrito Federal, funcionando de fato como uma segunda capital, a exemplo do que ocorre em outros países, mas sem ser reconhecida como tal. Em resumo, a crise do Rio não se trata apenas de uma crise fiscal. Ela tem raízes históricas profundas e até mesmo previsíveis, dada a forma como deixou de ser a capital do país.

Com isso, observamos constantes intervenções federais para resolver os problemas locais, mas que apenas maquiagem a raiz da questão: o Rio não pode ser tratado como um “qualquer” pela razão “elementar de que ele não é um estado qualquer” (LYNCH, 2017, p. 32).

Nesse cenário, uma das soluções apontadas para contornar a crise é destacar as oportunidades em que a região poderia se beneficiar e canalizar investimentos precisos. O complexo produtivo na área da saúde é um desses exemplos. É no Rio que estão os importantes FIOCRUZ e Instituto Vital Brasil, além de diversas universidades de ponta na área da saúde. Apesar disso, a epidemia da covid-19 em 2020 e a ausência, em um primeiro momento, de fábricas que pudessem se adaptar para produzir insumos básicos como máscaras e álcool em gel mostraram a carência vivida pelo Rio em decorrência da falta de investimentos em cooperação entre estado, indústria e universidade (GADELHA, 2003). Portanto o que esses estudos recentes reafirmam é que há uma crise histórica na arrecadação do estado do Rio de Janeiro, que não recebe a devida atenção do governo federal. As hipóteses alternativas para a saída da crise sustentam que é preciso refundar a política industrial e tecnológica no estado, aproveitando-se dos arranjos produtivos locais (GADELHA, 2003). A melhor opção, intuitivamente, é desenvolver e até mesmo expandir as atividades econômicas mais promissoras preexistentes.

Não se pode negar esforços recentes para modernizar a gestão do estado com o planejamento mais detalhado do orçamento (SOBRAL; FREIRE; PAIVA, 2021). Contudo ainda há o desafio de montar uma estrutura que vá além de um sistema rigoroso de controle de gastos e que, propriamente, defina planos, sistema de metas e esferas de coordenação decisória com claras prioridades de geração de emprego e renda, de competitividade produtiva e, em particular, inovativa e desenvolvimento

regional. Sobre esses aspectos não temos hoje um planejamento integrado e com instâncias participativas da sociedade.

### 3.4 O boom do petróleo

Como mencionado, o Rio vem se desindustrializando em ritmo acelerado desde meados da década de 1960. Estudiosos apontam que, na década de 1940, o antigo Distrito Federal detinha a centralidade como principal centro irradiador da industrialização no país, e precisamente no período da chamada “política de esvaziamento” da ex-capital que a região começou a perder força economicamente e foi ultrapassada por São Paulo como centro industrial (OSORIO, 2005; BONELI; VELOSO, 2012; LYNCH, 2017). A indústria no Rio só voltaria a ganhar força nos anos 2000, justamente por conta do petróleo.

Brito, Cassiolato e Marcelino (2012) observam, em uma perspectiva de longo prazo, o encadeamento da indústria de petróleo com o conjunto da estrutura produtiva. Os autores indagam: a atividade econômica e produtiva do Rio muda muito com a entrada da exploração de petróleo? E, nesse sentido, esse novo ramo consegue trazer mudanças permanentes e que dialoguem com outros setores da economia? Os autores buscam observar dados da indústria do petróleo em comparação com outras indústrias se valendo da análise de conceitos como inovação, uso intensivo do capital e níveis de produtividade elevados. O Rio tem um desempenho moderado entre 2000 e 2011, quando comparado a outros estados do país, mas possui efetivamente um bom desempenho em termos de empresas inovadoras utilizando processos de pesquisa e desenvolvimento (P&D). Em 2011, a cidade possuía quase 20% das atividades de empresas inovadoras do país (IBGE, 2011), e os autores defendem que as empresas fluminenses tendem a utilizar P&D para esforços inovativos. Assim o estado gasta mais em P&D e também arrecada mais. Nesse sentido, os autores chamam a atenção para o papel de grandes empresas nesse gasto P&D, em especial, o importante papel da Petrobras.

É crucial sublinhar que os gastos em P&D estão concentrados em poucas indústrias e com destaque para petróleo e extração mineral, com a segunda derivada da primeira. Esses gastos estão pouco espalhados pela malha produtiva do estado do Rio. Apesar do alto investimento em P&D, o mais relevante do país, há dificuldades em acelerar o processo de capacitação tecnológica no conjunto da

indústria fluminense. Comparado com MG e SP, o petróleo e a extração mineral são características do RJ, ainda que relativamente recentes. Em São Paulo, se destacam as indústrias automotiva e química. E em Minas Gerais, as indústrias automotiva e siderúrgica (BRITO; CASSIOLATO; MARCELINO, 2012).

Além disso, a Petrobras possui 55% dos contratos científicos no RJ, com UFRJ e PUC-Rio como maiores beneficiadas (BRITO; CASSIOLATO; MARCELINO, 2012). O Centro de Pesquisas Leopoldo Américo Miguez de Mello (CENPES/PETROBRAS) está localizado no campus da UFRJ da Ilha do Fundão, o que por si só já demonstra o tipo de proximidade entre a empresa e a universidade. Somam-se a isso os bons cursos de engenharia e pesquisa de alta qualidade em nível de pós-graduação em engenharia, ao exemplo da COPPE-UFRJ.

Apesar do pouco recurso vindo de agências públicas estaduais para pesquisas locais, um bom valor de investimentos vem das agências federais CAPES e CNPq. Segundo Brito, Cassiolato e Marcelino (2012), a CAPES, entre 2002 e 2012, investiu de 14 a 15% do total no estado do Rio, o 2º em volume de recursos. O CNPq, no mesmo período, investiu valores muito próximos, entre 16 e 17%. Esses valores têm destaque em áreas como engenharia, biológicas, exatas e da terra. Cerca de 1/5 do total de verbas das agências de fomento vai para a área de engenharia, a mais favorecida. Dos recursos do CNPq para o RJ, quase 40% vão para a UFRJ. Na sequência vem a Fiocruz, com 12%, e em terceiro a PUC-Rio, com 11%. Com isso, o número de programas locais com notas 6 e 7 na CAPES, as notas máximas, é bastante alto e acima da média nacional. Esses dados não deixam dúvidas sobre a excelência acadêmica das universidades do estado, sobretudo na engenharia. O Rio forma mais pós-graduados que a média do país, e também mais que SP e MG. O Diretório de Grupos de Pesquisa (DGP) do CNPq mede o número de grupos por área e também a relação dos grupos com empresas, e a liderança da área da engenharia é clara. Já em relação às empresas fluminenses, representam 10% do total de empresas brasileiras envolvidas. Essa relação é fundamental porque, para que competências do campo científico se tornem fontes de capacitação inovadora, é necessária uma ligação com inovações empresariais. Ou seja, a região fluminense possui forte vocação para associar o alto nível acadêmico com pesquisas de alta tecnologia no estado (BRITO; CASSIOLATO; MARCELINO, 2012).

Atraídos pelos incentivos financeiros contidos na cláusula de P&D dos contratos de concessão, diversos fornecedores globais de bens e serviços instalaram

centros de pesquisa no parque tecnológico da UFRJ. Paralelamente, a política de conteúdo local embutida nesses contratos alavancou a expansão do parque fornecedor doméstico. Fruto dessa política, a indústria naval fluminense renasceu. Ou seja, os tempos de bonança propiciados pelo petróleo tiveram um real impacto positivo na economia fluminense (BRITO; CASSIOLATO; MARCELINO, 2012). Ainda assim, foi notória a falta de coordenação e estratégia no emprego dessa fonte de renda inesperada. Uma vez passada a bonança, a crise se abateu com força. Para Lynch (2017), como explicado na sessão anterior, são duas as principais razões dessa duradoura incompetência das lideranças estaduais no Rio de Janeiro, e ambas decorrentes da longa experiência de dependência em relação à União: a cultura decorrente de ser a capital e o fato de o Rio de Janeiro nunca ter abandonado a mentalidade de capital. Essas duas razões moldaram as lideranças políticas locais e também a própria cultura cívica local de forma a se tornarem um verdadeiro entrave para o uso mais eficiente dos tempos de bonança. Mesmo assim, se olharmos para outros casos em que houve descobertas grandiosas de petróleo, notamos que não são muitos os exemplos de utilização bem-sucedida de fartos recursos petrolíferos.

Monteiro (2012) afirma que há muitos exemplos do uso do petróleo para resolver problemas sociais. Ainda assim, poucos alcançaram o sucesso que a Noruega conseguiu ao estabelecer uma cadeia produtiva no entorno do petróleo. A indagação central da autora é sobre se o Brasil, e em especial o Rio de Janeiro, possui instituições que consigam transformar a riqueza mineral em progresso econômico e social.

Entre 1997 e 2010 houve uma grande explosão na produção brasileira de petróleo, sendo a região fluminense a principal produtora, chegando a ser responsável por cerca de 80% da produção nacional. Os recursos repassados em *royalties* durante esse período são expressivos: de R\$ 424 milhões para R\$ 21,6 bilhões. Nos municípios fluminenses, esse salto significou um acréscimo nas receitas dos *royalties* de 34 vezes (MONTEIRO, 2012).

A Lei n.º 9.478/1997 (BRASIL, 1997b), conhecida como Lei do Petróleo, foi uma das principais causas desse aumento de receitas na direção dos municípios produtores. Ela quebrou o monopólio estatal, atraindo recursos internacionais para aumentar a produção, e foi um importante marco para a área. Mas de que forma esse recurso foi aplicado no desenvolvimento das economias locais? Monteiro (2012) relata que o aumento dos *royalties* foi direcionado ao setor público, tanto no

número de funcionários quanto no aumento dos seus salários, mas faltam indícios para afirmar que essa aplicação trouxe uma melhora na oferta de serviços como saúde e educação ou na qualidade de vida domiciliar.

Para responder a essa questão, Monteiro (2012) examinou os efeitos econômicos e políticos dos *royalties* nos municípios brasileiros. Para esse fim, o estudo explorou a aleatoriedade na distribuição dos recursos. A regra de distribuição dos *royalties* é de 1986, ou seja, de um momento anterior à Lei do Petróleo e também anterior ao aumento da exploração do petróleo, o que significa estar fora da influência dos prefeitos. A definição estabelece como produtores os municípios que estiverem em frente aos campos de petróleo de acordo com linhas geodésicas paralelas e ortogonais, desenhadas pelo IBGE. Um fato curioso é que, por conta dessa definição de produtores, os municípios brasileiros são mais beneficiados pelos *royalties* do que municípios em outros países (SERRA, 2005). A regra tem um efeito aleatório bastante significativo, já que prefeituras vizinhas podem ficar de fora da partilha apenas por não estarem dentro das linhas náuticas. Sendo assim, a comparação entre os beneficiados com os não beneficiados é uma boa oportunidade para entender o efeito dos recursos provenientes do petróleo, uma vez que o montante de recursos não depende da política local, e sim dos preços internacionais e do montante extraído em alto mar. Com isso foi possível inferir se a renda gerada pela extração teve algum efeito determinante no desenvolvimento das economias locais. As conclusões do referido estudo sugerem que os municípios beneficiados não tiveram crescimento do PIB per capita superior aos não beneficiados, com exceção de Mangaratiba e Macaé (MONTEIRO, 2012).

O estudo de Monteiro (2012) não esteve focado no estado fluminense, e sim abarcou todo o país. Apesar disso, o Rio de Janeiro é o estado com a maior proporção de municípios beneficiados e com a maior soma de recursos alocados. Os *royalties* para essas prefeituras são maiores do que o dinheiro recebido pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM). As análises revelaram que, no geral, a exploração do petróleo teve efeito limitado. Os *royalties* foram usados, sobretudo, na contratação de funcionários públicos municipais, ainda que em formato temporário, e no aumento dos salários dos servidores. Não houve uma avaliação se a qualidade da oferta de serviços públicos em geral melhorou, mas houve indícios de que não houve melhoria significativa nas áreas de saúde e educação. Esse estudo pôde inferir sobre o baixo impacto do petróleo na qualidade de vida e no

desenvolvimento das economias locais, tomando como modelo a descentralização na distribuição dos *royalties*. Em muitos casos, os recursos serviram para dar sobrevida a prefeituras ineficientes, que de outra forma não teriam conseguido a reeleição. Segundo a autora, na média, os *royalties* aumentaram a probabilidade de reeleição dos prefeitos em 9%, no pleito de 2000. A vantagem se dissiparia apenas em 2008.

Apesar disso, os estudos sobre os efeitos nos municípios não abarcam as administrações estaduais, tampouco nos diz sobre a cadeia produtiva do petróleo. Oliveira e Melo (2015) afirmam que o investimento em petróleo requer vultosos recursos e que a Lei do Petróleo de 1997 permitiu isso. A questão política do Oriente Médio junto à alta do preço do petróleo em cenário internacional incentivou a pesquisa e a exploração em águas profundas, o que acabou por se tornar uma grande inovação tecnológica brasileira. As descobertas brasileiras nesse campo poderiam inclusive contribuir para uma nova geopolítica da exploração do petróleo e para uma solidariedade com alguns países africanos, como afirmam os autores, já que há uma singularidade geológica entre a costa brasileira e a costa africana. Se há petróleo em águas profundas no Brasil, é bastante provável que haja também na costa africana oeste.

Pessôa e Barbosa Filho (2015), de outro modo, examinaram os recursos provenientes do petróleo e os gastos efetuados pelo estado do Rio de Janeiro fazendo uso dessa receita. Para os autores, é preciso tratar o petróleo como riqueza finita e fazer diferentes cálculos para diferentes cenários, de abundância e de escassez. Desse modo, por ser uma riqueza não recorrente, a receita petrolífera deve ser parcialmente poupada. Levando em conta essa premissa, o argumento central foi de que o estado fluminense usou os recursos de forma não sustentável. Enquanto os gastos correntes foram financiados com recursos moderados, houve repasses de recursos provenientes do petróleo para o RioPrevidência<sup>46</sup> em uma escala que se somada a dos gastos correntes ultrapassam os limites do razoável. Com isso, os autores concluem que a bonança dos *royalties* foi empregada de forma irresponsável como se os recursos fossem durar indefinidamente. Era, portanto, de esperar por uma crise assim que uma variação nos preços ou na produção afetasse

---

<sup>46</sup> RioPrevidência é o Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro e trata principalmente do pagamento de aposentados e pensionistas dos servidores públicos estaduais inativos.

esse montante de receitas. Uma escolha alternativa seria poupar parte desses recursos extremamente voláteis e destiná-los a um fundo de poupança, criado para o uso moderado dessa riqueza.

Dessa forma, não são poucos os autores que criticam as escolhas no uso dos recursos do petróleo pelos estados brasileiros, e em especial o Rio de Janeiro. Se houve avanço no parque tecnológico focado em petróleo, faltou uma maior distribuição em termos de áreas de pesquisas. E, adicionalmente, se houve aumento nas receitas das regiões produtoras, essa receita não se traduziu nem em qualidade de vida nem em melhorias na capacidade de geração de receitas próprias. Boneli e Veloso (2012), por exemplo, questionam se a entrada das receitas dos *royalties* do petróleo a partir da década de 1990 compensa a queda que o estado já vinha sofrendo, e que não cessou em sua economia. O Rio teve mudanças estruturais fortes em que se observou uma significativa melhora no extrativismo mineral, ao mesmo tempo que houve queda na indústria de transformação de maneira muito intensa.

Da mesma forma, não são poucos os autores que apontam para a necessidade de maiores investimentos em áreas de inovação, assim como de aproveitar melhor os pontos fortes da economia regional. Boneli e Veloso (2012) enfatizam que a produção agropecuária no Rio explora mal sua capacidade produtiva, que tem se mantido muito pequena mesmo com tecnologia disponível e adequada, especialmente devido à proximidade de um grande mercado consumidor. Sobral, Freire e Paiva (2021) também destacam que a situação de segurança alimentar do RJ é muito frágil devido à queda nas atividades agropecuárias do estado. A Região Serrana do Rio de Janeiro poderia ocupar ainda mais esse espaço. Freitas e Ferreira (2021) destacam que parte importante do PIB fluminense está ligada ao mar e que uma das portas de saída para a crise pode ser a de dar maior atenção à economia do mar. O Rio é uma região propícia para a indústria naval, especialmente se considerarmos a região metropolitana e a geografia natural da Baía da Guanabara. Estaleiros bem como os arranjos produtivos locais no entorno dessa atividade são importantes para a indústria e a economia brasileira.

Portanto não é razoável focarmos apenas a crise fiscal para entendermos o desequilíbrio das contas públicas no estado do Rio de Janeiro. A indústria teve forte queda, o petróleo foi utilizado de forma irresponsável, o preço do barril despencou e, por fim, existe um problema estrutural histórico decorrente da mudança da capital

para Brasília. Além disso, a aposta nacional em inovação, via investimentos em ciência de forma descentralizada e livre, é historicamente um problema que carece de atenção federal. Carvalho (2018), por exemplo, tratando de um cenário nacional e ao criticar o segundo governo Dilma, afirma que as isenções fiscais devem se concentrar em setores de alta tecnologia, que trazem retorno e competitividade. Ou seja, falta um direcionamento estratégico capaz de diversificar as economias regionais, em especial o Rio, que possui uma boa estrutura para esse tipo de política.

### 3.5 A crise fiscal

A história sobre a crise fiscal nos estados brasileiros remonta, pelo menos, ao final da década de 1960, quando uma reforma tributária concentrou os tributos na esfera federal, reduzindo a autonomia subnacional, e também devido ao maior acesso ao mercado financeiro (MERCÊS; FREIRE, 2017). Com menos recursos tributários, os estados se endividaram até chegarem a proporções insustentáveis na década de 1980. A Constituição de 1988 buscou solucionar esse quadro promovendo alguma descentralização das receitas em favor dos estados e alguns movimentos da União no sentido de socorrer os endividados. Ao mesmo tempo, houve movimentos federais para impor maior disciplina fiscal aos governos subnacionais, a Lei Complementar n.º 101/2000 (BRASIL, 2000) ou Lei de Responsabilidade Fiscal, por exemplo, foi fruto desses esforços. Outro importante marco desses esforços foi a Lei n.º 9.496/1997 (BRASIL, 1997a), que estabeleceu critérios para o refinanciamento da dívida pública mobiliária dos Estados e Municípios. Ou seja, a crise fiscal não foi e não é uma exclusividade do Estado do Rio de Janeiro, ela é parte de um problema federal mais amplo, embora tenha ganhado, recentemente, proporções dramáticas no Rio.

Quando a recente recessão econômica atingiu as economias estaduais, outra lei foi elaborada para questionar os requisitos da lei de 1997. Assim, a Lei Complementar n.º 148/2014 (BRASIL, 2014a) nasceu para aumentar o prazo do pagamento da dívida dos estados por mais 20 anos. Os dados da Secretaria do Tesouro Nacional demonstram que houve uma redução no endividamento agregado dos estados brasileiros entre 2000 e 2016, como mostram Mercês e Freire (2017). Somente em quatro governos estaduais a dívida se manteve um sério problema: Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e São Paulo. As quatro maiores

economias subnacionais. Ainda assim, o Rio é o estado com a maior dívida em relação à receita corrente líquida (RCL). Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional, a dívida carioca chegou, em 2016, a 233,8% da RCL, em comparação com 213% no Rio Grande do Sul, 203% em Minas Gerais e 175% em São Paulo (TESOURO NACIONAL, 2020). Como exposto por Mercês e Freire (2017), em apenas quatro anos a dívida do Rio reverteu toda a redução observada nos nove anos anteriores. Nesse cenário, a postura oficial foi a de tratar o ajuste fiscal como pressuposto para conseguir a ajuda da União. No entanto, o problema da crise financeira não é o simples ajuste das contas públicas, mas sim garantir a recuperação da economia. Nesse sentido, Sobral (2018) argumenta que o procedimento proveniente da política de ajuste fiscal pode ter consequências opostas à recuperação econômica sustentável. O “remédio pode virar veneno” (SOBRAL, 2018, p. 39).

É preciso destacar que em economias capitalistas a crise não é uma exceção ou anomalia num quadro de normalidade. Crises são o resultado esperado do risco assumido pelos governos e são referentes a um quadro de incertezas inerentes ao capitalismo. O grau de incerteza é tão grande que existem inúmeros artifícios de proteção dos mercados financeiros, a fim de reduzir os cenários imprevisíveis. Tensões conjunturais e desajustes de variadas naturezas podem ser o resultado histórico de ações planejadas e capazes de redefinir a estrutura econômica sob uma nova orientação estratégica, e, nesse sentido, a eficiência econômica não pode ser tomada como um pressuposto que antecede o processo decisório de qualidade. A eficiência, de outro modo, pode ser encarada como a capacidade de refundar os mercados e reintegrá-los, de forma objetiva, a uma nova orientação estratégica (HIRSCHMAN, 1961). Ou seja, é conseguir romper com o ciclo vicioso do cenário de crise, em que o pessimismo impera enquanto ocorre grave retração econômica, já que os indivíduos decidem poupar simultaneamente e há um processo de queda cumulativa de receitas que induzem a novos cortes de gastos que vão induzir a novas quedas de receita.

Essa perspectiva diverge da política que busca pelo ajuste fiscal como método de recuperação econômica, e mais, encara o debate sobre a redução do estado: um esforço, sobretudo, ideológico. Sobral (2018) relembra os estudos de Keynes (2002) e sublinha as suas preocupações em relação ao uso da dívida pública como instrumento de poder e dominação. De acordo com os autores, a dívida envolve

questões bem mais profundas do que apenas preocupações com o reequilíbrio das contas públicas. A dívida pode ser administrada para ser impagável e servir assim para a imposição de cláusulas lesivas, pensadas no âmbito de uma estratégia de dominação a partir da expropriação econômica. Para Sobral (2018), se observarmos o caso do estado do Rio de Janeiro, não é exagero dizer que o seu acordo com a União teve um claro viés punitivo. Retirou-se o seu contexto histórico regional, as especificidades do caso concreto e resumiu-o a um quadro de irresponsabilidade fiscal.

Para um entendimento melhor sobre a dimensão da crise no Rio, precisamos ter em mente que, entre 2012 e 2016, a indústria fluminense acumulou queda de 13,1%, e a receita primária registrou queda de 37,2%. Mesmo com o ajuste das despesas, reduzindo as despesas em 29,9%, não foi o suficiente para manter o equilíbrio das contas (MERCÊS; FREIRE, 2017). Ou seja, foi um problema de queda de receita, especialmente. Para Sobral (2018, p. 41), “o nó do problema é que as gestões de estados e municípios estão impedidas legalmente de se autofinanciarem, ao contrário da federal”. Nesse cenário, os estados são obrigados a recorrer à União para manter suas obrigações financeiras. O governo federal, por sua vez, tem se comportado impondo sanções e contrapartidas severas, como se fosse uma tesouraria rígida que não perdoa os “maus” pagadores. O ponto central aqui é a observação de que os entes federados possuem capacidade de negociações diferenciadas. Enquanto uns podem manter as suas estruturas de gastos, outros precisam reformá-las. Portanto não é só uma questão de ter ou não ter responsabilidade fiscal, e sim poder ou não poder ter, dentro de uma lógica federativa desigual. Para os críticos mais duros, como argumenta Assis (2017), a forma como a União administra as dívidas dos entes federados continua sendo um instrumento de poder e dominação. Sendo assim, trata-se de um desequilíbrio estrutural do pacto federativo e das fontes de financiamento, que tendem a realimentar tensões políticas e crises econômicas. Conforme essa perspectiva, o RRF não honra os princípios que norteiam o federalismo fiscal e que dizem respeito ao papel da União. O êxito de tais princípios, como destaca Vergolino (2014, p. 11), está “fortemente atrelado à relação entre autonomia e cooperação”, cuja coordenação é de forte responsabilidade da União.

Apesar disso, o acordo do RRF não foi realizado sob circunstâncias normais. O estado do Rio de Janeiro, profundamente quebrado, não poderia cumprir suas

obrigações financeiras sem um acordo, qualquer que fosse. Esse estado de total fragilidade diante da União resultou no pior cenário possível para uma deliberação desse nível e na clara fragilidade do desenho federalista, tendo em vista que o papel da União é servir como coordenador apenas para que a cooperação e autonomia dos seus entes sejam estimuladas. Ou seja, se um dos entes se encontra em posição de crise fiscal, uma vez que não possuem a autonomia para se autofinanciar, a União não deveria estar em condições de impor condições que incluam a venda de patrimônio estadual, ainda mais quando nem ao menos é posta em votação no legislativo estadual, como nos mostra o caso do Rio de Janeiro. Dessa forma, tanto o princípio da autonomia quanto o princípio da cooperação ficam corrompidos, uma vez que o momento de crise, seja qual for sua origem, é usado para a imposição de políticas do governo federal.

O caso fluminense é notório, mas não é exclusivo. O que chama a atenção, entretanto, foi o papel desempenhado pela União: uma credora financeira que exige, em contrapartida, cortes de despesas severas e a venda de patrimônio estadual. O tom chantagista é ainda endossado pela Justiça, que provavelmente autorizaria mais arrestos e bloqueios nas contas estaduais sem se preocupar com os efeitos socioeconômicos. Uma nota recente do COFECON (Conselho Federal de Economia) chama a atenção para a essência federalista da atual crise financeira de estados e municípios. Sua recomendação foi a da “revisão do pacto federativo, com transição para um modelo de maior equilíbrio entre fontes de financiamento e atribuições de competências quanto aos serviços públicos e sociais [...]” (COFECON, 2016, p. 2).

Defensores do acordo federal argumentam que as principais causas da crise econômica são decorrentes de problemas de gestão estadual. Dessa forma, a principal solução seria exigir maior rigidez orçamentária e o corte de gastos. Economistas, no entanto, divergem desse ponto de vista, como mostra a nota do Conselho Federal de Economia, e opositores argumentam que o problema não está nos gastos, mas na receita. Conforme essa corrente, a orientação do governo federal transparece o seu “viés ideológico”, com o objetivo velado de induzir os governos estaduais à lógica de redução do tamanho do estado (SOBRAL, 2018).

A ênfase dessas críticas está no diagnóstico de que o governo federal não reconhece nem discute a possibilidade de nacionalização da crise. Em vez disso, a União vem mantendo os problemas do estado do Rio de Janeiro como se fossem

questões isoladas, de âmbito estadual (SOBRAL, 2018). O argumento aqui destacado, e endossado pelo COFECON (2017, p. 1), sugere que os desequilíbrios financeiros, em vários estados e municípios do país, “têm raízes no desequilíbrio estrutural entre as funções atribuídas aos entes federativos e suas respectivas fontes de financiamento, como estabelecido pela Constituição de 1988”.

O primeiro argumento sublinhado por essa corrente recorre ao fato de a queda da receita ter ocorrido em ritmo mais acelerado do que a queda das despesas. O que significa dizer que não foi o aumento dos gastos a causa do desequilíbrio fiscal. Nesse sentido, tal corrente explicativa argumenta que a crise se desenvolveu justamente em razão do ciclo vicioso estabelecido, em que se fez progressivamente maiores cortes de despesas e as receitas apresentaram quedas ainda maiores. Dados comparativos sobre a variação real das receitas primárias dos estados demonstram que no Rio houve a maior queda de receitas entre 2015 e 2016 (RIO DE JANEIRO, 2018). Enquanto a receita despencava, o corte de gastos não conseguiu acompanhar a queda da primeira. Além disso, o peso do gasto com pessoal no total das despesas no Rio não é, de forma alguma, diferente da média nacional. Esses dados apenas recolocam a pergunta: o que houve no Rio de diferente? Sobral (2018) argumenta que o grande problema no estado fluminense pode ser atribuído a uma “estrutura produtiva oca” que revelou desempenho aquém da média nacional e também um grave problema tributário. Numa comparação com São Paulo, o PIB fluminense é “quase três vezes menor, e a receita tributária líquida é quase cinco vezes menor” (SOBRAL, 2018, p. 53). Essa diferença girou em cerca de 22,3 bilhões em 2016 e, caso fosse superada, “cobriria o déficit orçamentário previsto na LOA para 2017 (R\$ 20,3 bilhões)” (SOBRAL, 2018, p. 53).

Portanto a principal crítica ao acordo de recuperação fiscal proposto pelo governo federal sustenta que o problema do Rio de Janeiro não é o de uma máquina pública inchada, com excesso de gastos e irresponsabilidade fiscal, mas, sim, de queda brutal das receitas, em especial devido à queda dos valores do barril do petróleo, um sistema tributário deficiente e o impacto da crise nacional e do petróleo em uma economia de pouca robustez para driblar essa conjuntura. Ou seja, não se trata tão somente de uma queda de receita, mas da baixa capacidade de geração de receitas próprias para além dos *royalties* de petróleo (IBGE, 2020a). Segundo Ceciliano (2021), parte do problema da baixa autonomia fiscal do estado é que: “Somos o segundo PIB do país, por causa da extração do petróleo, mas o 18º em

arrecadação per capita, já que ICMS de petróleo e derivados é tributado nos estados consumidores e não nos produtores”

Brito, Cassiolato e Marcelino (2012), por exemplo, comentam sobre a pequena disseminação da inovação no tecido industrial do Rio, que é menor que em outros estados. Esse é mais um dado preocupante para a saúde de uma economia do tamanho da fluminense. O petróleo concentra quase 2/3 dos investimentos no estado. Esses investimentos são centralizados na Petrobras e concentrados em P&D. Outras áreas de pesquisa, no entanto, não recebem o mesmo incentivo. Não há uma intensidade de gastos em inovação na estrutura produtiva do Rio que não seja P&D. O processo inovativo, apesar disso, é mais árduo e menos eficiente para empresas fora do setor de petróleo e gás. Com isso, a excelência científica da engenharia no estado fica igualmente dependente dos valores do petróleo, e certamente há carência por mais inovação. Em outros termos, com toda a estrutura de pesquisa que dispõe a região, ainda falta maior aporte de investimentos para pesquisas que se dediquem a outras áreas. Dessa forma, os autores afirmam que há dificuldades para acelerar o processo de capacitação tecnológica da indústria fluminense e defendem que uma proposta de agenda de desenvolvimento para o estado deve levar em conta uma coordenação de esforços e políticas que estimulem a inovação.

### 3.6 Conclusão do capítulo

Como vimos, o estado do Rio de Janeiro passou por grandes transformações desde que deixou de ser a capital federal em meados da década de 1960. É importante destacar que não houve qualquer projeto bem-sucedido de planejamento econômico, proveniente da União ou da administração estadual, que driblasse os efeitos negativos dos “rebaixamentos” institucionais que a cidade do Rio sofreu no âmbito da federação. Passando de Distrito Federal para estado da Guanabara, e de estado para mero município do novo estado do Rio de Janeiro. Igualmente deficientes foram as tentativas de aproveitar os arranjos produtivos locais.

Apesar disso, enquanto importante polo científico universitário, a região fluminense pôde se beneficiar do período de boom do petróleo com grandes somas de investimentos, sobretudo na área da engenharia. Essa oportunidade, no entanto, ficou flagrantemente limitada por incapacidade estratégica no uso dos recursos provenientes dos *royalties*. Como foi salientado, muitas são as críticas em relação

a essa falha de coordenação no uso desses recursos. Uma tese peculiar, entretanto, se destaca. As condições estruturais únicas da formação política da cidade do Rio de Janeiro, capital federal por mais de 200 anos, e a presença ainda hoje de fortes atributos de uma capital, com elevado número de servidores e órgãos federais, dificultam a formação de uma cultura política voltada para os interesses locais. Longe de amenizar a incompetência estratégica dos agentes públicos estaduais, essa tese destaca um problema federativo estrutural mais amplo e que impede o país de tratar os seus entes federados com um olhar mais específico e imerso nas suas peculiaridades.

Não obstante, a sugestão do Conselho Federal de Economia (2016), de que o país necessita de uma “revisão do pacto federativo”, pode ser encarada como um alerta sobre as deficitárias ferramentas que os estados possuem para contornar eventuais crises. Assim sendo, a crise fiscal que assolou a economia fluminense deve ser compreendida como um problema federativo, e não apenas resultante de má administração regional.

Vimos alguns dos problemas estruturais do estado Rio de Janeiro e as principais críticas da administração pública estadual que culminaram com uma delicada crise fiscal de grandes proporções. Também vimos que essa crise se insere num quadro federativo mais amplo, em que o próprio pacto federativo é criticado.

## 4 O FUNDEB ESTADUAL E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: O CASO DO RIO DE JANEIRO

### 4.1 Introdução ao capítulo

O objetivo principal deste capítulo é discutir a articulação entre o governo federal, os governos estaduais e os governos municipais por meio da estrutura do Fundeb (2007-2020) no enfrentamento dos grandes desafios para a garantia do ensino básico de qualidade no Brasil. Levando em conta a dinâmica federativa consagrada no novo texto constitucional e a evolução da política de fundos, como podemos avaliar a estrutura do Fundeb no seu papel redistributivo? Mais precisamente, neste capítulo pretendemos ilustrar com maiores detalhes o cenário do ensino básico no estado do Rio de Janeiro e o papel do Fundeb (BRASIL, [2020?]).

Os dados eleitos para a análise deste capítulo são de dois anos, 2009 e 2019, cobrindo uma década de Fundeb. Essa escolha se justifica pela promulgação da Lei Federal n. 12.061 em 2009 (BRASIL, 2009a), que estende a universalização da educação para o ensino médio e ao mesmo tempo integra a universalização do ensino para todas as etapas da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio). Além disso, optamos pelo recorte do ano de 2019 pois encerra o ciclo de uma década de análise e também pela ausência dos dados integrais de arrecadação tributária do ano de 2020 por parte da Receita Federal. A ideia é avaliar o papel dos estados dentro da divisão cooperativa de viabilização do financiamento da educação básica e como a lógica federativa vem afetando a qualidade das redes estaduais de ensino médio. Em outras palavras, pretendemos apresentar uma lógica pouco participativa da União no Fundeb, o que acaba sobrecarregando os estados e municípios, e tentando também compreender, em especial, o financiamento da rede pública estadual de ensino médio do Rio de Janeiro, rede na qual estuda a maioria dos alunos cursando essa etapa.

Iniciamos este capítulo com uma breve introdução à política de fundos no Brasil, contextualizando os desafios enfrentados. Seguimos com uma análise da conjuntura recente de financiamento da educação brasileira. Na seção três,

investigamos o Fundeb estadual e o princípio da cooperação federativa em que observamos a arquitetura financeira do Fundeb para compreender a lógica redistributiva dentro do estado do Rio de Janeiro. Na seção quatro, investigamos os dados sobre o total gasto com educação básica a partir do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) para entendermos limites e possibilidades dessa redistribuição de fundos (O QUE É O CAQ?, 2012).

#### **4.2 Breve introdução à política de fundos de educação no Brasil: uma escolha política**

A arquitetura financeira brasileira na área da educação adota uma política de fundos desde a Constituição de 1934, com um único período de suspensão durante a ditadura militar. A ideia surgiu logo após o fim da República Velha como meio de garantir a autonomia econômica da educação pública, incorporada num período de transição de um modelo econômico originalmente agrário para um industrial (SOUZA, 2021). Em 1942 foi criado o Fundo Nacional do Ensino Privado, que era formado por tributos federais, Decreto-Lei n. 4.958/1942 (BRASIL, 1942). Em 1961 foi criada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que determinava que “12% dos impostos da União e o mínimo de 20% dos impostos estaduais e municipais seriam destinados para a manutenção e o desenvolvimento do ensino” (SOUZA, 2021, p. 3). Essa lei também previa a criação do Fundo Nacional do Ensino Primário, do Fundo Nacional do Ensino Médio e do Fundo Nacional do Ensino Superior, mas que jamais entraram em funcionamento. Com a Lei n. 5.692/1971 (BRASIL, 1971), tais fundos foram suprimidos da LDB. A ideia de organizar os recursos para a educação por meio de fundos com participações da União, estados e municípios seria retomada a partir da década dos anos 1990, com a redemocratização e a nova Constituição de 1988, e permanece como a principal política de financiamento da educação básica desde então.

A Constituição de 1988 representou um marco no processo de redemocratização do país e assegurou também a retomada do federalismo brasileiro na sua plenitude, com o fortalecimento das unidades subnacionais. No que concerne a produção de políticas públicas, na grande maioria das vezes, os constituintes decidiram prestigiar a divisão das atribuições direcionando-as pelo princípio das competências concorrentes: União, estados e municípios são responsáveis pela

oferta de serviços sociais, devendo agir de forma cooperativa e coordenada. Essa engenharia constitucional se aplica em diversos campos de atuação do Estado, incluindo aí a área da educação. Nesse sentido, a qualidade do ensino básico no Brasil depende dos esforços dos três níveis governamentais. Apesar da atribuição conjunta, podemos dizer que, no caso do ensino médio, os governos estaduais assumem maior protagonismo na educação.

Ismael (2013), ao discutir o papel dos governos estaduais no federalismo brasileiro posterior à CF/1988, chama a atenção para a existência de outros interesses para além dos *policy makers* estatais, incorporando também os corporativos acadêmicos e corporativos sindicais, e as políticas educacionais acabam impactadas pelo resultado dessa dinâmica. Da mesma forma, para este trabalho é importante pensar na disputa entre as esferas de poder estatais do Executivo e do Legislativo.

Ainda assim, a nova Constituição definiu, em seu art. 6º, a educação como direito social. Ou seja, um dever, acima de tudo, da União, mas também de todos os entes federados. Esse novo contexto federativo esbarra, contudo, com a enorme desigualdade regional e inter-regional característica do país. Essas profundas desigualdades, que atingem tanto o plano social e econômico quanto o educacional, precisam ser encaradas pela administração federal em um território de dimensões continentais. Assim, embora tenha ocorrido uma ampla descentralização promovida pela nova Constituição, transferindo competências para os municípios e estabelecendo a competência comum e compartilhada entre União, estados e municípios para prover os meios de acesso à educação, criou-se outra discussão importante: os municípios e os estados possuem os instrumentos necessários para a gestão e o planejamento desses novos desafios?

A divisão de atribuições entre os entes federados permitiu que o planejamento fosse exercido de forma mais próxima da realidade local, e no plano financeiro a criação de um fundo se concretizou mediante a Emenda Constitucional n. 14, que em 1996 criou o Fundef, privilegiando o ensino fundamental (BRASIL, [1998]). Dessa maneira, o Fundef, que tinha prazo legal de funcionamento (1/1/1997 a 31/12/2006), não só priorizava o ensino fundamental como também estava atento à erradicação do analfabetismo que “se materializou sendo determinada a aplicação, por estados, Distrito Federal e municípios, de 60% dos recursos previstos no artigo 212 no ensino fundamental” (SOUZA, 2021, p. 3). Não obstante, tamanha

descentralização pode ter o efeito de aumentar as desigualdades, especialmente devido às diferenças de capacidades econômicas entre os diversos municípios. Dessa forma, a necessidade de coordenação entre a União e os estados e municípios se mostrou fundamental.

O Fundef foi substituído pelo Fundeb a partir de 2007, que teve vigência até 31 de dezembro de 2020, apontando para uma continuidade da política de fundos e com grandes avanços especialmente em relação ao tratamento das disparidades regionais (BRASIL, 1998). Apesar disso, ficou notória a necessidade de assegurar maior colaboração da União no financiamento e suporte técnico, tendo em vista as enormes desigualdades e as especificidades distintas entre os entes federados.

A política de fundos teve, portanto, um aprendizado ao longo de sua existência e conseguiu garantir um impacto positivo, ainda que menor que o esperado, nas desigualdades inter-regionais bem como em regulamentar a descentralização promovida pela Carta de 1988 ao estabelecer o papel que caberia aos entes federados. Contudo não foram poucos os autores que alertaram para o enfraquecimento dos municípios mais pobres e menores dentro dessa lógica de fundos (ABRUCIO, 2002, 2005; ARRETCHE, 2004; PINTO, 2007; BREMAEKER, 2011; ENCINAS; DUENHAS, 2020, entre outros).

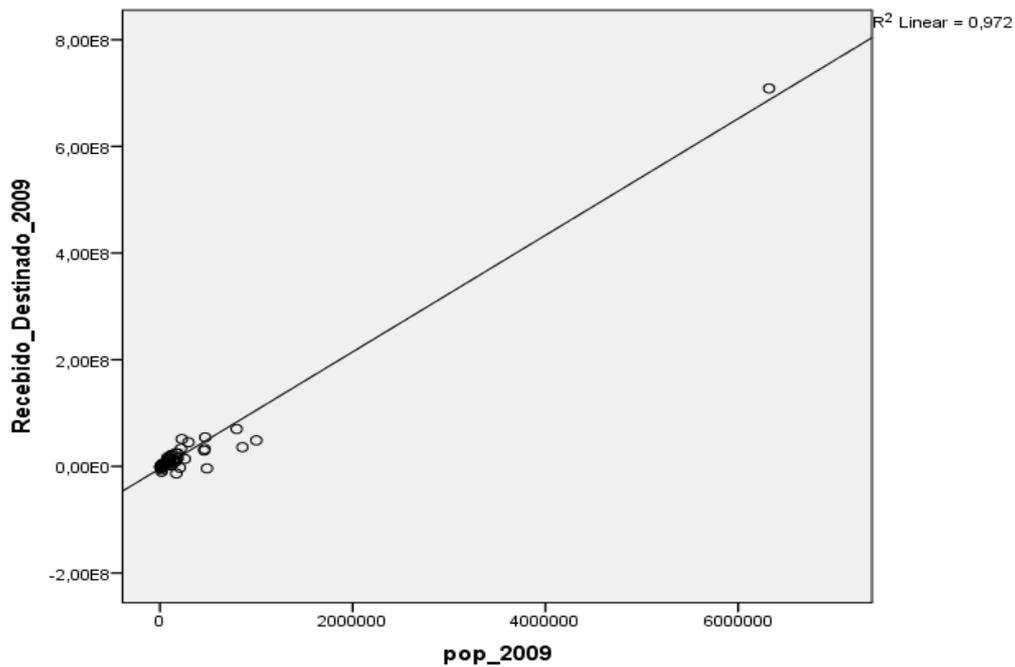
Em uma análise sobre os resultados do Fundef e as expectativas em relação ao Fundeb, tanto Pinto (2007) quanto Bremaeker (2007) destacaram os problemas relacionados às desigualdades entre os municípios e a dependência daqueles mais pobres em relação à transferência de recursos estaduais e federais. A transferência de responsabilidade para a esfera municipal rompeu o equilíbrio entre quantidade de alunos atendidos e capacidade financeira dos municípios, sendo cada vez mais necessário o aumento da participação federal nas transferências de recursos. Assim sendo, a política de fundos se tornou essencial para a manutenção da educação básica no nível local.

Além disso, Pinto (2007) chama a atenção para o efeito “Robin Hood às avessas”. Segundo o autor, o grande problema dessa política de fundos é que municípios pequenos, cuja receita principal vem das transferências da União, têm perdas relativas com a lógica da contribuição. Mesmo no antigo Fundef (BRASIL, 1998), foi possível averiguar que os municípios menores contribuíram mais do que receberam de retorno. Numa análise dos repasses em 2002, isso ocorreu com 94% dos municípios com menos de 2 mil habitantes e com 72,5% daqueles entre 2 mil e

5 mil habitantes (BREMAEKER, 2003). Para Pinto (2007), essa era uma tendência que aumentaria com o Fundeb. De fato, em estudo recente tomando como base os municípios do Paraná, Encinas e Duenhas (2020) concluíram que os municípios com até 10 mil habitantes perderam mais de R\$ 135 milhões na redistribuição do Fundeb, uma perda de R\$ 128,93 por aluno. Quando a métrica é um indicador de qualidade educacional, a lógica se mantém e municípios com os piores desempenhos tendem a receber menos do que a sua contribuição. Esse é o caso de Nossa Senhora das Graças (PR), que obteve 3,8 no IDEB em 2015. Sua contribuição naquele ano foi de R\$ 2,1 milhões, enquanto recebeu um pouco menos que R\$ 1,5 milhão. Segundo os autores, existe uma forte correlação (de 0,8085) entre o tamanho populacional do município e o valor líquido por aluno recebido (ENCINAS; DUENHAS, 2020). Conte (2018), ao analisar o Fundeb no Rio Grande do Sul, já havia chegado a conclusões similares. Para o autor existe um “ciclo vicioso” de transferência de recursos do fundo para os municípios de melhores indicadores econômicos.

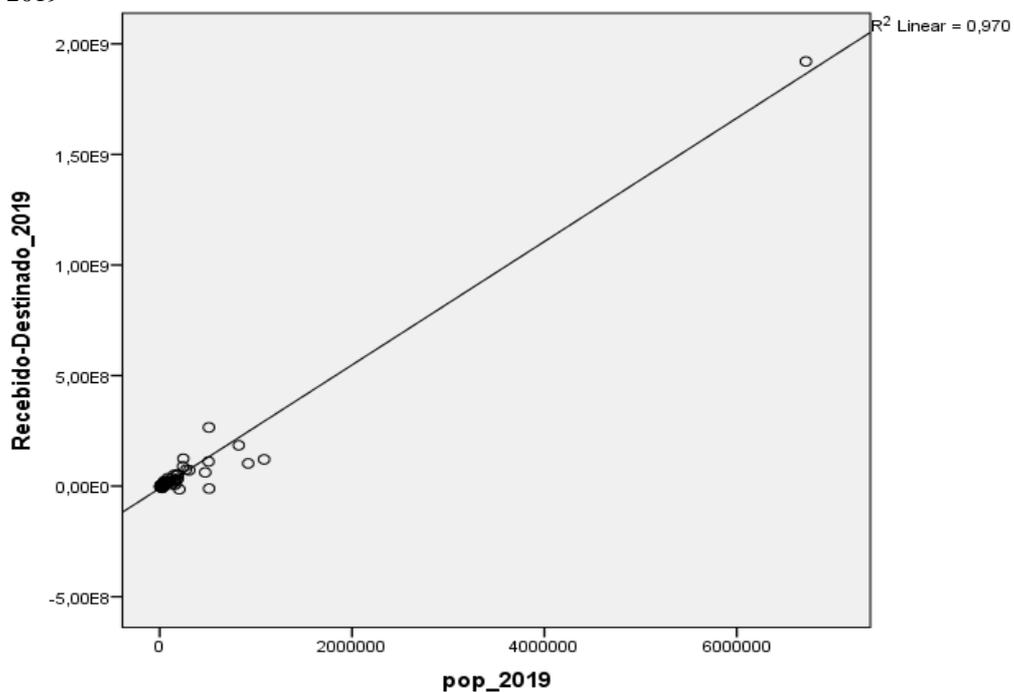
Tomando como base os municípios do estado do Rio de Janeiro, esta pesquisa buscou averiguar se essa relação entre população e recebimento do Fundeb desprestigia os municípios menores. Após coletarmos os dados de 2009 e 2019 sobre os recursos destinados e recebidos do Fundeb, calculamos a diferença entre os valores por município e cruzamos os dados com o tamanho populacional (IBGE 2010a, 2020b) a fim de compreender o tipo de correlação existente.

Gráfico 1 — Relação entre população e a diferença entre o recebido e o destinado ao Fundeb no ERJ em 2009



Fonte: Adaptado de BRASIL (2009).

Gráfico 2 — Relação entre população e a diferença entre o recebido e o destinado ao Fundeb no ERJ em 2019



Fonte: Adaptado de BRASIL (2019).

Os gráficos 1 e 2 nos mostram a relação entre os recursos destinados ao Fundeb subtraídos pelos recursos recebidos do Fundeb, cruzados com o tamanho populacional dos municípios. A correlação mede o grau em que duas variáveis estão

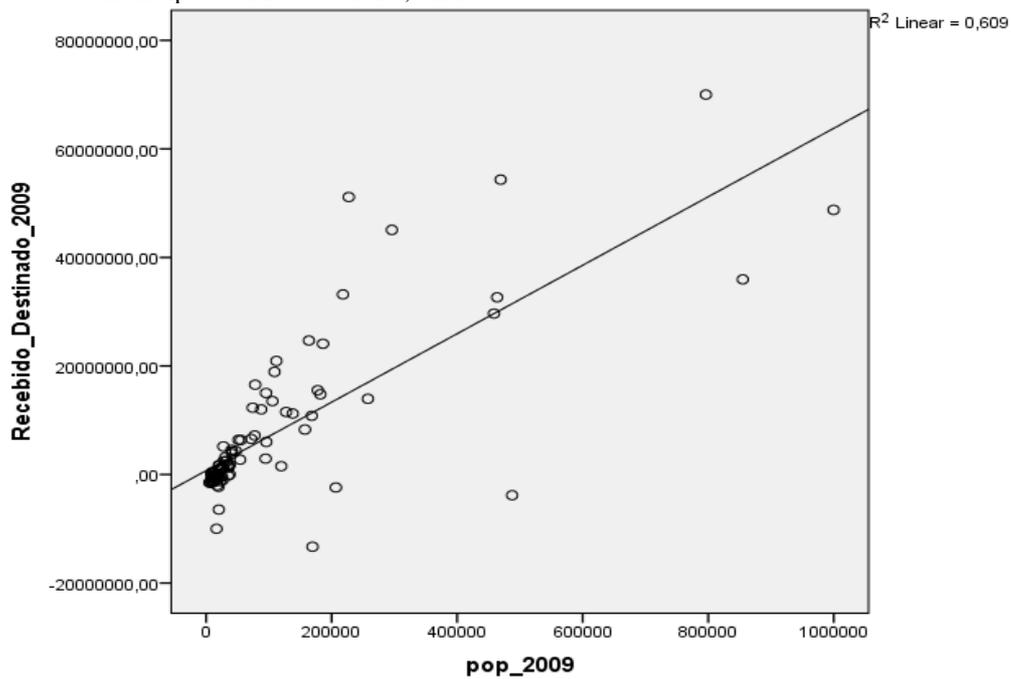
relacionadas entre si. Ou seja, o quanto uma variação em uma delas está associada a uma variação na outra variável no mesmo sentido. Como fica claro nos gráficos, os menores municípios têm um saldo negativo tanto em 2009 como em 2019, ou seja, existe a tendência de que os menores destinem mais recursos do que recebem como retorno. Também é notório o distanciamento do município do Rio de Janeiro dos demais devido ao seu peso populacional, dificultando um pouco a visualização da dispersão entre os demais. Ainda assim, foi possível verificar a forte correlação entre as duas variáveis. Para o ano de 2009, o coeficiente de correlação de Pearson<sup>47</sup> foi de 0,986, e em 2019 foi de 0,985, quase 100% de correlação. Essa é uma correlação ainda mais forte que a presente nos resultados da pesquisa de Encinas e Duenhas (2020), em que o coeficiente de correlação para os municípios do Paraná foi de 0,8085. A única diferença foi que na pesquisa citada a variável escolhida para o teste de correlação com a variável população foi o valor da diferença entre recebido e destinado dividida pelo número de matrículas.

Como estamos interessados em compreender o impacto do Fundeb para os municípios pequenos e médios entre 2009 e 2019, retiramos da análise o município Rio de Janeiro a fim de observar melhor a dispersão gráfica. O resultado pode ser visto nos gráficos 3 e 4.

---

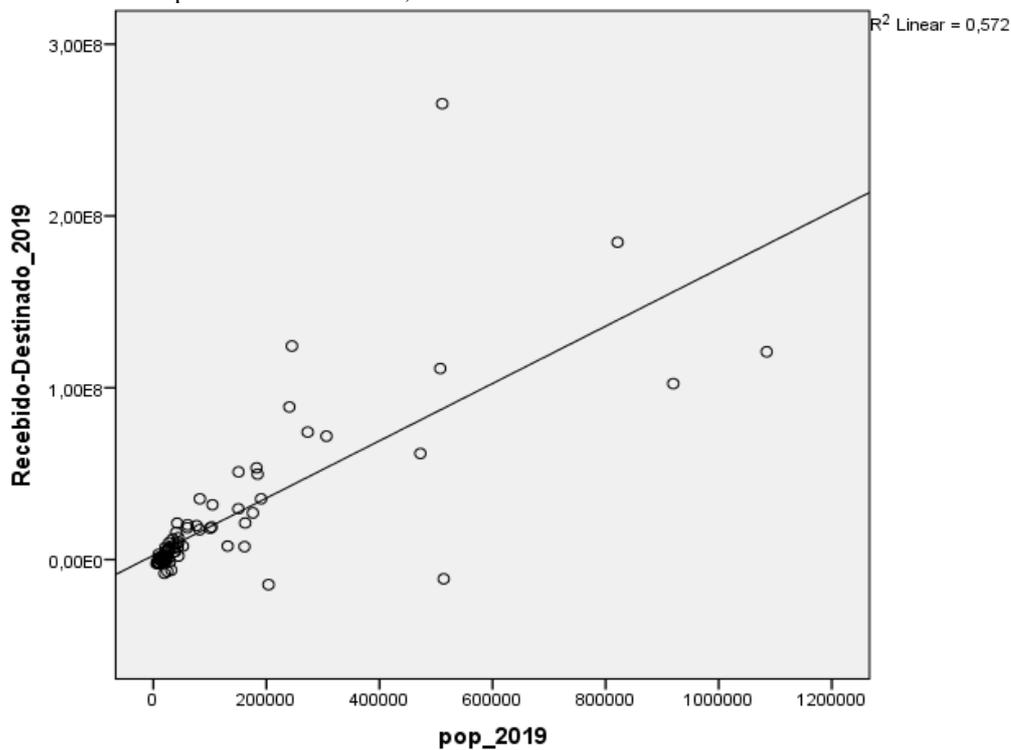
<sup>47</sup> A correlação de Pearson avalia a relação linear entre as variáveis e varia entre -1 e 1, em que 1 significa 100%.

Gráfico 3 — Relação entre população e a diferença entre o recebido e o destinado ao Fundeb, excluindo o município do Rio de Janeiro, em 2009



Fonte: Adaptado de BRASIL (2009).

Gráfico 4 — Relação entre população e a diferença entre o recebido e o destinado ao Fundeb, excluindo o município do Rio de Janeiro, em 2019



Fonte: Adaptado de BRASIL (2019).

Como era de esperar, tanto o coeficiente de Pearson quanto o  $R^2$  decaem bastante se retiramos o município Rio de Janeiro<sup>48</sup>. Apesar disso, ficam mais claras as principais diferenças entre 2009 e 2019. Quando comparamos os gráficos 3 e 4, é possível observar a tendência de maior concentração dos municípios menores no entorno do ponto zero da diferença entre o recebido e o destinado ao Fundeb, o que demonstra o esforço em sair do saldo negativo. Mas uma forte correlação entre população e recurso do Fundeb não é de espantar, visto que a principal variável levada em conta no cálculo redistributivo do Fundeb é o número de matrículas (BRASIL, [2020?]).

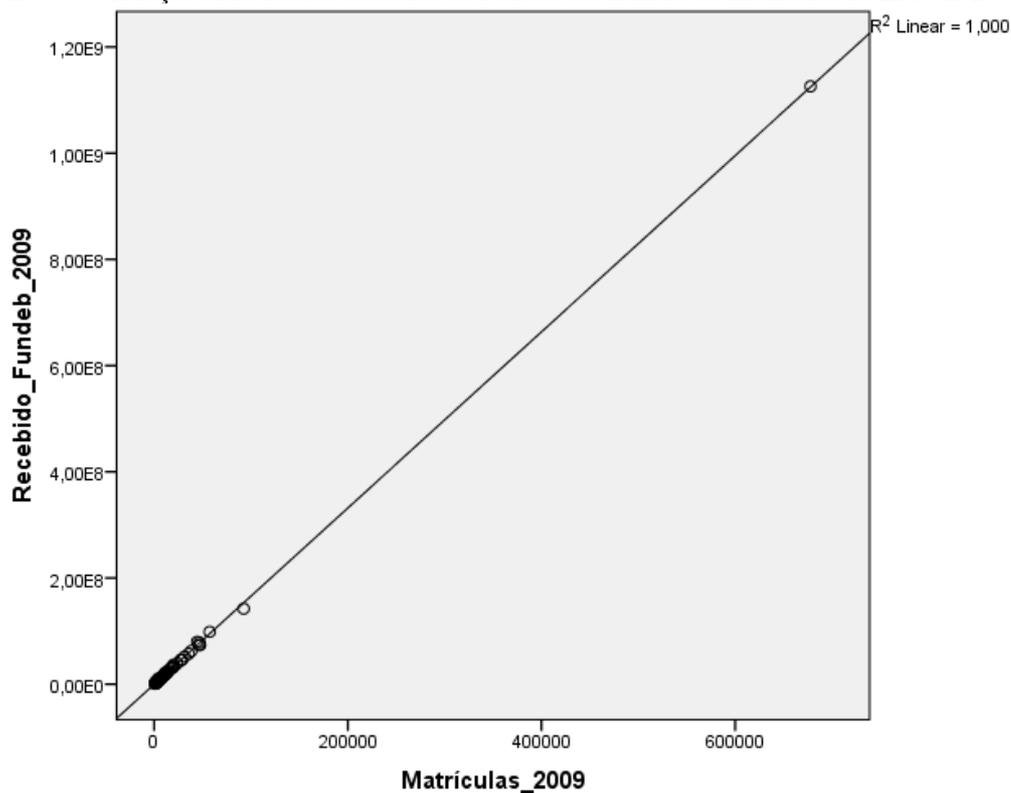
Para exemplificarmos melhor essa relação, cruzamos os dados dos recursos recebidos do Fundeb por município com o número de matrículas no mesmo ano. Tanto em 2009 quanto em 2019 o coeficiente de correlação de Pearson foi de 1, ou seja, 100%, como mostra o Gráfico 5<sup>49</sup>. Significa dizer que se a distribuição se dá em termos de matrícula, os municípios são compelidos a expandir suas redes de ensino para evitar perdas na redistribuição dos recursos.

---

<sup>48</sup> O  $R^2$  mede o total de variação que é explicado pela equação de regressão. Informa-nos o quanto a reta se ajusta ao modelo. O  $R^2$  vai variar entre 0 e 1, e quanto maior o seu valor, maior é o ajuste do modelo.

<sup>49</sup> Como a correlação foi a mesma para os dois períodos analisados, 2009 e 2019, optamos por colocar apenas um dos gráficos.

Gráfico 5 — Relação entre recurso recebido do Fundeb e o número de matrículas no ERJ em 2009



Fonte: Adaptado de BRASIL (2009).

Com isso, não é o tamanho populacional dos municípios a variável-chave na distribuição dos recursos do Fundeb, mas o número relativo de matrículas. Essa relação foi mais um incentivo para a mudança na oferta de matrículas que migrou da esfera estadual para a esfera municipal. Ainda assim, o que poderia explicar o saldo negativo dos municípios menores junto ao Fundeb estadual do Rio de Janeiro?

### 4.3 Conjuntura recente de financiamento da educação brasileira

É relevante destacar que uma das maiores mudanças na política educacional pós Constituição de 1988 foi o notório aumento de responsabilidades da esfera municipal *vis-à-vis* a esfera estadual. No tocante à educação básica, foi definido que a rede fundamental seria transferida para a esfera municipal e que os estados continuariam com o ensino médio. O Fundef, em 1996, veio para regular essa alteração de responsabilidades; enquanto a participação municipal nas matrículas do ensino fundamental saltou em valores percentuais, a estadual despencou (ALVES; PINTO, 2020). Os municípios, antes de 1996, eram responsáveis por

cerca de no máximo um terço das matrículas do ensino fundamental, e os estados, por cerca de 60%. A partir de então esses números se invertem, e o protagonismo municipal veio a se consolidar, mesmo sem os recursos necessários e contando com a estruturação da política de fundos. A substituição do Fundef pelo Fundeb (BRASIL, [2020?]), no entanto, apesar do esforço no sentido de combater as desigualdades regionais e equalizar as responsabilidades entre os entes federativos, criou novos problemas para as esferas municipal e estadual. Além disso, ao mesmo tempo que houve uma descentralização na atribuição de responsabilidades, também começou a obrigatoriedade do ensino básico.

Como vimos, estudos recentes apontam que existe uma inversão na lógica dos repasses do Fundeb que privilegia municípios com os melhores indicadores econômicos. Com poucas exceções, essa lógica atinge com mais força os municípios menores, de até 10 mil habitantes, atingindo também uma parcela significativa dos municípios com até 20 mil habitantes. Esses municípios, na maioria das vezes, possuem um saldo negativo com os repasses do Fundeb. Eles contribuem mais do que recebem em retorno. As razões, nas palavras de Bremaeker (2011, p. 62):

Como estes municípios recebem em valores per capita um repasse maior de FPM e também de ICMS, as deduções dessas receitas para a constituição do fundo estadual do Fundef/Fundeb é relativamente elevada [*sic*]. Como eles possuem um pequeno número de alunos, o repasse dos recursos provenientes do fundo — crédito do Fundef/Fundeb — é menor que a dedução, provocando um déficit nas suas contas.

A dedução lógica é que estados e municípios estão suportando custos muito além das suas capacidades operacionais, uma vez que municípios pequenos dependem fortemente de repasses, e o fundo não é o suficiente para cobrir os custos totais do ensino básico. Ainda segundo Bremaeker (2011), a introdução do Fundeb foi significativamente ampliada, passando a englobar do ensino infantil até o ensino médio, enquanto o Fundef apenas incluía o ensino fundamental. Ao todo, o novo fundo representou um aumento de 62,6% no número de alunos, na maioria do ensino médio, enquanto houve o aumento na ordem de 37,3% dos recursos. Ou seja, houve um aumento no número de matrículas assistidas sem haver um aumento proporcional nos recursos. Isso significou uma perda relativa para os municípios, que agora contribuem no mesmo fundo que seria destinado a custear também o ensino médio.

Verifica-se, pois, que a transição do Fundef para o Fundeb foi, neste aspecto, desfavorável para os municípios, que antes até recebiam recursos estaduais para a manutenção dos alunos do ensino fundamental e que passaram a repartir os recursos com o financiamento do ensino médio (BREMAEKER, 2011, p. 62).

Dessa maneira, estados e municípios passaram a ter que investir cada vez mais nos recursos próprios para a manutenção dessa gigantesca rede de alunos que passou a ser incorporada devido à universalização da educação básica e posteriormente com a transição para o Fundeb, sem que a União acompanhasse o aumento desses custos. O resultado é uma carência generalizada de recursos. A Tabela 1 mostra que a contribuição estadual é maior do que a dos municípios na composição do Fundeb do Rio de Janeiro. Os repasses estão dentro da lógica federativa cooperativa, mas dificultam as ações de melhoria do ensino médio no estado do Rio de Janeiro.

Tabela 1 — Participação na composição do Fundeb no estado do Rio de Janeiro (2015-2018)

Descrição	2015	%	2016	%	2017	%	2018	%
<b>Contribuição</b>	8.197.289.607	100	8.180.041.200	100	8.369.523.563	100	9.447.629.253	100
Municípios	2.486.789.064	30,34%	2.406.363.435	29,42%	2.529.354.755	30,22%	2.841.414.000	30,08%
Estado RJ	5.710.500.543	69,66%	5.773.677.765	70,58%	5.840.168.808	69,78%	6.606.215.253	69,92%
<b>Repasses</b>	8.197.289.607	100	8.180.041.199	100	8.369.522.493	100	9.447.629.362	100
Municípios	5.581.909.442	68,09%	5.651.595.211	69,09%	5.770.551.633	68,95%	6.714.945.000	71,08%
Estado RJ	2.615.380.165	31,91%	2.528.445.988	30,91%	2.598.970.860	31,05%	2.732.684.362	28,92%

Fonte: MPRJ (2018).

Essa carência é largamente conhecida por estudiosos e operadores do ensino fundamental e foi base das discussões na Conferência Nacional de Educação (CONAE) em 2010. O seu documento base ressaltou:

[...] o Fundeb, por si só, não é suficiente para garantir a universalização da oferta de vagas na educação básica e tampouco a permanência do aluno na escola até a conclusão do ensino médio com qualidade, o que exige a aplicação de recursos financeiros na educação básica para além desse fundo (CONAE, 2010).

Dessa forma, a conferência nacional de educação reconheceu os claros limites dos estados e municípios ante a mudança em direção à universalização do ensino

básico no país. Sem uma maior participação federal, não existem os recursos necessários para tamanha responsabilidade. Nesse sentido, é ainda mais espantoso que o Congresso Nacional tenha aprovado, em 2016, um teto de gastos que visa limitar, entre outros, a expansão do financiamento da educação.

A PEC do Teto de Gastos (EC n. 95/2016) não fala explicitamente em teto de gastos para a educação ou saúde, diferentemente das outras áreas, mas, no caso de ultrapassar o limite da inflação, deverá ocorrer um reajuste que tomará recursos de outras áreas a fim de equilibrar o todo (BRASIL, 2016a). Como não é fácil conseguir esse equilíbrio sem comprometer outras áreas, fica muito difícil que um governo escolha ultrapassar os limites preestabelecidos a cada ano, como diz a nova lei. Além disso, a ampliação da universalização da educação básica e da oferta de educação integral ficam seriamente comprometidas pois dependem de investimentos da União que romperiam com tais limites. Sem falar na inviabilização da meta 20, do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE), que estipula a elevação dos investimentos públicos na educação pública ao patamar de 10% do PIB até 2024 e o patamar intermediário de 7% até 2019<sup>50</sup> (PINTO, 2017). Porém, em 2019, o valor investido foi de 5,6% do PIB (INEP, 2019). Sobre a transição demográfica que ocorre no Brasil e sua relação com o percentual do PIB investido em educação, Barros (2019) afirma que, com a fecundidade em queda e um envelhecimento da população ocorrendo em ritmo acelerado, haverá uma queda nas matrículas da educação básica nas próximas décadas, o que pode representar uma folga no orçamento público para melhorar a qualidade do ensino.

Com isso, enquanto as justificativas para o teto de gastos repousam na aguda crise econômica que o país se defrontou a partir do segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff, fortalecendo a hipótese da necessidade de um maior controle dos gastos, os planos para o desenvolvimento da educação ficam sob grave risco. Se medirmos o tamanho da carga tributária brasileira em relação ao PIB no ano de 2018, observa-se o espantoso percentual de 33,6%, que está muito acima de outros países do continente sul-americano e próximo da média dos países da OCDE, de 34,3%. Contudo, como destaca Carvalho (2020, p. 84): “[...] o PIB não é a única variável relevante para se pensar o tamanho do Estado e da provisão de serviços. É

---

<sup>50</sup> Incluídas aqui todas as etapas da educação pública, da educação infantil à pós-graduação, e também incluídos tanto o financiamento do Ministério da Educação quanto o dinheiro investido pelas Secretarias de Educação das unidades subnacionais.

necessário levar em conta também o número de pessoas atendidas pelo sistema, que por sua vez depende do tamanho da população.” Assim, apesar da alta carga tributária em relação ao PIB, se calcularmos a arrecadação total de impostos em relação à população do país, notamos que os países da OCDE têm, em média, a seu dispor, um valor 4,4 vezes maior de dólares do que o Brasil para gastar com cada habitante. Analisando os dados da OCDE, a autora verifica que a carga tributária per capita brasileira foi de US\$ 3.209 em 2017 ante US\$ 28.953 na Noruega no mesmo ano (CARVALHO, 2020).

Portanto afirmar que o Estado brasileiro drena um enorme volume de recursos da população sem oferecer nada em troca busca reforçar a visão de que o Estado não possui os recursos necessários para financiar programas públicos de pretensões universais. É relevante destacar que a sociedade brasileira optou, em 1988, justamente por fugir à regra dos países com nível de renda per capita similar ao nosso e também por oferecer serviços públicos universais e gratuitos de saúde, educação e uma rede de proteção social em um país com 210 milhões de habitantes e níveis abissais de desigualdade. Ninguém nega que haja ineficiências e distorções na forma como o Estado brasileiro organiza e realiza seus gastos. Como qualquer outro Estado nacional, o Brasil precisa conciliar limitados recursos com muitos interesses divergentes.

Ainda segundo Carvalho (2020), em termos de paridade de poder de compra, que leva em conta justamente os custos de vida de cada país, o gasto do governo brasileiro com educação dividido pelo número de alunos em idade obrigatória de estudar é 3,8 vezes menor que nos Estados Unidos e 8,5 vezes menor que na Suécia. Países que têm alta carga tributária quando medida em relação ao PIB podem, no entanto, ter uma carga tributária relativamente baixa por habitante, caso tenha uma população grande e uma renda per capita pequena. Isso afeta a disponibilidade de recursos por aluno no sistema de educação ou por idoso no sistema de saúde, por exemplo. Em paridade de poder de compra, ou seja, levando em conta o custo de vida distinto nos dois países, o gasto total do governo com educação por aluno em idade obrigatória de estudar é 2,3 vezes maior na Suécia do que nos Estados Unidos. Ou seja, os recursos disponíveis para pagar professores, materiais escolares e outros custos para cada aluno representam, nos Estados Unidos, menos da metade dos recursos disponíveis na Suécia para a mesma finalidade, ainda que a economia estadunidense seja muito maior. Para fins de

comparação, a autora diz que o mesmo raciocínio vale quando se quer comparar os recursos disponíveis para pagar médicos, enfermeiros, equipamentos e outros gastos com saúde em um sistema público. É necessário saber quantas pessoas usam o sistema.

Segundo Fernandes e Santos (2017), indicadores da OCDE, em 2011, apontam que o Brasil possuía níveis baixíssimos de investimentos na educação, quando baseados na paridade de poder de compra, mesmo se comparado a economias latino-americanas, como México, Argentina e Chile. Assim, a definição do Plano Nacional de Educação (PNE), mediante a aprovação da Lei n. 13.005/2014 (BRASIL, 2014b), foi no sentido de fazer cumprir o texto constitucional que determina a universalização da educação básica no país.

#### **4.4 O Fundeb estadual e o princípio da cooperação federativa**

No debate sobre a distribuição de competências entre os entes federados na Assembleia Nacional Constituinte prevaleceu o “princípio de que a responsabilidade pela provisão da maioria dos serviços públicos, em especial os sociais, é comum aos três níveis governamentais” (SOUZA, 2006, p. 196). Os artigos 23 e 24 da CF tratam das competências concorrentes, indicando que a União, estados e municípios possuem competência para legislar e produzir políticas públicas nas áreas de saúde, assistência pública, educação, habitação, saneamento básico, cultura, combate à pobreza etc. Nesse caso, o desafio que se coloca é estabelecer, nas diferentes áreas, condições favoráveis para uma cooperação intergovernamental, que, longe de ser espontânea, ainda enfrenta a “ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que regulem as relações intergovernamentais e que estimulem a cooperação” (SOUZA, 2006, p. 197).

A falta de recursos no financiamento da educação básica é, portanto, um problema que afeta diretamente o desenho federalista, uma vez que todos os entes federados dependem um do outro, em maior ou menor grau. A União, por intermédio do financiamento do PNLN, tem um importante papel no fornecimento de livro didático nas salas de aula dos estados para além da complementação ao Fundeb. Os estados, por meio do Fundeb estadual, oferecem importante contribuição no auxílio aos municípios para a manutenção da educação básica como um todo, e não somente de sua rede própria, sendo responsáveis exclusivos do

ensino médio. Por fim, os municípios contribuem com o Fundeb estadual e arcam com o que faltar para o funcionamento do ensino fundamental e infantil, além de serem responsáveis pela operacionalização dos recursos repassados. Ainda assim, as críticas em relação ao pouco investimento atingem até mesmo os estados mais ricos do país. No Rio de Janeiro, por exemplo, apesar de ser a segunda maior economia do país (IBGE, 2018), seus governantes têm investido apenas o mínimo exigido pela Constituição Federal, de 25% da arrecadação, ainda que a Constituição Estadual do Rio de Janeiro delimite porcentagem maior, de 35% (RIO DE JANEIRO, 1989). Segundo Souza e Camargo (2017), alguns estados descumprem a Constituição Estadual para dar preferência ao mínimo federal por ser um percentual menor, de 25%, enquanto outros estados aplicam porcentagens maiores que o teto federal seja por vontade política própria, seja seguindo a Constituição Estadual. As discrepâncias apenas reforçam o delicado problema federativo na área da educação e a necessidade de uma maior participação da União.

A Lei n. 9.394/96 (LDB) delimita que, para além de algum apoio aos fundos, o governo federal deveria garantir que os gastos per capita tivessem como patamar mínimo a média nacional (BRASIL, 1996). Oliveira e Souza (2010) enfatizam que se essa diretriz de fato ocorresse, a União desempenharia papel equalizador bem mais ativo. O observado é que não houve o cumprimento da lei, mas sim a manutenção das desigualdades, afetando a qualidade das redes de ensino no país.

Nesse contexto, o Fundeb é um fundo que, no nível estadual, permite que haja um compromisso mais equilibrado entre o governo estadual e os municípios na garantia da oferta do direito à educação, mas que no nível nacional fez pouco para reduzir as desigualdades regionais. Como existem 27 Fundeb's estaduais e com recursos diferenciados, não há como reduzir as diferenças sem que haja maior atuação da União. O cinismo do governo federal na criação do Fundef e do Fundeb foi permitir que as iniciativas políticas tomadas em 1996 se transformassem em uma oportunidade para a União desobrigar-se a gastar com o ensino básico, aumentando a responsabilidade dos demais entes federados e, concomitantemente, passando-se por uma federação que prioriza essa etapa de ensino (OLIVEIRA; SOUZA, 2010, p. 26).

É importante destacar que os estados e municípios possuem uma tarefa intransferível: assegurar qualidade e atratividade do ensino fundamental e médio no nível nacional. Apesar disso, em um país de proporções continentais e enormes

desigualdades regionais, a importância da União no papel de transferir recursos é essencial, especialmente por ser o ente com a maior arrecadação. A baixa qualidade da educação para parte da população é atravessada por vários marcadores sociais e potencializados pela pobreza. Não há dúvidas de que para erradicar a pobreza extrema e reduzir a pobreza em qualquer país são necessários grandes avanços na educação básica. Nesse sentido, políticas públicas vindas do governo federal podem ter impactos distintos no auxílio deste objetivo, mas ainda assim são secundárias em seus efeitos, uma vez que o custo aluno mínimo precisa ser equalizado entre as diferentes regiões, e apenas os repasses podem ter esse efeito imediato. O Programa Bolsa Família (PBF), por exemplo, embora seja um importante suporte para a política da educação universal, possui apenas efeito colateral ao auxiliar que os filhos das famílias pobres brasileiras frequentem com regularidade a escola pública. O resultado final esperado é que possam concluir uma escolaridade maior do que seus pais e, assim, ampliar suas chances futuras de inserção no mercado de trabalho (CAMARGO, J.M., 1991).

Um dos indicadores de desigualdade social mais utilizados, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), mostra que, no Brasil, as maiores diferenças estão no nível regional. Os resultados de 2017 mostram que enquanto as cinco maiores pontuações (entre 0,826 e 0,787) estão todas nas regiões Sudeste e Sul, não contabilizando o Distrito Federal, as cinco piores pontuações são todas do Nordeste e do Norte (entre 0,714 e 0,683). Essas diferenças foram reduzindo ao longo do período pós Constituição de 1988, mas ainda revelam uma desigualdade preocupante. Resultado semelhante também existe no nível municipal, como salientado anteriormente. Dados de 2010 revelam que as diferenças municipais no Rio de Janeiro variam entre 0,837 e 0,768 para os cinco municípios com a pontuação mais alta e entre 0,652 e 0,611 para os cinco com pontuação mais baixa (PNUD, 2017).

A mesma desigualdade é percebida na área da educação por meio de indicadores que buscam medir a qualidade da educação básica no país. Um desses indicadores, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), instituído pelo Decreto n. 6.094/2007 (BRASIL, 2007), é comumente utilizado para esse fim. Esse indicador, instituído para servir de instrumento de avaliação da educação básica, combina informações sobre a taxa de rendimento escolar com o desempenho obtido em provas aplicadas pelo INEP.

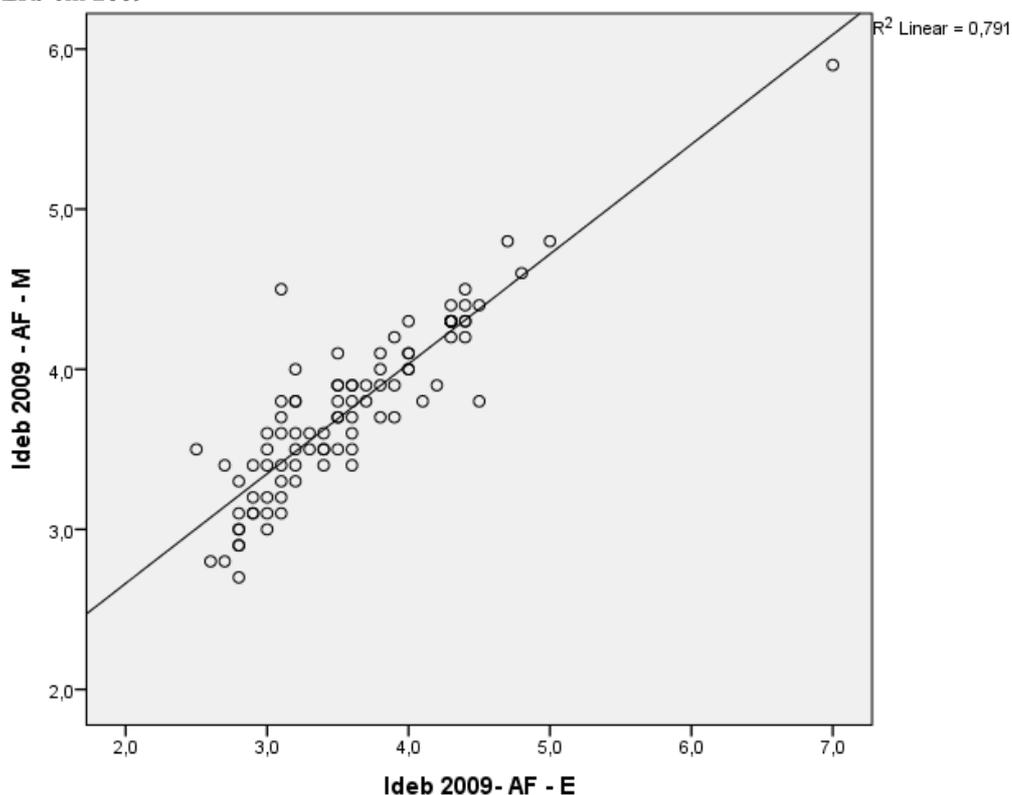
Desde a implementação do IDEB, muitas críticas foram feitas em relação à efetividade desse indicador como avaliador da educação básica; entre elas, o IDEB não captura adequadamente o trabalho das escolas na melhoria do aprendizado dos alunos. Escolas que recebem alunos de baixa bagagem educacional, ainda que façam um excelente trabalho, não terão os seus alunos entre aqueles com os melhores resultados (FERNANDES; GREMAUD, 2009). Ainda assim, embora não possamos identificar o desempenho das gestões municipais na melhoria da educação, é possível captar as desigualdades em termos educacionais entre as regiões, assim como entre os municípios em um mesmo estado. É relevante destacar que as notas do IDEB variam bastante entre as redes municipais e estaduais, assim como entre os ensinos fundamental e médio.

Portanto uma análise das notas do IDEB pode nos apontar importantes diferenças entre as redes estaduais e municipais. Por exemplo, tomando como base as notas do IDEB no estado do Rio de Janeiro, para os anos de 2009 e 2019, chegamos a conclusões interessantes. Em primeiro lugar, é preciso enfatizar que entre os anos analisados houve uma expressiva redução da rede estadual na oferta de matrículas para os anos iniciais e finais do ensino fundamental e com as redes municipais assumindo essas etapas. Tal redução alcançou a porcentagem de 98,32% para os anos iniciais, praticamente uma retirada da rede estadual para essa etapa do ensino fundamental, e de 54,55% para os anos finais. Para Souza (2020), essa redução na oferta de matrículas está associada à expressiva melhora nas notas do ensino médio do Rio de Janeiro no IDEB. Ao analisarmos as notas dos anos finais do fundamental, foi possível constatar que também houve uma melhora relativa da rede estadual, por município, em relação às notas das redes municipais. As médias passaram de 3,7 e 3,5, em 2009, das redes municipais e estadual, respectivamente, para 4,5 e 4,4 em 2019<sup>51</sup>. Uma análise de regressão pode ser ainda mais ilustrativa.

---

<sup>51</sup> Coletamos duas notas por município, da rede estadual e das redes municipais, e calculamos as médias.

Gráfico 6 — Dispersão para os anos finais do ensino fundamental das redes municipais e estadual no ERJ em 2009

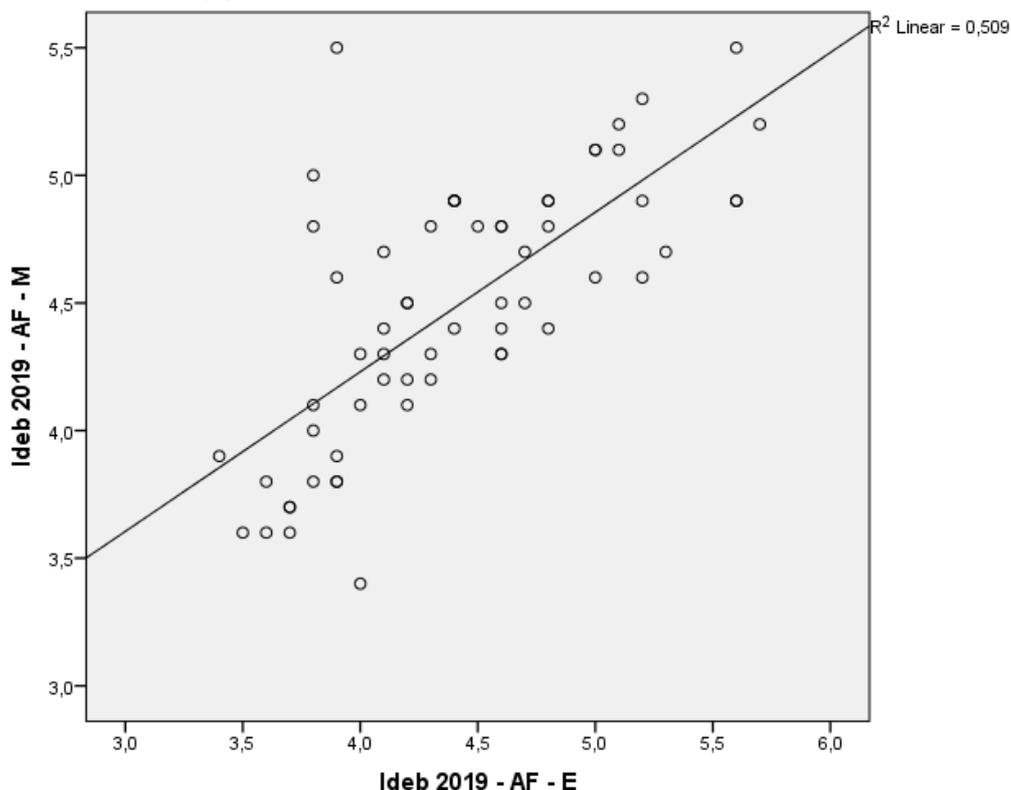


Fonte: Adaptado de INEP (2021).

A reta de regressão pode não descrever perfeitamente toda a observação dos dados, mas certamente nos dá uma boa descrição da relação entre as variáveis. Coletando os dados das notas do IDEB para os 92 municípios do estado do Rio de Janeiro, tratamos as notas das redes municipais como a variável dependente e as notas, por município, da rede estadual como variável independente<sup>52</sup>. Os gráficos 6 e 7 apresentam a dispersão dos anos finais do ensino fundamental das redes municipais e estadual para os anos de 2009 e 2019. A comparação nos mostra que existe uma relação linear entre as notas, e a variação entre as redes estadual e municipal aumentou com o tempo. Ou seja, caso faltasse a nota de um município qualquer, seria possível antever probabilisticamente essa nota ao olharmos tão somente para o resultado obtido pela rede estadual nesse mesmo município em questão e com um grau de confiança maior com os dados de 2009.

<sup>52</sup> A ideia foi entender melhor a relação entre os resultados obtidos pelas duas redes de ensino, estadual e municipal. Obviamente que não é possível explicar uma nota tomando como variável independente somente outra nota, mas podemos dizer que apenas o fato de serem redes distintas de ensino já explica alguma variação entre as notas.

Gráfico 7 — Gráfico de dispersão para os anos finais do ensino fundamental das redes municipais e estadual no ERJ em 2019



Fonte: Adaptado de INEP (2021).

Ao ajustar melhor o modelo de 2019, retirando os *outliers*, chegamos ao coeficiente de regressão de 0,672, a melhor estimativa para a relação entre as notas, com a constante 1,499. Sendo assim, se estivessem faltando algumas notas para a rede municipal e não tivéssemos nenhuma outra informação sobre as notas do IDEB, nosso melhor palpite para um município cuja nota na rede estadual foi de 4,0 é de que essa mesma nota na rede municipal será de 4,2. Isso porque o resultado da equação de regressão foi de:  $1,499 + (0,672) * 4 = 4,2$ <sup>53</sup>. Com isso, esse exercício meramente ilustrativo demonstra alguns pontos interessantes. Primeiro, que a relação entre as notas é linear, ou seja, é possível observar uma tendência, e segundo, que as notas das redes municipais tendem a ser ligeiramente maiores que aquelas obtidas pela rede estadual em cada município. Isso ocorre porque o Estado do Rio contribui com sua cota para o Fundeb em que ele destina bem mais do que

<sup>53</sup> A equação de regressão é:  $y = a + bx$ , em que  $y$  é a variável dependente (ou o que estamos tentando prever);  $a$  é a intersecção da reta com o eixo  $y$ ;  $b$  é a inclinação da reta; e  $x$  é a variável independente.

recebe em troca e fica com poucos recursos para cuidar da própria rede. Os resultados da regressão para os dados de 2019 podem ser vistos quadros 1 e 2:

Quadro 1 — Resumo do modelo<sup>b</sup>

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa	Durbin-Watson
1	,818 <sup>a</sup>	,670	,664	,2798	1,763

a. Preditores: (Constante), IDEB 2019 — AF — E

b. Variável dependente: IDEB 2019 — AF — M

Fonte: Adaptado de IDEB (2019).

Quadro 2 — Coeficientes<sup>a</sup>

Modelo	Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	T	Sig.
	B	Erro Padrão	Beta		
(Constante)	1,499	,282		5,320	,000
1 IDEB 2019 — AF — E	,672	,063	,818	10,654	,000

a. Variável dependente: IDEB 2019 — AF — M

Fonte: Adaptado de IDEB (2019).

Como destacado em outro trabalho (AZEVEDO, 2020a), nos anos 1990 foi lançada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), definindo, entre outras questões, o ensino médio como único e generalizado, cuja responsabilidade seria dos governos estaduais, enquanto o ensino fundamental ficaria por conta dos municípios. Em 2014 foi estabelecido o Plano Nacional de Educação (PNE)<sup>54</sup>, que definiu o acesso universal ao ensino médio, por jovens na idade esperada, assim como o acesso ao ensino fundamental, ambos até o ano de 2016. Todavia, enquanto o primeiro ainda precisa de mais trabalho para a sua efetivação, o segundo já pode ser considerado universalizado<sup>55</sup>. Essas diferenças são explicadas, em boa parte, pelas dificuldades de cooperação entre as três esferas da federação, com diferentes recursos sendo alocados entre os níveis municipal e estadual.

Para Abrucio (2010), o sucesso dos fundos federativos não pode esconder os problemas que ainda persistem no plano intergovernamental. Em primeiro lugar,

<sup>54</sup> A meta 3 do PNE indica que, até 2016, toda a população de 15 a 17 anos deveria estar na escola e que o percentual desses jovens no ensino médio deveria ser de 85%. Dados do Observatório do PNE, de 2020, mostram que 94,5% dos jovens de 15 a 17 anos estavam na escola, porém o percentual desses jovens no ensino médio era de 75,4% (OPNE, 2020a).

<sup>55</sup> Dados de 2020 do Observatório do PNE indicam que 98,0% das crianças e jovens entre 6 e 14 anos estavam na escola em 2020 (OPNE, 2020a).

eles conseguiram dar mais recursos aos gestores responsáveis pela implementação dessas políticas, mas mexeram pouco com as desigualdades regionais que marcam a federação brasileira. Para tanto, seria necessário que a União não só complementasse o dinheiro que falta para chegar à meta básica como também que fizesse uma política redistributiva. Caso contrário, a equalização se dá num patamar mínimo, e as redes dos estados mais ricos ou que estiverem em boa situação fiscal tendem a ter uma diferença substancial de condições em relação aos demais. Ressalte-se ainda que os governos subnacionais reclamam que nem a atividade supletiva mínima vem sendo exercida pelo governo federal.

Como enfatiza Abrucio (2002), a descentralização precisa ser acompanhada de políticas redistributivas eficazes e que possam assistir às localidades mais pobres para que as disparidades não prejudiquem o desenvolvimento do todo. Ismael (2005) lembra que a redução das assimetrias federativas depende de políticas federais de desenvolvimento regional, que incluem investimentos em infraestrutura, em educação, em ciência e tecnologia e nas vocações econômicas locais, seguindo o caminho adotado pela União Europeia na segunda metade do século 20. Além disso, em áreas essenciais, como é o caso da educação, é fundamental que a participação federal seja o suficiente para que garanta que todas as regiões alcancem o mínimo de investimentos necessário. Para Arretche (2004), o ente federal tem grande importância na coordenação de programas sociais pois a ele cabe o papel principal de financiar e normatizar as relações intergovernamentais.

Essas considerações justificam e incentivam a existência de um ator federal central que seja atuante especialmente no objetivo de harmonizar eventuais desigualdades regionais. Não são poucos os autores que enfatizam a cooperação entre os entes federados para o sucesso dessa dinâmica (ARRETCHE, 2000; ISMAEL, 2005; SOUZA, 2006). Nesse caso, na área da educação, é justamente no seu papel principal que a União falhou ao ter fornecido tão pouco recurso no âmbito do Fundeb.

Contudo, para além da desigualdade entre os entes federados, a falta de recursos afeta a oferta de atendimento de matrículas, sobretudo por parte das escolas e redes municipais, e também a vida profissional dos professores, criando um grande desestímulo à educação de qualidade em todas as etapas da formação básica. Por exemplo, municípios com elevada taxa de arrecadação e que evitam assumir

uma parcela grande de matrículas podem ofertar melhores escolas que a rede estadual, mantidas em grande parte pelos parâmetros de gastos do Fundeb.

Dessa forma, não é de espantar as dificuldades para que as redes municipais e estaduais tenham um padrão de ensino similar e dentro do nível mínimo de qualidade. Buarque (2013) lamenta o fato de o Brasil ser uma tragédia educacional e desperdiçar milhões de talentos jovens todos os anos. O autor questiona: “Como o Brasil vai ter escola igual para todos na mão dos municípios? É impossível, porque os municípios são desiguais.” (BUARQUE, 2013, p. 308)<sup>56</sup>. Ainda que a educação básica de qualidade esteja prevista na CF 1988, não é tarefa simples lidar com tantas dimensões da desigualdade.

#### 4.5 Dinheiro para educação e Fundeb estadual em números

Sabemos que o montante de recursos destinado à educação básica no Brasil está longe de ser o ideal e que apenas alguns estados recebem a complementação da União. O que acontece, por conseguinte, com estados que não recebem tal complementação, ainda que possuam uma economia relativamente robusta? Essa é a pergunta que procuramos responder neste capítulo ao analisarmos a contribuição do Fundeb estadual do Rio de Janeiro para as redes municipais e estadual e as possíveis consequências da falta de recursos federais. Por que o Estado do Rio de Janeiro apresentou índices de qualidade educacional tão abaixo do esperado em 2009, quando o IDEB do ensino médio foi o 2º pior do país? (IDEB, 2021). Quais respostas o governo estadual forneceu? Como o Fundeb atua no sentido de melhorar a qualidade da educação básica no Estado?

Muito embora a educação básica seja um direito, sendo para o Estado um dever ofertá-la, a complexa rede de educação no país somada aos diversos níveis de desigualdades entre os entes federados cria uma situação em que a qualidade do serviço fica, na maior parte dos casos, severamente comprometida. É

---

<sup>56</sup> Trazemos o Cristovam Buarque para a discussão porque ele traz boas reflexões. No entanto, esta tese não adere na perspectiva de que federalizar a educação irá resolver os problemas e tornará a oferta de matrículas no Brasil mais equitativa e mais igualitária. Um exemplo disso é que as universidades federais e os institutos federais são federalizados e, no entanto, há muitas diferenças entre eles. E, importante dizer, que em um país de dimensões continentais e com uma população de mais de 200 milhões de habitantes, é interessante que a execução dos serviços sociais aconteça de forma descentralizada e mais próxima da realidade local das pessoas que vivem ali. Esta é a perspectiva desta tese.

surpreendente, todavia, que mesmo dentro de um município a qualidade varie tanto. Assim podemos encontrar, no mesmo município, escolas da rede municipal e da rede estadual com índices de qualidade completamente distintos, ainda que se trate da mesma série escolar. O que acontece para que a rede pública de ensino básico seja tão diversa, mesmo com uma política de fundos redistributivos como o Fundeb?

Uma das formas de medir a qualidade das escolas pelo país é mediante índices nacionais de qualidade. Nesse sentido, a criação dos índices nacionais Custo Aluno-qualidade Inicial (CAQi) e Custo Aluno-qualidade (CAQ)<sup>57</sup>, foi pensada para todo estudante da educação básica, independentemente de onde e sob qual condição tenha nascido, como forma de garantir a educação básica de qualidade para todos nos termos da Constituição (PINTO, 2015). Esse novo parâmetro, elaborado no início dos anos 2000, foi referendado pelo Conselho Nacional de Educação e pela Câmara de Educação Básica, por meio do Parecer n. 08/2010 (BRASIL, 2010), e incluído no Plano Nacional da Educação (PNE), Lei n. 13.005, de 2014 (BRASIL, 2014b). E embora nunca tenha sido regulamentado dentro dos prazos estipulados, tal conceito retornou com força na elaboração do novo Fundeb, em 2020.

Medido em valores constantemente atualizados, cobrindo toda a diversidade nacional, a inserção do CAQi e do CAQ no novo Fundeb é uma tentativa de alterar o padrão de oferta de financiamento da educação básica no Brasil. Os índices, juntamente à política de fundos, foram pensados na esteira de uma estratégia que, compreendendo as profundas desigualdades regionais, buscou equalizar as escolas públicas, fossem elas municipais ou estaduais. O estabelecimento do CAQi como patamar mínimo busca garantir a equidade e visa superar as fragilidades da vinculação mínima como forma de garantir o padrão mínimo de qualidade. E mesmo que este novo parâmetro ainda esteja em fase de implementação oficial, seus índices já foram calculados e debatidos desde pelo menos meados dos anos 2000, sendo operacionalizada e impulsionada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (PINTO, 2006, 2015; CARREIRA; PINTO, 2007).

Em vista disso, se a qualidade da educação, em qualquer etapa do ensino e na esfera de responsabilidade de qualquer um dos entes federados, decai para abaixo do mínimo de qualidade e em desarmonia com os demais, sabemos que é um

---

<sup>57</sup> Para maiores detalhes, ver Pinto (2006) e Carreira e Pinto (2007).

problema de responsabilidade de toda a federação, uma vez que a política de fundos é pensada para que haja um padrão mínimo de qualidade. Os resultados do IDEB têm esse papel e agora mais ainda os cálculos do CAQi e CAQ. No caso de diferenças agudas dentro de um mesmo estado, entre o ensino infantil e fundamental, de responsabilidade dos municípios, em comparação com o ensino médio, que é de responsabilidade dos estados, é particularmente preocupante pois diz respeito diretamente ao desenho federal e a divisão das responsabilidades. Essa é a razão fundamental das incessantes tentativas de implementar o padrão CAQi junto à política do Fundeb. Segundo cálculos da Campanha Nacional pelo Direito à Educação em 2009, somente dois estados estavam acima do padrão mínimo: Roraima e Espírito Santo. O mesmo cálculo em 2010 já previa a necessidade da contribuição da União junto a todos os estados.

Tabela 2 — Valores necessários para que o Fundeb pudesse garantir o CAQi em 2012

UF	Recursos do Fundeb aportados por estados e municípios (previsão 2012)	Recursos necessários no Fundeb para garantir o CAQi (base 2012)	Complemento da União via Fundeb (previsão 2012)	Complemento da União para viabilizar o CAQi (base 2012)
AC	638.251.462	892.533.114		254.281.652
AL	1.682.374.140	2.946.708.335	398.860	1.264.334.195
AM	2.146.581.209	3.693.269.631	286.529	1.546.688.422
AP	602.612.554	714.731.646		112.119.092
BA	7.009.382.532	12.442.932.699	2.264.033	5.433.550.168
CE	3.986.443.436	6.957.956.638	1.110.954	2.971.513.201
ES	2.369.896.327	2.747.184.091		377.287.764
GO	3.001.324.965	3.986.494.123		985.169.158
MA	4.014.974.338	7.194.889.337	2.080.903	3.179.914.998
MG	9.190.477.730	14.239.418.434		5.048.940.703
MS	1.524.423.065	2.185.997.448		661.574.383
MT	1.654.640.284	2.792.431.074		1.137.790.790
PA	4.470.574.217	7.968.943.025	2.214.575	3.498.368.808
PB	1.748.284.744	3.074.561.866	154.254	1.326.277.122
PE	3.989.960.495	6.828.064.711	530.611	2.838.104.216
PI	1.673.862.453	2.964.219.788	399.655	1.290.357.335
PR	5.046.513.944	7.991.725.526		2.945.211.582
RJ	6.444.668.573	9.434.468.136		2.989.799.563
RN	1.516.644.774	2.625.726.952		1.109.082.178
RO	964.490.586	1.469.084.135		504.593.550
RR	425.147.268	463.824.317		38.677.049
RS	5.727.395.131	7.189.126.056		1.461.730.925
SC	3.427.561.011	4.725.302.780		1.297.741.770
SE	1.131.140.034	1.708.260.222		577.120.189
SP	25.903.591.684	29.129.817.811		3.226.226.127
TO	997.087.938	1.331.546.398		334.458.460
TOTAL	101.288.304.893	147.699.218.292	9.440.374	46.410.913.399
% PIB (2012)	2,30%	3,35%	0,21%	1,05%

Fonte: CAQI/CAQ (2012); CARA (2014).

A Tabela 2 informa o quanto o Fundeb precisava aumentar para alcançar o CAQi em 2012. Semelhante a 2010, todos os Fundeb estaduais necessitariam de complementação da União para alcançar o padrão mínimo. Essa relação não se alterou até o final do antigo Fundeb. Simulações preliminares sobre o padrão CAQi mostraram que o papel redistributivo da União precisa ser cuidadosamente revisto. O desenho federativo deposita no centralismo o papel de equalizar as tamanhas

desigualdades entre os entes federados, deixando pouca margem de manobra mesmo para municípios e estados relativamente ricos. Uma estimativa para o CAQi entre as capitais brasileiras em 2015, por exemplo, mostrou o Rio de Janeiro como única capital do Sul e do Sudeste a entrar na lista das grandes necessitadas de recursos complementares (ARAÚJO, 2019), ainda que a capital em questão esteja entre as cidades mais ricas do continente, sendo a segunda maior do país. Por quais razões isso ocorreu?

O FUNDEB é fundamental para o financiamento da educação pública no Brasil, no entanto o dinheiro investido no fundo não representa o total do investimento público em educação básica no Brasil. O fundo é composto por percentuais incidentes sobre uma cesta de impostos tanto municipais quanto estaduais e, do total de 25% de investimentos constitucionais obrigatórios em educação previstos para estados e municípios, parte significativa – embora não a totalidade – vai direto para o FUNDEB (CRUZ; SILVA, 2020). Fundamental dizer também que os municípios e os estados que possuem uma melhor situação de atividade econômica e de arrecadação podem decidir por investir recursos próprios em educação pública, além do mínimo obrigatório. Em outras palavras, o investimento público em educação básica no Brasil em estados e municípios é composto por: (1) recursos que compõem o FUNDEB estadual; (2) recursos dentro dos 25% de investimentos constitucionais obrigatórios de estados e municípios que não foram destinados ao FUNDEB estadual, e (3) possíveis recursos próprios<sup>58</sup>. Essa situação gera desigualdades no país.

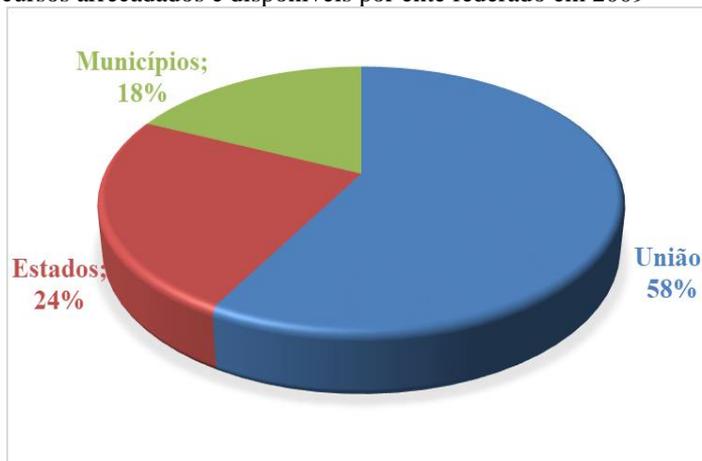
Constitucionalmente, a União tem que aplicar o mínimo de 18% dos seus impostos na educação, enquanto estados e municípios 25%. O valor, no entanto, não é o suficiente para manter o padrão mínimo de qualidade, além de sobrecarregar estados e municípios com o financiamento da educação. Como o Fundeb é na realidade um fundo estadual, são 27 fundos para cada um dos 26 estados brasileiros e um para o Distrito Federal. Assim, 90% da composição dos recursos do Fundeb provêm dos estados e municípios, enquanto apenas 10% vêm da União. Ou seja, o fundo funciona como parte de uma política de redistribuição de recursos para a

---

<sup>58</sup> Essa é a situação comum a todos os municípios e estados no país. Essa conjuntura pode ser alterada por transferências federais obrigatórias como o complemento da União ao FUNDEB que, porém, até 2019, só chegava a nove estados do país, conforme a Tabela 2 explicita. Há ainda os recursos discricionários da União, que podem ser transferidos e aplicados em educação pública de estados e municípios.

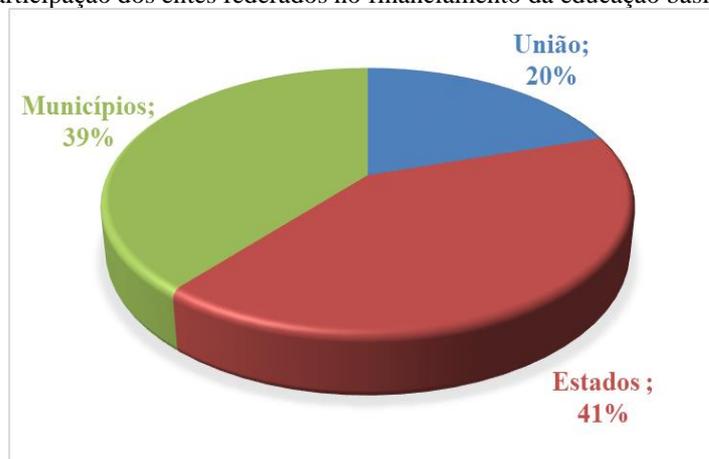
educação e estados e municípios gerenciam a aplicação desses recursos. Importante aqui diferenciar os recursos da União, especificamente para o Fundeb do total de recursos da União para a educação básica. O grande problema, no entanto, é que a União, o principal ente federado, contribui com menos que o necessário. Os dois gráficos abaixo apresentam a arrecadação e a participação dos entes federados no financiamento da educação básica em 2009.

Gráfico 8 — Recursos arrecadados e disponíveis por ente federado em 2009



Fonte: CAQI/CAQ (2012).

Gráfico 9 — Participação dos entes federados no financiamento da educação básica em 2009



Fonte: CAQI/CAQ (2012).

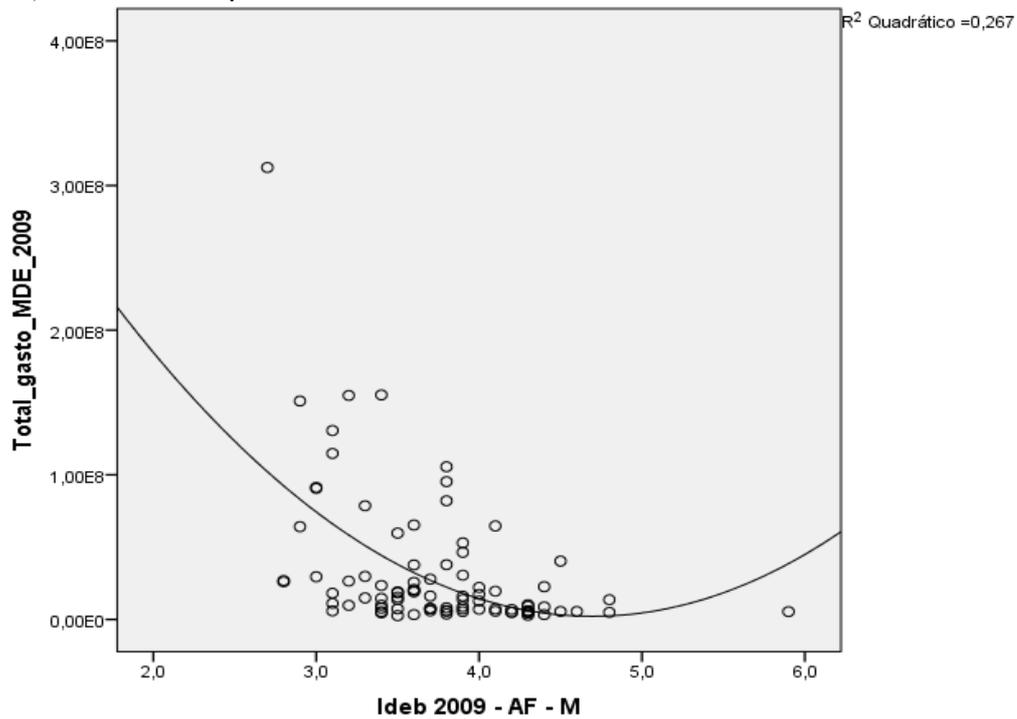
Os resultados do IDEB podem ser encarados como o ponto de partida para discutirmos o auxílio da União aos estados que tiveram pior desempenho, apesar das críticas ao índice. Essa é uma questão federativa de equilíbrio na qualidade do sistema educacional nacional e de redução de assimetrias regionais. Adicionalmente, a discussão sobre o padrão CAQi atinge o cerne do problema das

transferências da União via Fundeb, uma vez que o cálculo considera a estrutura das redes públicas em cada município. Ou seja, a eventual sobra de recursos em um município (por exemplo, bibliotecas, computadores, salas disponíveis) não serve para compensar a falta dos mesmos recursos em outro município no momento de agregar os dados por estado. Nesse sentido, o simulador SimCAQ<sup>59</sup> funciona como importante ferramenta para realizar projeções e averiguar o estado das assimetrias regionais. Apesar disso, mesmo depois da sua aprovação junto ao Plano Nacional de Educação (PNE), sua aplicação tem sido difícil devido à falta de recursos da União para a complementação do Fundeb. Até o último ano do Fundeb, somente nove estados receberam a complementação. Durante o ano de 2020, houve a campanha “Fundeb Pra Valer”, com mobilização nas redes sociais e no Congresso Nacional (QUERO FUNDEB PRA VALER, 2020). O objetivo era a continuação do Fundeb assim como o aumento de contribuição da União. Foi aprovado pelo Congresso Nacional em dezembro de 2020 por meio da Lei Federal n. 14.113/2020 (BRASIL, 2020) um aumento progressivo até que a União contribua com o máximo de 23% do Fundeb, em 2026. O valor atual está em 10% e se mostrou insuficiente para acompanhar o padrão CAQi.

---

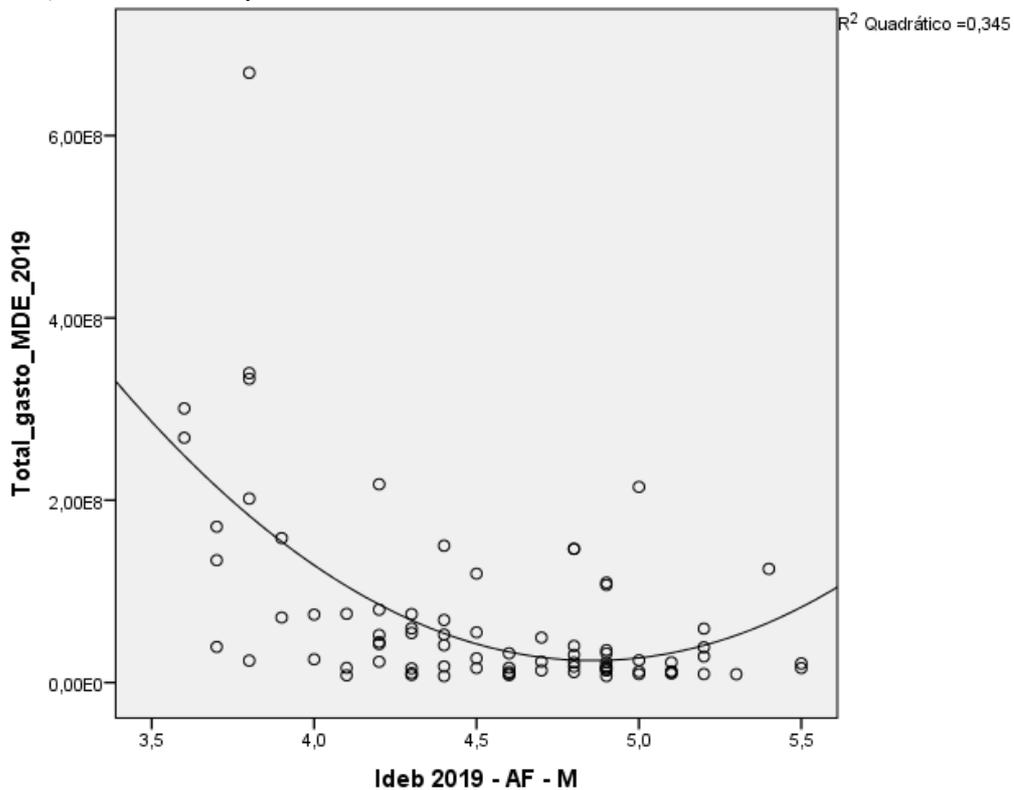
<sup>59</sup> Para mais detalhes, ver: <https://simcaq.c3sl.ufpr.br/>.

Gráfico 10 — Dispersão entre o total de gasto e as notas do IDEB para os anos finais do fundamental (2009) das redes municipais do ERJ



Fonte: Adaptado de BRASIL (2019) e INEP (2021).

Gráfico 11 — Dispersão entre o total de gasto e as notas do IDEB para os anos finais do fundamental (2019) das redes municipais do ERJ



Fonte: Adaptado de BRASIL (2019) e INEP (2021).

A análise dos gastos totais na educação básica, cruzados com as notas do IDEB, para os anos finais do fundamental no estado do Rio de Janeiro, como nos mostram os gráficos 10 e 11, mostram que houve tanto em 2009 quanto em 2019 uma correlação entre maiores gastos e menores notas. Ou seja, diferente dos achados de Encinas e Duenhas (2020), o Fundeb do Rio de Janeiro investiu mais nos municípios com as piores notas. Quando calculamos a correlação de Pearson para 2009, obtivemos -0,441 em comparação com -0,475 para 2019. Essa é uma correlação fraca, mas significativa. Analisando somente os recursos provenientes do Fundeb, obtivemos resultados muito semelhantes. Os gráficos não se alteraram, e os coeficientes de correlação aumentaram para -0,458 e -0,502. Esses resultados demonstram que a campanha pelo CAQi é, de fato, fundamental e reforçam o argumento de que tão somente o Fundeb não é capaz de equilibrar as diferenças entre as localidades apesar de funcionar nesse sentido. Embora tenha havido um pequeno aumento na média das notas do IDEB, nos faltam elementos para afirmar que houve uma significativa melhora na qualidade da educação básica no estado.

#### **4.6 Conclusão do capítulo**

Um balanço preliminar na utilização do Fundeb na rede pública do estado do Rio de Janeiro, no período entre 2009 e 2019, aponta para ao menos duas questões estruturais que precisam ser destacadas: (1) o quadro de sobrecarga de estados e municípios no financiamento da educação, com reflexos negativos nas condições de trabalho, no plano de cargos e salários dos docentes, na realização de concursos públicos, e, enfim, na qualidade do ensino básico; e (2) a capacidade do Fundeb enquanto política relevante na redução das desigualdades educacionais no país. Este segundo ponto exige cautela, uma vez que a continuidade do Fundeb, aprovada em 2020, com aumento progressivo da contribuição da União, foi uma melhoria fundamental para que o fundo possa atuar com mais força no seu papel redistributivo. Como foi discutido neste capítulo, apesar de o fundo atuar no sentido de redistribuir recursos, não só faltam recursos federais como o próprio poder equitativo do desenho do fundo tem graves limitações, e ainda não sabemos como vai se comportar no novo Fundeb. É importante frisar, no entanto, que o Fundeb vem atuando com sucesso na redistribuição de recursos dentro dos estados.

Apesar disso, o Fundeb por si só não é capaz de alterar de forma eficaz as desigualdades regionais e locais entre municípios. Uma vez que o Fundeb é todo baseado no número de matrículas, é necessária a utilização de um padrão mínimo de qualidade, como o CAQi, que possa calcular a real necessidade das localidades e direcionar recursos baseados em estimativas mais acuradas sobre as realidades locais nos municípios. De outra forma, municípios com mais recursos terão vantagem.

Por fim, apesar de todas as críticas pertinentes ao IDEB, foi possível averiguar diferenças significativas entre as notas da rede municipal em relação à rede estadual do Rio de Janeiro, comprovando a dificuldade de estados com problemas fiscais, apesar do peso da sua economia, em manter a qualidade da sua rede de ensino. Também foi possível mostrar que o Fundeb do Rio de Janeiro atuou no sentido de privilegiar os municípios com as piores notas.

## 5 SOCIOLOGIA NO ENSINO MÉDIO NO RIO DE JANEIRO ENTRE 2008 E 2018

### 5.1 Introdução ao capítulo

A escolha em analisar o estado do Rio de Janeiro por meio de estudo de caso aconteceu por se tratar de um estado historicamente envolvido na luta pela implantação da disciplina de sociologia (OLIVEIRA, 2009; AZEVEDO, 2014a; MATTOS, 2015; ANJOS, 2016; HANDFAS, 2019) e por se tratar de uma realidade que acompanho e estudo há mais tempo (CARVALHO; AZEVEDO, 2021). A pesquisa desta tese caminhou em direção a investigar a implementação da sociologia no ensino médio na rede estadual do Rio de Janeiro entre 2008 e 2018 e as políticas públicas nesse entorno.

Meu escopo nesse trabalho é observar a rede pública estadual do Rio de Janeiro. A justificativa é que esta rede possui mais de 75% do total das matrículas no ensino médio no estado do Rio de Janeiro, ou seja, é a escola da maioria (INEP, 2020b). A rede privada, neste caso, é um adendo à rede pública, sendo uma rede complementar. A rede pública estadual é uma rede única, e as escolas privadas não formam uma rede. Elas são muito diferentes entre si, enquanto as escolas públicas estaduais são mais parecidas entre si, facilitando uma comparação entre as últimas. A rede pública federal é pequena, embora tenha aumentado um pouco com a expansão dos institutos federais a partir de 2003, e tem as suas especificidades (GOUVEIA, 2016).

A disciplina sociologia foi obrigatória no ensino médio brasileiro entre 1925 e 1942 nas escolas federais que eram modelos às demais (BODART, 2022)<sup>60</sup>. Bodart e Cigales (2021) apresentam experiências mapeadas de ensino de sociologia no país anteriores a 1925 e, após 1942, Bodart (2022) afirma que a sociologia esteve presente nas escolas normais, nos cursos de formação de professores<sup>61</sup>. Naquele primeiro momento da sociologia obrigatória, o Brasil era um país agrário, o percentual de estudantes era pequeno, e, segundo Meucci (2000) o sentido da sociologia ensinada era diferente dos dias atuais. Em 2008, as disciplinas sociologia

---

<sup>60</sup> Na época, a etapa que chamamos de ensino médio era reconhecida como ensino secundário.

<sup>61</sup> Nas escolas normais após 1942, a sociologia esteve como o componente curricular Sociologia da Educação.

e filosofia foram recolocadas como obrigatórias nos três anos do ensino médio com a Lei Federal n. 11.684 (BRASIL, 2008a). É importante dizer que nos referimos a reinserir, e não a inserir, porque no contexto da redemocratização houve um movimento para trazer de volta esse componente curricular, entendendo ser ele fundamental na formação escolar da juventude do país. O aspecto histórico de ser uma reinserção explica o porquê de a disciplina ser chamada de sociologia, quando seria mais apropriada a denominação Ciências Sociais, já que no Brasil esse conteúdo curricular engloba conhecimentos de três grandes áreas: Antropologia, Ciência Política e Sociologia. A história da disciplina no ensino médio no Brasil é marcada pela alternância entre períodos de presença e de ausência no currículo, e, como era denominada sociologia, quando retorna, mantém o mesmo nome (AZEVEDO, 2014a).

Nos últimos anos, após o retorno da sociologia escolar, aconteceram significativas mudanças, como a inserção dessa disciplina em importantes cruciais programas governamentais como o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID), as reformas na formação de professores (BODART; TAVARES, 2019), o aumento da produção acadêmica sobre o Ensino de Sociologia (HANDFAS; MAÇAIRA, 2014) e o surgimento da Associação Brasileira de Ensino de Ciências Sociais (ABECS). Entretanto a presença da sociologia no ensino médio, que vinha avançando, foi tomada por incertezas trazidas pela reforma dessa etapa (Lei Federal n. 13.415/2017) e pela aprovação da terceira e última versão da Base Nacional Comum Curricular (BNCC)<sup>62</sup>, em 2018 (BRASIL, 2018a).

Bodart e Tavares (2019) lembram que a formação de professores de sociologia, antes da Lei Federal n. 11.684/2008, em nível de graduação, era praticamente o bacharelado em Ciências Sociais, com algumas noções sobre o que é ensinar na escola. Atualmente, um discente que cursa a licenciatura em Ciências Sociais tem uma qualificação específica, com expressiva carga horária em prática de ensino e com possibilidade de desenvolver pesquisas de iniciação à docência

---

<sup>62</sup> A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) não é uma lei. Mas é um documento que possui muita força porque é previsto pela Constituição Federal de 1988 e também pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996. A 2ª Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2014, também prevê o documento. Maiores informações através de histórico traçado pelo Ministério da Educação e disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/9>. Acesso em: 26 nov. 2021.

(PIBID). Além disso, Azevedo (2014a) mostrou que a sociologia escolar já estava presente em todos os estados brasileiros por meio de resoluções e diretrizes estaduais, quando foi aprovada a Lei n. 11.684/2008 (BRASIL, 2008a). A lei federal consolidou um processo em curso, assegurando a obrigatoriedade da disciplina no território nacional.

Uma das justificativas deste capítulo e também da tese é investigar um tema que é do interesse de milhões de jovens brasileiros que cumprem o ensino médio, que, até 2017, foi tomando a cara de ser um direito para todos os cidadãos e cidadãs deste país. Nossa população passa a ter direito a pelo menos 11 anos de escolarização após a aprovação da Emenda Constitucional n. 59/2009 (BRASIL, 2009b). É um marco histórico de direitos sociais que todos os jovens desse país venham a cursar o ensino médio e é também uma mudança de caráter democrático e civilizatório. A sociologia retorna obrigatoriamente ao ensino médio neste contexto e vem somar com a formação do estudante com os outros componentes curriculares.

De acordo com o texto constitucional, a União, os estados e os municípios possuem responsabilidades concorrentes em relação à educação básica. No ensino médio, porém, ganha maior relevância a atuação dos governos estaduais, de modo que a operacionalização da obrigatoriedade da disciplina de sociologia deve ser cobrada prioritariamente a eles. O objetivo do capítulo é discutir a implantação dessa disciplina no ensino médio do Brasil, a partir da perspectiva federativa, no período de 2008 a 2018, por isso tomará como referência o estado do Rio de Janeiro, unidade da federação historicamente engajada nessa luta. O estudo de caso permite abordar o contexto federativo que envolve a relação entre o governo federal e o governo estadual, as mudanças principais na legislação pertinente, e os avanços e as incertezas no âmbito estadual que marcam o período em curso.

Uma das perguntas que esse capítulo pretende investigar é: a implementação da sociologia nesses dez anos no estado do Rio de Janeiro foi bem-feita? Quais os critérios para responder a essa pergunta? Esse processo já se concretizou? O balanço de 10 anos da sociologia no ensino médio no Rio de Janeiro é importante porque há bastante coisa para observar. Por um lado, essa tarefa se torna menos árdua porque já existem muitos pesquisadores com quem dialogar. A comunidade

acadêmica da área de Ensino de Sociologia já se encontra bastante consolidada e organizada. Em termos de políticas públicas, dada a autonomia dos estados, é importante acompanhar localmente a implementação e observar se de fato ocorrem e como se dão. No caso da sociologia no ensino médio, ao olhar os dez anos, a partir do ciclo de políticas públicas, escolhemos já partir para a questão da implementação.

## 5.2 A rede pública estadual de ensino médio do Rio de Janeiro: alguns dados para a análise

Em 2020, foram registradas 600.032 matrículas no ensino médio no Rio de Janeiro, consideradas todas as esferas administrativas e todas as modalidades (INEP, 2020b). No ensino regular, a rede estadual possui a maior participação na matrícula do ensino médio, com 76,5% das matrículas, seguida pela rede privada, com 19,4%.

Dados do Censo Escolar (INEP, 2020a) trazem que, no Brasil, as redes estaduais oferecem 84,1% das vagas no ensino médio. Ou seja, a rede pública estadual do Rio de Janeiro oferece um número menor. A rede pública federal no Rio de Janeiro oferece 3,5% das vagas, ligeiramente acima da média nacional, de 3,1%. O que significa que a rede privada no estado tem uma presença maior, de 19,4%, do que a média nacional, 12,3%, absorvendo no Rio de Janeiro parte significativa das vagas (INEP, 2020a, 2020b). A distribuição, considerando matrículas urbanas e rurais, ou seja, o total de matrículas, está assim (Tabela 3):

Tabela 3 — Distribuição de matrículas no ensino médio no Rio de Janeiro 2020

<b>Esfera</b>	<b>Percentual</b>	<b>Matrículas</b>
Estadual	76,5%	458.805
Privada	19,4%	116.426
Federal	3,5%	21.264
Municipal	0,6%	3.537
Total	100%	600.032

Fonte: Censo Escolar (INEP, 2020b).

Tabela 4 — Total de matrículas no ensino médio por modalidades

<b>Esfera</b>	<b>Matrículas</b>
Regular	287.615
Profissional	176.046
EJA	129.128
Especial	7.243
Total	600.032

Fonte: Censo Escolar (INEP, 2020b).

Chama a atenção a discrepância entre a distorção idade-série entre a rede estadual e a rede privada, as maiores ofertantes de matrículas. Na primeira, o índice é de 41,7%, enquanto na segunda é de 11,1% (INEP, 2020b). Para o período entre 2009 e 2019, a distorção idade-série e também a taxa de reprovação são maiores no estado do que na média nacional<sup>63</sup>.

Tabela 5 — Distorção idade-série no ensino médio do RJ por dependência administrativa — percentual calculado sob o total de matrícula

<b>Esfera</b>	<b>Percentual</b>
Estadual	41,7%
Municipal	36,2%
Federal	28,4%
Privada	11,1%
Total	35,4%

Fonte: Censo Escolar (INEP, 2020b).

<sup>63</sup> Tanto para o ensino médio na rede pública estadual do Rio de Janeiro quanto na média nacional de todas as redes públicas estaduais, a distorção idade-série é maior no primeiro ano do ensino médio e vai caindo gradativamente nos outros dois anos.

Tabela 6 — Média da taxa de distorção idade-série nos três anos do ensino médio — redes públicas estaduais (ERJ e Brasil de 2010 a 2019)

Ano	Distorção ERJ	Distorção Brasil
2010	52%	38%
2011	49%	37%
2012	43%	35%
2013	39%	33%
2014	38%	32%
2015	36%	30%
2016	40%	31%
2017	40%	32%
2018	42%	32%
2019	41%	29%

Fonte: Dados do Censo Escolar organizados pelo site QEdU (INEP, 2020a)<sup>64</sup>.

Tabela 7 — Média da taxa de reprovação nos três anos do ensino médio — redes públicas estaduais (ERJ e Brasil de 2010 a 2019)

Ano	Reprovação ERJ	Reprovação Brasil
2010	19,4%	13,5%
2011	19,1%	14,3%
2012	15,6%	13,2%
2013	13,1%	12,8%
2014	14,0%	13,2%
2015	13,5%	12,5%
2016	15,0%	13,1%
2017	14,3%	11,9%
2018	14,3%	11,5%
2019	12,5%	10,0%

Fonte: Dados do Censo Escolar organizados pelo site QEdU (INEP, 2020a).

<sup>64</sup> O site QEdU utiliza o INEP como fonte para produzir dados. Disponível em: <https://novo.qedu.org.br/sobre>. Acesso em: 20 dez. 2021

Tabela 8 — Taxa de evasão no ensino médio ERJ e Brasil de 2010 a 2019

<b>Ano</b>	<b>Taxa de Evasão — ERJ</b>	<b>Taxa de Evasão — Brasil</b>
2010	15,7%	11,7%
2011	12,5%	10,9%
2012	9,7%	10,5%
2013	7,2%	9,3%
2014	7,1%	8,8%
2015	4,7%	7,9%
2016	8,9%	7,6%
2017	5,1%	7,0%
2018	5,4%	7,1%
2019	7,3%	5,5%

Fonte: Dados do Censo Escolar organizados pelo site QEDu (INEP, 2020a).

De um total de 129.128 vagas de matrículas na modalidade Educação de Jovens e Adultos (EJA) no estado em 2020, a rede estadual concentrou 116.439, ou seja, quase a totalidade (INEP, 2020b). No estado do Rio de Janeiro, a rede estadual atende a 90,17% da EJA ensino médio; a média nacional para as redes estaduais é de 88,9% (INEP, 2020a); são valores aproximados. A rede particular nas duas situações atende a percentuais também parecidos: 8% (nacional) e 8,2% (estadual). Ou seja, no caso da oferta de Educação de Jovens e Adultos, na qual o índice de distorção idade-série é muito maior que no ensino regular, a rede privada, ligeiramente maior no estado do Rio de Janeiro do que na média nacional, não acompanha a oferta dessa modalidade. Ela fica com a rede pública, praticamente. No país, as matrículas da educação profissional estão principalmente concentradas na rede estadual, representando 41,7% das matrículas, seguidas das redes privada e federal, com 38,0% e 18,6% (INEP, 2020a). Já no estado do Rio de Janeiro, a maior oferta dessa modalidade se dá pela rede privada com 57,1%, seguida das redes pública estadual e pública federal, com 29,3% e 12,9%.

Tabela 9 — Número de matrículas EJA ensino médio segundo a dependência administrativa (RJ, 2020)

<b>Esfera</b>	<b>Matrículas</b>
Estadual	116.439
Privada	10.570
Federal	1.455
Municipal	664
Total	129.128

Fonte: Censo Escolar (INEP, 2020b).

Tabela 10 — Número de matrículas em educação profissionalizante segundo a dependência administrativa (ERJ, 2020)

<b>Esfera</b>	<b>Matrículas</b>
Privada	100.561
Estadual	51.591
Federal	22.705
Municipal	1.189
Total	176.046

Fonte: Censo Escolar (INEP, 2020b).

O Observatório do Plano Nacional de Educação (OPNE) mostra que o fluxo escolar no ensino médio está melhorando, o que é muito importante. A Educação de Jovens e Adultos segue sendo fundamental, e é preciso ter em conta que a proporção de jovens fora da escola cresce de acordo com a faixa etária. Segundo Ghanem (2010), entre 25 e 29 anos ela é bem maior que entre 15 e 17 anos e também que entre 18 e 24 anos. No estado do Rio de Janeiro, a EJA segue tendo um tamanho grande.

Segundo dados do OPNE (2020b) há mais jovens na idade esperada cursando o ensino médio. Os dados trazem que 94,5% dos jovens de 15 a 17 anos estavam na escola em 2020 e que, destes, 74,5% estavam cursando o ensino médio (OPNE, 2020b). Houve uma mudança de escala considerável no curto/médio prazo, no período dos últimos 20 anos, sobretudo nos últimos dez anos (OPNE, 2020b). Dados de 2009 (IBGE, 2010b) apresentavam que somente um em cada dois jovens de 15 a 17 anos cursava o ensino médio na idade correta no Rio de Janeiro. Melhoramos! É importante pensar: de qual camada social vieram esses alunos?

Vieram de camadas mais pobres da população. Conforme Burgos (2014), a chegada da escola ao mundo popular é algo muito recente no Brasil. Há poucas décadas, a maior parte dos jovens brasileiros tinha um cotidiano longe dos bancos escolares. A escola mudou esse país, seus cenários, suas histórias de vida. Sobretudo da LDB (BRASIL, 1996) para cá, com o esforço de universalização do acesso ao ensino fundamental. A universalização do ensino médio acontece depois, e tudo indicava que ocorreria na década de 2020<sup>65</sup>, mas conseguir que os jovens de 15 a 17 anos estejam no ensino médio, e não atrasados cursando o ensino fundamental, ainda segue um desafio.

A passagem do ensino fundamental para o ensino médio é o período de maior abandono escolar no Brasil (IBGE, 2019b). Esses dados também se aplicam no estado do Rio de Janeiro. Na etapa ensino médio, a evasão é maior logo no primeiro ano (INEP, 2020b), o que mostra que tanto a passagem da etapa anterior ao ensino médio quanto a chegada dos jovens nessa etapa merecem maior atenção e podem melhorar.

O estado do Rio de Janeiro contou, em 2020, com 11.400 escolas de educação básica. Desse total, as redes municipais são responsáveis por 46,2% das escolas, a rede privada, por 42,0%, a rede estadual, por 11,3%, e a rede federal, por 0,5%. As etapas de ensino com maior número de escolas são a pré-escola e os anos iniciais do ensino fundamental, em maior parte oferecidas pelos municípios, com 6.541 e 6.491 escolas, respectivamente (INEP, 2020b).

O ensino médio, por outro lado, é ofertado por 2.315 escolas (20,3% do total), sendo 1.189 escolas públicas e 1.126 escolas privadas. Quanto à distribuição das escolas por dependência administrativa, percebe-se que a rede privada e a rede pública possuem aproximadamente o mesmo número de escolas<sup>66</sup>. Das escolas de ensino médio, 48,6% são da rede privada, seguidas pela rede estadual, com 48,4% das escolas, pela rede federal, com 2% das escolas, e pelas redes municipais, com 0,9% das escolas. Chama a atenção que mesmo ofertando bem menos vagas nesta etapa, a rede privada possui mais escolas que a rede pública. De 2016 a 2020, o

---

<sup>65</sup> A epidemia da covid-19 pode atrapalhar essa meta de universalização no acesso. Mesmo sem os números em mãos, sabemos que a evasão nessa etapa possivelmente aumentou muito.

<sup>66</sup> No estado do Rio de Janeiro, o total de matrículas está dividido em quatro distintas dependências administrativas: estadual, privada, federal e municipal (INEP, 2020b).

número de escolas privadas ofertando o ensino médio subiu de 1.055 para 1.126 (INEP, 2020b).

A rede estadual do Rio de Janeiro contou com um total de 44.347 professores que atuaram no ensino médio em 2020 (INEP, 2020b). Desse total, 97,2% têm nível superior completo, sendo 92,3% em grau acadêmico de licenciatura e 4,9% de bacharelado (INEP, 2020b). Na média nacional, incluídas as redes públicas e privadas, 97,1% têm nível superior completo, sendo 89,6% com a licenciatura e 7,4% com o bacharelado (INEP, 2020a)<sup>67</sup>. Ou seja, esses dados mostram que a rede pública estadual do Rio de Janeiro está de acordo com a média nacional e inclusive com melhor formação adequada em termos de licenciatura. A rede pode melhorar avançando na contratação de professores licenciados em relação a bacharéis.

Importante aqui dizer que a nota do IDEB atribuída ao ensino médio público do estado do Rio de Janeiro oscilou entre 2009 e 2019, bem como sua posição na lista dos estados melhor e pior posicionados<sup>68</sup>. O estado do Rio de Janeiro conseguiu superar a média nacional em 2015 vindo de um movimento ascendente, como mostram as tabelas 11, 12, e 13, porém esse bom resultado não se sustentou.

Segundo Souza (2021, p.10), a rede pública estadual do Rio de Janeiro diminuiu sua oferta de vagas em todas as modalidades da educação básica entre 2009 e 2020 de 1.189.781 para 670.950. Uma variação de mais de 500 mil vagas, sem que houvesse uma queda na arrecadação pelo Fundeb. Segundo Souza (2021), o valor arrecadado continuou crescendo mesmo com a diminuição da oferta de vagas. Para o mesmo período, Davies e Alcântara (2019) apontam que a oferta privada de vagas cresceu bastante em todo o estado, indicando, segundo os autores, a cumplicidade do governo estadual com a expansão privada. Como já relatado no início deste capítulo, a rede privada no estado do Rio de Janeiro possui uma presença superior à média nacional.

---

<sup>67</sup> Não conseguimos os dados nacionais apenas para as redes públicas estaduais e precisamos colocar os dados da média nacional indiferenciando as redes públicas e privadas.

<sup>68</sup> O Ideb é calculado a partir de dois componentes: o fluxo (aprovação) e o aprendizado (via médias de desempenho nos exames aplicados pelo Inep). O fluxo escolar varia entre 0 e 1. Se o valor do fluxo é de 0,80, por exemplo, significa que a cada 100 alunos, somente 20 não foram aprovados. A nota de aprendizado varia entre 0 e 10 e é uma média das notas de Língua Portuguesa e de Matemática dos exames considerados. Os índices de aprovação são obtidos a partir do Censo Escolar, realizado anualmente. As médias de desempenho utilizadas são as da Prova Brasil, para escolas e municípios, e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), para os estados e o País, realizados a cada dois anos. As metas estabelecidas pelo Ideb são diferenciadas para cada escola e rede de ensino, com o objetivo único de alcançar 6 pontos até 2022, média correspondente ao sistema educacional dos países desenvolvidos. (INEP, 2021)

A melhora no fluxo escolar no estado do Rio de Janeiro nos anos 2013 e 2015, conforme Tabela 13 abaixo, possui relação com a grande diminuição da oferta de vagas da rede estadual. Segundo Souza (2021) é frágil defender que a melhora no IDEB, que não se sustentou, se deu por conta de boa gestão da Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro no período:

Estrategicamente, os gestores estaduais da educação optaram por diminuir as matrículas, sobretudo porque a medida vai ao encontro das políticas ultraliberais para as áreas sociais, pois, ao mesmo tempo que diminui a responsabilidade do Estado no direito à educação, enseja o crescimento do setor privado nessa área social. Outro elemento que, provavelmente, determinou a opção por reduzir as matrículas na educação básica tem relação com as avaliações em larga escala. À medida que diminui o universo de alunos que participam dos exames, há mais recursos para aplicar em uma rede encolhida e com isso conquistar maiores notas. Essa política teve resultados positivos nas avaliações do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) de 2011, 2013 e 2015. (SOUZA, 2021, p.11)

Tabela 11 — Posição do estado no Rio de Janeiro no IDEB nacional e notas do IDEB ERJ e Brasil de 2009 a 2019

Ano	Posição ERJ	Nota IDEB ERJ	Nota IDEB Brasil
2009	26°	2,8	3,4
2011	15°	3,2	3,4
2013	3°	3,6	3,4
2015	5°	3,6	3,5
2017	15°	3,3	3,5
2019	20°	3,5	3,9

Fonte: INEP (2020a).

Tabela 12 — IDEB ERJ e metas do IDEB ERJ de 2009 a 2019

Ano	Nota IDEB ERJ	Meta IDEB ERJ
2009	2,8	2,9
2011	3,2	3,1
2013	3,6	3,3
2015	3,6	3,7
2017	3,3	4,1
2019	3,5	4,4

Fonte: INEP (2020a).

Tabela 13 — Notas do IDEB ERJ de 2009 a 2019 contendo os índices de fluxo escolar e de aprendizado

Ano	Nota IDEB ERJ	Fluxo Escolar	Aprendizado
2009	2,8	0,68	4,11
2011	3,2	0,73	4,37
2013	3,6	0,82	4,46
2015	3,6	0,84	4,35
2017	3,3	0,79	4,17
2019	3,5	0,79	4,44

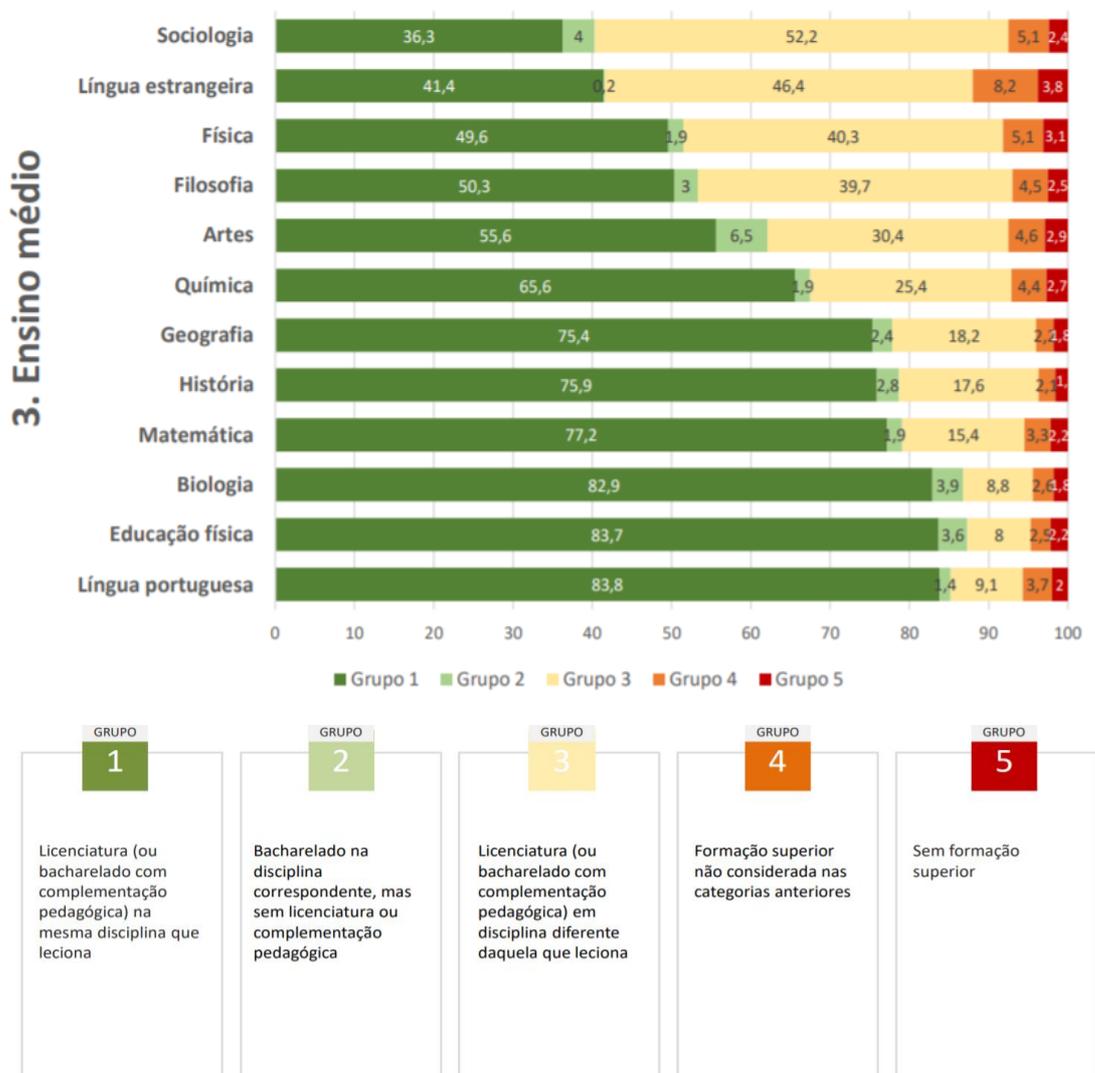
Fonte: INEP (2020a).

A área de sociologia é uma das que lidera a inadequação entre o exercício profissional e a área de formação do professor. Os motivos são complexos e merecem ser melhor investigados. É possível dizer que a intermitência da presença das disciplinas filosofia e sociologia no ensino médio bem como seu retorno recente à etapa podem explicar por que essas duas disciplinas possuem problemas de inadequação tanto em âmbito local quanto nacional. O Censo Escolar 2020 (INEP, 2020a) apresenta que 36,3% dos professores lecionando sociologia no país possuem formação em licenciatura na área. Esses números já foram piores. O Programa Nacional de Formação de Professores (BRASIL, 2017b) traz o dado de que apenas 18% dos profissionais à frente de turmas no ensino médio de sociologia possuem formação em licenciatura em Ciências Sociais/sociologia, a formação adequada. É um cenário desolador. No estado do Rio de Janeiro há falta de professores em todas as disciplinas da rede estadual<sup>69</sup>. A sociologia não é a única a ter esse problema, mas, em 2020, é a disciplina que esteve em pior condição nacional, o que significa que profissionais das mais diversas áreas, inclusive sem licenciatura, lecionam sociologia. A situação no estado do Rio de Janeiro (48,5%) está melhor do que a

<sup>69</sup> A SEEDUC-RJ possui um sistema de Gratificação por Lotação Prioritária (GLP). Em resumo, os docentes são remunerados para pegar maior carga horária do que a estabelecida em concurso público para a vaga. Se formos observar em quais lugares são oferecidas essas horas aula nas quais não há professores concursados disponíveis, a maior parte está fora das áreas mais privilegiadas dos centros urbanos. Sobre o sistema GLP da SEEDUC-RJ, conferir mais em: <https://www.seeduc.rj.gov.br/professor/glp>.

média nacional (36,3%) em relação à formação específica em licenciatura em Ciências Sociais<sup>70</sup>, conforme demonstram os gráficos 12 e 13:

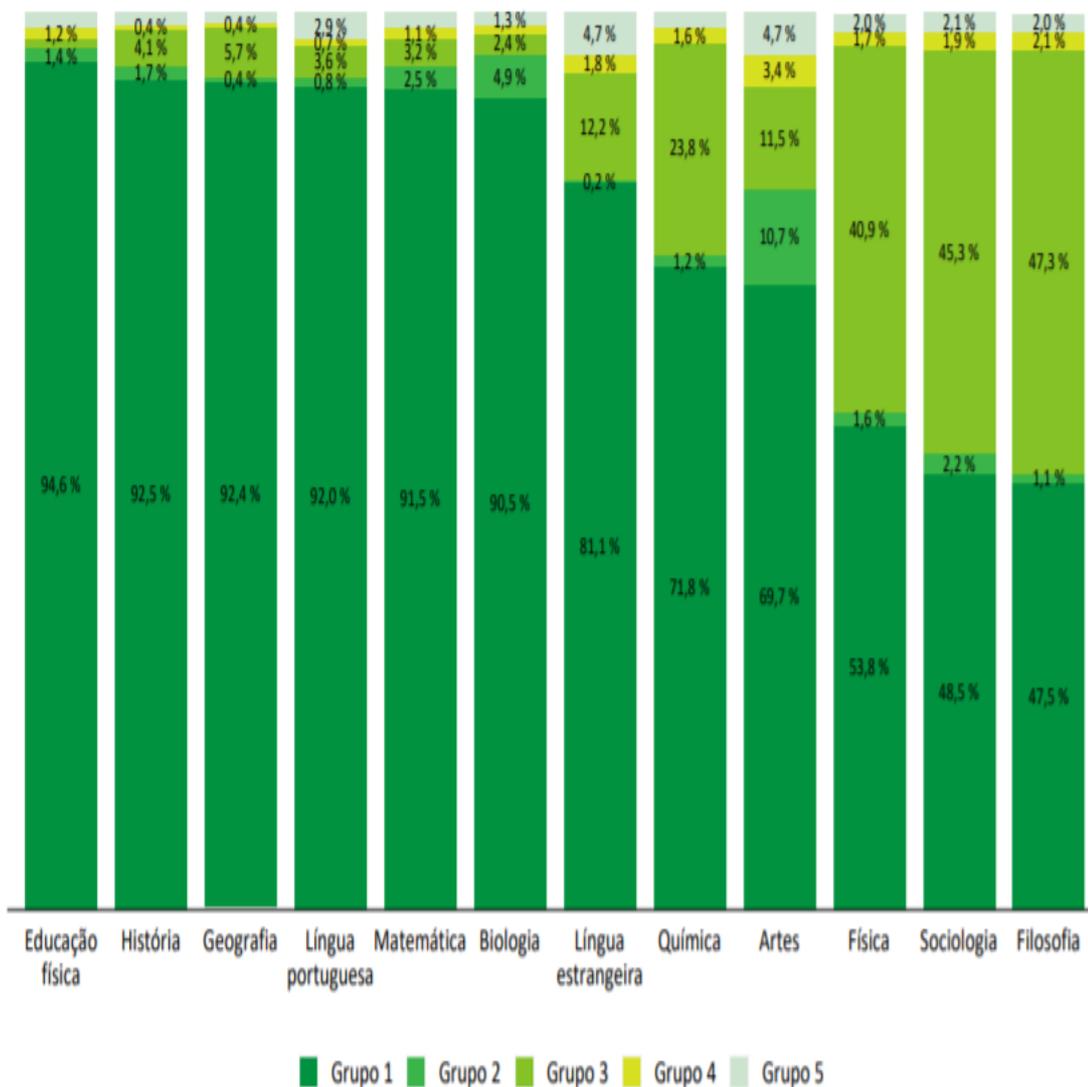
Gráfico 12 — Indicador de adequação da formação docente para o ensino médio (Brasil, 2020)



Fonte: INEP (2020a).

<sup>70</sup> A filosofia, disciplina também afetada pela intermitência na presença no ensino médio, possui números próximos da sociologia. Em 2020, nacionalmente, a filosofia conta com 50,3% de adequação entre exercício profissional e área de formação do professor, enquanto localmente ela conta com 47,5%. No país, ela ocupa a 4ª posição de inadequação, atrás de sociologia, língua estrangeira e física. Já no estado do Rio de Janeiro, a filosofia lidera a inadequação,

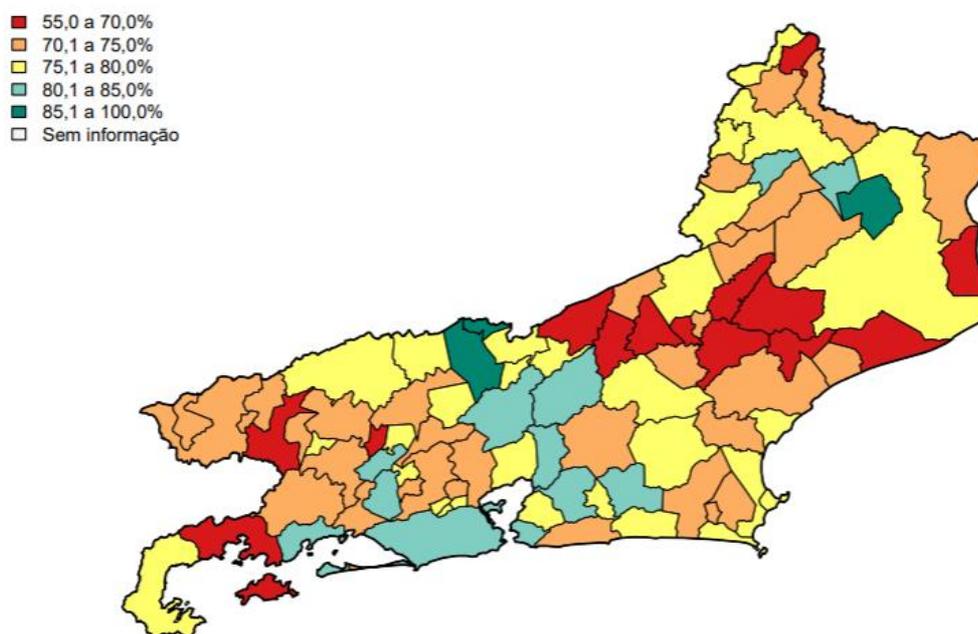
Gráfico 13 — Indicador de adequação da formação docentes para o ensino médio (Rio de Janeiro, 2020)



Fonte: INEP (2020b).

O mapa a seguir (Gráfico 14) mostra que oferta disciplinar com a formação adequada é ainda bastante desigual dentro do estado do Rio de Janeiro. Se observarmos o mapa, poderemos ver que alguns municípios da região metropolitana do estado do Rio de Janeiro estão em melhor situação, porém há espaço para melhorias.

Gráfico 14 — Percentual de disciplinas que são ministradas por professores com a formação superior de licenciatura (ou equivalente) na mesma área da disciplina, no ensino médio, por município (estado do Rio de Janeiro, 2020)



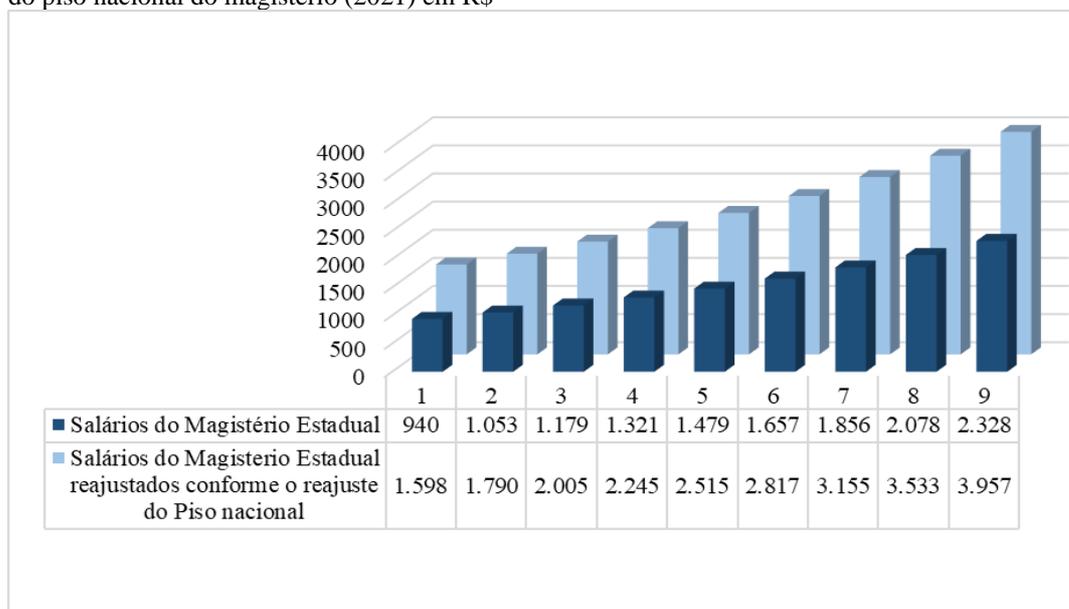
Fonte: INEP (2020b).

Ao analisar a realidade pedagógica e a estrutura profissional dos docentes de sociologia em escolas públicas do ensino médio no estado do Rio de Janeiro, Bukowitz (2016) esclarece que, entre os professores, sobressai a percepção de que o salário é baixo *vis-à-vis* a elevada e exaustiva rotina de trabalho. O resultado é que a formação continuada desses profissionais fica comprometida enquanto a qualidade do ensino decai.

Outro problema decorrente do baixo investimento na área é o alto índice de adoecimento dos docentes. Segundo Schwartzman (2011), com 8 mil profissionais afastados das salas de aula por motivos de saúde na época, a Secretaria Estadual de Educação do Estado do Rio de Janeiro (SEEDUC-RJ) decidiu contratar uma empresa privada para rever as licenças médicas concedidas. O que nos faz pensar: por que os professores da rede estadual adoecem tanto? Mara (2021) chama a atenção para dados alarmantes sobre o congelamento salarial que atinge esses profissionais desde 2014, recebendo salários que se aproximam do valor mínimo e sem perspectivas de reajuste. Situação que revela uma desvalorização da carreira docente e que se repete ao longo do território nacional. Dados do DIEESE (2021b, p. 2) apontam: “Assim, em 31 de março de 2021, os salários mantêm apenas 69,47% do poder aquisitivo de 1º de julho de 2014, segundo o INPC-IBGE.”

O atual piso nacional do magistério, pensado para uma carga horária de 40 horas semanais, foi definido, em 2021, para o valor de R\$ 2.886,24 (BRASIL, 2021). Segundo Tokarnia (2016), desde 2016 o Rio de Janeiro está entre os estados que descumprem a lei do piso para os docentes. Os professores do estado do Rio de Janeiro são contratados via concurso público ou contrato temporário para jornadas de 16 horas, 22 horas ou 30 horas (RIO DE JANEIRO, 2021). O DIEESE, para efeito de comparação, fez uma simulação de como estaria o salário dos professores 16 horas, no qual encontra-se a maioria da categoria considerando o período de 2014 a 2021, caso o reajuste de 70% do Piso Nacional do Magistério (BRASIL, 2021) tivesse sido aplicado aos salários dos docentes da rede estadual<sup>71</sup>; teríamos os seguintes resultados:

Gráfico 15 — Salários docente I, 16 h (níveis 1 a 9), e simulação de valores conforme o reajuste do piso nacional do magistério (2021) em R\$



Fonte: DIEESE (2021a).

### 5.3 Ciclo de políticas públicas aplicado à sociologia no ensino médio

Nesta seção, vamos apresentar uma leitura da presença da sociologia e das políticas públicas no entorno dela à luz da ideia de ciclo de políticas públicas. Howlett, Ramesh e Perl (2013) citam cinco etapas do ciclo: (1) montagem da

<sup>71</sup> A comparação levou em conta apenas o percentual de aumento, e não o fato do piso nacional ser para 40h, e a maior parte da categoria dos professores da SEEDUC-RJ estarem em 16h. Outro dado importante a dizer sobre o gráfico é que a maior parte da categoria, ao ingressar, entra no nível 3. Este é tido como o salário real inicial.

agenda; (2) formulação da política; (3) tomada de decisão política; (4) implementação da política; e (5) avaliação da política. E exemplificam:

Nesse modelo, a montagem da agenda se refere ao processo pelo qual os problemas chegam à atenção dos governos; a formulação da política diz respeito ao modo como as propostas de política são formuladas no âmbito governamental; a tomada de decisão é o processo pelo qual os governos adotam um curso de ação ou de não ação; a implementação da política se relaciona ao modo pelo qual os governos dão curso efetivo a uma política; e a avaliação da política se refere aos processos pelos quais tanto os atores estatais como os societários monitoram os resultados das políticas, podendo resultar daí em uma reconceituação dos problemas e das soluções político-administrativas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 14-15).

Há vantagens e desvantagens ao adotar esse modelo de ciclo como instrumento de análise; começaremos pelas vantagens. Falar de ciclo de políticas públicas é falar em atores, ideias e instituições. É possível pensar no ciclo de políticas públicas pensando nesses três elementos citados para cada etapa do ciclo. Sabendo do uso do método comparativo para o estudo da produção de políticas públicas, dividir a produção de políticas públicas em um ciclo de cinco etapas ajuda na construção teórica e na análise dos resultados nos diferentes momentos de produção destas. Entre as desvantagens, o ciclo não esclarece o conteúdo de uma política e falha em relação à questão da causalidade (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Dentro desse ciclo, a questão da implementação tem chamado a atenção e crescido dentro dos estudos políticos na área da Ciência Política. Em um país federativo com pouco mais de 200 milhões de pessoas, como fazer com que a produção de políticas públicas funcione?

Secchi (2017) traz que a implementação de políticas públicas se traduz em um emaranhado de elementos públicos que frustram os mais bem-intencionados planejamentos. Não é possível prever muito bem como será a implementação de uma política porque a sociedade civil em cada local é diferente uma da outra. Afirma também que os analistas ou pesquisadores de políticas públicas, ao centrarem seu olhar nessa etapa, devem estar atentos a visualizar erros anteriores à implementação, e anteriores inclusive à etapa da tomada de decisões, como problemas mal formulados, objetivos mal traçados e otimismo exagerados. Secchi (2017, p. 57) diz que:

Uma análise do processo de implementação pode tomar a forma de pesquisa sobre a implementação (*implementation research*) ou tornar-se uma pesquisa avaliativa (*evaluation research*). No caso da pesquisa sobre implementação, o foco está centrado no processo de implementação *per se*, seus elementos, seus contornos, suas relações, seu desenvolvimento temporal. Tem um objetivo mais descritivo que prescritivo. No caso da pesquisa avaliativa, a orientação está mais voltada para entender causas de falhas ou acertos, ou seja, busca um objeto bem mais prático.

No caso da sociologia no ensino médio, ao olhar um período de dez anos, e considerando o ciclo de políticas públicas, daremos ênfase à questão da implementação. Inserir — ou no caso seria melhor dizer reinserir —, uma disciplina no ensino médio com certeza é algo trabalhoso. Veremos isso com maiores detalhes nas seções seguintes.

#### 5.4 História da sociologia no ensino médio no Rio de Janeiro

Esta seção vai se dividir em três momentos: (1) até 2008, período anterior à Lei Federal n. 11.684/2008; (2) 2008-2016, período da sociologia obrigatória; e (3) 2016-2018, período turbulento e de incertezas marcado pela Lei Federal n. 13.415/2007 (BRASIL, 2017a), conhecida por lei da reforma do ensino médio, e pela divulgação da terceira e última versão da Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Os três períodos terão como foco o que acontece no Rio de Janeiro e sempre levando em consideração o que acontece no cenário nacional e que tem impacto local.

Meksenas (1995) fala em anos dourados da sociologia no ensino médio para o período 1925-1942. Sendo assim, este período mais recente entre 2008 e 2018 pode ser compreendido como novos anos dourados. Porém este último foi interrompido pela reforma do ensino médio e o que veio a se tornar a BNCC, que é diferente da proposta original (BURGOS, 2018). Fraga (2021) se refere ao período de 2008 a 2017 como período de retorno obrigatório, tomando como recorte o ano de 2017 por conta da lei da reforma do ensino médio. Para este trabalho, optamos por outro recorte e consideramos ser mais interessante pegar o período de 2008 a 2018, chamado de breve década de obrigatoriedade da sociologia na educação básica segundo Cigales e Greinert (2020), começando com a Lei Federal n. 11.684/2008 e termina com a divulgação da terceira versão da BNCC, em 2018 (BRASIL, 2018a).

### 5.4.1 Período até 2008

A sociologia já havia retornado a todos os estados antes da aprovação da Lei Federal n. 11.684/2008. Segundo Azevedo (2014a) e Mattos (2015), entre 1984 e 2007 a disciplina já estava presente em todos os estados brasileiros por meio de iniciativas estaduais, demonstrando um caminho federativo, ainda pouco explorado, de retorno da sociologia a cada um dos estados brasileiros. Nesse sentido, a aprovação da Lei Federal n. 11.684/2008 (BRASIL, 2008a), para além de regulamentar uma realidade já posta, significou um elemento importante para fortalecer e garantir a presença da sociologia no ensino médio no Brasil, já que até então a presença se dava de maneira frágil e diferenciada (AZEVEDO, 2014a)<sup>72</sup>. Mesmo com a aprovação de lei federal que garante a presença, aspectos fundamentais da implementação da disciplina como carga horária semanal, currículo, e a possível inclusão da Sociologia nos sistemas de avaliação estaduais, ficaram a cargo dos estados.

O retorno da sociologia ao ensino médio dos anos 1980 até 2008 se deu por conta dos estados, por meio de mobilizações locais (HANDFAS, 2019). Algumas questões: houve autonomia dos estados em relação à União no período ou houve um total desinteresse da União em legislar sobre o assunto? Houve um vácuo federal, e os estados conseguiram se mexer? Foi preciso a lei federal de 2008 para que a União começasse a dar um pouco mais de atenção à disciplina nos estados? Porque somente a partir da presença obrigatória via lei nacional em 2008 que a sociologia entra em grandes programas nacionais como o PNLN, o PIBID e o mestrado profissional em rede (PROFSOCIO). Vale lembrar que houve posicionamento do governo federal em 2001, vetando. E, mesmo assim, com o veto em nível federal, os estados continuaram implementando. Ou seja, aparentemente, houve autonomia respeitada.

Seja por desinteresse ou não em legislar sobre o tema, houve um vácuo legal por parte do Legislativo Federal, do Congresso Nacional, pois este somente se

---

<sup>72</sup> Compreendemos que leis e documentos oficiais são mecanismos indicativos importantes da presença da Sociologia nos currículos estaduais. Porém, são insuficientes. Existem outros mecanismos como buscar por concursos/contratos realizados para professores de Sociologia nas redes estaduais do país bem como buscar nas escolas por fontes que apontem a presença efetiva da disciplina.

pronunciou em 2001 sobre uma sociologia escolar nacionalmente obrigatória, mas não se pronunciou sobre a sociologia obrigatória nos currículos estaduais país adentro. Sendo assim, os estados poderiam, se quisessem, implementar a sociologia escolar. Havia essa brecha, e os estados aproveitaram. Novamente repetimos, com muita mobilização dos interessados (HANDFAS, 2019).

Na data de escrita desta tese, com a BNCC de 2018 já aprovada, e com a União se pronunciando sobre quais são as disciplinas obrigatórias no país e quais não são, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) não pode, por exemplo, aprovar lei determinando a sociologia obrigatória no estado. O momento é diferente. Apesar da educação ser uma competência concorrente entre as três esferas, o que já foi explorado no primeiro capítulo desta tese, os estados devem seguir as prerrogativas da União, afinal é previsto que ela determine as diretrizes da educação nacional. A autonomia dos legislativos estaduais e municipais já partem de certos limites. Segundo Lenza (2010), o artigo 16 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) não exclui a competência dos estados para legislar em matéria educacional, desde que não ultrapasse os ditames estabelecidos em lei federal, no caso a própria LDB. A competência concorrente, conforme já mencionado, compreende a possibilidade de a União, os Estados e o Distrito Federal legislar sobre determinadas matérias, cabendo à União legislar sobre normas gerais e aos Estados e ao Distrito Federal legislar sobre normas específicas. Segundo Lenza (2010), no âmbito dessa competência, no caso de inércia legislativa da União, os Estados poderão suplementá-la, fixando as regras gerais sobre a matéria. Contudo, na superveniência de lei federal geral sobre o assunto, a norma antes emitida pelo Estado terá sua eficácia suspensa, naquilo que for contrária à lei federal posteriormente editada.

O retorno da sociologia aos estados a partir dos anos 1980 foi um projeto de sociedade, e não de partidos (AZEVEDO, 2014a). A introdução da sociologia fez parte desse projeto maior, mas não foi a única iniciativa. Entre outras, tivemos nesse mesmo período a aprovação da lei de ensino de história da África e de povos indígenas nas escolas, por exemplo (BRASIL, 2003). Esse debate se relaciona em todo o caso com o próprio lugar que a questão educacional passou a ocupar no contexto pós-ditadura militar no Brasil, no qual a educação passa a ser compreendida como um elemento relevante na construção de um projeto democrático de sociedade (WEBER, 1996). A intermitência da presença da

sociologia no currículo do ensino médio não nos permite afirmar que ela está presente em períodos democráticos e está ausente em períodos ditatoriais (MORAES, 2011; FRAGA, 2020). Porém é possível pensar que a sociologia esteve fortalecida em períodos democráticos, como nos anos dourados (MEKSENAS, 1995) e agora nos novos anos dourados, referentes ao período de 2008 a 2018.

A área de Ensino de Sociologia também já debateu bastante sobre a formação para a cidadania. A LDB (BRASIL, 1996) diz que o ensino médio forma para a cidadania, para a continuidade dos estudos e para o trabalho. Mas que formação cidadã é essa? Essa formação cidadã tem uma direção: a consolidação da democracia (AZEVEDO, 2014a; GESTEIRA, 2016; MORAES, 2009).

Anjos (2016) traz enormes contribuições sobre a situação mais recente da sociologia no ensino médio no estado do Rio de Janeiro, bem como toda a organização das professoras e professores pela presença da disciplina com dois tempos semanais no estado. Além disso, a dissertação de Anjos (2016) apresenta em detalhes as resoluções, pareceres e demais textos da burocracia oficial pedagógica do Conselho Estadual de Educação do Rio de Janeiro (CEE/RJ) e da Secretaria Estadual de Educação do Estado do Rio de Janeiro (SEEDUC-RJ). A leitura desses documentos permite a análise de que esses instrumentos burocráticos possuem, é claro, poder deliberativo, de impor mudanças. No entanto, são instrumentos frágeis, no sentido de que podem mudar a qualquer momento<sup>73</sup>.

O retorno da sociologia como disciplina escolar no estado do Rio de Janeiro remonta à democratização e à promulgação da Constituição Estadual em 5 de outubro de 1989. A campanha pela reintrodução da disciplina no estado contou, nesse contexto, com a participação de setores de profissionais da educação básica, além de universitários — especialmente estudantes; a adesão de intelectuais era isolada — congregados na Associação Profissional dos Sociólogos do Estado do Rio de Janeiro (APSERJ) e em outras associações da sociedade civil.

A dissertação de Anjos (2016) esclarece que na ocasião se redigiu um manifesto, no fim do ano de 1988, a favor da introdução da disciplina nas escolas

---

<sup>73</sup> A dissertação de Bruna Lucila dos Anjos, participante do Laboratório de Ensino de Sociologia Florestan Fernandes (LabES/UFRJ), compara a construção dos currículos estaduais dos estados Rio de Janeiro, São Paulo e Paraná e, mesmo não possuindo como foco o retorno da disciplina ao ensino médio, traz um importante levantamento documental e de informações para a pesquisa. Ver ANJOS, B. L. G. Sociologia no ensino médio: Uma análise comparada de propostas curriculares. 2016. 149 f. Dissertação de mestrado — Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2016.

públicas estaduais, o qual angariou 3.060 assinaturas<sup>74</sup>, além do apoio de inúmeros parlamentares. O projeto foi apresentado pelo então deputado estadual do Partido Democrático Trabalhista (PDT), Acácio Caldeira, e teve consenso para aprovação (HANDFAS; FRANÇA; SOUZA, 2012; CONTERATO, 2009). Oliveira e Jardim (2009) citam como a principal causa desta mobilização dos anos 1980 o aumento no número de pessoas formadas em Ciências Sociais no estado nos anos 1970.

Tal retorno expressava o contexto de reconhecimento da sociologia como disciplina escolar nas escolas públicas e particulares do estado, porém a legislação submetida na Constituição Estadual não previa prazos e normas de adição da disciplina nos currículos escolares. Não foram definidos sequer tempos de aula e em quais séries seria colocada. Muitas escolas, especialmente da rede privada, a incluíram somente na parte diversificada do currículo ou sequer a inseriram no rol dos estudos.

Anjos (2016) afirma que o primeiro concurso para professores de sociologia da rede estadual de educação foi aberto em 1990, com 313 vagas (HANDFAS; FRANÇA; SOUZA, 2012). Porém a sua inserção foi lenta e só começou a ocorrer de maneira mais frequente na grade curricular das escolas públicas após a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) em 1996 e de todos os documentos oficiais que contemplavam a sociologia na área de ciências humanas.

De maneira gradual, Anjos (2016) explica que a disciplina foi sendo implementada ao longo da década de 1990 e no início dos anos 2000 de modo que figurava com dois tempos em uma das séries do ensino médio, a depender da escola, sem uma regulamentação para tal. Dois concursos públicos para professores de sociologia foram realizados nesse período, em 1997 e em 2004 (HANDFAS; FRANÇA; SOUZA, 2012). Em 2005, a Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro (SEEDUC-RJ) iniciou a elaboração de propostas curriculares para todas as disciplinas, incluindo a sociologia, com o documento chamado de Reorientação Curricular (RIO DE JANEIRO, 2005).

Somente em dezembro de 2006, após a deliberação do Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica (CNE/CEB) que recomendava a sua obrigatoriedade, o Conselho Estadual de Educação do Rio de Janeiro (CEE-RJ) instituiu a data de janeiro de 2008 como prazo final para a implementação da

---

<sup>74</sup> O recolhimento de assinaturas se deu nos cursos de Ciências Sociais e também em campanhas nas ruas da cidade.

sociologia nas escolas públicas e privadas do estado (RIO DE JANEIRO, 2006a). Porém, em março do mesmo ano, esse conselho emitiu o Parecer CEE n. 033/2006, de 22 de março de 2006 (RIO DE JANEIRO, 2006b), que significava o aproveitamento de docentes de outras áreas para ministrar a disciplina com a justificativa de que não tinham docentes suficientes formados na área (CONTERATO, 2009).

#### 5.4.2 Período de 2008 a 2016

Desde seu retorno federal em 2008 e graças à cooperação entre o governo federal e os estados brasileiros por meio de programas federais, a sociologia vinha em um crescente em termos de consolidação. Houve conquistas em várias direções, como: (1) o aumento das vagas de licenciatura em Ciências Sociais nas universidades públicas e privadas (D'ALÉCIO, 2016); (2) a participação no Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID); (3) no Programa Nacional do Livro Didático (PNLD); (4) a criação do Mestrado Profissional de sociologia em Rede Nacional (PROFSOCIO)<sup>75</sup>; (5) o expressivo aumento da produção acadêmica da área Ensino de sociologia (HANDFAS; MAÇAIRA, 2014; BODART; CIGALES, 2017); (6) as reformas na formação de professores (BODART; TAVARES, 2019); (7) a realização do Encontro Nacional de Ensino de Sociologia na Educação Básica (ENESEB) desde 2009; (8) a organização de uma comunidade nacional de interessados mediante a Associação Brasileira de Ensino de Ciências Sociais (ABECS) em 2012; entre outros. Os trabalhos de Zarucki (2020a, 2020b) demonstram a histórica desvalorização da licenciatura em Ciências Sociais, diante do bacharelado em Ciências Sociais, e, sendo assim, o quanto são importantes essas mudanças na área de Ensino de Sociologia. Oliveira e Cigales (2019) concordam que houve expressivo aumento da produção acadêmica da área e complementam dizendo que não se deve deixar de considerar aqui também o processo de expansão quantitativa da pós-graduação no começo do século 21 no Brasil, que implicou também no incremento da pesquisa em Ciências Sociais e em Educação como um todo.

---

<sup>75</sup> A Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ), localizada em Pernambuco, foi a primeira instituição a abrir um mestrado profissional voltado para acolher professores de Sociologia da educação básica. O início do Programa se deu em 2013 e, atualmente, compõe a rede PROFSOCIO.

Segundo Ferreira e Oliveira (2015), o subcampo de pesquisa sociologia escolar é dependente da presença da sociologia no ensino médio, o que se constata observando que o avanço desse subcampo se deu a partir da reintrodução da disciplina na escola. Além disso, os autores afirmam que o subcampo acompanha mais a educação que a sociologia. Segundo Bodart (2019, p. 11), a qualidade do ensino de sociologia está condicionada a duas situações imbricadas: “i) ao interesse de parte da comunidade de cientistas sociais pelo ensino de sociologia enquanto objeto de estudo e; ii) aos avanços qualitativos e quantitativos na formação de professores.”

Havia uma perspectiva muito limitada sobre o que estudar em ensino de sociologia. Antes os trabalhos ficaram muito voltados para a questão do retorno. Isso mudou muito; há mais frentes abertas. Os textos, temas e objetos de investigação da área Ensino de Sociologia começam a migrar de história para formação dos professores, percepções dos estudantes, práticas escolares. Uma forma de olhar isso é a diversidade dos trabalhos que existem no Encontro Estadual de Ensino de Sociologia do Rio de Janeiro (ENSOC) (SOUZA, R., 2018), no Encontro Nacional de Ensino de Sociologia na Educação Básica (ENESEB) e no GT Ensino de Sociologia do Congresso Brasileiro de Sociologia (SBS) (OLIVEIRA, 2016). Nesse sentido, esta tese se propõe a apresentar o avanço da sociologia no ensino médio nesses dez anos, a partir do diálogo com os colegas pesquisadores da área.

Entre 2008 e 2016, há uma profissionalização de pesquisa neste tema. Temos o PROFSOCIO, professores vinculados a programas de educação e Ciências Sociais, o ENESEB, há maior atenção do campo sociológico no entorno do ensino de sociologia (OLIVEIRA, 2016). O Grupo de Trabalho (GT) sobre a temática da SBS, por exemplo, passa a se constituir como um importante espaço de divulgação de resultados de pesquisa, desenvolvidos tanto na graduação quanto na pós-graduação (OLIVEIRA; CIGALES, 2019). E tem sido um GT cheio<sup>76</sup>. Esses espaços, com as revistas, são importantes para estimular os pesquisadores em termos de escoamento da pesquisa. Os encontros da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) e da Associação Brasileira de Antropologia (ABA) também contam com um GT voltado ao ensino, embora sem a ênfase na educação

---

<sup>76</sup> Desde 2015, participo desse GT como ouvinte ou como autor.

básica, como faz a SBS. Tudo isso é na esteira da lei de 2008. E a sociologia entra no PNLD, que é o maior programa de aquisição de livros didáticos do mundo (BRASIL, 2018b). É possível pensar que havia um desprestígio da disciplina em um momento imediatamente anterior à inclusão da disciplina no PNLD, já que os alunos recebiam livros das outras matérias, e de sociologia não<sup>77</sup>.

Esse período também ficou marcado pela criação de linhas e grupos de pesquisa na pós-graduação. Neuhold (2015) descreve que entre 2000 e 2013 houve a criação de 22 grupos, assim como de 11 laboratórios de ensino de sociologia. No período de 2007 a 2017, foram publicados 24 dossiês em 19 revistas (BODART; SOUZA, 2017). É um bom número, sobretudo se pensarmos no curto período em que eles foram produzidos. Eras (2020) apresenta que atualmente há cerca de 70 coletâneas produzidas sobre ensino de sociologia na educação básica.

Também os pesquisadores da área se voltam para a análise do prestígio que a temática tem alcançado nos últimos anos. A publicação de artigos sobre o ensino de sociologia nas revistas de estrato superior na área de sociologia (avaliação da CAPES dos periódicos) aponta que entre 1996 e 2017 foram publicados 65 artigos, a maior parte a partir de 2007 (BODART; TAVARES, 2018).

A inserção da sociologia no PNLD ocorreu pela primeira vez no edital para o ano de 2012, no qual foram selecionados dois livros, sendo uma das áreas com o menor número de livros aprovados. No edital seguinte, referente ao ano de 2015, foram aprovados seis livros. Essa ampliação significativa no número de livros aprovados pode demonstrar um processo de melhoria na qualidade da produção de livros didáticos nesta área, além do crescente interesse por parte dos autores e editoras em investir nesse tipo de produção (OLIVEIRA; ENGERROFF, 2016).

Segundo Oliveira (2021a), ganha relevância a ação dos mestrados profissionais como espaços importantes de interlocução com a educação básica; isso fica mais evidente nas áreas de Antropologia e de Sociologia. Importante dizer que o PROFSOCIO, nosso exemplo mais próximo de mestrado profissional, possibilita aos alunos a conquista de um título de mestre em sociologia, título semelhante ao emitido por um mestrado acadêmico na área. Silva e Lima (2017) afirmam que mesmo os programas acadêmicos em Ciências Sociais têm ocupado

---

<sup>77</sup> Uma exceção relevante é o estado do Paraná, no qual já havia a distribuição de um livro didático de sociologia elaborado coletivamente por professores da própria rede estadual de ensino.

um papel importante na formação continuada de professores, ao acolher projetos de pesquisa voltados para a educação básica.

No momento de escrita desta tese, em 2021, quando falamos que a situação do sociólogo está muito difícil, estamos comparando com o período recente de 2008 a 2016, com muitos alunos com bolsa, com REUNI, com investimento alto em educação. Se formos comparar com os anos 1990, era tão ou mais difícil.

Para além de questões administrativas como carga horária, é importante também tentar compreender como a sociologia foi lecionada nesse período em sala de aula. Não foi objetivo desta tese entrevistar professores para conseguir fazer um balanço. Fazemos essa leitura mediante a bibliografia da área. Cigales e Greinert (2020) comentam sobre três eixos de ensino sociológico no período de breve década de obrigatoriedade da sociologia na educação básica: (1) imaginação sociológica — no sentido do Wright Mills (1972); (2) estranhamento e desnaturalização — no sentido das Orientações Curriculares para o Ensino Médio (OCEM) (BRASIL, 2006c); e (3) educação para a democracia.

O que os professores ensinam não necessariamente dialogam com as orientações estaduais, com os livros didáticos. E o universo de professores é muito grande, então é impossível mapear na completude o que e como os professores ensinam. Segue sendo, talvez, nosso maior desafio na área de Ensino de Sociologia. Segundo Meucci (2013, p. 88): “No que tange aos estudos da história do ensino da sociologia, eu acredito que um dos grandes desafios será compreender as diversas experiências de ensino da sociologia ao longo do século XX no Brasil.” E segue um desafio para o século 21 também.

A formação de professores de sociologia se dá no curso de Ciências Sociais na maior parte dos casos, sobretudo nas universidades federais. Há também formação específica em sociologia principalmente nas privadas e na modalidade educação à distância (EAD) (CRAVO; MEDINA, 2017). Bodart e Tavares (2019) demonstram que o setor público vai começar a abrir vagas depois da Lei Federal n. 11.684/2008 aprovada. É importante também reforçar que houve uma oportunidade política de expansão das vagas com o programa REUNI, afetando o aumento das licenciaturas em Ciências Sociais.

Além disso, podemos dizer que o cientista social em geral está sim nas escolas e enquanto professor da educação básica, não só como pesquisador ligado ao ensino superior. Bodart & Tavares (2019) afirmam que há uma ideia de entrada no

mercado de trabalho mais clara na licenciatura que no bacharelado, e temos também programas governamentais que fortalecem especificamente a formação da licenciatura como o PIBID e a Residência Pedagógica. Guadalupe (2021) afirma que a experiência do estágio na licenciatura é muito mais pobre do que o PIBID e que o estágio tradicional muitas vezes fica na observação passiva sem o acompanhamento necessário dos professores da rede e da licenciatura, por conta de questões estruturais.

Segundo Oliveira (2015), historicamente as licenciaturas em Ciências Sociais foram pensadas como cursos de formação de professores de sociologia apenas secundariamente, pois, por um longo período, especialmente entre os anos de 1970 e 1980, o principal campo de atuação dos egressos desse curso esteve vinculado ao ensino de Organização Social e Política do Brasil (OSPB). Isso significa que as políticas de fomento às atividades docentes nos cursos de Ciências Sociais após a obrigatoriedade em 2008 produzem uma aproximação dos cursos de Ciências Sociais com os dilemas próprios da sociologia na educação básica que inexistia em período anterior ou apenas de modo muito residual (OLIVEIRA, 2015).

Segundo Maçaira e Fraga (2020), há cinco propostas curriculares de sociologia da SEEDUC-RJ: 2005, 2006, 2010, 2011 e 2012. A proposta mais duradoura é a de 2012, válida até o período analisado por esta tese, e que somente será modificada por conta da BNCC. Os autores registraram observações a partir do diagnóstico sobre a produção acadêmica entre 2000 e 2010 sobre o currículo mínimo de sociologia. Entre os resultados estão: pouca participação dos professores da rede no processo; incompatibilidade entre o currículo e o número de tempos semanais da disciplina; perspectiva limitada do currículo, já que é preocupada principalmente em possibilitar a criação de um sistema de bonificação por resultados, que remunerava os servidores de acordo com o desempenho dos alunos em provas elaboradas com base no currículo mínimo. Segundo os autores, os docentes afirmaram que essas propostas representam um norte pelo qual se orientam, mas que o currículo do professor, ainda que efetivamente reorganizado à luz dos documentos oficiais, acaba sendo apenas parcialmente na prática, de forma que os conteúdos de suas aulas ainda mantêm uma autonomia, sendo adaptados também a seus interesses, ao tempo disponível e às condições de trabalho encontradas (MAÇAIRA; FRAGA, 2020).

Atualmente, todos os estados são avaliados por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O índice foi criado pelo Instituto Nacional de Pesquisa Anísio Teixeira (INEP) em 2007 e é o principal indicador da qualidade da educação básica no país. Um dos pontos de vista para observar a disciplina como marginal no currículo estadual é observar que não há uma avaliação sobre ela. Ou seja, quando dizemos que o IDEB de uma escola ou de uma rede estadual de ensino está bom ou ruim, não estamos incluindo a sociologia. Dito isso, é importante afirmar que o IDEB não serve, ou não deveria servir, como único índice para avaliar o ensino médio. Os testes padronizados como medida única de qualidade da escola também podem e devem ser problematizados (AZEVEDO, 2014b).

Segundo Anjos (2016), antes da promulgação da lei da obrigatoriedade nacional, Lei n. 11.684/2008 (BRASIL, 2008a), a sociologia contava com somente dois tempos semanais em uma das séries do ensino médio, dependendo da grade curricular utilizada em cada ano. Em 2010, começou a figurar com um tempo semanal na primeira série e dois tempos na segunda e na terceira séries de acordo com a Resolução da SEEDUC n. 4.359, de 19 de outubro de 2009 (RIO DE JANEIRO, 2009).

Houve a redução para um tempo semanal na segunda série a partir de 2012, segundo a Resolução SEEDUC, n. 4.746, de 30 de novembro de 2011 (RIO DE JANEIRO, 2011). O secretário de Estado da Educação à época, Wilson Risolia, em Audiência Pública realizada na Assembleia Legislativa do Estado no dia 12 de novembro de 2012, justificou a redução da carga horária em favor de oferecer mais espaço na formação no ensino médio regular para atividades de reforço escolar em matemática e língua portuguesa. Essa é mais uma das muitas medidas que tiveram como objetivo melhorar estatisticamente o desempenho dos estudantes no IDEB e elevar a posição do estado do Rio de Janeiro no ranqueamento nacional.

Desde 2012, portanto, após a diminuição da carga horária de filosofia e sociologia no estado do Rio de Janeiro, professores dessas disciplinas começaram a se movimentar para reverter esse quadro e se organizar via Sindicato de Profissionais de Educação do Rio de Janeiro (SEPE-RJ) e também por meio do Fórum de Professores de Sociologia e de Filosofia do Rio de Janeiro. Neste ano, foram realizadas diversas reuniões de professores para discutir os problemas da matriz curricular imposta pela Secretaria de Educação do Rio de Janeiro. A posição

de repúdio à diminuição da carga horária de filosofia e de sociologia foi levada a diversos espaços de debate e acabou sendo incorporada à pauta de reivindicações do SEPE-RJ. Contudo não houve êxito na reversão da matriz curricular em vigor.

Figura 2 — Identidade visual do Fórum de Professores de Sociologia e de Filosofia



Fonte: Fórum de Professores de Sociologia e de Filosofia do Rio de Janeiro (2018)<sup>78</sup>.

Em 2013, por conta de inúmeras reformas na rede estadual, com o fechamento de turmas e escolas, muitos professores de sociologia e de filosofia foram obrigados a lecionar em diversos colégios para completar suas cargas horárias de trabalho, que é de 16 horas semanais, sendo 12 em sala de aula, diante da limitação de tempos das disciplinas<sup>79</sup>. Importante dizer também que a Lei n. 11.738/ 2008 (BRASIL, 2008b) explicita que um terço da carga horária total de trabalho dos docentes deve ser usada para planejamento e, no entanto, na rede estadual do Rio de Janeiro essa regra não é cumprida (SEPE-RJ, 2022) Nesse contexto, o movimento de professores no estado do Rio de Janeiro iniciou a campanha “Nenhuma disciplina com menos de 2 tempos de aula”. A ideia era defender o aumento da carga horária das duas disciplinas e incorporar a demanda dos professores de língua estrangeira, então optativa, e artes, cujas cargas eram reduzidas. A campanha foi aprovada em diversos fóruns deliberativos do sindicato e se tornou, a partir daí, uma importante pauta do movimento de luta dos educadores do estado.

<sup>78</sup> Disponível em: <https://www.facebook.com/F%C3%B3rum-de-Professores-de-Filosofia-e-Sociologia-do-Estado-do-Rio-de-Janeiro-267836970504953/>. Acesso em: 20 dez. 2021.

<sup>79</sup> Anjos (2016) traz relatos de casos mais extremos em que o docente foi alocado em até seis colégios.

Figura 3 — Campanha “Nenhuma disciplina com menos de 2 tempos”



Fonte: Fórum de Professores de Sociologia e de Filosofia do Rio de Janeiro (2018).

A campanha “Nenhuma disciplina com menos de 2 tempos de aula por semana” continuou a ser promovida nos anos seguintes — 2014 e 2015 — sem muito sucesso nas investidas de mudança da matriz curricular para contemplar a pauta dos educadores, mesmo com a mudança de secretário em 2015, sendo o professor de sociologia Antônio Neto a ocupar a pasta. Foram realizadas diversas reuniões de um grupo de trabalho composto por representantes do governo e do sindicato dos profissionais da educação, inclusive com a apresentação de uma matriz curricular que garantia dois tempos de aulas para todas as disciplinas: filosofia, sociologia, língua estrangeira e artes.

Ainda em 2015, como resposta à investida do grupo de professores, o então secretário de Educação, Antônio Neto, se comprometeu a estudar a viabilidade de implantação da matriz apresentada (ANJOS, 2016). Entretanto houve a manutenção para o ano de 2016 da grade curricular implantada em 2012, mesmo sendo admitido publicamente o problema da escassez de tempos para as referidas disciplinas e suas consequências negativas no que diz respeito à condição de trabalho e qualidade pedagógica.

### 5.4.3 Período entre 2016 e 2018

Segundo Maçaira e Fraga (2020), no Rio de Janeiro, nos anos 1990 e 2000, a disciplina foi obrigatória, em pelo menos uma série do ensino médio, nas escolas da rede estadual. Em 2010, ela foi incluída nas três séries desse nível de ensino, e, apenas em 2017, conquistou dois tempos de aulas semanais em cada uma das séries, uma ampliação que é resultado da mobilização e reivindicação de greves e ocupações de escolas. Anjos (2016) esclarece que o aumento da carga horária em 2017 entrou em voga no primeiro ano do ensino médio e que os demais anos do ensino regular aumentaram em 2018 e 2019, respectivamente, segundo a própria Secretaria de Educação (ANJOS, 2016).

Esse curto período de tempo analisado nesta seção contou com esse avanço que foi a conquista de dois tempos semanais para a sociologia em todos os anos do ensino médio. Porém o período foi marcado por acontecimentos que trouxeram profundas mudanças ao ensino médio. Em 2016, há o lançamento da Medida Provisória n. 746 (BRASIL, 2016), que viria a se tornar a Lei Federal n. 13.415/2017 (BRASIL, 2017a), conhecida como lei da reforma do ensino médio. O período foi marcado pelas ocupações de escolas pela juventude, sobretudo em nível de ensino médio. No mesmo ano, houve o impeachment da presidente Dilma Rousseff (PT) e a posse do presidente Michel Temer (PMDB), em um momento de tensão na política nacional. Além de todos os acontecimentos citados, houve o lançamento em 2016 da segunda versão da BNCC, fruto do condensamento do debate público acumulado sobre a primeira versão. No entanto, com a mudança política do país, houve ainda uma nova versão da BNCC, que seria a versão final, aprovada e divulgada em 2018. A reforma do ensino médio e a BNCC se confundiram no debate público porque foram aprovadas praticamente na mesma época.

O período também foi marcado por um momento de força do projeto Escola sem Partido (ESP). Mesmo o projeto sendo derrotado em nível legislativo na maior parte do país em nível municipal, estadual e federal, ele obteve algum êxito em impactar sobretudo as disciplinas de humanidades, mas não só<sup>80</sup>, e com isso prejudicar a necessária confiança pedagógica entre discentes e docentes na escola.

---

<sup>80</sup> Professores de biologia, por exemplo, tiveram problemas ao querer cumprir o currículo e trabalhar a teoria da evolução.

A sociologia é fortemente impactada pelas mudanças no ensino médio estabelecidas pelo governo federal citadas no parágrafo anterior, e também é prejudicada pelo clima cultural em que mergulha o país.

Nas ocupações de 2016 no Rio de Janeiro, uma das pautas estabelecidas pelos estudantes foi um aumento da carga horária das disciplinas de sociologia e de filosofia porque provavelmente viam naquelas disciplinas uma janela de discussão mais próxima com suas vidas (TOMAZ, 2019). Os alunos que participaram das ocupações, oriundos das classes populares, são normalmente ignorados pelas políticas públicas que os atingem e, dessa vez, resolveram mostrar que queriam ser ouvidos e que tinham o que dizer (CAMASMIE, 2018).

Figura 4 — Foto de escola ocupada (2016)



Fonte: Imagem retirada da internet (fonte não identificada)

Quando observamos as reivindicações dos estudantes das ocupações, vemos uma defesa da escola pública contrariando um senso comum popular que diz que o aluno pobre não quer estudar, que ele não tem interesse. A educação pode se tornar um lugar de muito conflito. Isso está latente. A escola foi politizada justamente por isso. O país teve o imaginário social capturado pelo pensamento conservador. O projeto Escola Sem Partido (ESP) e a escola cívico-militar são contra expressões disso, de jovens das classes populares chegando a esse espaço. A ESP, enquanto enfrentamento de um projeto de escola democrática, se traduz agora nos projetos de uma escola cívico-militar (BURGOS, 2018).

A reforma do ensino médio foi a primeira grande reforma do governo Temer; veio antes da reforma trabalhista, inclusive. A urgência com que ela foi feita — por meio de uma medida provisória — e a narrativa da catástrofe que foi construída

para caracterizar o nosso ensino médio, pode significar que o movimento das ocupações e a própria maneira como o ensino médio estava avançando, por mais frágil que seja — formando jovens com maior autonomia —, foi um fator preponderante para essa rapidez (BURGOS, 2018).

O ESP bem como a reforma do ensino médio são vistos como uma espécie de cortina de fumaça de problemas muito concretos da escola e que infelizmente são velhos conhecidos. Segundo Frigotto (2017):

E o medíocre e fetichista argumento que hoje o aluno é *digital* e não aguenta uma escola conteudista mascara o que realmente o aluno desta, uma escola degradada em seus espaços, sem laboratórios, sem auditórios de arte e cultura, sem espaços de esporte e lazer e com professores esfacelados em seus tempos trabalhando em duas ou três escolas em três turnos para comporem um salário que não lhes permite ter satisfeitas as suas necessidades básicas.

O governo federal, encabeçado pela figura do então presidente Michel Temer, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), recebeu muitas críticas por tratar de um tema tão relevante para a sociedade no formato de uma medida provisória (MP) em 2016. Essa MP, depois convertida na Lei Federal n. 13.415/2017 (BRASIL, 2017a), indicou grandes modificações no ensino médio, entre elas a retirada da sociologia e de outras disciplinas dos currículos escolares na parte comum. Apesar disso, o secretário estadual de Educação do Rio de Janeiro no período, Wagner Victer, se comprometeu por meio de notas à imprensa com a manutenção das suas cargas horárias, contrariando o apontado na legislação federal<sup>81</sup> (ALVIM, 2016).

Vale o indicativo aqui do uso do discurso de urgência para justificar a aprovação muito rápida dessa reforma. A principal crítica refere-se ao fato da reforma ter sido realizada sem consulta prévia a setores da sociedade importantes nessa discussão, como as associações científicas com disciplinas presentes no ensino médio e os sindicatos dos profissionais da educação. Gabriel (2018) apresenta que, no senso comum, há a certeza de que a escola que está aí não serve mais e de que essa interpretação descuidada autorizou a pressa da reforma. A MP tramitou logo nos primeiros meses do governo, momento no qual o jogo de forças

---

<sup>81</sup> Reportagem de O GLOBO de 2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/victer-rio-continua-com-artes-educacao-fisica-filosofia-sociologia-obrigatorias-20165256>. Acesso em: 18 dez. 2021.

era extremamente desfavorável para pessoas comprometidas com o campo da Educação dentro do assim chamado escopo progressista. Em outras palavras, naquele momento, o governo Temer possivelmente aprovaria boa parte das medidas que desejasse.

Desde setembro de 2016, com o lançamento da Medida Provisória 746/2016, popularmente conhecida como reforma do ensino médio, passando pelo momento da aprovação da Lei Federal n. 13.415/2017 (BRASIL, 2017a) e chegando até o período analisado por esta tese, há uma grande discussão sobre a viabilidade da atual proposta de reforma aprovada e uma grande disputa sobre o sentido dessa reforma. Atores do campo educacional, que buscam aproximar o ensino médio de um sentido humanístico — da importância de temas como cidadania, participação política e reflexão para a vida na dimensão ética — disputam espaço e também o sentido da reforma com atores que consideram que a educação pode ter um maior diálogo com o mercado de trabalho. Como este trabalho acompanha uma modificação que ainda está acontecendo, há muitas dúvidas sobre como as mudanças vão ocorrer. Lucchesi (2018), da Confederação Nacional da Indústria, demonstra a expectativa de que metade dos jovens brasileiros vão escolher cursar o itinerário formativo de educação profissional. Afirma que o país possui cerca de 3 milhões de brasileiros matriculados no 1º ano do ensino médio e que, em um cenário em que metade escolhe o itinerário profissionalizante — dados típicos de países desenvolvidos, segundo ele —, se consegue um contingente enorme de trabalhadores qualificados para atuar em empregos industriais.

A Lei n. 13.415/2017 (BRASIL, 2017a) faz três grandes modificações no ensino médio nacional: (1) implementa as escolas de tempo integral; (2) altera a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB); (3) altera o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Em síntese, a reforma altera profundamente a organização do ensino médio, de forma que 60% do tempo será utilizado para conteúdos comuns, obrigatórios a todos os alunos, e 40% para que o aluno escolha um entre os cinco itinerários formativos sugeridos: (1) Linguagens; (2) Ciências da natureza; (3) Ciências humanas e sociais; (4) Matemática e (5) Ensino profissional. A lei coloca apenas as disciplinas de Português, matemática e inglês como obrigatórias e delega à Base Nacional Curricular Comum (BNCC) as características específicas dos conteúdos a serem trabalhados, bem como o formato e disposição

destes — se de maneira disciplinar ou não. Caberá, ainda, à BNCC definir os conteúdos obrigatórios e o espaço optativo<sup>82</sup>.

A comunidade organizada em torno da grande área conhecida como Ensino de Sociologia encontra-se preocupada. Há incertezas sobre como se dará a presença da disciplina sociologia no ensino médio. A reforma apresenta que a sociologia e a filosofia ficaram incluídas como “estudos e práticas” a constar no ensino médio. Qual presença fica garantida por termos tão vagos? Além disso, o teto de gastos aprovado no governo Temer com a Emenda Constitucional 95/2016 (BRASIL, 2016a) permitirá a continuidade da cooperação entre o governo federal e os estados por meio do financiamento dos programas?

Outra preocupação é a ampliação da carga horária do ensino médio, de 800 horas para 1.400 horas em um curto espaço de tempo, próximos cinco anos, em um período no qual o PIB está baixo, o Estado arrecada pouco e há um limite de gastos em educação. Além disso, a reforma não acontecerá se não levar em conta os recursos humanos, nitidamente a formação de professores. Há o risco também de um aumento das desigualdades regionais.

Além disso, a terceira e atual versão da BNCC encara muitas resistências (BRASIL, 2018a). O Ministério da Educação planejou cinco audiências públicas, uma em cada região do país, para dar ares de que promoveu o debate público e ouviu os diferentes setores da sociedade. A audiência marcada para o dia 8 de junho de 2018 na cidade de São Paulo foi cancelada por intensos protestos de professores e estudantes de escolas públicas (BASILIO, 2018). Nos marcos do período analisado por este texto, um acontecimento de grande repercussão foi a renúncia do Cesar Callegari em 2018, conselheiro do Conselho Nacional de Educação e então presidente da comissão<sup>83</sup> que analisa a Base Nacional Comum Curricular (CALLEGARI, 2018).

As disciplinas Sociologia e Filosofia, geralmente, são colocadas ou retiradas do ensino médio de maneira conjunta — o que por si só é um fato curioso em múltiplos aspectos. Porém essa união não serviu para que comunidades de cientistas

<sup>82</sup> A lei da reforma do ensino médio foi aprovada em 2017 e a terceira e última versão da BNCC foi divulgada em 2018. Com a proximidade das datas e as modificações que ambas gerariam no ensino médio, naquele momento da discussão pública, nem sempre estiveram claros os efeitos e as diferenças entre uma medida e a outra para o currículo e para as escolas.

<sup>83</sup> Foi criada uma Comissão Bicameral dentro do CNE que ficou encarregada pela BNCC. O CNE conta com duas câmaras: Câmara da Educação Básica (CEB) e Câmara do Ensino Superior (CES). A ação envolveu as duas.

sociais<sup>84</sup> e filósofos, particularmente sociólogos da educação e filósofos da educação, traçassem estratégias em comum ou buscassem algum diálogo, o que demonstraram Cravo e Reis (2017). De maneira geral, segundo os autores, argumentos utilizados por cientistas sociais criticam a reforma do ensino médio em geral, e, quando defendem diretamente a sociologia escolar, abordam a capacidade da disciplina em explorar por meio de seus temas o pluralismo democrático (ABA, 2016; ABECS, 2017a, 2017b, 2017c, 2017d; ANPOCS, 2016; CPII, 2016a; ENSOC, 2016; SBS, 2016). Argumentos utilizados por filósofos também criticam a reforma do ensino médio, também invocam o pluralismo democrático e alegam ainda a necessidade de um raciocínio de qualidade na defesa da Filosofia escolar (ANPOF, 2016; BARRA, 2016; CPII, 2016b; CARVALHO, 2016; DANNER; CEI, 2016; SAVIAN FILHO, 2016; SALLES, 2016; UTZ, 2016; CARNEIRO, 2017; PEREIRA, 2017; RIBEIRO, 2017). Em comum, aparecem como argumentos a possibilidade de ambas as disciplinas dialogarem com a vida cotidiana dos jovens. Nas Ciências Sociais, a defesa mais direta da sociologia escolar se dá por parte da Associação Brasileira de Ensino de Ciências Sociais (ABECS) e do Comitê de Pesquisa de Ensino de Sociologia da SBS. Dentro das Ciências Sociais, há relativo consenso público sobre a presença da disciplina no ensino médio, mesmo com a ausência de posicionamento por parte da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). O mesmo apoio se dá na filosofia, sobretudo reunidos no entorno da ANPOF, embora haja mais vozes discordantes publicamente entre os filósofos do que entre os cientistas sociais (CRAVO; REIS, 2017).

Figura 5 — Campanha Pública da ABECS durante a reforma do ensino médio

**#SOCIOLOGIA NA ESCOLA**  
**#FILOSOFIA NA ESCOLA**



*Eu assinei!*



Fonte: ABECS (2017b).

<sup>84</sup> Este trabalho opta pelo termo cientistas sociais ao invés de sociólogos porque reconhece que o posicionamento público em defesa da presença da disciplina no ensino médio não veio somente dos sociólogos.

O Brasil é uma federação, um país muito diverso. A Base Nacional Comum Curricular possui como uma de suas tarefas pensar o comum. E como fazer isso? Afinal, o que é comum a todos nós brasileiros? Quem decide o que é comum? Quem e quais setores da população estão sendo convocados para decidir o que é o comum? Nós, cientistas sociais, devemos pensar na questão do comum. Mas qual é o comum que queremos? Queremos um comum que dialogue com a sociedade, que os jovens possam de fato disputar a cidade, disputar os espaços públicos, concorrer com outros jovens de outras classes, democratização real. Há outras ideias do que é comum. Por parte das empresas, possivelmente houve uma ideia de comum mais ligada à uma ideia de eficácia (BURGOS, 2018).

Segundo Burgos (2018), base não é currículo e não pode ser entendida como sinônimo de currículo. A Base é um conjunto de competências e habilidades, de acordo com sua última versão. Porém, mesmo não sendo currículo, ela exige uma redefinição dos currículos.

Levar a sério o federalismo é falar das desigualdades e das diversidades. Burgos (2018) argumenta isso para dizer que efetivamente há diferenças no ensino de sociologia no país. Se o Brasil é enorme e a mesma aula é dada, é um sinal de que estamos muito distantes daqueles jovens. A tese de Maçaira (2017) traz que na França, que é um país unitário, o ensino é supercentralizado e há ainda a figura do inspetor de conteúdo atuando em todo o país para garantir que a escola garanta aquele conteúdo e que todos os estudantes franceses daquela etapa tenham acesso ao mesmo conhecimento. Há uma diferença para o Brasil desse modelo mais centralizado, embora o federalismo brasileiro também seja muito atravessado ainda por aspectos centralizadores.

Ainda nessa linha das diversidades e das desigualdades, é importante falar dos 27 distintos currículos estaduais de sociologia em vigor antes da aprovação da última versão da BNCC, em 2018<sup>85</sup>. Santos (2012) já havia apontado certo mapa comum de temas entre os distintos currículos estaduais de sociologia. Burgos (2017) conta que, no momento de processo de construção da proposta da sociologia para a BNCC de 2015, a primeira versão, também notou essas semelhanças entre

---

<sup>85</sup> Como as mudanças advindas com a BNCC não são automáticas e precisam de um tempo de ajuste, é possível afirmar que na maioria dos estados há grande probabilidade destes currículos estaduais de sociologia ainda serem os documentos que valem.

os currículos. Se, formalmente, o federalismo permite que os estados estabeleçam currículos distintos uns dos outros, por que, ao compará-los, eles aparecem tão semelhantes? Maçaira (2017), em sua análise sobre livros didáticos, nota a forte influência das editoras, mediante os livros didáticos, nos currículos estaduais de sociologia. Se elaborar o próprio currículo localmente, na própria rede estadual, pode ser interpretado como autonomia em relação à União, é importante questionar esse federalismo formal e observar *in loco* como a situação se dá. Segundo Burgos (2018, p. 7):

Então acho que a Base é um resgate importante da soberania. Soberania no sentido de que pensar currículo é algo absolutamente central, não é alguma coisa que possa ficar somente na mão de especialistas, embora, claro, a dimensão técnica seja fundamental. Mas, ao mesmo tempo, favorece e redefine um padrão federativo. Porque no modelo anterior, havia uma liberdade enorme para os estados, mas essa liberdade era só aparente porque acabava que os estados ficavam submetidos ao mercado editorial e à tecnocracia — vamos dizer assim — que conduz os sistemas de avaliação.

Burgos (2018) afirma que a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) foi prevista pela Constituição Federal, foi reiterada pela LDB e se tornou imperativa com o último Plano Nacional de Educação. Ela é composta por textos gerais, textos específicos e prevê que a Base Comum seja uma plataforma para a elaboração dos currículos estaduais, preservando a diversidade. Burgos (2018) esclarece que a Base vem com a intenção não de substituir o currículo ou de criar um currículo único, centralizado, mas de aprofundar a ideia dos parâmetros, definindo objetivos de aprendizagem, que deveriam ou deverão fazer parte dos currículos. O professor traz que foi uma pena que a segunda versão da Base, que ele participou, tenha sido descartada pelo governo Temer e também lamenta que a discussão sobre a Base tenha sido atravessada por essa reforma do ensino médio, fruto da aprovação da lei 13.415/2017 (BRASIL, 2017a). Burgos (2018, p. 19-20) afirma:

Então, a gente poderia até convergir em torno da ideia da necessidade de se pensar reformas, mas a reforma teria que ir numa direção diferente, no sentido de aprofundar a relação da escola com a vida de seu estudante, e ampliar as possibilidades de participação do jovem na vida escolar, ou seja, em direção oposta ao que se pretende com essa nova lei. De qualquer modo, a nova lei do ensino médio comprometeu o processo da Base. E mais especificamente comprometeu o lugar da sociologia, porque quando o governo faz a reforma, ele interrompe — praticamente suspende — a discussão sobre a Base. E depois, quando ela reaparece, ninguém mais

tem controle sobre o que é. A versão final ficou irreconhecível, para supostamente atender a reforma do ensino médio.

Segundo Maçaira e Fraga (2020), devido à aprovação da reforma do ensino médio e do texto definitivo da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), as disputas curriculares tendem a crescer no âmbito estadual. A matriz curricular do novo ensino médio do estado do Rio de Janeiro, publicada em janeiro de 2022, deixa a Sociologia apenas no terceiro ano do ensino médio<sup>86</sup> (RIO DE JANEIRO, 2022). Um novo currículo de Sociologia terá de ser elaborado para a rede pública do Rio de Janeiro, o que faz com que interesses divergentes travem embates. Portanto o levantamento realizado por esta pesquisa e os debates sobre a temática são importantes para que esse novo currículo não seja criado do zero, mas leve em consideração o acúmulo existente, a tensão entre a predominância dos conteúdos ou das habilidades e competências e as críticas às propostas anteriores e ao processo de elaboração delas, e sem a devida participação da comunidade escolar.

Uma das questões em aberto pela BNCC e a ser observada nestes próximos anos de implementação é a gestão da interdisciplinaridade. Temos um histórico e uma prática disciplinar. Por exemplo, não tem por que o professor de geografia e o de sociologia falarem em periferia urbana ao mesmo tempo, só que será necessário observar a maneira como isso será feito. Possivelmente não seria um grande problema se fosse posta em prática de fato a perspectiva interdisciplinar. Mocelin (2021, p. 39) se mostra aberto à interdisciplinaridade e diz que prefere ter a história, a filosofia, a geografia, as letras e outras como aliadas, não como concorrentes.

A interdisciplinaridade e a desdisciplinarização são mais baratas. Contrata-se um único professor, paga direitos trabalhistas para uma única pessoa para dar aula de vários temas. Gomes (2021) mostra que, em Portugal, aconteceu desse modo. Sob certo ângulo, é uma minirreforma trabalhista dentro da escola. Importante afirmar também que não é só mudar a estrutura curricular que os problemas da educação no ensino médio se resolverão. Há problemas estruturais, de formação de professores, de salários etc. Professores brasileiros do ensino médio, na média, estão em pior situação do poder de compra de seus salários quando comparados

---

<sup>86</sup> A carga horária da disciplina no ensino médio é afetada por essa mudança. Antes das alterações, a Sociologia estava presente no estado do Rio de Janeiro com dois tempos em cada uma das séries e com 80 horas anuais para cada uma das séries, contabilizando 240 horas da disciplina ao final dos três anos do ensino médio. No novo modelo, a disciplina contará com apenas 80 horas nesta etapa de ensino.

com outros 46 países (OCDE, 2020). Isso na média, porque, dado o federalismo e as diferentes competências por esfera, entre elas a gestão de pessoas e a gestão salarial, o que faz com que haja muitas diferenças internas também.

Bodart e Feijó (2020) dizem que a sociologia é refém das reformas do ensino médio. Conforme Bodart, Pereira e Durães (2020), a expectativa de melhor cenário é que a sociologia esteja tanto na base comum quanto nas trajetórias<sup>87</sup>. Os autores apontam que não se consegue cumprir com os objetivos da Base e dos itinerários sem a sociologia e também que um dos motivos da possível perda de espaço da sociologia neste momento de disciplinarização da BNCC é que, além da aprovação tardia da presença obrigatória nacionalmente, com a filosofia foram as últimas a entrar como obrigatórias no currículo do ensino médio, o que se deu somente em 2008, a disciplina não está no ensino fundamental. Por não estar presente na etapa anterior e não possuir um caráter de continuidade no ensino médio, a sociologia, e não só ela, tem uma presença mais frágil.

A sociologia possivelmente se manterá presente, mas estará mais presente no itinerário formativo. Não terá mais esse caráter de sociologia geral, e sim de sociologia aplicada. Aplicada aos temas dos itinerários formativos, a sociologia terá que ser especializada para os itinerários. Outra questão, que pode vir a representar forte agenda para a área de Ensino de Sociologia, é investigar a interdisciplinaridade. Há dez competências e habilidades gerais para o ensino médio propostas pela BNCC (2018, p. 9-10) e há seis competências e habilidades específicas para a área que está sendo chamada de ciências humanas e sociais aplicadas (BNCC, 2018, p. 558). Uma leitura inicial do documento permite pensarmos que a sociologia tem potencialidade de dialogar com os objetivos da BNCC específicos à área e também, e principalmente, com os objetivos gerais para o ensino médio. A Associação Nacional de Pós-graduação em Filosofia (ANPOF), mediante seu GT ANPOF Ensino Médio, também vem se colocando publicamente argumentando que a filosofia deve ter espaço garantido por dialogar com os objetivos gerais e específicos da BNCC (SAVIAN FILHO; CARVALHO; FIGUEIREDO, 2018).

---

<sup>87</sup> O Observatório Nacional da sociologia no ensino médio, uma iniciativa da Associação Brasileira de Ensino de Ciências Sociais (ON-ABECS), dentre outras atividades, está acompanhando a sociologia escolar nesse momento de transição provocado pela BNCC. Em 2020, foi lançado um relatório que está disponível através do link: <http://cabecs.com.br/index.php/on-abecs/issue/view/10>. Acesso em: 26 nov. 2021.

Os estados podem ter mais de um itinerário dentro de uma área. Por exemplo, um estudante do Rio de Janeiro pode ter três opções dentro de ciências humanas. Não sabemos se, caso o aluno escolha este itinerário, ele cursará sociologia, pois se houver múltiplas opções, ele poderá escolher outra. E ele pode escolher humanidades/ciências humanas também não por gosto, mas por uma ideia de que é mais fácil. Oliveira (2019a), em artigo apontando elementos comparativos entre o ensino de sociologia no Brasil e na Argentina, perguntou em certo momento a estudantes argentinos que escolheram cursar a etapa do ensino médio após o ciclo básico<sup>88</sup> com orientação em Humanidades o porquê da escolha nessa orientação. E recebeu como resposta: “Ninguém aqui quer fazer faculdade de artes, a maioria está aqui porque é mais fácil” (OLIVEIRA, 2019a, p. 413). Em Portugal, a disciplina só é oferecida se houver o interesse de certo número de alunos. Ou seja, lá a oferta da sociologia é oscilante (GOMES, 2021).

Naquele momento da discussão havia um movimento nos estados de disciplinarização da BNCC. Simultaneamente, há uma entrada forte da disciplina Projeto de Vida, muito ligada à área de ciências humanas. A entrada dessa disciplina em um cenário de perspectiva de perda de tempos de sociologia e somada ainda aos contratos estatutários dos professores deixa a pergunta no ar: os professores de sociologia serão empurrados para assumir essa disciplina nos estados?

No momento de escrita desse texto, em 2021, os marcos normativos ainda estão ocorrendo, como a disciplinarização da BNCC nos estados. Importante dizer aqui que nem a lei da reforma do ensino médio nem a BNCC retiraram de imediato a sociologia do ensino médio. Essas são mudanças que levam um tempo para acontecer. E no período analisado por esta tese, o documento norteador dos docentes de sociologia do Rio de Janeiro segue sendo o currículo estadual publicado em 2012. A BNCC indica a presença da sociologia na base comum, porém sem estabelecer carga horária. Essa questão ficará com as redes estaduais. Caso haja a indicação de baixa carga horária, ocasionando uma presença diminuta da sociologia do currículo em algum estado, caberá observar como os sistemas estaduais de

---

<sup>88</sup> O modelo de ensino médio na Argentina é parecido com o modelo espanhol. O ensino médio espanhol é um tema a ser abordado no próximo capítulo. Diferentemente do Brasil, que possui um modelo de ensino médio unificado, esses dois países possuem uma etapa comum e uma etapa de caráter eletiva. Nos dois países, o ensino médio é reconhecido pela palavra *bachillerato*. Na Argentina, o ciclo comum e o ciclo orientado são compostos por dois anos cada. Ambas as etapas são obrigatórias (OLIVEIRA, 2019a). Na Espanha, o ciclo comum é obrigatório, mas a parte específica não.

Educação vão se comportar a partir da movimentação de atores interessados na continuidade da presença da disciplina. Desse modo, se existe a intenção de parte dos cientistas sociais em garantir presença obrigatória da sociologia escolar no ensino médio, a mobilização deve ser diferente da que ocorreu nas últimas quatro décadas. Não é mais um movimento para incluir a sociologia nos currículos nos quais ela não estava, e sim para modificar algo existente. Em outras palavras, é preciso se mobilizar para garantir espaço dentro da BNCC.

## 5.5 Conclusão do capítulo

Dado nosso arranjo federativo centralizado e a competição entre União e estados no campo legislativo, é quase inegável que a Lei Federal n. 11.684/2008 (BRASIL, 2008a) trouxe uniformidade nacional à presença da disciplina sociologia nos estados e pesou na tomada de decisão de incluir de maneira adequada a disciplina no currículo em termos estaduais. Se há decisão do Congresso Nacional, deve-se obedecer sem postergar. Falando agora em cooperação entre os entes federativos, no caso entre União e estados, programas federais como Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID), Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), Mestrado Profissional de Sociologia em Rede Nacional (PROFSOCIO), entre outros, foram fundamentais para garantir a presença da disciplina no ensino médio.

A Lei Federal n. 11.684/2008 (BRASIL, 2008a) foi aprovada, e mesmo assim, anos depois, ainda nos perguntamos se a etapa da implementação foi concluída. Isso é revelador do país em que estamos porque revela que há uma institucionalidade no Brasil, pelo menos em matéria de educação, que é meu objeto, que é lenta e que tem alguma dificuldade de operar.

Se antes de uma lei federal tínhamos uma presença frágil, então nesse caso da implementação da sociologia no ensino médio, ainda que incompleta, a centralização foi boa. Importante dizer que tivemos muitos avanços em relativamente pouco tempo e que transformar conhecimento científico e/ou acadêmico em ensino escolar é um grande desafio. Entre 2008 e 2018 temos uma comunidade consolidada de Ensino de Sociologia no Brasil e um diálogo forte entre professores universitários e da educação básica. Temos livro didático há pouco tempo, e é importante frisar que viemos de uma história de intermitências.

Pouco mais de 600 mil jovens estiveram cursando o ensino médio no ano de 2020 em uma das três séries no estado do Rio de Janeiro (INEP, 2020b). A rede pública estadual de ensino médio do Rio de Janeiro atende 76,5% desse público em quatro modalidades, com destaque para o ensino regular (INEP, 2020b). A rede pública estadual do Rio de Janeiro conta com particularidades e apresenta índices que podem melhorar para acompanhar a média nacional. Embora a rede pública estadual ofereça a grande maioria das vagas em termos de nível médio, o número de escolas entre esta rede e a rede privada é muito aproximado. Para o período entre 2009 e 2019, a distorção idade-série e também a taxa de reprovação no estado foram maiores que a média nacional em todos os anos. No mesmo período, tanto os índices de evasão quanto os de desempenho no IDEB da rede pública estadual de ensino médio oscilaram em relação à média nacional. No entanto, cabe dizer que as melhorias relativas tanto em termos de IDEB quanto de evasão não se sustentaram. A taxa de evasão local em 2019 está melhor do que esteve em 2010, no início da década passada, porém, ainda assim, a média local (7,3%) está acima da média nacional (5,5%) para o último ano analisado. A rede pública estadual do Rio de Janeiro, segundo os dados levantados e a análise realizada, possui bastante espaço para possíveis melhorias futuras e para uma maior aproximação da média nacional em índices como taxa de evasão, taxa de reprovação, distorção idade-série e no IDEB.

A análise preliminar da presença da sociologia na rede pública do estado do Rio de Janeiro, no período considerado, buscou, principalmente, apontar alguns desafios, de natureza mais estrutural, que precisam ser enfrentados. Nacionalmente, a sociologia lidera a inadequação entre quem se forma e quem leciona na mesma área. No estado do Rio de Janeiro, a situação é melhor, chegando a quase metade dos professores com formação adequada. No entanto, cabe afirmar que há espaços para melhorias. Futuros concursos públicos da rede, caso abram vagas para professores de sociologia, podem ajudar a mudar esse quadro. No período analisado, 2008 a 2018, somente em 2017 os professores de sociologia conseguiram conquistar o mínimo de dois tempos em cada uma das séries do ensino médio, graças à mobilização do Fórum de Professores de Sociologia e Filosofia, o que contribuiu em qualidade para a disciplina. A chegada do livro didático da disciplina a partir de 2012 também foi algo muito positivo, bem como a participação da sociologia dentro do PIBID, junto aos demais componentes curriculares. Dentro do

estado do Rio de Janeiro, a região metropolitana, no geral, possui maior adequação em termos de formação adequada do que o interior do estado. A rede pública estadual do Rio de Janeiro possui índices de professores com licenciatura semelhante aos índices nacionais, com mais de 90% dos professores licenciados — um bom índice.

O processo de implantação da disciplina sociologia no ensino médio avançou no período de 2008 a 2018, quando observado pela perspectiva federativa, com contribuição dos governos federal e estaduais, entretanto enfrenta atualmente um cenário de incertezas, por conta da aprovação da reforma do ensino médio em 2017 e da BNCC em 2018. Embora a presença da sociologia seja fundamental para a formação escolar da juventude brasileira — e, por isso mesmo, sua obrigatoriedade não deveria ser contestada —, a questão foi reintroduzida no debate público. No período analisado por esta tese, a rede estadual do Rio de Janeiro está se adequando para a transição advinda com a reforma do ensino médio e também com a BNCC. A sociologia permanece no currículo na parte obrigatória, porém não está mais nos três anos do ensino médio. É possível que a questão da montagem da agenda da presença da sociologia escolar no currículo, que já acreditávamos em muito superada, volte a ganhar força.

## 6 SOCIOLOGIA NO ENSINO MÉDIO: APONTAMENTOS PARA UMA ANÁLISE COMPARADA ENTRE BRASIL E ESPANHA

### 6.1 Introdução ao capítulo

Este capítulo pretende apresentar uma análise introdutória sobre as políticas de educação na Espanha no período pós-redemocratização bem como se intenta situar o lugar da sociologia nesse mesmo contexto. Também tem como objetivo apresentar um panorama do caso espanhol que aponte possibilidades de um olhar comparado entre Brasil e Espanha. Apresentaremos o lugar do ensino da sociologia nos sistemas educativos dos respectivos países, tendo como critério fundamental a inscrição da educação como política pública em dois sistemas de organização dos Estados distintos. Esse pressuposto mais geral dá início a esta análise comparada que, em seguida, pretende traçar o perfil da organização do ensino médio espanhol, buscando verificar a possibilidade de identificação de continuidades e distinções entre as experiências brasileira e espanhola entre 2008 e 2018.

A tese de Maçaira (2017) explicita elementos para estabelecer uma comparação entre os livros didáticos de sociologia escolar no Brasil e na França. Entre esses elementos estão o fato da presença da disciplina na educação secundária de maneira que milhões de jovens nos dois países tenham contato com o componente curricular. A situação da sociologia escolar na Espanha é bastante descontínua, diferentemente da França, e sua presença é escassa, muitas vezes é difícil ter contato com professores da disciplina nas poucas escolas em que a disciplina está presente, conforme este capítulo vai mostrar. No Brasil e na Espanha, a sociologia escolar é muito atravessada pelas reformas educacionais e com resultados diversos nos dois países, dado o maior ou menor grau de centralização destes, que são questões do federalismo, espinha dorsal desta tese. Por esse motivo, optamos por falar em elementos comparativos, e não em uma comparação direta. Houve a expectativa de realizar uma comparação direta, porém, no decorrer da pesquisa, percebemos que não seria possível. A pandemia da covid-19, que atravessou meu período de doutorado sanduíche na Universidade Autônoma de

Madri em 2020, infelizmente entra como fator negativo aqui para a decisão de não estabelecer uma comparação direta.

Há um esforço de pesquisadores da área em conhecer o ensino de sociologia em outros países. Além das pesquisas da Maçaira (2017), de Oliveira (2019a, 2019b, 2021b, 2021c), de Oliveira e Devegili (2020) e de Oliveira e Santisteban (2020), que vão aparecer neste capítulo, cito aqui também a importante pesquisa da Röwer (2021), que levantou dados que comprovam que a sociologia está no ensino médio em alguns países africanos e começou a se questionar: mas que sociologia é essa? Há uma agenda de pesquisas no sentido de explorar qual sociologia existe no ensino médio em outros países que pode ser mais explorada na área de Ensino de Sociologia no Brasil. Esperamos que esta tese também dê alguma contribuição nesse sentido.

O Brasil tem semelhanças com a Espanha também em relação à ordem das mudanças. Nos dois países houve mudanças tanto em termos curriculares quanto em termos de aumentar o número de jovens cursando a etapa do ensino médio. Zibas (1999a) traz que na primeira década do século 21 houve um grande esforço nacional de estender por mais um ano a etapa do ensino secundário obrigatório, até os 16 anos. Todos os jovens até 16 anos teriam cumprido a etapa da educação secundária obrigatória (ESO), meta que eles alcançaram. No Brasil, a EC 59/2009 (BRASIL, 2009b) traz que o ensino é obrigatório dos 4 aos 17 anos, embora esses números ainda não tenham sido alcançados. Na Espanha, houve uma série de mudanças curriculares. Uma muito importante para esta tese foi a de 2013, conhecida como *Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa* (LOMCE), que resultou em uma grande perda de espaço da sociologia no currículo (SOLSONA; SÁNCHEZ; GÓMEZ, 2021). No Brasil, como dito nos capítulos anteriores, a reforma do ensino médio e a BNCC tiraram a obrigatoriedade da sociologia, e é possível que a disciplina perca espaço no ensino médio. Os currículos dos estados estão em momento de elaboração durante a escrita desta tese.

O objetivo principal da pesquisa em educação comparada é a melhora dos sistemas educativos (OLIVEIRA, 2021b). As transformações recentes que ocorreram no Brasil, com a introdução dos itinerários e das áreas de conhecimento, se inspiraram em sistemas educativos europeus, como o espanhol (OLIVEIRA, 2021c).

O objetivo deste capítulo, ao observar a experiência espanhola, é argumentar que o modelo de organização do Estado que define distribuição de recursos, prerrogativas e competências produz um impacto significativo no perfil da disciplina dentro do sistema de ensino. Esse modelo estatal na Espanha se organizou ao longo da transição democrática, por meio da descentralização de recursos e de competências às comunidades autônomas e do aumento do poder político dessas esferas, como forma de garantir a unidade nacional. As quatro maiores comunidades autônomas da Espanha são: Madrid, Catalunha, Andaluzia e País Basco<sup>89</sup>.

A análise espanhola que ora se apresenta está fundamentada no levantamento bibliográfico, em análise de caráter documental e jornalístico, entrevista realizada com o professor Klaus-Jürgen Nagel, da Universidade Pompeu Fabra (UPF), em Barcelona, e está inserida em uma série de apontamentos realizados por ocasião de caderno de pesquisa de campo feita entre janeiro e setembro de 2020, período em que foi realizado doutorado sanduíche na Universidade Autônoma de Madrid (UAM), sob a supervisão da Prof.<sup>a</sup> Carmen Navarro.

Na primeira seção, apresentaremos o contexto institucional da educação na Espanha. Comentaremos a redemocratização e algumas especificidades como a discussão por autonomia no país “de regiões”. Na sequência, o foco será a apresentação das características gerais do enquadramento da sociologia no ensino médio espanhol. Na última seção retomaremos aspectos centrais já debatidos anteriormente nesta tese a respeito do caso brasileiro, a fim de que seja possível ilustrar e mesmo orientar em quais aspectos se propõe uma análise comparada dos dois países.

## **6.2 O contexto institucional da educação na democracia espanhola**

A transição democrática espanhola guarda semelhanças com a fundação do estado de direito no Brasil. Para certos autores, as comparações entre os dois países fundamentam-se por características semelhantes como a longevidade do regime

---

<sup>89</sup> O capítulo 2 desta tese trata da federação brasileira mais propriamente. Em uma federação, as diferentes esferas – União, estados e municípios – possuem soberania entre si. Na Espanha, que não é uma federação, as comunidades autônomas não são soberanas em relação ao governo central. O que existe no caso espanhol é certo grau de autonomia, daí inclusive as regiões se chamarem comunidades autônomas.

ditatorial assim como o modo pelos quais esses regimes foram gradativamente extintos. Ambos os países tiveram uma transição marcada pela negociação entre as forças políticas opostas: “em ambos, o ritmo cadenciado de mudanças e as permanentes negociações entre os agentes que pressionavam pela abertura política e os líderes do regime autoritário” (SANTOS, 2000, p. 2).

Outro ponto de semelhança consiste no fato de que a estrutura histórico-política e institucional dos regimes autoritários também produzirá impacto no desenho das prerrogativas do poder regional bem como sua relação com o poder central. Historicamente, o governo local tendeu a ser mais político do que funcional, devido à estrutura autoritária dos regimes (NAVARRO *et al.*, 2019) No caso da Espanha, coube à recém-fundada democracia produzir novos contornos institucionais para uma relação mais autônoma e funcional do poder regional.

A Constituição de 1978 estabeleceu duas vias distintas para as prerrogativas do governo local: as vias ordinárias ou lentas e as vias especiais ou rápidas. As vias ordinárias podem ser consideradas como via básica à autonomia, quando os representantes eleitos do local conseguem reunir apoio de maioria absoluta da população. Nesse caso, o projeto vai para as Cortes Gerais e tramita com o estatuto de Lei Orgânica (RÍO; ROMERO, 2019). As Cortes Gerais equivalem ao Congresso Nacional brasileiro, ou seja, consistem na reunião das duas câmaras do poder central. No caso espanhol, as Cortes Gerais constituem-se do Senado (ou Câmara Alta) e do Congresso dos Deputados (ou Câmara Baixa). As Câmaras têm competência para recusar e mesmo modificar o corpo da Lei Orgânica em tramitação.

Ao passo que a iniciativa de criação das comunidades autônomas, por meio das vias ordinárias ou lentas, também pode ser iniciada a partir da ação do poder central ou por meio das Cortes Gerais, num processo denominado de via centralizada. Por outro lado, as vias especiais ou rápidas: “somente nesses casos de procedimentos especiais é que as regiões podem assumir plenas competências em matéria educativa.” (RÍO; ROMERO, 2019, p. 159)<sup>90</sup>. Essas vias constitucionais

---

<sup>90</sup> No original: “Solo en este caso, las regiones pueden asumir plenas competencias en materia educativa.”

deram lugar a uma nova divisão de competências no âmbito educativo (RÍO; ROMERO, 2019, p. 159)<sup>91</sup>.

Com a Lei Orgânica do Direito à Educação, ficou definido que o governo central assumiria a organização geral do ensino, com a regulamentação dos títulos acadêmicos e profissionais e também da alta fiscalização dos mesmos, enquanto às comunidades autônomas coube a função de desenvolver a legislação mais geral da educação, incluindo-se neste rol o ensino universitário (RÍO; ROMERO, 2019). “Em meados dos anos de 1990, visando garantir um padrão educacional básico por todo o país, foi criado o *Instituto Nacional de Calidad y Evaluación* (Instituto Nacional de Qualidade e Avaliação), do Ministério da Educação” (ROCHA, 2009, p. 21)

Río e Romero (2019) pontuam ainda que entre os anos 1979-1983 e os anos 1998-2000 se observam duas fases do processo de descentralização dos assuntos educacionais. As comunidades autônomas do País Basco, Catalunha, Galícia e Andaluzia iniciam este processo na primeira fase, ainda no final dos anos 1970. “São as regiões que assumem todas as competências em matéria de ensino não-universitário porque aprovam seus Estatutos pela via rápida da Constituição.” (RÍO; ROMERO, 2019, p. 160).

Outra dimensão do sistema educativo espanhol consiste no fato de que o financiamento público da escola privada constitui uma prática significativamente consolidada: “A ampliação do sistema laico e estatal é relativamente recente, tendo sido incrementado principalmente depois do regime franquista.” (ZIBAS, 1999a, p. 79). E há ainda um terceiro modelo de colégio, denominado concertado, que consiste num colégio público sobre o controle administrativo da Igreja Católica. A Espanha não é um país laico e tem a religião católica como oficial. Essas escolas costumam gozar de uma imagem positiva de qualidade de ensino que deriva da tradição da Igreja Católica no controle administrativo de escolas de elite.

Diante do processo institucional e político descrito, é possível afirmar, com Río e Romero (2019), que a configuração da competência das comunidades autônomas no âmbito educacional ficou assim organizada: o Ministério da Educação dispõe de unidades locais com direções provinciais; as unidades regionais estão à disposição de inspeções em suas mais distintas esferas de atuação, como

---

<sup>91</sup> No original: “Estas vías constitucionales dieron lugar a un nuevo reparto competencial en el ámbito educativo.”

orientação pedagógica e vocacional; cabe às regiões autônomas a titularidade de todos os edifícios escolares, “também é responsabilidade do Governo Autônomo o fornecimento de material escolar e equipamento suficiente.” (RÍO; ROMERO, 2019, p. 162)<sup>92</sup>; nomeação de cargos vacantes, transferência de servidores dos mais variados escalões etc.; controle de concessão e revogação de subsídios para as escolas da rede privada; regulação e ordenação geral do sistema educativo na respectiva comunidade autônoma, em competência compartilhada com o Ministério da Educação.

A transição de redemocratização espanhola foi caracterizada por um processo mediante uma conjuntura que pode ser sintetizada em um lema pragmático e conciliador baseado na premissa “‘*de la ley a la ley, por la ley*’ (da lei para a lei, pela lei), inaugurando o conhecido processo da *reforma pactada/ruptura pactada*” (AGÜERO, 2000, p. 52, grifos do autor). Após o falecimento de Franco, em 1975, a Espanha passou por um longo processo de reformas estruturais. Predominou, entre os diversos espectros da oposição ao franquismo, a ideia de reconciliação nacional (SOUTELO, 2015).

“Com as eleições de 1982, das quais sai vitorioso o PSOE<sup>93</sup>, constituindo o governo em dezembro do mesmo ano, o período de transição na Espanha tem seu ponto final e se inicia um novo período.” (MATHIAS, 2009, p. 756). Pode-se afirmar que os herdeiros do poder ditatorial “nunca perderam totalmente a capacidade de intervenção no processo político e os setores reformistas do governo pautaram-se por esta delicada e instável dinâmica político-social, esforçando-se por manter a liderança do processo” (SOUTELO, 2015, p. 26).

Entre 1976 e 1977 foram aprovadas as leis de Reforma Política e a de Anistia. (SOUTELO, 2015). Os primeiros estatutos de autonomia foram aprovados em 1979. Río e Romero (2019) definem dois períodos de descentralização do sistema educativo espanhol, sendo o primeiro deles muito próximo da transição democrática, entre 1979 e 1983, e o último deles entre 1998 e 2000. Outro marco para a configuração atual de prerrogativas do poder regional consiste na Lei Orgânica do Estatuto dos Centros Escolares, de 1980, e a Lei de Reforma Universitária, de 1983. “São as regiões que assumem todas as competências em

---

<sup>92</sup> No original: “También corresponde al Gobierno Autonómico la dotación de material escolar y el equipamiento suficiente.”

<sup>93</sup> *Partido Socialista Obrero Español*.

material didático não universitário porque aprovam seus Estatutos pela via rápida da Constituição: País Basco, Catalunha, Galiza e Andaluzia.” (RÍO; ROMERO, 2019, p. 160)<sup>94</sup>.

Concomitantemente ao período de estabelecimento do Estado democrático e da configuração que inaugura o momento atual do Estado espanhol, o período que abrange as duas décadas de governo socialista na Espanha, entre os anos 1980 e 1990 foi marcado pela “opção dos socialistas por uma política de não memória — principalmente enquanto governaram com maioria absoluta, até 1993” (SOUTELO, 2015, p. 211). Tal fato deixa em evidência a força da transição negociada no seio do regime autoritário e a consistência da estratégia de política de reconciliação nacional.

Vale destacar que os debates sobre direito à memória e à verdade ainda estão longe de consenso ou encerramento na esfera pública espanhola. Assim como o Brasil experimentou nos anos 2000 uma onda renovada de reivindicações sobre o passado autoritário (HOLLANDA, 2018; CALDAS, 2021), também a Espanha experimenta processo semelhante. Desde os anos 1990 observa-se, no contexto espanhol, uma reivindicação crescentemente consistente acerca das narrativas sobre o franquismo e sobre a própria Lei de Anistia de 1977. Esse movimento caracteriza-se por ser marcadamente influenciado “pelos casos latino-americanos e sul-africano e a consequente criação de uma doutrina internacional sobre verdade, justiça e reparação — os quais não se ajustavam, porém, à lógica dos anos 1970” (SOUTELO, 2015, p. 209).

O cenário recente de contestação sobre o passado é reforçado, portanto, por uma conjuntura internacional em que o direito internacional e seus respectivos organismos jurídicos oferecem maior legitimidade a essa pauta. O pacto que definiu a transição para o regime democrático na Espanha no final dos anos 1970 tem sido frequentemente criticado desde a década de 1990 “devido à persistência da impunidade dos crimes do franquismo e à luta pela recuperação da memória histórica e de lutas democráticas passadas, exterminadas pela ditadura do general Francisco Franco” (BRINGEL, 2015, p. 63).

---

<sup>94</sup> No original: “Son las regiones que asumen todas las competencias en materia de enseñanza no universitaria porque aprueban sus Estatutos por la vía rápida de la Constitución: País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía.”

Nos anos 2000, esse debate ganhou uma maior repercussão devido à exumação de uma vala clandestina na qual foram encontrados os restos mortais de treze civis republicanos na região de Bierzo (BRINGEL, 2015). O fato provocou a criação de uma associação civil chamada Associação para a Recuperação da Memória Histórica, centrada em pautas relacionadas ao direito à memória, à verdade e à justiça no espaço e no debate público espanhol. A organização constituiu pautas para além de reivindicações específicas aos casos particulares dos familiares dos desaparecidos políticos e conseguiu compor, num processo semelhante ao que se deu no Brasil dos anos 2000, uma agenda pública relacionada ao direito à memória, à verdade e à justiça.

Em dezembro de 2007 foi aprovada a Lei da Memória Histórica, que foi vista por setores conservadores como uma espécie de reabertura desnecessária de feridas do passado. “Diante de bloqueios dentro do cenário estatal, uma estratégia de internacionalização foi desenhada pelos movimentos sociais, com forte inspiração em alguns casos latino-americanos.” (BRINGEL, 2015, p. 63). O movimento foi duramente impactado pela trajetória do juiz que impulsionou a pauta, Baltazar Garzón: ícone nacional da pauta por memória, verdade e justiça, “após uma ampla perseguição, o juiz acabou expulso da carreira judicial em 2012, gerando certa divisão do movimento pela memória histórica” (BRINGEL, 2015, p. 64).

No bojo do processo de transição democrática, compreende-se que “a educação é uma variável estratégica que se faz presente particularmente nos momentos transicionais” (MATHIAS, 2009, p. 735). A Constituição Espanhola de 1978 foi qualificada como uma espécie de “pacto escolar” no campo da educação, uma vez que “supõe um acordo mínimo obrigatório das mais importantes forças políticas, em matéria como liberdade de ensino” (RÍO; ROMERO, 2019, p. 155)<sup>95</sup>. É justamente com a transição democrática que as prerrogativas sobre o ensino passam a ser parcialmente partilhadas com o poder regional. Tratou-se, portanto, de uma transformação na gestão política e administrativa dos assuntos escolares.

O desenvolvimento das comunidades autônomas deixou marcas na organização territorial do sistema educacional espanhol, transformando-o profundamente (RÍO; ROMERO, 2019). Em 1985 é promulgada a Lei Orgânica do

---

<sup>95</sup> No original: “La Carta Magna, calificada como ‘pacto escolar’ en el ámbito educativo, supone un acuerdo mínimo obligado de las fuerzas políticas más importantes, en materias tales como libertad de enseñanza.”

Direito à Educação, que cria a Conferência de Conselheiros da Educação das Comunidades Autônomas “como um órgão com três funções concretas: a coordenação das políticas educativas, a programação geral do ensino e a troca de informações” (RÍO; ROMERO, 2019, p. 160)<sup>96</sup>.

### **6.3 As políticas de educação na Espanha**

#### **6.3.1 As políticas de educação e as disputas políticas no “país de regiões”**

Desde a transição democrática, o território espanhol é marcado por “tensões entre a centralização político-administrativa e o crescente regionalismo autônomo” (SOUZA; BATISTA, 2018). A articulação da literatura especializada com a entrevista com o professor Klaus-Jürgen Nagel ajuda a esclarecer minuciosamente as implicações do modelo espanhol definido como “país de regiões” para o sistema educativo. A política de educação definida pela Constituição de 1978 viabilizou “a disputa intergovernamental entre o governo central e as comunidades autônomas pelo controle sobre essa área de política” (ROCHA, 2009, p. 20). A Constituição de 1978 também estabeleceu uma variação entre regiões que foram consideradas nacionalidades e outras que são apenas territórios.

A Espanha não deve ser analisada com uma federação, pois não se trata de um Estado federal. A organização do Estado na Espanha se aproxima de um Estado regional, o que implica na possibilidade de “criação de instituições políticas e administrativas, dentro do Estado, que permitem desenvolver todas as virtualidades que encerram as regiões” (BARRACHO, 1986, p. 278). Em outras palavras, pode-se dizer que na Espanha o poder central admite forte descentralização, assegurando que parte do processo decisório, na área de políticas públicas, ocorra nas comunidades autônomas.

Barracho (1986, p. 276) esclarece que “o conceito de regiões é aí definido como uma área homogênea que possui características físicas e culturais distintas

---

<sup>96</sup> No original: “La LODE [Lei Orgânica do Direito à Educação] crea la Conferencia de Consejeros de Educación de las Comunidades Autónomas, como un órgano con tres funciones concretas: la coordinación de las políticas educativas, la programación general de la enseñanza y el intercambio de información.”

das áreas que a rodeiam”. As regiões ou o regionalismo, por assim dizer, postulam instituições de governos próprias, graus mais elevados de autonomia e de autogoverno local. Nas palavras de Barracho (1986, p. 179): “A cristalização de um regionalismo é incompatível com o Estado unitário, porém não o é com a superestrutura jurídico-estatal que se define como Estado regional: tipo de Estado intermediário entre o Unitário e o estado federal.”

Nos anos 1980 algumas comunidades autônomas já dispunham de grande liberdade na condução de suas políticas de educação, porém cabe salientar que, “como ocorreu em outros campos, o repasse de competências na área se expande progressivamente para as outras comunidades autônomas” (ROCHA, 2009, p. 20). Pode-se afirmar que, do ponto de vista formal, as comunidades autônomas “são consideradas como a autoridade de nível superior para as áreas em que detêm a única responsabilidade, e para as áreas de responsabilidade partilhadas com o nível nacional (estatal)” (COMISSÃO EUROPEIA, 2018, p. 117).

De uma perspectiva cronológica entre as décadas de 1980 e 1990, as comunidades autônomas de País Basco, Catalunha, Galícia e Andaluzia assumem seu trabalho político de gestão e execução do sistema educativo. Neste período a Constituição estabelece que aos governos regionais “correspondem a regulação e administração de todos os níveis, graus, modalidades e especialidades do ensino segundo os artigos constitucionais 27, 81 e 149”. (RÍO; ROMERO, 2019, p. 161-162).

Já do ponto de vista constitucional, o papel desempenhado pelo Estado espanhol no modelo educativo consiste na organização programática de princípios, com o objetivo de conferir alguma uniformidade no ensino do país, diante de um cenário de significativas variações culturais, históricas e dos próprios estatutos diversificados que variam conforme cada comunidade autônoma.

Em suma, “é competência do Estado estabelecer os princípios gerais do sistema educativo, os padrões mínimos que devem cumprir as escolas, a planificação geral, a colaboração internacional, os estándares [normas gerais?] dos exames finais, os títulos” (NAGEL, 2020, p. 2). Para além da competência de definir regras comuns a todas as comunidades, também cabe ao Estado realizar a vigilância desse cenário. Ou seja, cabe ao Estado espanhol inspecionar se as comunidades autônomas se encontram de fato enquadradas dentro dos princípios programáticos que concedem uniformidade aos sistemas de ensino de cada região.

Por outro lado, cabe às comunidades autônomas gerir as escolas e todo o universo que lhe é envolvente. São as comunidades, por exemplo, que escolhem o conteúdo das matérias do ensino médio, desde que cumprida a carga horária definida pelo Estado de 55% das horas escolares destinadas às aulas no idioma oficial e 65% no idioma local (MORDUCHOWIEZ; ARANGO, 2010). A Constituição da Espanha explicita que a língua oficial do país é o *castellano*<sup>9798</sup> (GOBIERNO DE ESPAÑA, 1978). A questão da distribuição de carga horária e dos idiomas que serão utilizados (nomeadamente, o espanhol, como língua oficial e a língua nacional da região, como idioma cooficial) é um problema elucidativo de como a formação histórica, política e cultural das regiões do Estado espanhol não encontram solução simples com a adesão ao federalismo.

Nagel (2020) aponta que a decisão do Tribunal Constitucional de 2010 contra o Estatuto Catalão de 2006 produziu jurisprudência e, portanto, força política, para o discurso contrário à chamada “imersão”. A “imersão” consiste na relevância central do idioma cooficial em detrimento do espanhol. O esforço de tentar cercear o uso do idioma da comunidade autônoma desnuda a complexidade da realidade espanhola: as comunidades autônomas não veem a si próprias enquanto entes federados submetidos a um poder central, porém uniformizados num horizonte comum de nacionalidade, ao passo que as comunidades autônomas se entendem elas próprias enquanto unidades territoriais nacionais, do ponto de vista cultural, histórico e linguístico, sobretudo.

Sendo assim, é importante destacar que, “na prática, o federalismo não necessariamente defende a plurinacionalidade, já que também pode formar parte de um projeto de integração nacional. Nos Estados Unidos, os federalistas eram os nacionalistas da nação estadunidense” (NAGEL, 2020, p. 4) De fato, toda a discussão presente nos artigos federalistas parte de uma preocupação em constituir um modelo nacional unificado, que fosse mais consistente do que a tentativa de constituição confederada não exitosa. Nesse sentido, do ponto de vista de Nagel, o federalismo poderia vir a acirrar os problemas entre o Estado espanhol e algumas

---

<sup>97</sup> Além da Constituição de 1978 afirmar que o idioma oficial é o *castellano*, é importante também dizer que não existe um idioma propriamente espanhol porque existem vários idiomas falados dentro do território espanhol com o basco, o catalão, e o galego, para ficarmos em alguns exemplos. Constitucionalmente, a Espanha é um estado plurinacional e plurilinguístico.

<sup>98</sup> Na tese, iremos nos referir à língua oficial do país como espanhol, termo comumente utilizado entre brasileiros.

de suas comunidades autônomas, pois poderia vir a tornar mais evidente a desigualdade entre o estatuto nacional do Estado espanhol e o reconhecimento das unidades nacionais minoritárias que caracterizam alguns territórios.

Um dos mecanismos centrais que viabiliza ao Estado a capacidade de conceder uniformidade aos sistemas educativos regionais é a lei orgânica, que organiza o desenho do sistema educativo e também das universidades espanholas. Além disso, na prática, esse mecanismo também serve como estratégia para impor *policies* advindas do poder central espanhol às comunidades autônomas. Em um sistema em que o poder central e as respectivas regiões divergem, as leis orgânicas acabam por exercer uma vantagem do Estado espanhol perante eventuais contendas com as comunidades.

É importante destacar que a educação consiste uma pauta central nas disputas políticas espanholas, e justamente por isso assuntos relativos à educação acabam por se tornar tema de litígio no Tribunal Constitucional. Este último consiste no órgão que possui equivalência funcional ao Supremo Tribunal Federal brasileiro em sua função de intérprete da Constituição. O Tribunal Constitucional pode ser acionado para litígios acerca das orientações eventualmente conflitantes de políticas educativas.

Segundo Nagel, “quase podemos dizer que, com cada novo governo, nas Cortes de Madrid, se passa uma nova Lei Orgânica que regula o que quer regular o governo do Estado central. Assim, direta ou indiretamente se limita o campo das Comunidades Autônomas” (NAGEL, 2020, p. 2). Sobre o tema, é válido afirmar que o conceito de governança multinível (KAZEPOV, 2010) pode auxiliar significativamente a análise da dimensão vertical das relações entre poder regional e central, uma vez que é capaz de analisar a distribuição intergovernamental de competências e o papel desempenhado pelos diferentes níveis de governo.

O recurso ao Poder Judiciário em contendas entre os poderes local e central pode ser compreendido como sintoma de um processo histórico mais amplo de descentralização do poder marcado pela perpetuidade do pressuposto da tutela do poder central, “uma característica típica do modelo de Franco [que, por sua vez,] implica a existência de ampla supervisão administrativa” (NAVARRO *et al.*, 2019, p. 189)<sup>99</sup>. Outro fator que justifica o papel exercido pelo Judiciário consiste no fato

---

<sup>99</sup> No original: “The persisting presence of the institution of ‘tutelle’ in these systems (a typical trait of the Franco model) implies the existence of extensive administrative supervision.”

de que, diferentemente do Brasil, onde a distribuição das competências está definida no texto constitucional, não há uma divisão clara de responsabilidades entre Estado e comunidades autônomas na Constituição espanhola. Tal fato levou o Tribunal Constitucional a criar uma jurisprudência que considera paritária as decisões do Estado e das comunidades autônomas (ROYO, 2014), estabelecendo um equilíbrio de poder do Centro e das Comunidades Autônomas (ROCHA, 2013), o que corresponde a outro traço marcante da governança multinível na Espanha.

De acordo com Nebot (2018), a descentralização na educação surge da desilusão da centralização da educação nos anos 1980. A UNESCO e o Banco Mundial pressionaram por descentralização e por uma melhor qualidade da educação independentemente se o país era federativo ou unitário: “Na realidade, não existem sistemas educativos absolutamente centralizados ou descentralizados.” (NEBOT, 2018, p. 250)<sup>100</sup>. A autora comenta que comparar países tão diferentes como Brasil e Espanha é importante porque, apesar de suas diferenças, ambos aplicam um modelo educativo descentralizado já há algumas décadas. Sendo assim, ao compará-los, podemos tentar observar se a descentralização educativa por si só, sem outras medidas de correção de desigualdades, ajuda a criar uma igualdade educativa em um país. Os dois países também possuem em comum um processo de democratização com expectativas de descentralização após estarem anos sob ditaduras.

Nebot (2018) afirma que, na Espanha, a Constituição de 1978, logo após a ditadura militar, resultou em uma transferência de poder de decisão para as comunidades autônomas, porém dando pouca participação às demais comunidades territoriais que formam parte da região — a província e o município — bem como pouco poder às escolas. A autora defende que o atual modelo gera graves desigualdades educativas em escala territorial, “não necessariamente resolvendo os déficits históricos, e que se fosse mudado para outro em que os municípios participassem em um contexto de maior autonomia das escolas, melhoraria os resultados” (NEBOT, 2018, p. 259)<sup>101</sup>.

---

<sup>100</sup> No original: “En la realidad no existen sistemas educativos absolutamente centralizados o descentralizados. Al final lo que se da son diferentes grados.”

<sup>101</sup> No original: “[...] graves desigualdades educativas a escala territorial, no necesariamente saldando los déficits históricos y que si se cambiara a otro en el que participaran los municipios en un contexto de mayor autonomía de los centros escolares haría que los resultados mejoraran.”

Na Espanha, apesar do texto constitucional permitir a atribuição de competências educativas a todas as comunidades autônomas, o mapa educativo espanhol apresenta 17 realidades distintas, colocando o país em uma situação parecida com a brasileira. Delgado e Souto (2010, p. 2) contribuem para o debate demonstrando as reformas educacionais pós-transição democrática na Espanha e sua relação com a descentralização no país ao afirmar que são claros os exemplos do modelo de descentralização, depositando o grosso das questões educativas na Administração Central do Estado e nas comunidades autônomas, “em detrimento dos governos locais, que se viram notavelmente relegados desta parcela da ação pública, apesar de corresponderem a um nível que também goza do mesmo tipo de autonomia”.

Já a descentralização no Brasil, mesmo com alguns estados contando com recursos federais, marca a distinção entre os sistemas educativos. A oferta exclusiva pelos estados no caso de vagas públicas no ensino médio, somada à pouca ajuda da União, e as diferenças de arrecadação dos estados, faz com que haja 27 situações diferentes em termos de ensino médio no Brasil. Na Espanha, um estudo de 2015 (IVIE, 2015) traz que havia uma diferença de cerca de 60% no gasto per capita entre a comunidade autônoma que mais investe e a que menos investe em educação. Nebot (2018) conclui que essa grande assimetria entre as regiões da Espanha piorou com os efeitos sofridos pelo país com a crise de 2008 e que entre 2011 e 2015 o governo do Partido Popular (PP) diminuiu o percentual de gasto em educação ao total de gasto público de 10,32% para 9,86%.

Para Morduchowicz e Arango (2010), há diferenças entre as funções designadas em educação para os municípios. Para esta tese, nos interessa os apontamentos notáveis entre as diferenças entre Brasil e Espanha que os autores fazem. No Brasil, como sabemos, os municípios são responsáveis pela oferta da educação infantil e do ensino fundamental. Essa oferta também é de responsabilidade dos estados e do Distrito Federal. Como vimos no Capítulo 4 desta tese, no caso do estado do Rio de Janeiro, ainda há considerável contribuição da rede estadual na oferta de matrículas dos anos finais do ensino fundamental. Na Espanha, os municípios são responsáveis pela administração da educação local. Segundo os autores, a maioria dos municípios têm conselhos de educação, e sob sua responsabilidade estão a provisão e manutenção dos edifícios escolares e da administração de programas municipais educacionais.

Morduchowicz e Arango (2010), ainda comentando as diferenças entre Brasil e Espanha, relatam que a descentralização, no caso espanhol, partiu dos movimentos separatistas e houve real cessão de poder delegado do centro para a periferia. No Brasil, segundo os autores, o centro ainda mantém forte controle político; a implementação dessas mudanças não foi uniforme. Nos Estados Unidos, por exemplo, foram mais simples; seu sistema já tinha importante grau de descentralização e não necessitou de reformulações de envergadura nas estruturas centrais. Em outros casos, como na Espanha, as reformas implicaram modificações radicais e exigiram mais tempo para adaptarem as estruturas existentes e/ou criar as necessárias.

### 6.3.2 O lugar da sociologia no bacharelado em humanidades

A forma como a sociologia se encontra presente no ensino médio espanhol é bem distinta do modo pelo qual a disciplina está inscrita no sistema educativo brasileiro. Como a organização curricular espanhola é marcada pela divisão de áreas, só dispõem de sociologia os alunos do segundo ciclo que optam por cursar humanidades. A disciplina situa-se, portanto, numa etapa pré-universitária e de caráter opcional. A interdisciplinaridade também acaba por contribuir para uma diluição de conteúdos da sociologia noutras disciplinas. O conteúdo da sociologia lecionada dialoga com o conteúdo das demais disciplinas das ciências humanas<sup>102</sup> sobretudo com a história e a geografia. Oliveira (2021a) afirma que mesmo nessas matérias citadas há um claro enfoque no tema da cidadania, entendido como o principal objeto das Ciências Sociais na educação secundária.

Na Espanha, a educação secundária se organiza em dois níveis: a educação secundária obrigatória (ESO) e a educação pós-obrigatória, que constitui o *bachillerato*. A educação infantil não é obrigatória e a educação primária é composta por três ciclos.

---

<sup>102</sup> O termo Ciências Sociais em termos de educação secundária interdisciplinar na Espanha corresponde ao que no Brasil chamamos ciências humanas, mas há diferenças. Enquanto no Brasil as ciências humanas correspondem a história, geografia, filosofia e sociologia, na Espanha Ciências Sociais, ou *ciencias sociales*, correspondem em comum a esses quatro conteúdos, mas vão além: incorporam também psicologia, economia etc.

Quadro 3 — Etapas e ciclos na educação espanhola por idade esperada

Idade Esperada	Etapa
6-8 anos	1º ciclo
8-10 anos	2º ciclo
10-12 anos	3º ciclo
12-14 anos	ESO — 1ª etapa
14-16 anos	ESO — 2ª etapa
16-18 anos	<i>Bachillerato</i>

Fonte: Gobierno de España (2013).

De acordo com a *Ley Orgánica de Educación* de 2006 (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2006), a ESO tem quatro anos e tem como objetivo incorporar elementos básicos de cultura, preparação para o trabalho e direitos e obrigações da vida como cidadãos. O Real Decreto 1.467/2007 (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2007) organiza o currículo e a estrutura do *bachillerato* a partir da lei de 2006; o *bachillerato* está integrado com a ESO e tem uma duração de dois anos. Não há indicações na lei orgânica sobre as disciplinas específicas de cada modalidade nem sobre as disciplinas optativas, são as escolas que fazem essa indicação (OLIVEIRA, 2021b). O título de graduado é conferido para aqueles que terminam o ensino secundário obrigatório ou o curso de *bachillerato*. E ao fim da graduação universitária o estudante torna-se licenciado. O *bachillerato* oferece quatro opções formativas: artes; ciências; humanidades e Ciências Sociais.

Essa configuração acaba por alimentar uma ausência de contornos mais claros da sociologia nesse nível de ensino. História e Geografia compõem uma única disciplina, mas estão presentes nos quatro anos do ensino secundário obrigatório (ESO). Alguns países da América Latina adotaram o modelo de ESO e *bachillerato*. Para efeitos comparativos, é possível apontar para a maior presença dessas duas disciplinas, ainda que unificadas sob uma única cadeira. No Decreto Real 1.105/2014 (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2014), que dispõe sobre o Currículo Nacional Espanhol e espelha a lei de 2013 — LOMCE — apresentando um currículo nacional a partir da nova lei, a sociologia é mencionada uma única vez. No currículo definido pelas comunidades autônomas, a quantidade é variável; no Decreto Real 48/2015 (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2015), por exemplo, que define o ensino secundário obrigatório para Madri, a sociologia é mencionada três vezes.

No mesmo ano, é lançado o Decreto Real 52/2015 (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2015), atualizando a primeira versão do currículo de Madri e, nesta versão final, a sociologia não é mais mencionada<sup>103</sup>.

Oliveira (2021a) descreve que atualmente somente a Comunidade Autônoma da Catalunha aponta a sociologia como disciplina opcional no *bachillerato*, levando o autor a considerar que a disciplina tem um lugar periférico no currículo da educação secundária espanhola. Oliveira aponta ainda que existe uma comunidade ativa na Espanha dedicada a estudar a didática das Ciências Sociais, mas, no entanto, essa discussão está mais centrada em temas da história e da geografia. Neira (1979) aponta que a introdução da sociologia no *bachillerato* pós-obrigatório se deu em 1957 e que a disciplina foi perdendo espaço a partir dos anos 1970, em parte pela influência católica na organização da educação nacional.

A sociologia é inserida na educação básica espanhola com a reforma ocorrida na década de 1990, quando a lei intitulada Lei Orgânica de Ordenação Geral do Sistema Educativo da Espanha é promulgada. Essa lei “reestruturou todo o sistema e é considerada um grande avanço democrático, principalmente por estender a escolaridade obrigatória até os 16 anos” (ZIBAS, 1999a, p. 75).

Na sequência, os Decretos Reais 1.006/1991 (GOBIERNO DE ESPAÑA, 1991a) e 1.345/1991 (GOBIERNO DE ESPAÑA, 1991b) “regulavam, respectivamente, o currículo na educação primária e secundária.” (CASTELLVÍ-MATA; GONZALEZ-MONFORT, 2020, p. 167)<sup>104</sup>. É nesse contexto que as Ciências Sociais passam a compor o conteúdo curricular da educação básica, com o objetivo de cumprir com a diretriz programática da *Educación para la Ciudadanía* (Educação para a Cidadania) junto a outras disciplinas das ciências humanas e sociais que apresentariam diversos conteúdos pertinentes à cidadania de maneira transversal (CASTELLVÍ-MATA; GONZALEZ-MONFORT, 2020).

Em 2006, a Lei Orgânica de Educação “incluiu a Educação para a Cidadania e Direitos Humanos como matéria específica” (CASTELLVÍ-MATA; GONZALEZ-MONFORT, 2020, p. 168)<sup>105</sup>. A disciplina é ministrada no terceiro

<sup>103</sup> SOLSONA *et al.* (2021), no apêndice C do artigo, apresenta como a LOMCE de 2013 se desdobrou na última versão dos currículos em todas as comunidades autônomas. Para esta tese, nos interessa somente a Comunidade Autônoma de Madrid.

<sup>104</sup> No original: “regulaban, respectivamente, el curriculum em educación primaria y secundaria.”

<sup>105</sup> No original: “[La Ley Orgánica de Educación de 2006] incluyó la Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos como asignatura específica.”

ciclo da educação primária, na faixa etária dos 10 aos 12 anos e na educação secundária obrigatória, entre 13 e 15 anos (CASTELLVÍ-MATA; GONZALEZ-MONFORT, 2020). Essa reforma cumpria com objetivos prescritos pelo Conselho de Ministros da União Europeia: de aprofundar o desenvolvimento de uma cidadania comunitária (HERNANDEZ, 2009). Também vale ressaltar que a Educação para a Cidadania possui um lugar cambiável no sistema educativo espanhol, variando conforme as conjunturas político-partidárias do país (CASTELLVÍ-MATA; GONZALEZ-MONFORT, 2020).

A carta do Conselho da Europa intitulada Educação para a Cidadania Democrática e a Carta da Educação para os Direitos Humanos foram redigidas no contexto europeu de combate aos populismos da extrema-direita. “O Conselho da Europa é uma organização internacional de que formam parte a maioria dos países europeus (47) com o objetivo de garantir os direitos humanos.” (SABATER; FERNÁNDEZ, 2020, p. 145)<sup>106</sup>. O objetivo desses documentos é oferecer diretrizes para que a educação seja capaz de fornecer subsídios para o exercício inclusivo da cidadania, fundamentado no princípio do respeito à diversidade cultural e étnica e para a paz.

Nesse sentido, o Conselho da Europa reconhece que cabe à educação um papel essencial no aprendizado dos direitos e deveres dos cidadãos num regime democrático baseado no Estado democrático de direito. “A gestão da pluralidade de ideologias e da diversidade existente nos distintos países pressupõe um desafio para a projeção de diretrizes comuns sobre a Educação Democrática na Europa.” (SABATER; FERNÁNDEZ, 2020, p. 145)<sup>107</sup>. A carta tem o objetivo de oferecer princípios comuns norteadores das mais variadas realidades nacionais presentes no contexto europeu.

Solsona, Sánchez e Gómez (2021) afirmam que a *Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa* (LOMCE) de 2013 afetou bastante a presença da sociologia no país. Para chegar a essa conclusão, os autores compararam as mudanças após essa lei nos currículos de todas as 17 comunidades autônomas no país e observaram a exclusão da disciplina em todo o país, com exceção da

<sup>106</sup> No original: “El Consejo de Europa es una organización internacional de la que forman parte la mayor parte de países europeos (47), con objetivo de garantizar los derechos humanos.”

<sup>107</sup> No original: “La gestión de la pluralidad de ideologías y de la diversidad existente en los distintos países supone un reto para la proyección de unas directrices comunes sobre Educación Democrática en Europa.”

Catalunha<sup>108</sup>. Neste local, a sociologia se fundiu à psicologia, conseguindo assim permanecer no currículo. A LOMCE de 2013, *Ley Orgánica* n. 8/2013 (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2013), reforma do Partido Popular (PP), altera a lei anterior, *Ley Orgánica* n. 2/2006 (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2006), estabelecida pelo *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE). Pela lei de 2006, a sociologia estava nos currículos em todo território espanhol no *bachillerato*, no pós-obrigatório, porém entre a parte obrigatória das disciplinas dessa etapa. As mudanças da LOMCE, de 2013, começaram a valer a partir de 2016. Com a LOMCE, se mantêm as três modalidades de *bachillerato* existentes, mas se modifica a estrutura das disciplinas, basicamente eliminando as optativas. A situação não é homogênea. A disciplina psicologia, com essa mudança, consegue inclusive uma situação melhor em boa parte dos novos currículos nas comunidades autônomas. O principal emprego para os formados em sociologia era a docência nas escolas, e, com a saída da disciplina, houve grande perda de espaço profissional.

A sociologia era uma disciplina optativa a qual podiam escolher os estudantes que fizessem o *bachillerato* de Ciências Sociais. Mesmo com a previsão da sociologia no currículo, ela não era ofertada em todas as escolas. Sua oferta dependia de questões como disponibilidade de professores e demanda dos estudantes. Para saber qual de fato era a presença real da sociologia escolar, era preciso pesquisar nas escolas. Solsona, Sánchez e Gómez (2021) apresentam que há poucas pesquisas sobre o ensino de sociologia na educação secundária na Espanha. Os autores partiram para pesquisar empiricamente em quais escolas a sociologia estava ou esteve. Foi uma pesquisa realizada por telefone no ano de 2016. Eles telefonavam e faziam duas perguntas: “Foi oferecida a disciplina sociologia em sua escola neste período letivo? Ela foi oferecida durante os últimos 5 anos?”<sup>109</sup> (SOLSONA; SÁNCHEZ; GÓMEZ, 2021, p. 151). Os resultados confirmaram que mesmo antes da lei de 2013, LOMCE, começar a fazer efeito, a sociologia escolar já estava minguada. De mais de 200 escolas em que os

<sup>108</sup> As mudanças previstas da LOE (2006) para a LOMCE (2013) permitiram que o currículo da Catalunha, determinado pelo Decreto n. 142/2008 (CATALUNYA, 2008), pudesse permanecer com algumas mudanças. Os autores trazem que a Catalunha, no período, foi a comunidade autônoma que menos alterou seu currículo. Porém houve algumas mudanças, como a fusão entre a sociologia e a psicologia. Os autores afirmam que a experiência catalã, de fundir a disciplina em vez de extingui-la, poderia servir de exemplo às demais comunidades autônomas.

<sup>109</sup> No original: “¿Se ha impartido en el presente curso la asignatura optativa de Sociología en Bachillerato en su centro? y, en caso negativo: ¿Se ha impartido durante los últimos cinco años?”

pesquisadores fizeram contato, metade respondeu; destes, 28 escolas ofereciam a disciplina no período letivo 2015/2016<sup>110</sup>; 20 a ofereceram em algum momento nos últimos 5 anos; e 48 a ofereceram nos últimos 5 anos. Bons números, porém, do total de respondentes, 59 escolas não ofereciam nem ofereceram a disciplina em nenhum momento nos últimos 5 anos.

Solsona, Sánchez e Gómez (2021), utilizando o método de análise de conteúdo, perceberam que, embora a disciplina sociologia tenha praticamente desaparecido, seu conteúdo aparecia em outras disciplinas. Analisando o Real Decreto 1.105/2014 (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2014), os autores repararam que a palavra sociologia apareceria em disciplinas as mais diversas como geografia e história; iniciação à atividade empreendedora e empresarial; matemáticas aplicadas às Ciências Sociais; e psicologia. Solsona, Sánchez e Gómez (2021) afirmam que, desde os anos 1960 até o início dos anos 2000, a presença da sociologia na Espanha sempre foi acessória ou secundária e que até hoje temos pouca informação sobre a prática docente. A reforma de 2013 piora essa situação que já não era tão boa. Os autores falam em “decadência da sociologia no ensino médio” (SOLSONA; SÁNCHEZ; GÓMEZ, 2021, p. 156).

---

<sup>110</sup> O período escolar letivo no Brasil vai de FEV/MAR até NOV/DEZ de um mesmo ano. Há variedade, mas geralmente é assim. As férias de verão — e escolares — são em dezembro e janeiro. Na Espanha o período letivo começa em setembro de um ano e vai até junho de outro ano. As férias de verão são em julho e agosto. Por isso um período letivo de lá ocorre em mais um ano

Quadro 4 — A sociologia nas principais reformas educacionais recentes na Espanha

Ano	Reforma	Principais efeitos para sociologia
1957	Plano de estudos de 1957, sendo ministro Jesús Rubio García-Mina	Bom número de temas de sociologia presentes na disciplina filosofia (NEIRA, 1979).
1975	Reforma do <i>Bachillerato</i> dos anos 1970	Número muito reduzido de temas de sociologia presentes na disciplina filosofia (NEIRA, 1979).
1990	Lei Orgânica de Ordenação Geral do Sistema Educativo (LOGSE), n. 1/1990 (GOBIERNO DE ESPAÑA, 1990)	Primeira grande mudança da educação na Espanha pós-transição democrática. Organiza a educação infantil, a primária e a secundária, aprovada na vigência do governo do Partido Socialista Operário Espanhol (PSOE). Abre espaço para a sociologia enquanto disciplina nas escolas.
2006	<i>Ley Orgánica de Educación</i> n. 2/2006 (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2006)	Sociologia em nível nacional na parte pós-obrigatória — <i>bachillerato</i> .
2013	<i>Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa</i> n. 8/2013 (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2013)	Sociologia sai dos currículos no país todo, exceto na Catalunha, onde se funde com outra disciplina.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Oliveira (2021a), buscando entrevistar professores que lecionam sociologia na secundária, comentou que obteve como respostas da maioria dos e-mails que enviou que essas escolas não lecionavam a disciplina. Ele conseguiu três professores que o respondessem: nenhum deles com formação em sociologia, apesar de lecionar a disciplina na secundária. Em junho de 2020, em plena “desordem”, fruto do início da pandemia da covid-19, fiz um levantamento e enviei e-mail para cerca de 130 escolas públicas que ofereciam o *bachillerato* em humanidades na Comunidade Autônoma de Madri, que corresponde à capital e outras cidades ao redor. Enviei um questionário, que disponibilizo como apêndice desta tese, mas, no entanto, não tive a mesma sorte que Oliveira (2021a): não obtive nenhuma resposta e, com a pandemia, não pude ir presencialmente às escolas. Como o próprio Oliveira (2021a) aponta em seu texto, a dificuldade em conseguir escolas que ofereçam a disciplina e pessoas que topem responder confirma o quanto a disciplina é periférica.

Oliveira (2021a) aponta que, entre os professores entrevistados, em comum, todos lecionam várias disciplinas, a maior parte no campo o qual o autor apontou como filosofia política: direitos humanos e cidadania, filosofia, história, diversidade cultural etc. No Brasil, se pegarmos dados do estado do Rio de Janeiro,

parte dos professores de sociologia também complementa carga horária em outras disciplinas, sobretudo dentro das humanidades. Em Portugal, Gomes (2021) aponta que a quantidade e diversidade de disciplinas que uma professora entrevistada leciona é ainda maior. Brasil e Espanha, também neste ponto da atuação docente e de carga horária de trabalho, possuem algumas semelhanças apesar de uma tradição mais interdisciplinar da Espanha e mais disciplinar do Brasil (OLIVEIRA, 2021b).

Em julho de 2016, na comunidade autônoma de Valência, aconteceu um encontro com professores da educação secundária com o tema: “O papel da sociologia na educação secundária”. O encontro buscou reunir na Universidade de Valência professores de sociologia de escolas do entorno da universidade e dentro da citada comunidade autônoma. O professor Miguel Calavia, à época diretor do Departamento de Sociologia e Antropologia Social, fez o seguinte pronunciamento:

Agora já faz mais de vinte anos que a sociologia foi implantada como disciplina optativa na educação secundária. A recente reforma educativa a deixa fora, o que é algo grave. Compreender a sociedade requer um certo domínio das diferentes linguagens que explicam sua configuração e os diferentes métodos que se utilizam, o que implica um processo de ensino-aprendizagem. Por isso, a educação secundária supõe uma oportunidade para iniciar-se na sociologia, contando que não desapareça (CALAVIA, 2016)<sup>111</sup>.

Diante de todo o quadro exposto até agora, do ponto de vista do lugar da sociologia como possibilidade profissional para o docente do ensino não superior, é possível afirmar que o cenário macroestrutural não é favorável para o docente de sociologia na Espanha. A disciplina tem pouco espaço, o que coloca questões práticas como a pouca oferta de trabalho; além disso, no âmbito das disciplinas interdisciplinares, os docentes de sociologia teriam de disputar oportunidades com professores de matérias com maior relevância ao longo do ensino secundário obrigatório, como é o caso da história e da geografia. A própria habilitação — o mestrado em ensino — não é específico da sociologia, mas de uma área interdisciplinar mais abrangente. Num outro sentido, a disciplina também dispõe de pouca visibilidade com relação ao seu enquadramento curricular.

---

<sup>111</sup> No original: “Ahora hace ya más de veinte años que la sociología se implantó como asignatura optativa en la educación secundaria. La reciente reforma educativa la deja fuera, lo que es un hecho grave. Comprender la sociedad requiere un cierto dominio de los diferentes lenguajes que explican su configuración y de los diferentes métodos que se utilizan, lo que implica un proceso de enseñanza-aprendizaje. Por ello, la educación secundaria supone una oportunidad para iniciarse en la Sociología, siempre que no desaparezca.”

Essa situação periférica da disciplina na Espanha nos conduz a uma reflexão: até que ponto o Brasil é uma exceção, e não a regra, quando nos referimos à Sociologia escolar? Durante a breve década da obrigatoriedade da Sociologia, a disciplina contou com carga horária nas três séries do ensino médio em escolas de todo o país e todos os jovens brasileiros que cursaram esta etapa de ensino tiveram contato com ela.

### 6.3.3 Apontamentos sobre a formação de professores nos dois países

A formação profissional exigida do docente de sociologia é um mestrado em didática das Ciências Sociais ou um mestrado na área da pedagogia. Na Espanha, a rigor, inexistente formação específica de professor de Sociologia<sup>112</sup>. Na Espanha, a formação dos professores do ensino médio não se dá pela graduação, como no Brasil, mas em nível de mestrado (OLIVEIRA, 2021a, 2021b); mestrados na área de ensino, nos quais se realiza o estágio de docência e se cursam as disciplinas relativas à área da didática e a outros campos da educação (psicologia da educação etc.). Verifica-se ainda, tanto na Espanha quanto em outros países europeus, “uma distribuição desigual de professores entre disciplinas e áreas geográficas” (COMISSÃO EUROPEIA, 2018, p. 10). Esse quadro produz consequências como o país ter “de lidar com a escassez de professores por um lado e com a oferta excedentária por outro” (COMISSÃO EUROPEIA, 2018, p. 29).

O relatório *Eurydice* traz informações relevantes sobre a formação de professores na Espanha: no amplo levantamento regional feito neste estudo de 2018, constata-se que a Espanha possui um dos 13 sistemas educativos entre os quais “a avaliação de professores em exercício jamais é usada para identificar necessidades de desenvolvimento profissional” (COMISSÃO EUROPEIA, 2018, p. 15). No entanto, o país dispõe de um sistema consistente de avaliação docente, sendo considerado um dos Estados que “utiliza um conjunto de dados muito completo sobre os professores na ativa” (COMISSÃO EUROPEIA, 2018, p. 25) junto de França, Luxemburgo, Países Baixos, Finlândia, Suécia, Reino Unido (Inglaterra) e Turquia.

---

<sup>112</sup> O mestrado em didática das Ciências Sociais possui um caráter interdisciplinar e seria no Brasil um mestrado em didática em Ciências Humanas, por exemplo.

Em algumas comunidades autônomas da Espanha é exigido um grau satisfatório de competências linguísticas regionais para a formação docente. Ou seja, “Obter aprovação no concurso é condição obrigatória para conseguir a habilitação profissional para a docência” (COMISSÃO EUROPEIA, 2018, p. 40). Ao passo que os “professores titulares de habilitação profissional são recrutados por meio de um procedimento concursal ou através [*sic*] de lista de candidatos” (COMISSÃO EUROPEIA, 2018, p. 42). Quanto à avaliação docente, vale ressaltar que constitui “uma das tarefas levadas a cabo pelo órgão de inspeção escolar responsável pela avaliação externa da escola. Em teoria, os professores podem ser avaliados individualmente, mas somente por razões de *feedback*” (COMISSÃO EUROPEIA, 2018, p. 89).

Assim como no Brasil, os professores aprovados em concursos públicos dispõem de estatuto de funcionários públicos. “As comunidades autónomas têm o poder de estabelecer regulamentações relativas aos planos de desenvolvimento profissional contínuo das escolas.” (COMISSÃO EUROPEIA, 2018, p. 58). E esta última é um condicionante para a progressão salarial (COMISSÃO EUROPEIA, 2018). Ademais, as “autoridades educativas oferecem apoio financeiro aos professores para realizarem ações de formação não gratuitas. Os professores também podem se candidatar a licenças remuneradas e não remuneradas para estudos” (COMISSÃO EUROPEIA, 2018, p. 64), de maneira semelhante com o professor que é servidor público no Brasil. A remuneração parece ter igualmente uma semelhança com a realidade brasileira: o salário da rede pública, aliado à segurança profissional, parece ser mais interessante para o profissional do que o da rede privada.

Tanto a Espanha quanto o Brasil apresentam marcas de uma influência de tendência global sobre a formação docente. Ambos os países apresentam em suas políticas uma orientação que pode ser verificada globalmente: a descentralização e municipalização da educação como elementos oriundos das diretrizes globais presentes nas políticas de formação de professores de países (PRADA, 2001). Sendo assim, o problema da formação dos professores não pode ser atribuído exclusivamente ao currículo e formação oferecidos pelas universidades. Nesse sentido, fatores estruturais que remetem à prática de um Estado mínimo também influenciam na formação docente: “descentralização, avaliação padronizada da educação, mudanças no financiamento e privatização indireta das instituições e,

ainda, mudanças no perfil profissional dos docentes” (SOUZA; BATISTA, 2018, p. 736).

No âmbito da formação na área de pedagogia, Martins *et al.* (2009) revelam que é justamente na prática, ou seja, nas oportunidades de atuação profissional, que ocorrem as diferenciações, mais do que na análise feita sobre as ementas dos programas de curso oferecidas por cada um dos currículos. O estudo de Trojan e Landini (2013) também destaca algumas semelhanças estruturais observadas na situação docente nos dois países como percentuais próximos de professores com cargo permanente e regidos por contratos temporários, de escolas públicas, de déficits de professores qualificados.

Contudo é importante destacar que os dois países, por suas posições globais completamente distintas, sofrem um impacto diverso com relação à influência de um processo mais global de descentralização da gestão da educação decorrente de um desejo de Estado mínimo. Segundo Días-Serrano e Vázquez Leyton (2017, p. 130-131), o currículo espanhol está muito voltado para preparar para “a aceitação de uma voraz sociedade neoliberal que aspira a se consolidar nos próximos anos como um mecanismo único e legítimo para sobreviver aos ciclos econômicos e à crise que impulsiona a globalização”<sup>113</sup>. Nesse sentido, torna-se importante entender melhor o peso social da escola na Espanha nos anos finais do século 20 e no início do século 21.

Ainda que os dois países enfrentem um cenário de desigualdade social e econômica, a Espanha possui uma sociedade com uma disparidade menor e pode contar tanto com políticas regionais quanto com recursos advindos da União Europeia, ao passo que o Brasil não possui suporte para lidar com seu sistema de educação. Essa disparidade entre os dois países produz efeitos práticos, entre os quais é possível verificar, por exemplo, as “diferenças entre o número de alunos nas salas de aula e entre as condições materiais das escolas” (SOUZA; BATISTA, 2018, p. 744). Como consequência dessas diferenças, a “trajetória profissional dos seus egressos é, de modo imperativo, dependente das particularidades relativas a cada um dos seus contextos históricos” (SOUZA; BATISTA, 2018, p. 745).

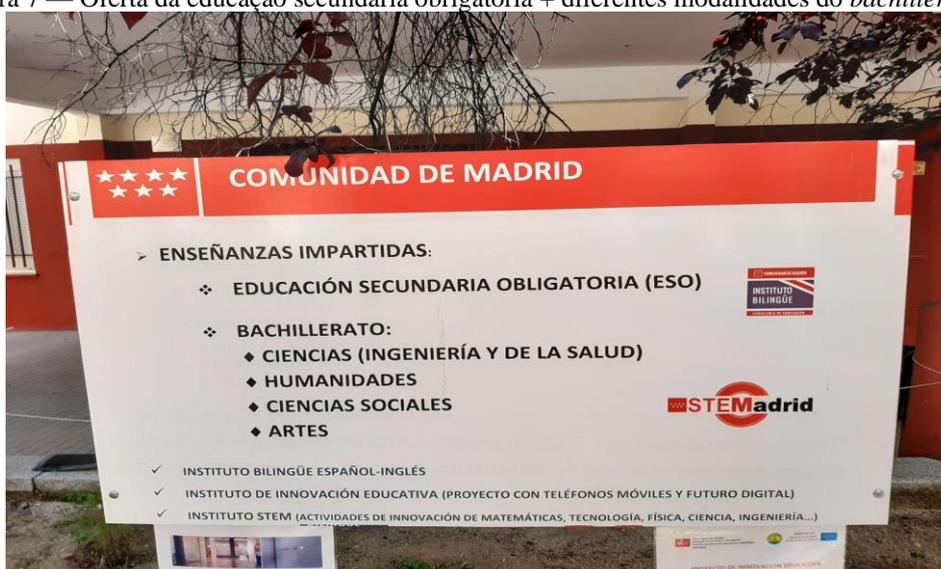
---

<sup>113</sup> No original: “la aceptación de una voraz sociedad neoliberal que aspira a consolidarse en los próximos años como un mecanismo único y legítimo para sobrevivir a los ciclos económicos y la crisis que impulsa la globalización”.

Figura 6 — Escola secundária no bairro de Vallecas, Madrid



Fonte: Acervo do autor.

Figura 7 — Oferta da educação secundária obrigatória + diferentes modalidades do *bachillerato*

Fonte: Acervo do autor<sup>114</sup>.

Devido ao seu pertencimento à União Europeia, a Espanha tem acompanhado diretrizes regionais que têm como objetivo fornecer uma formação continuada ao professor, divergindo da visão tradicional que compreende o fim da licenciatura como a parte final da formação profissional do docente. A formação docente é encarada como um processo que se estende ao longo de toda a trajetória profissional

<sup>114</sup> A foto foi tirada no ano de 2020. Como a imagem mostra, são ofertadas quatro possibilidades de *bachillerato* em vez de três, como descrito no texto. O período em análise neste capítulo tem como data limite o ano 2018 para acompanhar os capítulos anteriores. A última lei de reforma da educação espanhola é de 2020 e ainda está em implementação. Se trata da *Ley Orgánica de Educación 3/2020*, e uma das modificações é alterar de três para quatro as possibilidades de *bachillerato* e separando humanidades de Ciências Sociais.

do docente (JESUS; RIVAS, 2020). Esse pressuposto torna-se ainda mais relevante porque acaba por fomentar as pesquisas sobre os sistemas concernentes à educação.

A Comunidade Autônoma de Andaluzia dispõe de um amplo e sólido programa de formação permanente de seu quadro docente. Ainda em 1986, menos de uma década antes da promulgação da Constituição, o governo dessa região instituiu os Centros de Professorado, organismos dotados de autonomia de “dinamização, planejamento e desenvolvimento da formação do professorado”. (JESUS; RIVAS, 2020, p. 14). Em 1992 foi aprovado o I Plano Andaluz de Formação de Professorado, que tinha como objetivo estabelecer “estratégias de atuação vinculadas diretamente aos interesses do sistema educativo andaluz” (JESUS; RIVAS, 2020, p. 11).

Em 1997 é criado o Sistema Andaluz de Formação do Professorado, que acaba por conceder um caráter uniforme e institucional para a formação continuada dos docentes (JESUS; RIVAS, 2020). Alinhado com o pressuposto de adequação da escola e do ensino ao contexto social, econômico e cultural, em 2003 “as mudanças tecnológicas, sociais e econômicas que afetam diretamente as escolas e os professores conduzem à revisão do Sistema Andaluz de Formação do professorado, desencadeando o II Plano” (JESUS; RIVAS, 2020, p. 12).

O mestrado em ensino é realizado em momentos muito distintos entre os dois países (OLIVEIRA, 2021a). No Brasil, a formação para lecionar é feita na graduação com a licenciatura, enquanto na Espanha essa formação é realizada em um conjunto entre graduação, que lá é chamada de *pregrado*, e pós-graduação em nível de mestrado, chamada lá de *master*, sendo o mestrado fundamental para que o docente possa lecionar. Quando um docente brasileiro entra no mestrado, ele está ou já esteve lecionando em sala de aula. Ele traz uma bagagem própria de contato com a realidade escolar. Na Espanha, esse primeiro contato com a realidade escolar é no mestrado. Outra grande diferença é que no Brasil há ênfase na qualificação docente, enquanto na Espanha a ênfase é na prática e na formação de professores.

### 6.3.4 Preâmbulo para uma abordagem comparada entre Brasil e Espanha: a relação entre as políticas de educação e desenhos institucionais

Araújo *et al.* (2018) ressaltam que a forma de organização do Estado é um problema que tem se destacado nos debates educacionais, fundamentado pelas demandas que envolvem a organização da educação e a definição de políticas educacionais que se articulam à questão federativa. Os autores afirmam que, no que se refere à educação, a forma como o Estado se organiza e como distribui seus poderes e recursos financeiros entre os entes da federação tem implicações diretas na formulação de políticas públicas, bem como na configuração e efetividade de direitos.

Souza (2002, p. 32) assegura que a descentralização aplicada na Constituição Federal de 1988 foi em decorrência de uma engenharia política e constitucional sucedida na Assembleia Constituinte e que se caracteriza em quatro causas principais: (1) enfraquecimento financeiro do governo federal, a questão era como dividir os recursos em um país regionalmente desigual; (2) encontrar caminho contrário utilizado pelo governo militar em relação à centralização de recursos; (3) as diferenças regionais, especialmente entre estados fortes e fracos economicamente, somaram-se à baixa disciplina partidária, significando que parlamentares negociavam de modo individualista e com base nos interesses locais; (4) inquietações econômicas, como o controle da inflação e a dívida pública, foram omitidas da agenda inicial devido ao entusiasmo centrado na restauração da democracia. Como resultado desse conjunto de interesses, a Constituição Federal de 1988 resultou num modelo federativo sem precedentes na história brasileira.

No Brasil, a Constituição de 1988 prescreve que a educação é de competência concorrente dos entes federativos. União, estados e municípios possuem prerrogativas de organização e administração das atividades relacionadas ao ensino. Nesse sentido, se faz mister que os três entes assumam uma postura de produtores de políticas públicas para a educação. O desenho federativo brasileiro permite que essas três diferentes esferas possuam algumas áreas de atuação em comum, como a educação, a saúde, a segurança pública, o turismo, entre outras. No Brasil, os estados são os responsáveis pela oferta do ensino médio.

Ao passo que a Espanha, do ponto de vista pragmático, pode ser propriamente compreendida como um país de comunidades autônomas vinculadas: em muitos aspectos a dinâmica do sistema educativo pode vir a se comportar como uma confederação. A Espanha possui 17 comunidades autônomas e duas cidades do Norte da África associadas, Ceuta e Melilla. Há certa autonomia regional condicionada por determinadas obrigatoriedades diante da prerrogativa do poder central: este último não pode impedir que seja ensinado o catalão, mas mesmo a província catalã é obrigada a ensinar o espanhol. A Espanha é qualificada por Requejo (2017) como o *país de las autonomías*. O autor também afirma que o país possui uma clara divisão territorial do poder, apesar de não a considerar um Estado federativo, compreendendo-a como um Estado plurinacional.

Por isso o país ibérico é um “país de regiões” mais do que um Estado federal com entes federativos claramente definidos, tais quais a União, estados e municípios que compõem o modelo brasileiro. Características históricas tanto da Espanha como do Brasil podem indicar que ainda nos dias atuais os dois países possuem aspectos que aproximam pouco suas dinâmicas do princípio que orienta os Estados unitários, dado o elevado grau de centralização do modelo federativo brasileiro e esse processo de mudanças pelo qual está sujeito na prática o modelo espanhol. Alguns dispositivos constitucionais espanhóis garantem a autonomia das regiões, tais como os seguintes: “Judiciário com capacidade de dirimir conflitos intergovernamentais; distribuição na autonomia de legislar e de funções, [...] e distribuição da autonomia fiscal e administrativa entre as esferas de governo” (ROCHA, 2009, p. 2).

Cada região espanhola constitui uma comunidade autônoma dotada de um rol de competências as quais estão previstas no seu respectivo Estatuto de Autonomia, que é uma Lei Orgânica do Estado central. Então o poder central espanhol determinou, mediante sua Lei Orgânica, diferentes estatutos para cada uma de suas regiões: “As Comunidades não possuem constituição, baseiam sua ordem jurídica em uma lei orgânica do Estado central, o Estatuto” (NAGEL, 2020, p. 4). Também é possível identificar no modelo atual uma salvaguarda da autoridade política das comunidades autônomas para a tomada de decisões quanto a políticas de educação.

Além disso, as comunidades autônomas “possuem formalmente competência exclusiva sobre a oferta de políticas de educação e saúde e que não há interferência direta do Estado sobre a forma de organização para a prestação dos serviços”

(VAZQUEZ, 2020, p. 5). Nesse aspecto, as comunidades autônomas possuem maior capacidade de gestão e de agência do que os entes federativos brasileiros, uma vez que quando estes aderem a programas financiados pelo governo federal, esse procedimento se dá em conformidade com legislações ou manuais específicos que definem, por exemplo, a porcentagem de recursos que devem ser direcionadas para a remuneração dos profissionais do magistério (VAZQUEZ, 2012).

Além disso, o modelo espanhol também é marcado por uma não rigidez, afinal não há um acordo vastamente detalhado que assegure o equivalente funcional espanhol ao pacto federativo. E é justamente por isso que, recentemente, se observa que “nos últimos anos, com a crise financeira, algumas legislações nacionais estabeleceram critérios de orçamentação local que, dependendo da sua implementação num futuro próximo, podem representar uma mudança de modelo” (NAVARRO *et al.*, 2019, p. 186)<sup>115</sup>. Com base em dados empíricos relativos à evolução política e organizacional do governo local, é possível afirmar, portanto, que na Espanha a autonomia tem diminuído em alguns aspectos (NAVARRO *et al.*, 2019)

Da perspectiva do desenho institucional e das atribuições de verba e repasses do governo central, a comparação com o Brasil é bastante útil, tendo como objetivo a verificação da existência ou não dos instrumentos jurídicos institucionais no financiamento das políticas que, por sua vez, introduzem mecanismos de imposição para que os governos locais atuem segundo diretrizes definidas centralmente (VAZQUEZ, 2020).

Com isso, a autoridade política das comunidades autônomas poderia ser limitada pelas condições de recebimento dos recursos necessários para a oferta das políticas descentralizadas, ainda que essas esferas detenham formalmente certas competências exclusivas sobre sua gestão. No Brasil há mecanismos de constrangimento aos governos de nível local para que executem políticas públicas de acordo com diretrizes definidas centralmente. As transferências condicionadas de receita constituem um desses exemplos.

O regime foral, exclusivo para as Comunidades Autônomas de Navarra e País Basco, que possuem autonomia tributária e transferem ao governo central recursos

---

<sup>115</sup> No original: “in recent years, with the financial crisis, certain national laws have established criteria regarding local budgeting that, depending on their implementation in the near future, could represent a shift of model.”

como forma de compensação pelos serviços prestados pelo Estado espanhol como o exército e as estradas nacionais, torna o caso espanhol único no mundo (ROYO, 2015). Não há, portanto, condições vinculadas ao gasto descentralizado, tampouco ao recebimento dos recursos necessários para o financiamento das políticas: nem no regime comum nem, muito menos, no regime foral. Logo podemos concluir que os instrumentos de regulação sobre o financiamento das políticas descentralizadas, presentes no federalismo brasileiro são inexistentes no Estado autonômico espanhol, cabendo às comunidades autônomas decidirem quanto devem aplicar em educação, saúde ou assistência.

Diferentemente do Brasil, o volume das transferências obrigatórias do Estado para as comunidades autônomas (percentual dos tributos arrecadados pelo Estado) não está definido na Constituição, trata-se, portanto, de um objeto de reivindicação permanente (sendo assim, torna-se objeto constante de disputa parlamentar e local) no âmbito do Conselho de Política Fiscal e Financeira e/ou dos pedidos de revisão do sistema de financiamento do regime comum, atualmente disposto na Lei nº 22/2009 (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2009). Dessa forma, na Espanha é como se houvesse um grande fundo geral e um Custo Aluno-qualidade (CAQ) para todas as áreas. O Estado redistribui de acordo com quem mais precisa.

Outra distinção com o Brasil consiste no fato de que a Espanha conta com receitas externas, provenientes do Fundo Social Europeu (COMISSÃO EUROPEIA, [201-?]) no seu orçamento relativo ao sistema educativo. O Fundo Social Europeu (FSE) foi instituído pelo Tratado de Roma, em 1957. Posteriormente foi modificado pelo Tratado da União Europeia, em 1992. O seu intuito é o de promover emprego para os trabalhadores europeus. A verba do FSE apoia o desenvolvimento de ações de orientação e de formação profissionais e por isso se aplica a numerosos programas específicos; esses fundos são utilizados nos centros públicos e nos privados concertados. O primeiro deles é o *Programa Operativo de Empleo, Formación y Educación* (POEFE) para o período 2014-2020. O FSE também financia algumas ações em cooperação com o Ministério da Educação e desempenha um papel importante no financiamento de 50% dos itinerários do 3º e 4º anos do ensino secundário obrigatório.

Nos 40 anos após a Constituição de 1978, as relações verticais entre Estado e as comunidades autônomas se desenvolveram significativamente, com intensidade muito superior às relações horizontais, isto é, entre as próprias comunidades

autônomas. Os vínculos das relações horizontais ainda permanecem pontuais e predominantemente informais. Os Estatutos de Autonomias, enquanto mecanismos formais de relacionamento bilaterais entre Estado e cada comunidade autônoma, definem as competências assumidas pelos governos regionais e são objetos de renovação periódica.

As Conferências Sectoriais (CCSS) foram criadas como instâncias multilaterais que visam coordenar nacionalmente as políticas descentralizadas sob competência das comunidades autônomas. Atualmente, a principal forma de promover a cooperação no modelo espanhol é pelas CCSS instituídas em cada área de atuação do poder público, as quais são comandadas pelos ministérios e que reúnem os conselheiros das comunidades autônomas. (VAZQUEZ, 2020)

É bastante difícil entender o papel das CCSS à luz do federalismo brasileiro, pois não existe uma instância como essa que exerça um papel semelhante. Para ilustrar, considerando a educação como exemplo, as CCSS concentrariam as funções do Conselho de Secretários Estaduais de Educação (CONSED) com competências que, no Brasil, são do Conselho Nacional de Educação sob coordenação do Ministério da Educação. No momento atual, há um intenso debate na Espanha sobre a capacidade regulatória do governo central após a forte descentralização ocorrida desde o final dos anos 1970 (VAZQUEZ, 2020).

A transição democrática conferiu aos governos regionais amplos poderes de decisão sobre a gestão e o financiamento das políticas sociais, sendo considerada como um Estado semifederal (ELAZAR, 1998). Da abordagem à governança multinível (KAZEPOV, 2010), instrumentos de coordenação federativa podem indicar se há (ou não) uma tendência recente de ampliação de (re)centralização da autoridade e, por consequência, a limitação da autonomia local. Com o desenvolvimento do Estado autonômico, as dificuldades de coordenação nacional passaram a ocupar a agenda política e fomentar debates sobre a necessidade de uma reforma constitucional, diante do “déficit de capacidade de coordenação intergovernamental”, segundo Rocha (2009, p. 16).

Enquanto no Brasil a autonomia local é fortemente limitada pela regulação federal (VAZQUEZ, 2020), o Estado autonômico espanhol possui garantias constitucionais para um sistema altamente descentralizado, com competências exclusivas das comunidades autônomas no âmbito das políticas sociais e com reduzida capacidade de coordenação do nível central, em comparação com o Brasil.

Do ponto de vista do âmbito dos assuntos educativos, já consta na literatura especializada autores que defendem veementemente a análise comparada entre Brasil e Espanha, uma vez que esses países “possuem características comuns [que] podem resultar em fecundas contribuições para a formulação de políticas públicas na área da educação” (SOUZA; BATISTA, 2018, p. 727). As características comuns destacadas pelos autores são: a longevidade do período autoritário bem como a semelhança nos processos transicionais e mesmo em pautas contemporâneas que se relacionam com o passado desses mesmos regimes; as tensões entre a tendência centralizadora de natureza histórica e institucional e o exercício do poder regional; a diversidade étnico-cultural espalhada pelo território dos países (SOUZA; BATISTA, 2018).

Souza e Batista (2018, p. 728) também destacam inovações espanholas que poderiam vir a servir de inspiração para políticas no Brasil, tais como “a escolaridade compulsória para Educação Secundária e a estruturação curricular por área do conhecimento”.

À primeira vista, o modelo brasileiro pode parecer mais acessível para um aluno do ensino médio na modalidade profissional/técnica que pretenda seguir para a universidade eventualmente. No entanto, Zibas (1999a, p. 78) afirma que, na realidade brasileira, “a consequência pedagógica de tal ruptura [entre a formação geral e a profissional] que deixa por conta exclusiva do aluno a integração de conteúdos científicos [...] é um grande entrave adicional, ainda não suficientemente discutido pelos especialistas”.

Tanto na Espanha quanto no Brasil, a etapa do ensino médio evidencia mais o destino social dos alunos (ZIBAS, 1999a, 1999b). O final desse ciclo escolar marca trajetórias distintas, baseadas nas condições sociais e econômicas de cada discente: enquanto alguns alunos dão prosseguimento aos estudos no nível superior, outros ingressam no mercado de trabalho, seja por meio de uma formação técnica realizada ao longo do ensino médio, seja pela sua conclusão. No caso brasileiro, a escolha pela não continuidade dos estudos no ensino superior determina uma clara barreira à ascensão social e econômica: a média salarial de brasileiros com nível superior é três vezes maior do que pessoas com nível médio completo e seis vezes maior do que trabalhadores sem qualquer nível de instrução (IBGE, 2019b).

No âmbito do contexto europeu, o governo espanhol realizou reformas no ensino médio entre os anos 1980 e 1990. Também nos anos 1990, o Brasil realizava

a reforma no seu ensino médio, que foi majoritariamente marcada por uma mudança disciplinar (ZIBAS, 2005). Na Espanha, no período citado, a reforma foi caracterizada por um complexo e longo processo “de amplas discussões entre os órgãos oficiais, sindicatos docentes, universidades e sociedade civil. Durante alguns anos, houve introdução parcial das inovações, constantemente avaliadas” (ZIBAS, 1999a, p. 82). Essas alterações foram marcadas por um esforço, inclusive econômico, de alterar a estrutura desse nível de ensino, que teve sua duração estendida. A obrigatoriedade escolar no Brasil só iniciou nos anos 1990, é algo recente.

É possível dizer que, no Brasil, a escola ainda “aparece apenas como um ator coadjuvante na resolução dos problemas da infância e adolescência” (BURGOS, 2014, p. 156), mesmo que o país possua relativa escassez de políticas de esporte, de lazer e de oportunidades educacionais mais amplas. Em suma, ainda que não seja pensada como tal do ponto de vista das políticas públicas, na efetividade do cotidiano, a escola brasileira acaba por se converter na principal política para a juventude (BURGOS, 2014).

Inicialmente, um dos objetivos deste capítulo era oferecer uma ampla análise do sistema de ensino espanhol, baseado em dois eixos: (1) identificar as implicações do modelo espanhol para a distribuição de funções administrativas e de políticas para a educação secundária espanhola; (2) compreender, de maneira minuciosa, o contexto da sociologia no ensino secundário obrigatório, equivalente funcional do ensino médio brasileiro. Essa última tarefa mostrou-se bastante difícil, devido ao próprio enquadramento da disciplina no ensino secundário obrigatório espanhol. A não obrigatoriedade da disciplina torna a realidade da sociologia bem evasiva do ponto de vista da literatura: a ausência de decretos e de vinculações legais faz com que a experiência concreta da disciplina seja composta de forma variada, em conformidade com as escolas que resolvem incluí-la nos seus respectivos cursos de *bachillerato de humanidades*.

O percurso histórico e social da sociologia no ensino médio brasileiro pode oferecer interessantes questionamentos para uma análise do caso da disciplina na Espanha. No Brasil, houve um significativo movimento de *lobby* para que a sociologia estivesse no ensino médio (AZEVEDO, 2014a). Houve uma insistência histórica por parte de atores-chave (tais como professores, pesquisadores, setores engajados da Academia), que lutaram pelo espaço perdido. Houve uma formulação

robusta de justificativa democrática e do entendimento da contribuição valiosa da sociologia para a formação da juventude, mas houve também um interesse do ponto de vista do espaço profissional. Ou seja, houve um esforço de consolidar e fazer crescer um campo profissional na área da educação. A sociologia escolar no Brasil já teve um papel frágil tal como se configura hoje na Espanha, e a ação deliberada e organizada de atores-chave que foi capaz de levar adiante essa disputa e a consequente vitória.

Em perspectiva comparada, é possível propor um olhar análogo ao caso espanhol: faltam atores-chave organizados em prol da sociologia no ensino secundário obrigatório? É possível (ou foi, em algum momento do passado) identificar um movimento congênere ao do Brasil? De que modo a interdisciplinaridade pode sobrepor as vantagens de conhecimento presentes em cada uma das áreas das Ciências Sociais? O modelo “país de regiões” causa algum impacto na configuração atual da sociologia? Este capítulo encerra com mais perguntas do que respostas. Contudo seguramente este breve estudo dá continuidade à tradição da literatura que produz análise comparada entre Brasil e Espanha, reiterando aqui os argumentos que validam a riqueza desse tipo de abordagem.

#### **6.4 Conclusão do capítulo**

Na Espanha, a educação pública obrigatória vai até os 16 anos. No Brasil, a educação obrigatória vai até os 17, porém as taxas de evasão e de não conclusão do ensino médio, como sabemos, são grandes. A comparação entre os dois países é relevante por aplicarem a descentralização em seus sistemas educacionais já há algumas décadas e também em contextos de redemocratização. No Brasil, os municípios possuem um grau de autonomia maior que na Espanha, embora os estados possuam menos autonomia do que as comunidades autônomas. Porém, é preciso refletir no desenho e no financiamento das políticas públicas antes de afirmar que, por si só, a descentralização advinda com o modelo federativo garante os resultados esperados.

Na Espanha, segundo Nagel (2020), as diferenças no financiamento às políticas de educação nas diferentes comunidades autônomas causam problemas. O governo central arrecada mais do devolve em alguns territórios. Notadamente há

questionamentos por parte da Catalunha. Se o gasto per capita por aluno na Catalunha é menor do que o das comunidades autônomas vizinhas e ainda por cima o governo central arrecada mais do que devolve ali, isso gera um problema. Mal traduzindo a situação, é como se o estado do Rio de Janeiro questionasse à União sobre o alto grau de arrecadação federal em território estadual somado ao fato do gasto per capita em educação no Rio estar abaixo de outros estados. Ou se o estado do Piauí, o mais pobre da federação, questionasse a própria federação, cláusula pétrea, pelo estado ter índices em várias áreas muito abaixo dos índices nacionais. Na Espanha, essas inquietações alimentam movimentos separatistas. No Brasil, as desigualdades territoriais parecem não chocar. Dizemos parece porque outras desigualdades tais quais de raça/etnia, de orientação sexual, de gênero, todas com muitos méritos, possuem espaço na mídia. Desigualdades territoriais e suas consequências para a oferta de políticas públicas e o bem-estar local da população, aparentemente, foram naturalizadas.

No período analisado por esta tese, momento de disciplinarização da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) nos estados, alguns já apontam para a perda de espaço, embora não falem em exclusão da sociologia enquanto disciplina obrigatória. Dito de outra forma, todos os alunos do ensino médio terão menos horas de sociologia no ensino médio, e há a expectativa de que a parte dos estudantes que optarem pelo itinerário formativo das ciências humanas venham a ter uma maior carga horária de sociologia. Na Espanha, desde a década de 1990, houve uma série de mudanças no ensino secundário, desde o esforço nacional de fazer com que todos os jovens até 16 anos cumpram aquela etapa a mudanças curriculares. A epidemia de covid-19 atrapalhou muito o trabalho de campo que eu havia programado em escolas da região da *Comunidad Autónoma de Madrid*, a cidade em si e os arredores. Porém estar na Espanha permitiu contato com grupos de estudo de autonomia local, de ensino de Ciências Sociais, congressos, autores e revistas acadêmicas que me ajudaram a pensar e a mapear a sociologia no ensino médio no país. A sociologia está mais presente na parte optativa na Comunidade Autônoma da Catalunha — observação a partir de conversas com pesquisadores e de material levantado — e também pode ser encontrada em escolas de outras regiões autônomas, sendo necessário trabalho de campo para mapeá-la. Em uma comparação inicial, que deve ser aprofundada posteriormente, dadas as distintas realidades descritas neste capítulo, a sociologia possui mais espaço nas escolas

brasileiras do que nas espanholas, mesmo considerando as mudanças vindouras com a BNCC e a Lei Federal n. 13.415/2017 (BRASIL, 2017a), conhecida como lei da reforma do ensino médio.

A sociologia está nas escolas espanholas porque muitas dessas instituições assim o decidiram, individualmente, não por que há um documento real/ nacional ou da comunidade autônoma que assim o determine. Em outras palavras, a resposta da presença da sociologia está nas escolas. É necessário fazer um trabalho de campo e ir de escola em escola perguntar. Esse dado não está claro justamente porque a disciplina não é obrigatória e porque há grau de autonomia nas comunidades autônomas em educação. Se perguntarmos essa informação a especialistas no tema na Espanha, possivelmente eles conhecerão algumas escolas e alguns professores que trabalham com a sociologia na secundária. Mas, como não é obrigatória desde a reforma advinda com o *Ley Orgánica* n. 8/2013 (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2013), é difícil ter um apanhado geral de em quais escolas do país a disciplina está sendo ofertada no momento.

Também parece haver uma distinção entre a epistemologia da disciplina, quando se compara Brasil e Espanha: no primeiro país, a matéria é marcada pelo esforço teórico de desnaturalização da realidade social e de estranhamento de práticas sociais. Na Espanha, a disciplina parece marcada por um enquadramento mais amplo e interdisciplinar, provavelmente marcado pelas diretrizes da Educação para a Cidadania, no qual a disciplina ganha um contorno de menor autonomia epistemológica do campo para compor um todo harmonioso com as disciplinas com quem se relaciona estreitamente. Além disso, quem vai oferecer a disciplina sociologia é um profissional graduado em alguma das áreas das ciências humanas e com mestrado também em humanidades. Daí é possível compreender o aspecto mais genérico que a disciplina deve inevitavelmente adquirir.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente trabalho, examinamos o estado da implementação da sociologia enquanto disciplina obrigatória no ensino médio do estado do Rio de Janeiro entre os anos de 2008 e 2018. A tese aqui defendida é a de que a dinâmica federativa que orienta a distribuição de responsabilidades entre os três entes federados falha na sua missão constitucional de garantir uma educação básica de qualidade a nível nacional. Identificamos que falta não somente maior comprometimento financeiro da União como também reformas na essência do desenho federalista. Dessa forma, averiguamos que eventuais crises fiscais nos estados podem mergulhar as redes estaduais de ensino em problemas de financiamento. No Rio de Janeiro, apesar de seu peso econômico, há a questão da baixa autonomia fiscal. Destacamos que o Fundeb funciona de forma eficiente no compromisso de redistribuir recursos dentro dos estados.

Para demarcarmos a importância do desenho federalista na implementação de políticas públicas, foi preciso avaliar o tipo de modelo institucional adotado pelo Brasil, especialmente a partir da Constituição de 1988. Destacamos que a União, estados e municípios devem cooperar na implementação de serviços públicos para o sucesso deles mesmos. Ainda assim, a literatura nacional chama a atenção para os elementos competitivos do federalismo brasileiro e que produzem um ambiente de competição entre os entes federados. Muito embora o federalismo possa ser visto como um contínuo entre cooperação e competição, tal ambiente não deveria inibir a implementação de projetos e as arenas políticas de cooperação. Nesse sentido, buscamos argumentar que a literatura especializada alerta para os altos níveis de competitividade no federalismo brasileiro, envolvendo a disputa dos recursos federais por parte das unidades subnacionais. Competitividade que, por sua vez, se torna um grave entrave para a implementação de políticas de educação em sua plenitude ao desestimular a cooperação entre os entes federados e também ao limitar estados e municípios a competências residuais. É necessária uma coordenação nacional, porém com o cuidado de não cercear a autonomia local.

Assim foi preciso adentrar nas origens e nas transformações do federalismo brasileiro para compreendermos a formação dessa dinâmica nas relações intergovernamentais. Vimos que, historicamente, o Brasil partiu de um Estado

Unitário para um Estado federal, embora com o constante receio entre as lideranças políticas de que demasiada descentralização e autonomia local poderiam resultar em mandonismo provinciano e anarquia administrativa como consequência direta da falta de um poder central forte. Ainda assim, a Constituição de 1988 buscou inovar na direção de uma maior descentralização. A nova Carta trouxe uma maior descentralização na distribuição de recursos e na capacidade de decisão para as esferas subnacionais, além de fortalecer o nível municipal. Essas inovações, no entanto, não foram suficientes para aprimorar a dinâmica cooperativa entre os entes federados. Embora a expectativa fosse de um maior aperfeiçoamento na implementação de políticas públicas e participação dos cidadãos, observou-se um Estado ainda bastante centralizado e com um governo federal forte. Nesse ambiente, é a diretriz federal que orienta os entes federados em honrar as políticas educacionais. Essa realidade traz a necessidade da competição entre os governos estaduais em busca do apoio federal.

Com isso argumentamos que o federalismo brasileiro está longe do ideal cooperativo como prevê a Constituição. O resultado é que a responsabilidade comum de prover serviços públicos fundamentais fica seriamente comprometida. Destacamos duas razões primordiais: primeiro, por conta das enormes desigualdades regionais que têm como efeito diferentes capacidades subnacionais para implementar políticas públicas; a segunda razão decorre da ausência de mecanismos institucionais que regulem as relações intergovernamentais e que estimulem a cooperação.

Para além dos problemas relativos ao desenho federalista brasileiro, destacamos que a cidade do Rio de Janeiro passou por grandes transformações ao longo do século 20 e que inevitavelmente marcaram toda a região fluminense antes mesmo que se formasse o recente estado do Rio de Janeiro. Tais transformações originaram-se com a mudança da capital federal na década de 1960, impondo ao Rio de Janeiro o rebaixamento de capital federal para estado da Guanabara e, na sequência, quando da criação do estado do Rio de Janeiro, no qual se torna mero município do novo estado.

Tais transformações afetaram a economia da região, assim como sua estrutura política, dificultando a adaptação do novo estado à sua nova realidade institucional. Desse modo, a cidade do Rio de Janeiro, que havia sido a capital do país por mais de 200 anos, foi rebaixada a mero município sem qualquer tipo de reparação que a

ajudasse a se reorganizar. A cultura política local, que havia se acostumado a ser o centro político do país, encontrou dificuldades e não estava preparada para subitamente se reestruturar em defesa dos seus interesses a nível nacional como os demais estados brasileiros.

Um olhar atento aos problemas estruturais do Rio de Janeiro permitiu que verificássemos que a sua mais recente crise fiscal, na segunda década do século 21, se insere num problema federativo mais amplo. Dessa forma, tais questões estão intimamente conectadas com a baixa capacidade do governo estadual em ofertar uma rede de ensino médio de qualidade, e não deixam de se conectar com o pacto federativo que prevê em sua carta maior a educação universal de qualidade para todos os cidadãos, independentemente se o governo estadual está em crise fiscal ou não.

O passo seguinte foi investigar a capacidade operacional do Fundeb do Rio de Janeiro na redistribuição dos recursos pelo estado. A análise empírica comprovou o quadro de sobrecarga do estado e dos municípios no financiamento da educação básica. A partir do levantamento de dados dos 92 municípios do estado do Rio de Janeiro por meio da plataforma Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) do Fundo Nacional de Financiamento da Educação (FNDE) nos anos 2009 e 2019, foi possível observar dados diversos sobre financiamento, matrículas e comportamento das redes municipais de educação das cidades fluminenses bem como sua relação com a rede estadual de educação do Rio de Janeiro. O levantamento foi importante para mostrar que, para além de uma necessária maior contribuição da União, ponto já muitas vezes levantado no debate público, há mudanças que podem ser realizadas dentro do Fundeb estadual do Rio de Janeiro. O quadro é particularmente preocupante quando se observa as condições de trabalho, o plano de cargos e salários e a falta de concursos públicos, ambiente este que afeta frontalmente a garantia de uma educação de qualidade no estado. Ainda assim, ficou clara a eficiência do Fundeb na redistribuição dos recursos dentro do Estado, trabalhando no sentido de reduzir as desigualdades regionais, ainda que municípios menores estejam em leve desvantagem devido ao desenho federativo de redistribuição dos recursos. Tratamos essa questão como mais um problema federativo em que a União, por reunir mais da metade da receita tributária disponível no país, poderia ter uma participação maior nos recursos do Fundeb.

Também foi possível testar empiricamente que o Fundeb do Rio de Janeiro trabalha no sentido de privilegiar os municípios com as piores notas no IDEB. Esse ponto é extremamente relevante pois atesta a eficácia do processo redistributivo do Fundeb. Ao redistribuir os recursos de acordo com o número de matrículas, municípios que desejam maior apoio financeiro do fundo necessitam aumentar suas redes de ensino e, conseqüentemente, observam a piora nas notas do IDEB. Assim o fundo funciona como um incentivo à redistribuição das responsabilidades em arcar com o ensino fundamental para os governos locais e deixa para o governo estadual a responsabilidade do ensino médio. Ou seja, a redistribuição de responsabilidades é recompensada com maior apoio financeiro.

Não obstante, uma vez que o Fundeb é todo baseado no número de matrículas, é profundamente necessário o uso de algum método que calcule um padrão mínimo de qualidade. A elaboração do padrão CAQi pode funcionar, nesse sentido, calculando a real necessidade dos municípios e direcionando os recursos baseados em estimativas mais precisas das realidades locais, método pensado para o estabelecimento de padrões mínimos nacionais de qualidade educacional. Ou seja, o país tem todos os elementos necessários para aprimorar o Fundeb, mas não restam dúvidas sobre sua eficácia enquanto política educacional. Dessa maneira, a continuidade do Fundeb, aprovada em 2020, ao exigir maior participação financeira por parte da União, foi peça fundamental para a melhoria dessa política de fundos, reforçando o seu papel redistributivo na área da educação básica no país.

Esses achados foram profundamente importantes para explorarmos melhor o nosso objetivo central: discutir sobre o processo de consolidação da sociologia no ensino médio do Rio de Janeiro. Buscamos demonstrar que a sociologia teve o seu ponto alto com a Lei Federal n° 11.684/2008, que instituiu a obrigatoriedade da sociologia no ensino médio no nível nacional (BRASIL, 2008a). A disciplina já estava na rede pública estadual, mas com um status enfraquecido; não contava com livro didático próprio, por exemplo. A presença nacional obrigatória trouxe um maior cuidado por parte do governo federal com a disciplina, incluindo-a em diversos programas e ações como PNLN, o PIBID e, mais recentemente, o PROFSOCIO.

Fizemos um apanhado da oferta total de vagas no ensino médio no estado do Rio de Janeiro e destacamos características específicas da rede pública estadual. Ao analisar dados entre 2009 e 2020, levantamos que esta rede está em condição ruim

frente à média nacional em diversos quesitos. O ensino médio, segundo a LDB (BRASIL, 1996), é uma etapa que deve encaminhar a juventude para a continuidade dos estudos e/ou a entrada no mundo do trabalho, bem como deve fortalecer o diálogo da juventude com a cidadania e com a vida em uma sociedade democrática e republicana. Saímos de uma posição de penúltimo lugar no IDEB em 2009 para a terceira posição em 2013 e a quinta em 2015, um feito considerável. No entanto essa melhora não se sustentou, e na edição 2019 do IDEB estivemos na 20ª colocação. A rede pública estadual, durante todo o período analisado, esteve com índices de distorção idade-série e de reprovação acima da média nacional, e com índices de evasão igualmente preocupantes. A rede pública estadual é proporcionalmente menor no estado em relação à média nacional, sendo principalmente a rede particular, uma rede complementar à rede pública, a oferecer essas demais vagas. Se avançamos bastante em termos nacionais e também locais no acesso ao ensino médio, a permanência certamente é uma questão em aberto. Problemas como a distorção idade-série e a repetência, especialmente críticas no estado, colaboram para piorar ainda mais a questão da evasão, na qual tampouco a rede estadual está bem. A rede federal no estado (3,5%), que conta com a antiga capital federal, não é significativamente maior em ofertas de vagas no ensino médio do que a média nacional (3,1%). A oferta de Educação de Jovens e Adultos (EJA) é maior na rede pública estadual do que a média nacional, enquanto a oferta de educação profissionalizante pela rede pública no estado é menor do que a média nacional, sendo, no Rio de Janeiro, menor inclusive do que a oferta privada local, o que reforça que a rede possui como focos a oferta de vagas nas modalidades ensino regular e EJA. Há espaço para melhorias e é válido mencionar que a situação do ensino médio público no estado ainda é bastante crítica, como demonstra o IDEB e também demonstraram nossos jovens que ocuparam as escolas em 2016.

Com isso descobrimos que a implementação da sociologia se encontra ainda em momento muito incipiente e delicado. Considerando todas as questões destacadas sobre o federalismo brasileiro e, mais ainda, a situação fiscal do estado do Rio de Janeiro, chegamos ao exame da reforma do ensino médio com a preocupação de que a capacidade do estado em atingir os níveis de qualidade que a Constituição exige ficou seriamente comprometida. A análise mostra que a sociologia perdeu espaço nas escolas. Somente em 2017, após grande mobilização do Fórum de Professores de Sociologia e de Filosofia, as disciplinas conquistaram

os dois tempos em cada um dos três anos no ensino médio, situação que mudou em 2022. Nesta breve década da obrigatoriedade, período entre 2008 e 2018, a disciplina contou com alguns documentos curriculares no estado do Rio de Janeiro, conhecidos localmente como currículo mínimo, processo que contou em sua elaboração com a presença de professores da disciplina da rede pública estadual. A sociologia lidera nacionalmente entre as disciplinas na posição de inadequação entre quem se forma e quem leciona na mesma área. A situação em 2020 no estado do Rio de Janeiro (48,5%) está melhor do que a média nacional (36,3%) em relação à formação específica em licenciatura em Ciências Sociais. Sem a obrigatoriedade, é provável uma gradual retirada dessa disciplina e também de outras onde quer que não se encontrem minimamente preestabelecidas, ou seja, com estrutura para tal. Nesse sentido, buscamos destacar o estado precário dos profissionais de sociologia na rede pública estadual. Sem salários atrativos nem estrutura para o trabalho de qualidade, o desânimo e a falta de perspectiva são elevados. Sendo assim, muitos docentes se afastam da rede de ensino médio do Rio de Janeiro, e a evasão não possui a devida reposição. Ainda assim, o índice de professores licenciados está ligeiramente acima da média nacional. A rede pública estadual do Rio de Janeiro possui como uma característica positiva o grande número de professores concursados, contrastando com outros estados onde é mais comum recrutar docentes por meio de contratos temporários e sem estabilidade. Futuros concursos públicos podem colaborar para melhorar a situação da sociologia na adequação entre quem se forma e quem leciona a disciplina e, assim, possivelmente alcancemos o índice de mais da metade dos docentes com a formação adequada.

A reforma do ensino médio, implementada em 2017, com a Lei Federal n. 13.415/2017 (BRASIL, 2017), veio com profundas mudanças e entre elas a desobrigação de ter a sociologia em todas as escolas. Ainda assim, a inclusão da sociologia na Base Nacional Comum Curricular (BNCC) aponta a permanência da disciplina no ensino médio e a continuidade de sua inclusão junto aos programas federais em apoio ao ensino médio público e de qualidade. Esta tese enxerga que tais mudanças, mesmo com a presença da disciplina na BNCC, vieram para reduzir parcialmente o status da sociologia enquanto disciplina no ensino médio. Ainda é cedo para avaliarmos o impacto de tal lei, contudo, procuramos explorar as principais críticas dessa reforma e buscamos produzir um panorama geral a respeito

das expectativas em relação ao futuro da oferta da disciplina de sociologia no ensino médio no Rio de Janeiro.

A terceira e última etapa deste trabalho consistiu em destacar as diferenças entre Espanha e Brasil em seu histórico de redemocratização e de implementação da sociologia enquanto disciplina no ensino médio. Notamos a importância da estrutura institucional federativa na distribuição dos recursos para a educação básica no Brasil e, mais importante, na garantia da obrigatoriedade na oferta da sociologia a nível nacional. A comparação com a Espanha revelou que a não obrigatoriedade do poder central lá, determinada em 2013, fez com que a sociologia praticamente desaparecesse das escolas espanholas a partir de 2016. Apesar disso, Espanha e Brasil adotam um desenho institucional bastante similar ainda que a Espanha não se configure como uma federação e sim uma monarquia constitucional e com divisão do poder territorial estabelecido por autonomias regionais, com um estatuto específico que regula as suas competências e que possibilita algumas exceções, como a possibilidade de maior carga horária para outra língua também oficial além do espanhol/*castellano*, a exemplo do País Basco, de Navarra e da Catalunha. Desse modo, a descentralização do sistema educativo alcançou graus bastante simétricos entre as regiões, se assemelhando a uma federação. Além disso, o poder central exerce baixo controle e supervisão sobre o cumprimento dos princípios gerais do sistema educativo e dos padrões mínimos que devem cumprir as escolas. Aquilo que o poder central não determina fica a cargo das autonomias de forma residual, um modelo parecido com o do Brasil.

Portanto Brasil e Espanha gozam de muitas similitudes no desenho institucional que regula a implementação da educação básica. Além disso, a própria história recente carrega muitas similaridades. Ambos os países foram governados por ditaduras por longo período, e, quando houve a redemocratização, a expectativa foi sobretudo por uma grande descentralização. Essa descentralização, no entanto, foi deficiente nos dois países, e o poder central ainda goza de bastantes recursos institucionais para fazer valer suas decisões. E foi justamente nesse panorama geral que foi possível examinar a implementação da sociologia, na qual, num dos casos, o poder central decidiu por sua obrigatoriedade a nível nacional (Brasil), enquanto no outro não (Espanha).

A Espanha, com uma estrutura institucional de autonomias, chama a atenção pela tamanha autonomia local mesmo sem ser uma federação. Foi imprescindível

destacar que as regiões autônomas não são equiparadas a estados como as unidades subnacionais brasileiras, se assemelhando mais a um estado regionalizado, como a Itália<sup>116</sup>. Existe uma quota de dinheiro público que as regiões recebem para gastar e também existe a divisão de competências determinada pelo Estatuto das Autonomias, uma lei orgânica federal, mas no exercício da política central é que ficam claras as diferenças entre esse sistema de autonomias e uma federação, uma vez que as regiões não participam efetivamente de espaços de decisão central. Nesses espaços, tais como a câmara alta, o tribunal constitucional, as agências administrativas federais, entre outros, as regiões têm pouca capacidade participativa.

Outro fator que se destaca quando comparamos ambos os países são as desigualdades regionais que marcam o Brasil, enquanto no país europeu essa desigualdade não é tão alarmante. Logo a dinâmica federativa tripartite (União, estados e municípios) tem consequências distintas do ponto de vista das responsabilidades, já que a maioria dos entes federados dependem enormemente da União, enquanto na Espanha as regiões possuem condições econômicas mais equalizadas para o cumprimento das suas competências.

Desse modo notamos que a presença da sociologia no Brasil é bem mais forte do que na Espanha devido, sobretudo, à obrigatoriedade da lei federal de 2008. Ainda assim, foi possível averiguar que a qualidade da formação dos professores é superior na Espanha, sendo exigido que qualquer professor detenha o grau de mestre para lecionar na educação básica, assim como a maior equidade na distribuição dos recursos entre as unidades subnacionais. É importante destacar que ambos os países tiveram longo período de regime fechado ditatorial e que, no período de reabertura democrática, a autonomia local e a necessidade de incentivar o ensino de valores democráticos foram demandas observadas nos dois casos. Apesar disso, ambos os países tiveram dificuldades em garantir essas demandas, e a sociologia, disciplina profundamente importante para uma educação para a democracia, é bem mais presente no Brasil do que na Espanha, devido justamente a uma decisão centralizada.

Reforçamos a intenção da tese em contribuir para o debate na área de Ensino de Sociologia, discutindo maiores detalhes sobre o funcionamento do pacto

---

<sup>116</sup> Itália e Espanha são países “de regiões”, com a diferença de que na Espanha essas regiões são autônomas e na Itália não.

federativo do ponto de vista da educação. No caso da sociologia no ensino médio, ao olhar um período recente de dez anos, partimos para a questão da implementação porque acreditamos que era esse o grande desafio do momento. Houve um esforço em contribuir com a agenda de pesquisas da área no sentido de explorar qual sociologia existe no ensino médio em outros países. As reflexões desta tese pretendem também contribuir para a discussão sobre a situação atual da educação pública no estado do Rio de Janeiro, em particular no ensino médio, objetivando alcançar uma melhor situação para a oferta da disciplina sociologia, um ensino médio de qualidade para todos e tendo como esteio relações cooperativas entre os entes federados.

## 8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

ABRUCIO, F. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: Lições dos anos FHC. *In*: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. G. (orgs.). **O Estado numa era de reformas**: Os anos FHC — parte 2. Brasília: MP/ SEGES, 2002.

Disponível em: <https://profwalfredoferreira.files.wordpress.com/2014/02/abrucio-descentralizac3a7c3a3ol-adaptado.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2021.

ABRUCIO, F. A coordenação federativa no Brasil: A experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, 2005. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/7zWs4By9mFRYQPskSGLSDjb/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 18 nov. 2021.

ABRUCIO, F. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *In*: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (orgs.).

**Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. p. 39-70.

AGÜERO, F. A transição democrática e os militares em Espanha: uma análise comparativa. **Revista Nação e Defesa**, Lisboa, v. 94, n. 2, p. 49-69, fev. 2000.

Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/62686097.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2021.

ALENCAR, A.I.L.; MENDES, R.V. Reforma do ensino médio brasileiro: questões relevantes para o debate e implementação. *In*: FERREIRA, M. M.; PAIM, J. H. (orgs.). **Os desafios do ensino médio**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2018. p. 25-46.

ALVES, T.; PINTO, J. M. R. As múltiplas realidades educacionais dos municípios no contexto do Fundeb. **FINEDUCA — Revista de Financiamento da Educação**, v. 10, n. 23, 2020. Disponível em:

<https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/104091>. Acesso em: 30 mar. 2021.

ALVIM, M. Victor: Rio continua com artes, educação física, filosofia e sociologia obrigatórias. **O GLOBO**, 23 set. 2016. Disponível em:

<https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/victer-rio-continua-com-artes-educacao-fisica-filosofia-sociologia-obrigatorias-20165256>. Acesso em: 7 ago. 2021.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. O Rio de Janeiro e o Estado Nacional.

**DADOS — Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 3, p. 467-496, 2013. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/218/21828702001.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2021.

ANJOS, B. L. G. **Sociologia no ensino médio**: Uma análise comparada de

propostas curriculares. 2016. 149 f. Dissertação (mestrado em educação) — Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: [http://www.labes.fe.ufrj.br/?cat\\_id=7 & sec\\_id=20](http://www.labes.fe.ufrj.br/?cat_id=7&sec_id=20). Acesso em: 25 nov. 2021.

ARAÚJO, G. C. A relação entre federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 1, p. 389-402, jan./abr. 2010a. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/nM9LdyqZMmG67sNFptJdCfj/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 jun. 2021.

ARAÚJO, G. C. Constituição, Federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização da educação brasileira a partir do regime de colaboração. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul./set. 2010b. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/WzSGcyD3kzgvHsxX5LPrTCg/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 22 jun. 2021.

ARAÚJO, G. C. **Políticas educacionais e Estado Federativo: conceitos e debates sobre a relação entre Município, Federação e educação no Brasil**. 1. ed. Curitiba: Appris, 2013.

ARAÚJO, G. C. **Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil**. 2005. Tese (doutorado em educação) — Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-07062006-111854/pt-br.php>. Acesso em: 18 nov. 2021.

ARAÚJO, G. C.; RODRIGUES, R. F. **Federalismo e políticas educacionais: entre velhos dilemas e novos desafios**. Campos do Goytacazes, RJ: Brasil Multicultural, 2018.

ARAÚJO, G. C.; RODRIGUES, R. F.; CASSINI, S. A. Federalismo e políticas educacionais: notas aspectos jurídicos-políticos e fiscais-financeiros nas relações intergovernamentais. *In*: ARAÚJO, G. C.; RODRIGUES, R. F. (orgs.). **Federalismo e políticas educacionais: entre velhos dilemas e novos desafios**. Campos dos Goytacazes, RJ: Brasil Multicultural, 2018. p. 24-37.

ARAÚJO, L. Impacto financeiro da implantação do CAQi no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 40, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/NTxVsKBFd8f35JrTTSysvwp/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 nov. 2021.

ARRETCHE, M. T. S. **Estado federativo e políticas sociais: Determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

ARRETCHE, M. T. S. Federalismo e políticas sociais no Brasil: Problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/spp/a/yrdb5VzhMD8wyrZDDS6Wvvp/?lang=pt>. Acesso em: 18 nov. 2021.

ARRETCHE, M. T. S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012. 232 p.

ASSIS, J. C. Acerto de contas: a dívida nula dos estados. **Rio de Janeiro: MECS Editora**, 2017.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA (ABA). **Nota da ABA sobre a reforma do ensino médio**. Brasília, 2016. Disponível em: [http://www.portal.abant.org.br/images/Noticias/2\\_Nota da ABA e sua Comissão de Educa%C3%A7%C3%A3o Ci%C3%Aancia e Tecnologia sobre a reforma do ensino m%C3%A9dio.pdf](http://www.portal.abant.org.br/images/Noticias/2_Nota_da_ABA_e_sua_Comiss%C3%A3o_de_Educa%C3%A7%C3%A3o_Ci%C3%Aancia_e_Tecnologia_sobre_a_reforma_do_ensino_m%C3%A9dio.pdf). Acesso em: 13 dez. 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO DE CIÊNCIAS SOCIAIS (ABECS). **ABECS encaminha ofício e abaixo-assinado à Câmara dos Deputados**. Rio de Janeiro, 28 mar. 2017a. Disponível em: <https://abecs.com.br/abecs-encaminha-oficio-peticao-publica-e-abaixo-assinado-a-camara-dos-deputados/>. Acesso em: 13 dez. 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO DE CIÊNCIAS SOCIAIS (ABECS). **A ABECS promove abaixo assinado em defesa do ensino de sociologia e filosofia**. Rio de Janeiro, 28 mar. 2017b. Disponível em: <https://abecs.com.br/a-abecs-promove-abaixo-assinado-em-defesa-do-ensino-de-sociologia-e-filosofia/>. Acesso em: 13 dez. 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO DE CIÊNCIAS SOCIAIS (ABECS). **Carta Aberta pela obrigatoriedade da disciplina sociologia no ensino médio**. Rio de Janeiro, 24 fev. 2017c. Disponível em: <https://cafecomsociologia.com/carta-aberta-pela-obrigatoriedade-da-disciplina-de-sociologia-no-ensino-medio/>. Acesso em: 13 dez. 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO DE CIÊNCIAS SOCIAIS (ABECS). **Nota sobre a tramitação da reforma do ensino médio**. Rio de Janeiro, 28 mar. 2017d. Disponível em: <https://abecs.com.br/nota-sobre-a-tramitacao-da-reforma-do-ensino-medio/>. Acesso em: 13 dez. 2021.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS). **Moção n. 005** — Repúdio às propostas recentes do Congresso Nacional e do governo federal. Brasília, 2016. Disponível em: <http://anpocs.org/index.php/universo/mocoes-sp-1243763237/1689-mocao-n-005-27-10-2016-repudio-as-propostas-recentes-do-congresso-nacional-e-do-governo-federal>. Acesso em: 13 dez. 2021.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM FILOSOFIA (ANPOF). **Manifesto da ANPOF sobre a Medida Provisória que reforma o ensino médio brasileiro**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://anpof.org/portal/index.php/en/pt-BR2013-11-25-22-46-48/notciaisblog/832-manifesto-da-anfop-sobre-a-medida-provisoria-que-reforma-o-ensino-medio->

[brasileiro](#). Acesso em: 13 dez. 2021.

AZEVEDO, G. C. O federalismo brasileiro e a oferta de políticas públicas na área de educação. In: ISMAEL, R. (org.). **Núcleo de Estudos sobre Federalismo, Política e Desenvolvimento (NUFEPD):** Agenda de pesquisa e interdisciplinaridade. Rio de Janeiro: Gramma Editora, 2020. p. 169-198.

Disponível em:

[https://www.researchgate.net/publication/355040110\\_O\\_federalismo\\_brasileiro\\_e\\_a\\_oferta\\_de\\_politicas\\_publicas\\_na\\_area\\_de\\_educacao](https://www.researchgate.net/publication/355040110_O_federalismo_brasileiro_e_a_oferta_de_politicas_publicas_na_area_de_educacao). Acesso em: 18 nov. 2021.

AZEVEDO, G. C. **Sociologia no ensino médio:** uma trajetória político-institucional (1982-2008). 2014. 222 f. Dissertação (mestrado em ciência política) — Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2014a. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/9985>. Acesso em: 28 jul. 2021.

AZEVEDO, G. C. Ensinar, aprender e avaliar: provocações sobre o uso do currículo mínimo de sociologia no estado do Rio de Janeiro. **Revista Café com Sociologia**, v. 3, n. 3, ago./dez. 2014b. Disponível em:

<https://revistacafecomsociologia.com/revista/index.php/revista/article/view/336>.

Acesso em: 25 nov. 2021.

BARRA, E. Da obrigatoriedade à identidade: um apelo à maioria da Filosofia no ensino médio. **Coluna ANPOF**, 10 out. 2016. Disponível em:

<http://anpof.org/portal/index.php/en/comunidade/coluna-anpof/859-da-obrigatoriedade-aidentidade-um-apelo-a-maioridade-da-filosofia-no-ensino-medio>. Acesso em: 13 dez. 2021.

BARRACHO, J. A. O. **Teoria geral do federalismo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1986. 357 p.

BARROS, R. P. de Diagnóstico da educação — Transição demográfica. **Instituto Unibanco**, 18 set. 2019. Disponível em:

<https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/cedoc/detalhe/ta-diagnostico-da-educacao-transicao-demografica,55050f18-d136-4fca-99fc-a33dc8be4137>. Acesso em: 20 dez. 2021.

BASILIO, A. L. Após protesto de professores, audiência pública sobre BNCC é cancelada em São Paulo. **Revista Carta Educação**, 8 jun. 2018. Disponível em:

<https://www.cartacapital.com.br/educacao/apos-protesto-de-professores-audiencia-publica-sobre-a-bncc-e-cancelada-em-sao-paulo/>. Acesso em: 19 dez. 2021.

BATISTOTI, V. Qual é o preço que os animais pagam pela nossa diversão?

**Revista Galileu**, Rio de Janeiro, 24 abr. 2018. Disponível em:

<https://revistagalileu.globo.com/Ciencia/Meio-Ambiente/noticia/2018/04/qual-e-o-preco-que-os-animais-pagam-pela-nossa-diversao.html>. Acesso em: 24 jul. 2021.

BENEVIDES, M. V. M. Cidadania Ativa e Democracia no Brasil. **Rev. Parlamento e Sociedade**, São Paulo, v. 4, n. 6, p. 21-31, jan./jun. 2016.

Disponível em:

[https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/22728\\_arquivo.pdf](https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/22728_arquivo.pdf). Acesso em: 27 jul. 2021.

BERTHIER, R. **Do federalismo**. 1. ed. São Paulo: Intermezzo Editorial, 2016.

BODART, C. N. Sociologia escolar como objeto de pesquisa: condicionante ao avanço qualitativo da docência. *In*: BODART, C. N. (org.). **O ensino de humanidades nas escolas**. 1. ed. Maceió: Editora Café com sociologia, 2019. 110 f. p. 11-32.

BODART, C. N. 7 erros/imprecisões comuns quando se fala/escreve sobre história do ensino de Sociologia. **Blog Café com Sociologia**, fev. 2022.

Disponível em: <https://cafecomsociologia.com/7-erros-imprecisoes-comuns-quando-se-fala-escreve-sobre-historia-do-ensino-de-sociologia/amp/>. Acesso em: 26 fev. 2022.

BODART, C.; CIGALES, M. P. Ensino de sociologia no Brasil (1993-2015): um estado da arte na pós-graduação. **Revista de Ciências Sociais: RCS**, Fortaleza, v. 48, n. 2, p. 256-281, 2017. Disponível em:

<http://www.periodicos.ufc.br/revcienso/article/view/19500>. Acesso em: 15 dez. 2021.

BODART, C. N.; CIGALES, M. P. O ensino de sociologia no século XIX: experiências no estado do Amazonas, 1890-1900. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 123-145, jan./mar. 2021, Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/hcsm/a/LQdm3DtgrTFYdXpXNV5d6B/>. Acesso em: 26 fev. 2022.

BODART, C. N.; FEIJÓ, F. As Ciências Sociais no currículo do ensino médio brasileiro. **Revista Espaço do Currículo**, João Pessoa, v. 13, n. 2, p. 219-234, maio/ago. 2020. Disponível em:

<https://periodicos.ufpb.br/index.php/rec/article/view/51194>. Acesso em: 1 nov. 2021.

BODART, C.; SOUZA, E. D. Configurações do ensino de sociologia como um subcampo de pesquisa. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 53, n. 3, p. 543-557, set./dez. 2017. Disponível em:

[http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias\\_sociais/article/view/csu.2017.53.3.14](http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/csu.2017.53.3.14). Acesso em: 15 dez. 2021.

BODART, C. N.; TAVARES, C. S. Configurações territoriais dos cursos de formação de professores de sociologia no Brasil (1934-2017): disputas e implicações. **Ciências Sociais Unisinos**. São Leopoldo, v. 55, n. 2, p. 246-259, maio/ago. 2019. Disponível em:

[http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias\\_sociais/article/view/csu.2019.55.2.10](http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/csu.2019.55.2.10). Acesso em: 15 dez. 2021.

BODART, C.; TAVARES, C. A produção sobre o ensino de sociologia escolar nos periódicos brasileiros on-line de estratos superiores, 1996-2017. *In*: MAÇAIRA, J. P.; FRAGA, A. B. **Saberes e práticas do ensino de sociologia**. Rio de Janeiro: Autografia, 2018. p. 57-102.

BODART, C. N.; PEREIRA, T. I.; DURÃES, B. (orgs.). **On-Abecs**: Relatório n. 1., nov. 2020: Reforma do ensino médio e o ensino de sociologia. 1. ed. Rio de Janeiro, RJ: ABECS — Associação Brasileira do Ensino de Ciências Sociais, 2021. Disponível em: <http://cabecs.com.br/index.php/on-abecs/issue/view/10>. Acesso em: 26 nov. 2021

BONELI, R.; VELOSO, F. Rio de Janeiro — crescimento econômico e mudança estrutural. *In*: PINHEIRO, A. C.; VELOSO, F. (orgs.). **Rio**: um estado em transição. Rio de Janeiro: Editora FGV; FGV IBRE, 2012. p. 25-61.

BRASIL. Congresso Nacional. **Decreto-Lei n. 4.958/1942**. Institui o Fundo Nacional do Ensino Primário e dispõe sobre o Convênio Nacional de Ensino Primário. Brasília, 1942. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4958-14-novembro-1942-414976-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 16 out. 2021.

BRASIL. **Lei n. 4.024/1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1961. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 16 out. 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.394/1996**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em: 31 mar. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei n. 5.692/1971**. Faz modificações para o ensino de 1º e de 2º graus no Brasil. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=F8342BB4536FBA13C8A2FC6081001C83.proposicoesWebExterno2?codteor=713997&filename=LegislacaoCitada+-PL+6416/2009](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=F8342BB4536FBA13C8A2FC6081001C83.proposicoesWebExterno2?codteor=713997&filename=LegislacaoCitada+-PL+6416/2009). Acesso em: 12 fev. 2021.

BRASIL. **Lei n. 7.348/1985**. Dispõe sobre o percentual mínimo que União, estados e municípios aplicarão na manutenção e desenvolvimento do ensino. Brasília, 1985. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1980-1988/L7348.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7348.htm). Acesso em: 20 jul. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)] **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão n<sup>os</sup> 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais n<sup>os</sup> 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf). Acesso em: 31 mar. 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.496/1997**. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Brasília, 1997a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1997/lei-9496-11-setembro-1997-365395-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 4 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.478/1997**. Dispõe sobre atividades relativas ao petróleo. Brasília, 1997b. Brasília, 1997b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm). Acesso em: 4 jul. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar n° 101/2000**, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 4 jul. 2021.

BRASIL. **Lei Federal n. 10.639/2003**. Inclui no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”, e dá outras providências. Brasília, 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.639.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.639.htm). Acesso em: 26 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer n° 22/2003**. Resposta do CNE ao questionamento sobre currículo da educação básica em escolas públicas e particulares do estado de Pernambuco. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2003/pceb022\\_03.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2003/pceb022_03.pdf). Acesso em: 11 fev. 2021.

BRASIL. **Lei n. 11.684, 2 de junho de 2008**. Altera o art. 36 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir a filosofia e a sociologia como disciplinas obrigatórias nos currículos do ensino médio. Brasília, 2008a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11684.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11684.htm). Acesso em: 28 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n. 11.738, 16 de julho de 2008**. Institui o piso salarial profissional para os profissionais do magistério público da educação básica e regulamenta a composição da jornada de trabalho. Brasília, 2008b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/11738.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11738.htm). Acesso em: 24 fev. 2022.

BRASIL. **Lei Federal n. 12.061/2009**. Altera a LDB para garantir o acesso a todos os interessados ao ensino médio público. Brasília, 2009a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/12061.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/12061.htm). Acesso em: 16 out. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional (EC) n. 59/2009**. A emenda determina a ampliação da obrigatoriedade do ensino a todas as etapas da educação básica até 2016. Brasília, 2009b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm). Acesso em: 18 nov. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 148/2014**. Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Brasília, 2014a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp148.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp148.htm). Acesso em: 4 jul. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei n. 13.005/2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 2014b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm). Acesso em: 12 fev. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 95/2016**. Conhecida como PEC do Teto de Gastos. Brasília, 2016a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/540698>. Acesso em: 17 out. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória n. 746/2016**. Faz grandes modificações no ensino médio. Brasília, 2016b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/mpv/mpv746.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/mpv/mpv746.htm). Acesso em: 21 out. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.415/2017**. Lei da reforma do ensino médio. Brasília, 2017a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113415.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113415.htm). Acesso em: 18 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Política Nacional de Formação de Professores**. Brasília, 2017b. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=74041-formacao-professor-final-18-10-17-pdf&category\\_slug=outubro-2017-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=74041-formacao-professor-final-18-10-17-pdf&category_slug=outubro-2017-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 21 out. 2021.

BRASIL. **Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.113-de-25-de-dezembro-de-2020-296390151>. Acesso em: 18 dez. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. **Resolução Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro n. 36/2020**. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: [http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/transparencia/RecuperacaoFiscal/docs/item%207/Resolucoes/SEI\\_ME-11576225%20%20E2%80%93%20Resolu%C3%A7%C3%A3o%2036-2020\\_Anexo\\_Relatorio\\_CSRRF\\_set\\_2020.pdf?lve](http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/transparencia/RecuperacaoFiscal/docs/item%207/Resolucoes/SEI_ME-11576225%20%20E2%80%93%20Resolu%C3%A7%C3%A3o%2036-2020_Anexo_Relatorio_CSRRF_set_2020.pdf?lve). Acesso em: 18 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular (3ª versão)**. Brasília, 2018a. Disponível em: [http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/historico/BNCC\\_EnsinoMedio\\_em\\_baixa\\_site\\_110518.pdf](http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/historico/BNCC_EnsinoMedio_em_baixa_site_110518.pdf). Acesso em: 18 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa Nacional do Livro Didático (PNLD)**. Brasília, 2018b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=12391:pnld>. Acesso em: 18 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Base Nacional Comum Curricular. **Histórico**. Brasília, 2018c. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/9>. Acesso em: 26 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Piso Salarial de Professores da Educação Básica 2021**. Brasília, 2021. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/piso-salarial#:~:text=O%20piso%20salarial%20do%20magist%C3%A9rio,16%20de%20julho%20de%202008>. Acesso em: 2 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID)**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/pibid>. Acesso em: 18 nov. 2021.

BRASIL. Casa Civil. **Decreto n. 6.094/2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília, 2007b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm). Acesso em: 17 out. 2021.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Ministério da Educação. Plano de Ações Articuladas (PAR). **Sobre o PAR**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/par?view=default>. Acesso em: 18 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). **O que é Fundef?** Brasília, 1998. Disponível em: <http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/funf.shtm>. Acesso em: 16 out. 2021.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Ministério da Educação. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). **Sobre o Fundeb**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb>. Acesso em: 16 out. 2021.

BRASIL. Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE). **Relatório Resumido da Execução Orçamentária — RREO — Anexo X da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília, 2009. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/siope/relatorioRREOMunicipal2006.do>. Acesso em: 16 out. 2021.

BRASIL. Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE). **Relatório Resumido da Execução Orçamentária — RREO — Anexo X da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/siope/relatorioRREOMunicipal2006.do>. Acesso em: 16 out. 2021.

BRASIL. **Parecer Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica n. 4 de 2006**. Determina a obrigatoriedade do ensino de sociologia e de Filosofia nas escolas públicas e privadas de ensino médio e dá prazo de um ano para que os sistemas estaduais tomem as medidas necessárias. Brasília, 2006a. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rceb04\\_06.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rceb04_06.pdf). Acesso em: 24 jul. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica. **Parecer CNE/CEB n. 38/2006**. Inclusão obrigatória das disciplinas de Filosofia e sociologia no currículo do Ensino Médio. Brasília, 2006b. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb038\\_06.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb038_06.pdf). Acesso em: 21 out. 2021.

BRASIL. Secretaria de Educação Básica. **Orientações curriculares para o ensino médio**. Ciências humanas e suas tecnologias. Brasília: MEC, 2006c. 133 p. v. 3. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/book\\_volume\\_03\\_internet.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/book_volume_03_internet.pdf). Acesso em: 25 nov. 2021.

BRASIL. **Parecer Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica (CNE/CEB) n. 08/2010**. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei n. 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. Brasília, 2010. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=5368-pceb008-10&category\\_slug=maio-2010-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5368-pceb008-10&category_slug=maio-2010-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 17 out. 2021.

BONAVIDES, P. O caminho para um federalismo das regiões. **Revista de informação legislativa**, v. 17, n. 65, p. 115-126, jan./mar. 1980. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181197>. Acesso em: 21 jun. 2021.

BREMAEKER, F. E. J. A influência do Fundef nas finanças municipais em 2002. **Série Estudos Especiais**, n. 59, Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), dez. 2003. Disponível em: <https://www.ibam.org.br/>. Acesso em: 18 nov. 2021.

BREMAEKER, F. E. J. **O impacto do Fundeb nas finanças dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro: IBAM, 2007. (Estudos especiais, v. 190).

BREMAEKER, F. E. J. A política de fundos para a educação e o impacto nas finanças dos estados e dos municípios. In: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. R.; CORBUCCI, P. R. (orgs.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**: Brasília: Ipea, 2011. p. 51-68. Disponível em:

[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12318](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=12318). Acesso em: 18 nov. 2021.

BRINGEL, B. Podemos e os movimentos sociais na Espanha. **Revista Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, p. 59-77, nov. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/nec/n103/1980-5403-nec-103-59.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2021.

BRITO, J.; CASSIOLATO, J. E.; MARCELINO, I. S. Especialização e dinamismo inovativo da indústria fluminense. In: PINHEIRO, A. C.; VELOSO, F. (orgs.). **Rio: um estado em transição**. Rio de Janeiro: Editora FGV; FGV IBRE, 2012. p. 143-195.

BUARQUE, C. Entrevista concedida a Ricardo Ismael e Marcos Formiga. **Cadernos do desenvolvimento**. Rio de Janeiro, v. 8, n. 12, p. 296-314, jan./jun. 2013. Disponível em: <http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/175/168>. Acesso em: 24 jun. 2021.

BUKOWITZ, T. Mistificação do real ou totalidade concreta: o que dizem os dados sobre a prática pedagógica de docentes da sociologia da escola básica? **Inter-Legere: Revista de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFRN**, Natal, RN, n. 19, p.132-149, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/interlegere/article/view/11784>. Acesso em: 18 nov. 2021.

BURGOS, M. (Coord.). **A escola e o mundo do aluno: estudos sobre a construção social do aluno e o papel institucional da escola**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2014.

BURGOS, M. O processo de construção da proposta da sociologia para a Base Nacional Curricular Comum (2015). In: SILVA, I. F.; GONÇALVES, D. N. (orgs.). **A sociologia na educação básica**. 1. ed. São Paulo: Annablume, 2017.

BURGOS, M. A Base Nacional Comum Curricular Atropelada pela Reforma do Ensino Médio: uma entrevista com Marcelo Burgos. Entrevista concedida a Gustavo Cravo de Azevedo. **Revista Perspectiva Sociológica**, n. 21, 1. sem., p. 5-20, 2018. Disponível em: <https://cp2.g12.br/ojs/index.php/PS/article/view/1738>. Acesso em: 25 nov. 2021.

CALAVIA, M. A. G. Encuentro con profesorado de secundaria (Universidad de Valencia): “El papel de la sociología en la educación secundaria”. **Federación Española de Sociología**, Valencia, 2016. Disponível em: <https://fes-sociologia.com/noticia/encuentro-con-profesorado-de-secundaria-universidad-de-valencia-el/news/2494>. Acesso em: 20 jun. 2021.

CALDAS, C. S. A. **A Justiça de transição e os direitos humanos: a persecução judicial pelo Ministério Público Federal dos crimes praticados no período da ditadura militar**. 2021. 150 f. Tese (doutorado em ciência política) — Universidade Federal Fluminense, 2021. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/22352>. Acesso em: 18 dez. 2021.

CALLEGARI, C. **Carta aos Conselheiros do Conselho Nacional de Educação.** Renúncia à Presidência da Comissão da BNCC. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.epsjv.fiocruz.br/carta-aos-conselheiros-do-conselho-nacional-de-educacao-cesar-callegari-renuncia-a-presidencia-da>. Acesso em: 19 dez. 2021.

CAMARGO, A. Do federalismo oligárquico ao federalismo democrático. *In*: PANDOLFI, D. C. (org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

CAMARGO, J.M. Pobreza e garantia de renda mínima. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 26 dez. 1991. Caderno Dinheiro, p. 2.

CAMASMIE, M. J. **O Movimento de Ocupação das escolas e as novas formas de fruição da juventude escolarizada nas classes populares do Brasil**. 2018. 113 f. Dissertação (mestrado em ciência política) — Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/36217/36217.PDF>. Acesso em: 21 dez. 2021.

CAQI/CAQ. **Campanha Nacional pelo Direito à Educação**. São Paulo, 2012. Disponível em: <https://campanha.org.br/caqi-caq>. Acesso em: 17 out. 2021.

CARA, D. O Custo Aluno-Qualidade Inicial como proposta de justiça federativa no PNE: Um primeiro passo rumo à educação pública de qualidade no Brasil. **Jornal de políticas educacionais**, n. 16, p. 75-91, 2014. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/40314>. Acesso em: 18 nov. 2021.

CARNEIRO, S. R. G. C. A filosofia enquanto estudos e práticas. **Coluna ANPOF**, 7 fev. 2017. Disponível em: <http://www.anpof.org/portal/index.php/en/comunidade/coluna-anpof/1073-a-filosofia-enquanto-estudos-e-praticas>. Acesso em: 13 dez. 2021.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. **Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007. Disponível em: [http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/qualidade\\_aluno.pdf](http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/qualidade_aluno.pdf). Acesso em: 18 nov. 2021.

CARVALHO, M. Ensino de filosofia e currículo. **Coluna ANPOF**, 2 nov. 2016. Disponível em: <http://anpof.org/portal/index.php/en/comunidade/coluna-anpof/1073-a-filosofia-enquantoestudos-e-praticas>. Acesso em: 13 dez. 2021.

CARVALHO, J. M. El federalismo brasileño: perspectiva histórica *In*: CHAVEZ, A. H. (Coord.). **¿Hacia un nuevo federalismo?** Fideicomiso Historia de las Americas. Serie Estudios. Primera edición eletrónica. México, 2016. Disponível em: [https://books.google.es/books?id=g7KiDQAAQBAJ&pg=PT32&lpg=PT32&dq=jos%C3%A9+murilo+de+carvalho+el+federalismo+brasile%C3%B1o&source=bl&ots=H-E\\_MMuUVZ&sig=ACfU3U3-](https://books.google.es/books?id=g7KiDQAAQBAJ&pg=PT32&lpg=PT32&dq=jos%C3%A9+murilo+de+carvalho+el+federalismo+brasile%C3%B1o&source=bl&ots=H-E_MMuUVZ&sig=ACfU3U3-)

[a5IFayuM5IW3nzA0KZQh4xTtSg&hl=es&sa=X&ved=2ahUKEwjhrtpmluToAhXFyaQKHecnC64Q6AEwBXoECAgQNO#v=onepage&q=jos%C3%A9%20muri](https://www.emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/4841)  
[lo%20de%20carvalho%20el%20federalismo%20brasile%C3%B1o&f=false](https://www.emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/4841).

Acesso em: 26 jul. 2021.

CARVALHO, L. **Valsa brasileira**: do boom ao caos econômico. São Paulo: Editora Todavia, 2018.

CARVALHO, L. **Curto-circuito**: O vírus e a volta do Estado. 1. ed. São Paulo: Editora Todavia, 2020. 144 p.

CARVALHO, R. E. I.; AZEVEDO, G. C. Federalismo brasileiro e implantação da sociologia no ensino médio: o caso do estado do Rio de Janeiro de 2009 a 2018. **Em aberto**, v. 34, n. 111, p. 43-54, maio/ago. 2021. Disponível em:

<http://www.emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/4841>.

Acesso em: 27 set. 2021.

CASSINI, S. A.; NASCIMENTO, A. A indução federal nas políticas educacionais: a questão da colaboração e da coordenação federativa. *In*: ARAÚJO, G. C.; RODRIGUES, R. F. (orgs.). **Federalismo e políticas educacionais**: entre velhos dilemas e novos desafios. Campos dos Goytacazes, RJ: Brasil Multicultural, 2018. p. 38-51.

CASTELLVÍ-MATA, J.; GONZALEZ-MONFORT, N. Educação para uma cidadania crítica na Espanha: mudanças e continuidades. **Rev. Espaço do Currículo** (online), João Pessoa, v. 13, n. 2, p. 166-175, maio/ago. 2020.

Disponível em:

<https://periodicos.ufpb.br/index.php/rec/article/view/51512/30962>. Acesso em: 20 jun. 2021.

CASTRO, C.; D'ARAÚJO, M. C. (org.). **Ernesto Geisel**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997.

CASTRO, J. A. Financiamento da Educação Pública no Brasil: Evolução dos Gastos. *In*: PORTELA, R. O.; SANTANA, W. (orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. p. 169-190.

CASTRO, J. **Geografia da fome**. 12. ed. Rio de Janeiro. Editora Civilização Brasileira, 2012.

CATALUNYA. Decret n. 142, de 15 de juliol de 2008. Pel qual s'estableix l'ordenació dels ensenyaments del batxillerat. **Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya**, Catalunya, 29 jul. 2008. Disponível em:

<https://sid.usal.es/docs/F3/LYN14706/14706.pdf>. Acesso em: 9 out. 2021.

CECILIANO, A. Presidente da ALERJ fala em expandir área industrial no estado do Rio. **O Dia**, 20 nov. 2021. Disponível em: <https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2021/11/6279947-presidente-da-alerj-fala-em-expandir-area-industrial-no-estado-do-rio.html>. Acesso em: 19 dez. 2021.

CIGALES, M. Diálogos com Marcelo Cigales. Entrevista concedida a Cristiano das Neves Bodart. In: BODART, C. N. (org.). **Diálogos sobre o ensino de sociologia**. 1. ed. Maceió, AL: Editora Café com Sociologia, 2021. v. 2, p. 71-82.

CIGALES, M. P.; GREINERT, D. O debate sobre o currículo de ciências sociais: da Lei 11.684/2008 à BNCC/2018. **Revista Espaço do Currículo**, [S. l.], v. 13, n. 2, p. 235-250, 2020. DOI: 10.22478/ufpb.1983-1579.2020v13n2.51075. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/rec/article/view/51075>. Acesso em: 21 out. 2021.

COLÉGIO PEDRO II (CPII). Departamento de Sociologia. **Moção de Repúdio**. Rio de Janeiro, 6 out. 2016a. Disponível em: <http://www.cp2.g12.br/images/comunicacao/2016/OUTUBRO/Mocao-repudio-MP-EM-Depto-Sociologia.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2021.

COLÉGIO PEDRO II (CPII). Departamento de Filosofia. **Moção de Repúdio**. Rio de Janeiro, out. 2016b. Disponível em: <http://www.cp2.g12.br/images/comunicacao/2016/OUTUBRO/Mocao-repudio-MO-reforma-EM-Departamento-%20Filosofia%20.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2021.

COMISSÃO EUROPEIA (Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura). **A Carreira Docente na Europa: Acesso, Progressão e Apoios — Relatório Eurydice**. Luxemburgo: Serviço de Publicações da União Europeia, 2018. Disponível em: [https://www.dgeec.mec.pt/np4/np4/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsId=192&fileName=carreira\\_docente\\_eu\\_full.pdf](https://www.dgeec.mec.pt/np4/np4/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=192&fileName=carreira_docente_eu_full.pdf). Acesso em: 12 maio 2021.

COMISSÃO EUROPEIA. **Fundo Social Europeu**. [201-?]. Disponível em: <https://ec.europa.eu/esf/home.jsp?langId=pt>. Acesso em: 20 jun. 2021.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE). **Documento Final**, 2010. Disponível em: [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/CONAE2010\\_doc\\_final.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/CONAE2010_doc_final.pdf). Acesso em: 17 out. 2021.

CONSELHO FEDERAL DE ECONOMIA (COFECON). **A crise financeira dos estados e municípios**. Brasília, 3 dez. 2016. Disponível em: <http://www.corecon-rj.org.br/anexos/EB1D33AA3526E0B1AC507C5CD70B4CA0.pdf>. Acesso em: 4 set. 2017.

CONTE, N. C. A política de fundos (Fundef/Fundeb) e suas disparidades no financiamento da educação básica no estado do Rio Grande do Sul. **Fineduca**, v. 8, n. 4, p. 1-18, 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/78205>. Acesso em: 18 nov. 2021.

CONTERATO, S. A saga da sociologia. **Revista Perspectiva Sociológica**, ano 1, n. 2, abr. 2009. Disponível em: <http://www.labes.fe.ufrj.br/download/?ch=4ab0a54b5c86b8a418e2953849d3c7b9>. Acesso em: 31 maio 2021.

CRAVO, G.; MEDINA, F. Reflexões sobre mercado de trabalho para cientistas sociais e pressões por mudanças curriculares. **Cadernos da Associação Brasileira de Ensino de Ciências Sociais**, v. 1, n. 1, p. 92-108, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://cabecs.com.br/index.php/cabecs/article/view/17>. Acesso em: 15 dez. 2021.

CRAVO, G.; REIS, J. A defesa pública da sociologia por cientistas sociais e da filosofia por filósofos durante a tramitação da Medida Provisória 746/2016. **Cadernos da Associação Brasileira de Ensino de Ciências Sociais**, v. 1, n. 2, p. 27-46, jul./dez. 2017. Disponível em: <https://cabecs.com.br/index.php/cabecs/article/view/72>. Acesso em: 21 out. 2021.

CRUZ, T.; SILVA, T. Minimum Spending in Education and the Flypaper Effect. **Economics of Education Review**, v. 77, ago. 2020. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0272775719304042?via%3Dihub>. Acesso em: 27 fev. 2022.

CURY, C. R. J. A questão federativa e a educação escolar *In*: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. p. 149-168.

D'ALÉCIO, G. C. **Análise dos desenhos curriculares de cursos superiores de formação de professores em ciências sociais**. 118 f. Dissertação (mestrado em educação) — FE, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://ppge.educacao.ufrj.br/disserta%C3%A7%C3%B5es2016/dGabrielleCotrim.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2021.

DANNER, L. F.; CEI, V. O Brasil não pode renunciar a filosofar, mas precisa refundar seu discurso-práxis desde sua condição e a partir de seus sujeitos epistemológico-políticos. **Coluna ANPOF**, 20 out. 2016. Disponível em: <http://anpof.org/portal/index.php/en/comunidade/coluna-anpof/1201-o-brasil-nao-pode-renunciar-a-filosofar-mas-precisa-refundar-seu-discurso-praxis-desde-sua-condicao-e-a-partir-de-seus-sujeitos-epistemologico-politicos>. Acesso em: 13 dez. 2021.

DAVIES, N.; ALCÂNTARA, A.B. Descompasso na educação básica no estado do Rio de Janeiro: receitas dos governos crescem, porém matrículas públicas caem. **Revista Educação e Cultura Contemporânea**, v. 16, n. 45, 2019. Disponível em: <http://periodicos.estacio.br/index.php/reeduc/article/view/6609>. Acesso em: 27 fev. 2022.

DEFOURNY, V. Prefácio. *In*: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. p. 7-9.

DELGADO, P.; SOUTO, P. M. As competências educativas locais na Península Ibérica: legislação educativa e normativa municipal de Espanha e Portugal. **Revista Iberoamericana de Educación / Revista Ibero-americana de Educação**, n. 54/3, 25 nov. 2010. Disponível em:

<https://rioeoi.org/historico/deloslectores/3506Delgado.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2021.

DÍAZ-SERRANO, J.; LEYTON, G. Análisis comparativo del currículo de Ciencias Sociales en la educación obligatoria chilena y española. **Revista de Pedagogía**, v. 38, n. 103, p. 107-134, 2017. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/659/65954978006.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2022.

DIEESE. Salários iniciais da carreira do magistério da rede estadual do Rio de Janeiro e piso nacional do magistério. **SEPE-RJ**, fev. 2021a. Disponível em: <https://www.seperj.org.br/wp-content/uploads/2021/05/SALARIOS-DO-MAGISTERIO-DA-REDE-ESTADUAL-E-PISO-NACIONAL-DO-MAGISTERIO-2021.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2021.

DIEESE. Evolução Salarial. Categoria: Profissionais da Educação da rede estadual do Rio de Janeiro SEPE-RJ. **SEPE-RJ**, maio 2021b. Disponível em: <https://www.seperj.org.br/wp-content/uploads/2021/05/2021-05-24-Perdas-jul-14-a-mar-21.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2021.

ELAZAR, D. **American federalism: a view from the States**. 3th ed. New York: Harper & Row, 1984.

ELAZAR, D. **Federal systems of the world**. New York: Stockton Press, 1994.

ELAZAR, D. Tendências de desarrollo institucional em España y el mundo. *In*: AGRANOFF, R.; BAÑON R. **El Estado de Las Autonomias: Hacia um Nuevo Federalismo?** Bilbao: Instituto Vasco de Administração Pública, 1998. p. 21-30.

ENCONTRO ESTADUAL DE ENSINO DE SOCIOLOGIA (ENSOC). Plenária Final da 5ª edição, 2016. **Moção de Repúdio à Medida Provisória número 746**. Disponível em: <https://cafecomsociologia.com/mocao-de-repudio-medida-provisoria-numero-746-5o-encontro-estadual-de-ensino-de-sociologia/>. Acesso em: 13 dez. 2021.

ENCINAS, R.; DUENHAS, R. A. O Fundeb e a desigualdade educacional nos municípios do estado do paraná. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 41, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/VCTPCGyrND7HZmDqV99YZhS/?lang=pt>. Acesso em: 18 nov. 2021.

ERAS, L. W. Livros Coletâneas. *In*: BRUNETTA, A. A.; BODART, C. N.; CIGALES, M. P. (orgs.). **Dicionário do ensino de sociologia**. 1. ed. Maceió-Alagoas: Editora Café com Sociologia, 2020. v. 1, p. 205-210.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). **Curso Introdução ao Federalismo e ao Federalismo Fiscal no Brasil**. Módulo 2, Parte 1: Experiência Internacional. Brasília, 2017. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3186/2/M%C3%B3dulo%20%20%28parte%20%29%20->

[%20Experi%C3%Aancia%20internacional%20%281%29.pdf](#). Acesso em: 18 nov. 2021.

FAORO, R. **Os donos do poder**: Formação do Patronato Político Brasileiro. 4. ed. Rio de Janeiro: Biblioteca Azul, 2012.

FERNANDES, M. D. E.; SANTOS, M. F. M. A Meta 20 do PNE 2014-2024: compromissos e desafios para o contexto do financiamento educacional. Porto Alegre: **Fineduca**. v. 7, n. 3, 2017. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/68621>. Acesso em: 18 nov. 2021.

FERNANDES, F. O “presidencialismo imperial”. **Jornal de Brasília**, 31 out. 1988. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/118975/20\\_31OUT88%20-%200013.pdf?sequence=3](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/118975/20_31OUT88%20-%200013.pdf?sequence=3). Acesso em: 20 nov. 2020.

FERNANDES, R.; GREMAUD, A. P. Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas. In: ARAÚJO, A. *et al.* **Educação básica no Brasil**: construindo o país do futuro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Amaury-Gremaud/publication/237657219\\_Qualidade\\_da\\_Educacao\\_Avaliacao\\_indicadores\\_e\\_metas/links/543fdd9f0cf21227a11b9657/Qualidade-da-Educacao-Avaliacao-indicadores-e-metas.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Amaury-Gremaud/publication/237657219_Qualidade_da_Educacao_Avaliacao_indicadores_e_metas/links/543fdd9f0cf21227a11b9657/Qualidade-da-Educacao-Avaliacao-indicadores-e-metas.pdf). Acesso em: 18 nov. 2021.

FERREIRA, M. M. A fusão do Rio de Janeiro, a ditadura militar e a transição política. In: ABREU, Alzira. **A democratização no Brasil**: atores e contextos. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9939>. Acesso em: 18 nov. 2021.

FERREIRA, M. M.; DANTAS, C. G. Os apaziguados anseios da Terra Carioca: lutas autonomistas no processo de redemocratização pós-1945. In: FERREIRA, M. M. (coord). **Rio de Janeiro**: uma cidade na história. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015.

FERREIRA, R. R.; NASCIMENTO, R. P. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: contextos e rupturas. **Research, Society and Development**, v. 7, n. 2, p. 1-17, 2018. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/233/186>. Acesso em: 24 jul. 2021.

FERREIRA, V. R.; OLIVEIRA, A. O Ensino de sociologia como um campo (ou subcampo) científico. **Acta Scientiarum. Human and Social Sciences**, v. 37, n. 1, p. 31-39, 2015. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/ActaSciHumanSocSci/article/view/25623>. Acesso em: 8 out. 2021.

FIDELIS, G. Cooperação intergovernamental no contexto pós-Constituição de 1988: a parceria entre o governo federal e o governo do Estado do Rio de Janeiro (2007-2010). In: ISMAEL, R. (org.). **Núcleo de Estudos sobre Federalismo**,

**Política e Desenvolvimento (NUFEPD):** agenda de pesquisa e interdisciplinaridade. Rio de Janeiro: Gramma Livraria e Editora, 2020.

FÓRUM DE PROFESSORES DE SOCIOLOGIA E DE FILOSOFIA DO RIO DE JANEIRO. **Facebook**, 6 set. 2018. Disponível em: <https://www.facebook.com/F%C3%B3rum-de-Professores-de-Filosofia-e-Sociologia-do-Estado-do-Rio-de-Janeiro-267836970504953/>. Acesso em: 20 dez. 2021.

FRAGA, A. B. Uma análise crítica sobre a reconstrução da trajetória histórica da sociologia na educação básica: investigando o chamado período de exclusão. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 56, n. 1, jan./abr. 2020. Disponível em: [http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias\\_sociais/article/view/csu.2020.56.1.04](http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/csu.2020.56.1.04). Acesso em: 26 nov. 2021.

FRAGA, A. B. Diálogos com Alexandre Barbosa Fraga. Entrevista concedida a Cristiano das Neves Bodart. *In*: BODART, C. N. (org.). **Diálogos sobre o ensino de sociologia**. 1. ed. Maceió, AL: Editora Café com Sociologia, 2021. v. 2, p. 11-26.

FREITAS, A.; FERREIRA, L. Rio de Janeiro: uma recuperação azul. *In*: CARNEIRO, W. *et al.* A crise sem fim do Rio de Janeiro. **Jornal dos Economistas**, n. 379, mar. 2021. Disponível em: <http://www.corecon-rj.org.br/anexos/AEE80017CEE18FBD75FD73549690D254.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2021.

FREITAS, L. C. BNCC americana: uma década perdida. **Avaliação Educacional — Blog do Freitas**, 18 jul. 2021. Disponível em: <https://avaliacaoeducacional.com/2021/07/18/bncc-americana-uma-decada-perdida/>. Acesso em: 24 jul. 2021.

FRIGOTTO, G. Reforma de ensino médio do (des) governo de turno: Decreta-se uma escola para os ricos e outra para os pobres. **Movimento-Revista de Educação**, n. 5, 5 jan. 2017. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/revistamovimento/article/view/32621>. Acesso em: 13 dez. 2021.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2009.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2007.

G1. Suprema Corte dos EUA rejeita pedido que tentava invalidar o programa ObamaCare. **G1**, Rio de Janeiro, 17 jun. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/06/17/suprema-corte-dos-eua-rejeita-o-pedido-de-republicanos-que-tentavam-invalidar-o-programa-obamacare.ghtml>. Acesso em: 24 jul. 2021.

G1. Witzel é o 6º governador do RJ na mira da Justiça em menos de 4 anos; 5 chegaram a ser presos. **G1**, Rio de Janeiro, 28 ago. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj-rio-de-janeiro/noticia/2020/08/28/witzel-e-o-6governador-do-rj-na-mira-da-justica-em-menos-de-4-anos.ghtml>. Acesso em: 27 fev. 2022.

GABRIEL, C. T. Reforma do ensino médio: desafios ou ameaças para a construção de uma escola pública democrática? *In*: FERREIRA, M. M.; PAIM, J. H. (orgs.). **Os desafios do ensino médio**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2018. p. 171-186.

GADELHA, C. A. G. O complexo industrial da saúde e a necessidade de um enfoque dinâmico na economia da saúde. **Ciênc. saúde coletiva [online]**, v. 8, n. 2, p. 521-535, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232003000200015>. Acesso em: 4 jul. 2021.

GARCIA, L. T. S.; SANTOS, J. O. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: um breve percurso histórico. **Research, Society and Development**, v. 7, n. 5, p. 1-14, e175172, 2018. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6231250>. Acesso em: 22 jul. 2021.

GESTEIRA, B. M. **A cidadania como objetivo do ensino de sociologia no ensino médio**: o sentido atribuído pelas instituições políticas. 2016. 94 f. Dissertação (mestrado em educação) — Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal Fluminense, 2016. Disponível em: <http://www.labes.fe.ufrj.br/download/?ch=512c8ef1d46107301acf9754098fb638>. Acesso em: 26 nov. 2021.

GHANEM, E. Participação e regime de colaboração entre unidades federadas na educação brasileira *In*: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. p. 191-213.

GOBIERNO DE ESPAÑA. **Constitución Española**, de 29 de diciembre de 1978. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1978/BOE-A-1978-31229-consolidado.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2022.

GOBIERNO DE ESPAÑA. Ministério de Educación, Cultura y Deporte. **Ley Orgánica 1/1990**, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo. «BOE» núm. 238, de 4 de octubre de 1990, p. 28927-28942 (16 p.) Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1990-24172>. Acesso em: 20 jun. 2021.

GOBIERNO DE ESPAÑA. **Real Decreto 1006/1991, de 14 de junio**, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la educación primaria. Disponível em: <https://www.boe.es/boe/dias/1991/06/26/pdfs/C00003-00033.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2021.

GOBIERNO DE ESPAÑA. **Real Decreto 1345/1991, de 6 de septiembre**, por el que se establece el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria. Disponível

em: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1991-23242>. Acesso em: 20 jun. 2021.

GOBIERNO DE ESPAÑA. **Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo**, de Educación (LOE). Realiza grandes mudanças na educação nacional. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-7899>. Acesso em: 8 out. 2021.

GOBIERNO DE ESPAÑA. **Ley Orgánica 22/2009, de 18 de diciembre**, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-20375>. Acesso em: 8 out. 2021.

GOBIERNO DE ESPAÑA. **Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre**, para la mejora de la calidad educativa. Realiza grandes mudanças na educação nacional. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2013/BOE-A-2013-12886-consolidado.pdf>. Acesso em: 8 out. 2021.

GOBIERNO DE ESPAÑA. **Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre**, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Disponível em: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-17264](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-17264). Acesso em: 9 out. 2021.

GOBIERNO DE ESPAÑA. **Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre**, por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato. «BOE» núm. 3, de 3 de enero de 2015. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-37-consolidado.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2021.

GOBIERNO DE ESPAÑA. **Real Decreto 48/2015, de 14 de mayo**, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria. Disponível em: [http://www.madrid.org/wleg\\_pub/secure/normativas/contenidoNormativa.jsf?opcion=VerHtml&nmnorma=8934#no-back-button](http://www.madrid.org/wleg_pub/secure/normativas/contenidoNormativa.jsf?opcion=VerHtml&nmnorma=8934#no-back-button). Acesso em: 20 jun. 2021.

GOBIERNO DE ESPAÑA. **Real Decreto 52/2015, de 21 de mayo**, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo del Bachillerato. Disponível em: [http://www.madrid.org/wleg\\_pub/secure/normativas/contenidoNormativa.jsf?opcion=VerHtml&nmnorma=8937#no-back-button](http://www.madrid.org/wleg_pub/secure/normativas/contenidoNormativa.jsf?opcion=VerHtml&nmnorma=8937#no-back-button). Acesso em: 9 out. 2021.

GOBIERNO DE ESPAÑA. Ministerio de Trabajo y Economía Social. Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE), 2014-2020. **Programa Operativo de Empleo, Formación y Educación (POEFE)**. Disponível em: <https://www.mites.gob.es/uafse/es/properativos/poefe/index.htm>. Acesso em: 20 jun. 2021.

GOMES, M.I. A Sociologia na educação secundária em Portugal: uma entrevista com Maria Isabel Gomes. Entrevista concedida a Gustavo Cravo e Amurabi Oliveira. **Cadernos da Associação Brasileira de Ensino de Ciências Sociais**, v. 5, n. 2, p. 190-213, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://cabecs.com.br/index.php/cabecs/article/view/342>. Acesso em: 21 out. 2021.

GOUVEIA, F. P. S. A expansão dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia no território brasileiro: entre o local e o nacional. **Espaço e Economia — Revista Brasileira de Geografia Econômica**, ano V, n. 9, 2016. Disponível em: <https://journals.openedition.org/espacoeconomia/2434>. Acesso em: 18 dez. 2021.

GUADALUPE, S. Diálogos com Sueli Guadalupe. Entrevista concedida a Cristiano das Neves Bodart. In: BODART, C. N. (org.). **Diálogos sobre o ensino de sociologia**. 1. ed. Maceió, AL: Editora Café com Sociologia, 2021. v. 2, p. 95-104.

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. **O Federalista**. Portugal: Editora Calouste Gulbenkian, 2011.

HANDFAS, A. Diálogos com Anita Handfas. Entrevista concedida a Cristiano das Neves Bodart. In: BODART, C. N. **Diálogos sobre o ensino de sociologia**. 1. ed. Maceió: Editora Café com Sociologia, 2019. p. 69-82.

HANDFAS, A.; FRANÇA, T.; SOUZA, A. A trajetória de institucionalização da sociologia na educação básica do Rio de Janeiro. In: FIGUEIREDO, A.; OLIVEIRA, L.; PINTO, N. (org.). **Sociologia na sala de aula: reflexões e experiências docentes no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Imperial Novo Milênio, 2012. p. 109-125.

HANDFAS, A.; MAÇAIRA, J. P. O estado da arte da produção científica sobre o ensino de sociologia na educação básica. **BIB — Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, v. 1, p. 45-61, 2014. Disponível em: <https://anpocs.com/index.php/bib-pt/bib-74/8799-o-estado-da-arte-da-producao-cientifica-sobre-o-ensino-de-sociologia-na-educacao-basica/file>. Acesso em: 1 nov. 2021.

HERNÁNDEZ, J. C. A vueltas con educación para la ciudadanía. Política y pedagogía. **Ediciones Universidad de Salamanca**. Aula de Innovación Educativa, Salamanca, v. 15, p. 175-200, maio 2009. Disponível em: <https://redined.educacion.gob.es/xmlui/bitstream/handle/11162/208490/HERN%c3%81NDEZ.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 dez. 2021.

HIRSCHMAN, A. **Estratégia de desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. Disponível em: <https://ria.ufrn.br/jspui/handle/123456789/804>. Acesso em: 18 nov. 2021.

HOCHMAN, G. Saúde Pública e Federalismo: desafios da Reforma Sanitária na

Primeira República. *In*: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (orgs.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 303-328.

HOLLANDA, C. B. DIREITOS HUMANOS E DEMOCRACIA A experiência das comissões da verdade no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** (online), v. 33, p. 1-18, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/8PRcJPCwcY9VRRXbxMSkTzy/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 nov. 2021.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Anuário estatístico do Brasil**. Rio de Janeiro, 2010a. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb\\_2010.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb_2010.pdf). Acesso em: 18 nov. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de Indicadores Sociais**. Rio de Janeiro, 2010b. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv45700.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Inovação Tecnológica (PINTEC)**. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/ciencia-tecnologia-e-inovacao/9141-pesquisa-de-inovacao.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 4 jul. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Perfil dos Municípios Brasileiros**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95942.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades e Estados — Panorama Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/rio-de-janeiro/panorama>. Acesso em: 4 jul. 2021

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Produto Interno Bruto (PIB)**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 16 out. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Agência IBGE Notícias**. Rio de Janeiro, 2019a. Um em cada três brasileiros mora em 48 municípios com mais de 500 mil habitantes. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25280-um-em-cada-tres-brasileiros-mora-em-48-municipios-com-mais-de-500-mil-habitantes>. Acesso em: 27 jul. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílio Contínua (PNAD Contínua)**. Rio

de Janeiro, 2019b. Disponível em:

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html>. Acesso em: 26 jul. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE).

**Sistemas de Contas Regionais: Brasil 2018**. Rio de Janeiro, 2020a. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101765\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101765_informativo.pdf). Acesso em: 18 nov. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE).

**Anuário estatístico do Brasil**. Rio de Janeiro, 2020b. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb\\_2020.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb_2020.pdf). Acesso em: 18 nov. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS

ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Resumo Técnico: Resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**. Brasília, 2017. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/portal\\_ideb/planilhas\\_para\\_download/2017/ResumoTecnico\\_Ideb\\_2005-2017.pdf](https://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/planilhas_para_download/2017/ResumoTecnico_Ideb_2005-2017.pdf). Acesso em: 4 jul. 2021

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS

ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Diretoria de Estatísticas Educacionais (DEED). **Panorama da Educação**, 2019. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/acoes\\_internacionais/eag/documentos/2019/Panorama\\_da\\_Educacao\\_2019.pdf](https://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/eag/documentos/2019/Panorama_da_Educacao_2019.pdf). Acesso em: 20 dez. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS

ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Diretoria de Estatísticas Educacionais (DEED). **Censo da Educação Básica 2020. Resumo Técnico — Brasil**. Brasília, 2020a. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas\\_e\\_indicadores/resumo\\_tecnico\\_censo\\_escolar\\_2020.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_escolar_2020.pdf). Acesso em: 21 out. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS

ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Resumo Técnico do Estado do Rio de Janeiro**. Brasília, 2020b. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas\\_e\\_indicadores/resumo\\_tecnico\\_do\\_estado\\_do\\_rio\\_de\\_janeiro\\_censo\\_da\\_educacao\\_basica\\_2020.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_do_estado_do_rio_de_janeiro_censo_da_educacao_basica_2020.pdf). Acesso em: 21 out. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS

ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). IDEB — Resultados e metas**. Brasília, 2021. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/>. Acesso em: 18 nov. 2021.

INSTITUTO VALENCIANO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS (IVIE).

**Servicios públicos, diferencias territoriales e igualdad de oportunidades**. Valencia, 2015. Disponível em: [http://www.fbbva.es/TLFU/dat/INFORME\\_SERVICIOS\\_PUBLICOS\\_FUNDAMENTALES%20\\_FBBVA-IVIE.pdf](http://www.fbbva.es/TLFU/dat/INFORME_SERVICIOS_PUBLICOS_FUNDAMENTALES%20_FBBVA-IVIE.pdf). Acesso em: 20 dez. 2021

ISMAEL, R. **Nordeste: a força da diferença** — Os impasses e desafios na cooperação regional. Recife: Editora Massangana, 2005. 350 p.

ISMAEL, R. A evolução do federalismo cooperativo e a persistência das desigualdades regionais no Brasil. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 5, n. 7, 2009. Disponível em: <http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/278>. Acesso em: 21 fev. 2022.

ISMAEL, R. Governos estaduais no ambiente federativo inaugurado pela constituição federal de 1988: aspectos políticos e institucionais de uma atuação constrangida. **1907** — Texto para Discussão. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

Disponível em:

[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2569/1/TD\\_1907.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2569/1/TD_1907.pdf). Acesso em: 24 jul. 2021.

JESUS, J. M.; RIVAS, E. S. Formação de professores: Bahia (BRASIL) e Andalucia (Espanha). *In: X SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA REDE ESTRADO*, 10, 2014, Salvador. **Anais [...]**. Salvador: Universidade do Estado da Bahia, 2014. p. 1-16. Disponível em:

<http://www.enriquesanchezrivas.es/img/formaeb.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2021.

KAZEPOV, Y. **Rescaling social policies**: toward multilevel governance in Europe. London: Ashgate Publishing, 2010. Disponível em:

[https://www.academia.edu/1604984/Kazepov\\_2010\\_Rescaling\\_Social\\_Policies\\_towards\\_Multilevel\\_Governance\\_in\\_Europe?auto=download](https://www.academia.edu/1604984/Kazepov_2010_Rescaling_Social_Policies_towards_Multilevel_Governance_in_Europe?auto=download). Acesso em: 13 dez. 2021.

KUYUMIJAN, A. L.; ARAUJO, G. C. Programa Bolsa Família, federalismo e poder local: o índice de gestão descentralizada municipal e o fator condicionalidade educação no município de Vitória (ES). *In: ARAÚJO, G. C.; RODRIGUES, R. F. (orgs.). Federalismo e políticas educacionais: entre velhos dilemas e novos desafios*. Campos dos Goytacazes, RJ: Brasil Multicultural, 2018. p. 140-181.

KEYNES, J. M. **Consequências econômicas da paz**. Brasília: Editora da UNB, 2002.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LENZA, P. **Direito constitucional esquematizado**. 14. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

LESSA, C. **O Rio de todos os Brasis**: uma reflexão em busca de autoestima. Rio de Janeiro: Record, 2001.

LISBOA, M.; PESSÔA, S. **O valor das ideias**: Debate em tempos turbulentos. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

LUCCHESI, R. Os desafios do ensino médio: os impactos da reforma na educação profissional no Brasil. *In*: FERREIRA, M. M.; PAIM, J. H. (orgs.). **Os desafios do ensino médio**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2018. p. 131-152.

LUCE, M. B.; SARI, M. T. O regime de colaboração na educação do Rio Grande do Sul. *In*: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. p. 243-270.

LYNCH, C. E. C. Questão de urgência nacional — O Rio como (2º) distrito federal. **Revista Insight Inteligência**, ano XIX, n. 76, jan./mar. 2017. Disponível em: <https://inteligencia.insightnet.com.br/pdfs/76.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2021.

MAÇAIRA, J. P. **O ensino de sociologia e Ciências Sociais no Brasil e na França**: recontextualização pedagógica nos livros didáticos. Tese (doutorado em sociologia) — Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <http://www.labes.fe.ufrj.br/download/?ch=5251757c785f345503a42eefd4cfe388>. Acesso em: 20 jun. 2021.

MAÇAIRA, J. P.; FRAGA, A. B. Propostas curriculares para o ensino de sociologia no Rio de Janeiro: balanço da produção acadêmica. **Cadernos da Associação Brasileira de Ensino de Ciências Sociais**, v. 4, p. 33-57, 2020. Disponível em: <http://cabecs.com.br/index.php/cabecs/article/view/299/0>. Acesso em: 25 nov. 2021.

MARA, P. Vencimento-base dos professores estaduais do RJ será quase salário mínimo. **Revista Fórum**, 6 jan. 2021. Disponível em: <https://revistaforum.com.br/debates/vencimento-base-dos-professores-estaduais-do-rj-sera-quase-salario-minimo-por-pedro-mara>. Acesso em: 28 mar. 2021.

MARQUES, E. As políticas públicas na ciência política. *In*: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 91-126.

MARTINS, M. M. M. *et al.* Comparação das grades curriculares do curso de graduação em psicopedagogia: Argentina, Brasil e Espanha. Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología, 1.; Jornadas de Investigación, 14.; Encuentro de Investigación en Psicología del MERCOSUR, 5., 2009, Buenos Aires. **Anais [...]**. Buenos Aires: UBA, p. 331-333. Disponível em: <https://www.aacademica.org/000-020/375.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2022.

MATHIAS, S. K. Apontamentos à análise da reforma militar na transição espanhola. **História**, São Paulo, v. 28, n. 2, p. 733-774, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-90742009000200026>. Acesso em: 16 jun. 2021.

MATTOS, S. S. A implantação da sociologia pela via Legislativa. *In*: MIRHAN, L. (org.). **Sociologia no ensino médio**: Desafios e perspectivas. São Paulo: Anita Garibaldi, 2015.

- MAZZINI, L. Caixa vazia. **O Dia**, 26 fev. 2021. Coluna Esplanada. Disponível em: <https://odia.ig.com.br/colunas/coluna-esplanada/2021/02/6093017-caixa-vazio.html>. Acesso em: 27 jul. 2021.
- MEKSENAS, P. O ensino da sociologia na escola secundária. **Revista Leitura e Imagens**, Florianópolis, v. 1, n.1, p. 67-82, 1995.
- MENDES, M. **O cerrado de casaca**. Brasília: Thesaurus, 1995.
- MERCÊS, G.; FREIRE, N. Crise fiscal dos estados e o caso do Rio de Janeiro. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, n. 31, p. 64-80, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/viewFile/32070/23046>. Acesso em: 4 jul. 2021.
- MEUCCI, S. Entrevista com Simone Meucci. Entrevista concedida a Cristiano das Neves Bodart. **Revista Café com Sociologia**, v. 2, n. 1, jan./abr. 2013. Disponível em: <https://revistacafecomsociologia.com/revista/index.php/revista/article/view/52>. Acesso em: 26 nov. 2021.
- MEUCCI, S. **A institucionalização da sociologia no Brasil: os primeiros manuais e cursos**. Dissertação (mestrado em sociologia) — Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/praxis/254>. Acesso em: 23 nov. 2021.
- MILLS, C. W. **A imaginação sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (MPRJ). Laboratório de Análise de Orçamentos e de Políticas Públicas. **A (in)execução das políticas públicas infanto-juvenis no estado do Rio de Janeiro (2015 a 2018)**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: [http://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/Relatorio\\_Final\\_DHM\\_e\\_LOP\\_P.pdf](http://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/Relatorio_Final_DHM_e_LOP_P.pdf). Acesso em: 28 mar. 2021.
- MOCELIN, D. G. Diálogos com Daniel Gustavo Mocelin. Entrevista concedida a Cristiano das Neves Bodart. In: BODART, C. N. (org.). **Diálogos sobre o ensino de sociologia**. 1. ed. Maceió, AL: Editora Café com Sociologia, 2021. v. 2, p. 27-40.
- MONTEIRO, J. M. C. A riqueza mineral é o passaporte para o futuro? A experiência dos municípios beneficiados com royalties do petróleo. In: PINHEIRO, A. C.; VELOSO, F. (orgs.). **Rio: um estado em transição**. Rio de Janeiro: Editora FGV; FGV IBRE, 2012. p. 313-336.
- MORAES, A. Ensino de sociologia: periodização e campanha pela obrigatoriedade. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 31, n. 85, p. 359-382, set./dez. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/Zm8BkHqMcz7P7PGxWk95RhC/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 26 nov. 2021.

MORAES, L. F. N. **Da sociologia cidadã à cidadania sociológica: tensões e disputas na construção dos significados de cidadania e do ensino de sociologia.** 2009. 240 f. Dissertação (mestrado em sociologia) — Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/23807>. Acesso em: 26 nov. 2021.

MORDUCHOWIEZ, A.; ARANGO, A. Desenho constitucional e articulação do federalismo educativo: experiências internacionais. *In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (orgs.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade.* Brasília: UNESCO, 2010. p. 109-148.

MOTTA, M. S. **Rio de Janeiro: de cidade-capital a Estado da Guanabara.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

NAGEL, K. J. Federalismo, autonomia e centralização no Estado espanhol: uma entrevista com Klaus-Jürgen Nagel. Entrevista concedida a Gustavo Cravo de Azevedo e a Ricardo Ismael. **No prelo.**

NASCIMENTO, R. P.; ALVES, S. L. S.; FERRARI, L. Federalismo: interfaces na (des)integração do regime de colaboração e do Sistema Nacional de Educação. *In: ARAÚJO, G. C.; RODRIGUES, R. F. (orgs.). Federalismo e políticas educacionais: entre velhos dilemas e novos desafios.* Campos dos Goytacazes, RJ: Brasil Multicultural, 2018. p. 82-100.

NAVARRO, C. *et al.* **Patterns of Local Autonomy in Europe.** IIAS Series: Governance and Public Management International Institute of Administrative Sciences (IIAS) — Improving Administrative Sciences Worldwide. Londres: Palgrave MacMillan, 2019.

NEBOT, C. P. La descentralización educativa: ¿Solución al problema de la desigualdad? *In: ARAÚJO, G. C.; RODRIGUES, R. F. (orgs.). Federalismo e políticas educacionais: entre velhos dilemas e novos desafios.* Campos dos Goytacazes, RJ: Brasil Multicultural, 2018. p. 248-267.

NEIRA, T. R. La enseñanza de la sociología en el bachillerato. **Revista de bachillerato**, n. 12, p. 48-53, 1979. Disponível em: <http://redined.mecd.gob.es/xmlui/bitstream/handle/11162/73085/00820073007952.pdf?sequence=1>. Acesso em: 19 set. 2021.

NEUHOLD, R. A produção científica sobre o ensino de sociologia: grupos e linhas de pesquisa no Brasil (2000-2013). *In: OLIVEIRA, E.; OLIVEIRA, A. Ciências Sociais e educação: um reencontro marcado.* Maceió: Edufal, 2015. p. 103-124.

NORONHA, I. Brasília : panorama jurídico-histórico : em torno da legislação fundadora de Brasília. **Revista de Informação Legislativa**, v. 47, n. 188, p. 153-166, out./dez. 2010. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/198718>. Acesso em: 22 nov. 2021.

O QUE É O CAQ? **Campanha Nacional pelo Direito à Educação**. São Paulo, [2012]. Disponível em: <https://campanha.org.br/caqi-caq/o-que-e-o-caq>. Acesso em: 17 out. 2021.

OBSERVATÓRIO DO PNE (OPNE). Meta 02 — Ensino Fundamental. **OPNE**, 2020a. Disponível em: <https://www.observatoriodopne.org.br/meta/ensino-fundamental>. Acesso em: 31 mar. 2021.

OBSERVATÓRIO DO PNE (OPNE). Meta 03 — Ensino Médio. **OPNE**, 2020b. Disponível em: <https://www.observatoriodopne.org.br/meta/ensino-medio>. Acesso em: 31 mar. 2021.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). Indicators. **Education of a Glance 2020**. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/acoes\\_internacionais/eag/documentos/2020/EAG\\_20\\_20\\_V2.pdf](https://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/eag/documentos/2020/EAG_20_20_V2.pdf). Acesso em: 26 nov. 2021.

OLIVEIRA, A.; MELO, H. P. O papel do setor petrolífero no desenvolvimento fluminense. In: OSÓRIO, M.; MELO, L. M.; VERSANI, M. H.; WERNECK, M. L. (orgs.). **Uma agenda para o Rio de Janeiro: Estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento socioeconômico**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015. p. 45-66.

OLIVEIRA, A. Cenários, tendências e desafios na formação de professores de Ciências Sociais no Brasil. **Revista Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 14, n. 31, p. 39-62, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-984.2015v14n31p39>. Acesso em: 15 dez. 2021.

OLIVEIRA, A. O ensino de sociologia na educação básica brasileira: uma análise da produção do GT ensino de sociologia na SBS. **Teoria e Cultura: Revista da Pós-graduação em Ciências Sociais da UFJF**, v. 11, n. 1, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/TeoriaeCultura/article/view/12253>. Acesso em: 1 nov. 2021.

OLIVEIRA, A. O ensino de sociologia em Santa Fé (Argentina): algumas pistas comparativas com o caso brasileiro. **Revista Tomo**, n. 34, jan./jun. 2019a. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/tomo/article/view/9717>. Acesso em: 26 nov. 2021.

OLIVEIRA, A. O ensino de sociologia no Uruguai: uma análise a partir das narrativas dos professores. **Política & Sociedade (Online)**, v. 18, p. 261-279, 2019b. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2019v18n41p261>. Acesso em: 22 nov. 2021.

OLIVEIRA, A. Mestrados profissionais em ciências sociais e a formação em educação. **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 52, n. 2, p. 115-143, jul./out. 2021a. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/revcienso/article/view/67953>. Acesso em: 16 dez. 2021.

OLIVEIRA, A. La enseñanza de la sociología y sus profesores en Brasil y España: algunos apuntes iniciales. **UNES**, n. 11, p. 6-16, set. 2021b. Disponível em: <https://digibug.ugr.es/handle/10481/70646>. Acesso em: 27 set. 2021.

OLIVEIRA, A. Máster para la formación de profesores en Ciencias Sociales en Brasil y España: algunos elementos comparativos. **Revista Española de Educación Comparada**, Madrid, n. 39, p. 271-284, jul./dez. 2021c. DOI: 10.5944/reec.39.2021i.27739. Disponível em: <https://www.proquest.com/openview/2a9de957a049520fff3ea2c5d679fa10/1?pq-origsite=gscholar&cbl=1596350>. Acesso em: 20 jun. 2021.

OLIVEIRA, A.; CIGALES, M. P. O ensino de sociologia no Brasil: um balanço dos avanços galgados entre 2008 e 2017. **Revista Temas em Educação**, João Pessoa, Brasil, v. 28, n. 2, p. 42-58, maio/ago. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/rteo/article/view/46060>. Acesso em: 15 dez. 2021.

OLIVEIRA, A.; DEVEGILI, L. A. O ensino de sociologia em perspectiva comparada: uma análise dos currículos da província de Santa Fé (Argentina) e do estado de Santa Catarina (Brasil). **Revista Espaço do Currículo**, v. 13, p. 153-165, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/rec/article/view/51118>. Acesso em: 25 nov. 2021.

OLIVEIRA, A.; ENGERROFF, A. M. B. **Estudos de Sociologia**, Recife, v. 2, n. 22, 2016. Cidadania e ensino de sociologia nos manuais do professor dos livros didáticos aprovados no PNLD 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revsocio/article/view/235746>. Acesso em: 21 dez. 2021.

OLIVEIRA, A.; SANTISTEBAN, A. O currículo para o ensino de Ciências Sociais: uma mirada para o mundo Ibero Latino Americano. **Revista Espaço do Currículo**, v. 13, p. 138-141, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/rec/article/view/53443>. Acesso em: 25 nov. 2021.

OLIVEIRA, F. Viagem ao olho do furacão: Celso Furtado e o desafio do pensamento autoritário brasileiro. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 48, p. 3-19, jul. 1997. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4523700/mod\\_resource/content/1/Francisca\\_Oliveira\\_1997%20Viagem%20em%20torno%20do%20furac%C3%A3o\\_sobre%20Celso%20Furtado.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4523700/mod_resource/content/1/Francisca_Oliveira_1997%20Viagem%20em%20torno%20do%20furac%C3%A3o_sobre%20Celso%20Furtado.pdf). Acesso em: 22 nov. 2021.

OLIVEIRA, F. **Noiva da Revolução/Elegia para uma Re(li)gião**. São Paulo: Boitempo, 2008.

OLIVEIRA, O. F.; JARDIM, A. P. O retorno da sociologia no ensino médio no Rio de Janeiro: uma luta que merece ser pauta! **Revista eletrônica Perspectivas Sociológicas**, ano 2, n. 3, maio/set. 2009. Disponível em:

<https://www.cp2.g12.br/ojs/index.php/PS/article/view/427>. Acesso em: 25 nov. 2021.

OLIVEIRA, R. P.; SOUZA, S. Z. *In*: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. p. 13-35.

OSORIO, M. **Rio nacional, Rio local**: mitos e visões da crise carioca e fluminense. Rio de Janeiro: SENAC, 2005.

OSORIO, M.; VERSIANI, M. H. O círculo vicioso do Rio de Janeiro: o que fazer? *In*: A crise no estado do Rio de Janeiro. **Jornal dos Economistas**, n. 371, jul. 2020. Disponível em: <https://www.corecon-rj.org.br/anexos/85F36ADF55DC9B4E4C5A7458B5F007F7.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2021.

PAZOLINI, M.; LIMA, M. O direito à educação básica: a importância do papel da União na oferta do ensino médio na região metropolitana da Grande Vitória. *In*: ARAÚJO, G. C.; RODRIGUES, R. F. (orgs.). **Federalismo e políticas educacionais**: entre velhos dilemas e novos desafios. Campos dos Goytacazes, RJ: Brasil Multicultural, 2018. p. 268-289.

PENNA, F. A. O Escola sem Partido como chave de leitura do fenômeno educacional. *In*: FRIGOTTO, G. (orgs.). **Escola “sem” partido**: esfinge que ameaça a educação e a sociedade brasileira. Rio de Janeiro: UERJ, LPP, 2017. p. 35-48. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4255834/mod\\_resource/content/1/1.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4255834/mod_resource/content/1/1.pdf). Acesso em: 21 jul. 2021.

PEREIRA, F. G. Em defesa da filosofia como componente curricular obrigatório no ensino médio brasileiro. **Coluna ANPOF**, 2 fev. 2017. Disponível em: <http://anpof.org/portal/index.php/en/comunidade/coluna-anpof/1068-em-defesa-da-filosofiacomo-componente-curricular-obrigatorio-no-ensino-medio-brasileiro>. Acesso em: 13 dez. 2021.

PERNAMBUCO. Assembleia Legislativa de Pernambuco. **Lei n. 12.142/2001**. Estabelece a obrigatoriedade das disciplinas filosofia e sociologia no estado. Pernambuco, 2001. Disponível em: <http://legis.alepe.pe.gov.br/arquivoTexto.aspx?tiponorma=1&numero=12142&complemento=0&ano=2001&tipo=>. Acesso em: 11 fev. 2021.

PERNAMBUCO. Conselho Estadual de Educação de Pernambuco. **Parecer n. 33/2003**. Criação e inclusão de disciplinas na educação básica ofertada por instituições integrantes dos sistemas municipais de ensino e do Estado de Pernambuco, por determinação de lei estadual. Pernambuco, 2003. Disponível em: <http://www.cee.pe.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/33-2003.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2021.

PESSÔA, S.; BARBOSA FILHO, F. H. O uso da renda petrolífera pelo estado do Rio de Janeiro. In: PINHEIRO, A. C.; VELOSO, F. (orgs.) **Rio: um estado em transição**. Rio de Janeiro: Editora FGV; FGV IBRE, 2012. p. 337-356.

PINTO, J. M. R. Uma proposta de custo-aluno-qualidade na educação básica. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 22, p. 197-227, 2006. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/18877>. Acesso em: 22 nov. 2021.

PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade**, v. 28, p. 877-897, 2007.

PINTO, J. M. R. O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 101-117, 2015. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2523/2261>. Acesso em: 22 nov. 2021.

PINTO, J. M. R. Por que 10% do PIB para a educação pública? **Compromisso Campinas**, 2017. Disponível em: <https://compromissocampinas.org.br/wp-content/uploads/2017/08/PORQUE-10-DO-PIB-PARA-A-EDUCACAO-PUBLICA.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2021.

PINTO, P. L. M. A. **A competência legislativa concorrente entre os entes federados e o acesso à educação: a exegese da Lei Estadual n. 7202/16 sob a ótica da ADIN n. 5462/RJ**. 2019. Monografia (graduação em direito) — Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

POSTERNAK, L. **A teoria do capital humano no Brasil: pioneirismo, resistências e sua recente influência na formulação de políticas sociais**. 2014. 160 f. Tese (doutorado em ciências sociais) — Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq=24509@1>. Acesso em: 22 jul. 2021.

PRADA, L. E. A. Formação continuada de professores: experiências em alguns países. ETD: Educação Temática Digital, v. 2, n. 3, p. 97-116, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.20396/etd.v2i3.584>. Acesso em: 21 fev. 2022.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/IDH/desenvolvimento-alem-das-medias.pdf>. Acesso em: 24 out. 2021.

QEDU. **Dados do Censo Escolar**. Acesso em: <https://novo.qedu.org.br/>. Acesso em: 18 dez. 2021.

QUERO FUNDEB PRA VALER. Disponível em: <http://queroFundebpravalor.org.br>. Acesso em: 28 mar. 2021.

RAMOS, S. Violência e polícia: o que aconteceu com o Rio de Janeiro. *In*: OSÓRIO, M.; MELO, L. M.; VERSANI, M. H.; WERNECK, M. L. (orgs.). **Uma agenda para o Rio de Janeiro: Estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento socioeconômico**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015. p. 345-388.

RAPOSO, E. **Banco Central do Brasil, o leviatã ibérico: uma interpretação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora Hucitec, 2011.

REQUEJO, F. Is Spain a federal country? **50 shades of federalism**, 2017. Disponível em: <http://50shadesoffederalism.com/case-studies/spain-federal-country/#more-362>. Acesso em: 12 fev. 2021.

REZENDE, F. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *In*: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 71-88.

RIBEIRO, R. J. Pode o Brasil renunciar a filosofar? **Coluna ANPOF**, 26 jul. 2017. Disponível em: <http://anpof.org/portal/index.php/en/comunidade/coluna-anpof/1171-pode-obrasil-renunciar-a-filosofar>. Acesso em: 13 dez. 2021.

RICHTER, A. STF: estados e municípios podem fazer ações contra covid-19 sem União. **Agência Brasil**, 15 abr. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2020-04/stf-estados-e-municipios-podem-fazer-acoes-contra-covid-19-sem-uniao>. Acesso em: 26 jul. 2021.

RÍO, M. H.; ROMERO, M. R. Descentralización y democracia: los inicios de las políticas educativas regionales en España durante la Transición (1978-1985). **Historia Caribe**, v. 14, n. 34, p. 151-186, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.15648/hc.34.2019.5>. Acesso em: 20 jun. 2021.

RIO DE JANEIRO. ALERJ. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**, 1989. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/constest.nsf/PageConsEst?OpenPage>. Acesso em: 31 mar. 2021.

RIO DE JANEIRO. **Lei n. 2424, de 22 de agosto de 1995**. Obriga bares, restaurantes e estabelecimentos similares a servirem água filtrada aos clientes. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/e9589b9aabd9cac8032564fe0065abb4/a158150c9bf7b73003256509006dc6df?OpenDocument>. Acesso em: 24 jul. 2021.

RIO DE JANEIRO. Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro (SEEDUC-RJ). **Concursos e Contratação Temporária de Docentes**. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://www.seeduc.rj.gov.br>. Acesso em: 17 out. 2021.

RIO DE JANEIRO. Reorientação curricular — Ciências humanas. **Currículo UERJ**, 2005. Disponível em: <https://curriculo-uerj.pro.br/wp-content/uploads/reorientacao-curricular-livro-iii-2a-edicao-ciencias-humanas.pdf>. Acesso em: 21 out. 2021.

RIO DE JANEIRO. **Reorientação Curricular Sociologia** — Materiais Didáticos. Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro, 2006a. Disponível em: <https://docplayer.com.br/8513351-Reorientacao-curricular-sociologia-materiais-didaticos.html>. Acesso em: 13 dez. 2021.

RIO DE JANEIRO. CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. **Parecer CEE n. 033/2006, de 22 de março de 2006**. Rio de Janeiro: CEE, 2006b. Disponível em: [http://www.cee.rj.gov.br/pareceres/P\\_2006-033\\_normativo.pdf](http://www.cee.rj.gov.br/pareceres/P_2006-033_normativo.pdf). Acesso em: 21 out. 2021.

RIO DE JANEIRO. SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO RIO DE JANEIRO. **Resolução da SEEDUC n. 4.359, de 19 de outubro de 2009**. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <https://www.escavador.com/diarios/830151/DOERJ/poder-executivo/2010-01-07?page=20>. Acesso em: 21 out. 2021.

RIO DE JANEIRO. **Proposta curricular: um novo formato — sociologia**. Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: [https://www.schwartzman.org.br/simon/see\\_soc.pdf](https://www.schwartzman.org.br/simon/see_soc.pdf). Acesso em: 13 dez. 2021.

RIO DE JANEIRO. SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO RIO DE JANEIRO. **Resolução SEEDUC, n. 4.746, de 30 de novembro de 2011**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/32801349/doerj-poder-executivo-01-12-2011-pg-17>. Acesso em: 21 out. 2021.

RIO DE JANEIRO. Currículo mínimo. **Sociologia**. Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro, 2011.

RIO DE JANEIRO. Currículo mínimo 2012. **Sociologia**. Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <https://cedcrj.files.wordpress.com/2018/03/sociologia.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2021.

RIO DE JANEIRO. **Gratificação por Lotação Prioritária (GLP)**. Disponível em: <https://www.seeduc.rj.gov.br/professor/glp>. Acesso em: 21 out. 2021.

RIO DE JANEIRO. Secretaria de Fazenda. **Balanco e Recomendações SEFAZ**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/ShowProperty?nodeId=%2FUCMServer%2FWCC337608%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased>. Acesso em: 4 jul. 2021.

RIO DE JANEIRO. Secretaria de Educação. **Matriz Curricular – Novo Ensino Médio**. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: [http://www.ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/view\\_publicacao.php?d=](http://www.ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/view_publicacao.php?d=)

[MjAyMi0wMi0wNA==&j=MTI=&p=MTc=&i=MjM3MTE2Mg==&s=ZjBINzQ1MGY3NGFiNGFIMjc0ZGI1ZjUzNGIyZDE0ZmE=&tb=6035%20de%2028%20de%20janeiro%20de%202022](https://anpocs.com/index.php/papers-33-encontro/gt-28/gt32-6/2124-carlosrocha-significados/file). Acesso em: 27 fev. 2022.

ROCHA, C. A. V. Significados e tendências das relações intergovernamentais na Espanha: uma abordagem comparada. *In: 33º Encontro Anual da ANPOCS. GT 32: Políticas Públicas, 33, 2009. Anais [...].* Caxambu: ANPOCS, 2009. Disponível em: <https://anpocs.com/index.php/papers-33-encontro/gt-28/gt32-6/2124-carlosrocha-significados/file>. Acesso em: 16 jun. 2021.

ROCHA, C. V. Significados e tendências do federalismo e das relações intergovernamentais no Brasil e na Espanha. *In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. de. Federalismo e políticas públicas no Brasil.* Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 29-64.

RÖWER, J. E. A disciplina de sociologia no currículo escolar dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP). *In: OLIVEIRA, A.; ENGERROF, A. B. B.; OLIVEIRA, D. G.; CIGALES, M. P. (orgs.). Conquistas e resistências do ensino de sociologia: ENESEB 2019.* 1. ed. Maceió: Café com Sociologia, 2021. v. 1, p. 11-315.

ROYO, E. S. **Desmontando mitos sobre el Estado Autonómico.** Madrid: Marcial Pons, 2014.

ROYO, E. S. Los márgenes de mejora del estado autonómico ¿Una reforma en clave federal? *In: TUDELA ARANDA, J.; KÖLLING, M. Costes y beneficios de la descentralización política en un contexto de crisis: el caso español.* Madrid: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2015. p. 181-205.

SABATER, M. M.; FERNÁNDEZ, A. S. A educação para a cidadania democrática na Europa. **Rev. Espaço do Currículo (online)**, João Pessoa, v. 13, n. 2, p. 142-152, maio/ago. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/rec/article/view/51513/30953>. Acesso em: 20 jun. 2021.

SALLES, J. C. Sobre Filosofia no ensino médio. **Coluna ANPOF**, 22 set. 2016. Disponível em: <http://anpof.org/portal/index.php/en/comunidade/coluna-anpof/836-sobre-filosofia-noensino-medio>. Acesso em: 13 dez. 2021.

SANTOS, F. Escolhas institucionais e transição por transação: sistemas políticos de Brasil e Espanha em perspectiva comparada. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, 2000, p. 2-19. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582000000400002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000400002&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 21 abr. 2021.

SANTOS, M. B. Diretrizes curriculares estaduais para o ensino de sociologia: em busca do mapa comum. **Revista Percursos**, Florianópolis, v. 13, n. 1, p. 40-59, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://periodicos.udesc.br/index.php/percursos/article/view/2439>. Acesso em: 16

dez. 2021.

SAVIAN FILHO, J. O “hábito da filosofia” (ou sobre a filosofia no ensino médio). **Coluna ANPOF**, 7 nov. 2016. Disponível em: <http://anpof.org/portal/index.php/en/comunidade/coluna-anpof/980-o-habito-da-filosofia-ou-sobre-a-filosofia-no-ensino-medio>. Acesso em: 13 dez. 2021.

SAVIAN FILHO, J.; CARVALHO, M.; FIGUEIREDO, V. B. ANPOF. A BNCC e o futuro da Filosofia no ensino médio — hipóteses. **Coluna ANPOF**, 5 jun. 2018. Disponível em: <http://www.anpof.org/portal/index.php/en/artigos-em-destaque/1584-a-bncc-e-o-futuro-da-filosofia-no-ensino-medio-hipoteses>. Acesso em: 6 out. 2021.

SCALON, C. **Imagens da desigualdade**. Belo Horizonte: UFMG, 2004.

SCHWARTZMAN, S. Melhorar a educação no Rio de Janeiro: um longo caminho. *In*: URANI, A.; GIAMBIAGI, F. **Rio** — A hora da virada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 227-241. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/virada.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2021.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SERRA, R. **Contribuições para o debate acerca da repartição dos royalties petrolíferos no Brasil**. Tese (doutorado em economia) — Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 2005. Disponível em: [https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2017/05/Tese\\_Rodrigo\\_Valente\\_Serra.pdf](https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2017/05/Tese_Rodrigo_Valente_Serra.pdf). Acesso em: 6 out. 2021.

SILVA, I. L. F.; LIMA, A. M. S. A formação continuada de professores/as de sociologia da educação básica e os desafios para a pós-graduação stricto sensu. **Teoria e Cultura**, Juiz de Fora, v. 12, n. 1, p. 35-49, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/TeoriaeCultura/article/view/12352>. Acesso em: 16 dez. 2021.

SINDICATO DOS PROFISSIONAIS DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Informe do departamento jurídico do SEPE sobre ações do 1/3 de planejamento e piso salarial nacional do magistério da rede estadual**. Disponível em: <https://www.seperj.org.br/informe-do-departamento-juridico-do-sepe-sobre-acoes-do-1-3-de-planejamento-e-piso-salarial-nacional-do-magisterio-da-rede-estadual/>. Acesso em: 13 fev. 2022.

SIMCAQ. **Simulador de Custo-Aluno Qualidade**. Disponível em: <https://simcaq.c3sl.ufpr.br>. Acesso em: 17 out. 2021.

SOBRAL, B. A evidência da estrutura produtiva oca: o Estado do Rio de Janeiro como um dos epicentros da desindustrialização nacional. *In*: MONTEIRO NETO, A.; CASTRO, C. N.; BRANDÃO, C. A. (orgs.). **Desenvolvimento regional no Brasil: Políticas, estratégias e perspectivas**. Brasília: IPEA, 2017. p. 397-426.

Disponível em:

[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=29412](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29412). Acesso em: 22 nov. 2021.

SOBRAL, B. L. B. A crise no estado do Rio de Janeiro entendida não apenas como uma questão financeira. *In*: PENALVA, A.; CORREIA, A. F.; MARAFON, G. J.; SANT'ANNA, M. J. G. (orgs.). **Rio de Janeiro: uma abordagem dialógica sobre o território fluminense** [online]. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018. p. 34-62. Disponível em: <https://eduerj.com/?product=rio-de-janeiro-uma-abordagem-dialogica-sobre-o-territorio-fluminense>. Acesso em: 22 nov. 2021.

SOBRAL, B.; FREIRE, B. C. M.; PAIVA, M. C. V. O desafio de fortalecer o serviço público e as instituições com missão estadual: não basta fabricar agendas soltas. **Jornal dos Economistas**, n. 379, mar. 2021. Disponível em: <http://www.corecon-rj.org.br/anexos/AEE80017CEE18FBD75FD73549690D254.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2021.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE SOCIOLOGIA (SBS). **A reforma do ensino médio**. Brasília, 2016. Disponível em: <https://ensinosociologia.milharal.org/2016/09/27/declaracao-da-sbs-sobre-a-reforma-do-ensino-medio/>. Acesso em: 13 dez. 2021.

SOLSONA, D. G.; SÁNCHEZ, R. C.; GÓMEZ, C. V. La decadencia de la Sociología en la enseñanza secundaria en España: un análisis del impacto de la Lomce en la sociología en la educación media postobligatoria. **Revista em aberto**, v. 34, n. 111, 2021. Disponível em: <http://emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/4831>. Acesso em: 25 nov. 2021.

SOUTELO, L. C. **A memória do passado recente nas sociedades ibéricas — revisionismo histórico e combates pela memória em finais do século XX**. 2015. 594 f. Tese (doutorado em história) — Faculdade de Letras, Universidade do Porto, 2015. Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/83844>. Acesso em: 25 nov. 2021.

SOUZA, C. Desenho Constitucional, instituições federativas, e relações intergovernamentais no Brasil pós-1988. *In*: FLEURY, S. (org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 187-211.

SOUZA, D. B.; BATISTA, N. C. Educação comparada Brasil-Espanha: o Estado da Arte 1990-2014. **Revista Ensaio: avaliação de políticas públicas para a educação**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 100, p. 723-758, jul./set. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/CkncTsWvrFmwJ6knD6bmFHS/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 21 abr. 2021.

SOUZA, F. A. Os efeitos do Fundeb na rede estadual do Rio de Janeiro (2007-2020). **Fineduca**, v. 11, n. 12, 2021. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/103667>. Acesso em: 3 maio 2021.

SOUZA, F. A.; CAMARGO, R. B. Vinculação constitucional de recursos mínimos na educação estadual do Rio de Janeiro 1995-2015. Rio de Janeiro: **Teias**, v. 18, n. 49, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistateias/article/view/27776>. Acesso em: 22 nov. 2021.

SOUZA, P. H. G. F. **Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil (1926-2013)**. São Paulo: Editora Hucitec, 2018.

SOUZA, R. M. Balanço da produção de conhecimento nos encontros estaduais de ensino de sociologia (ENSOC) do Rio de Janeiro: um mapa do campo de 2008 a 2014. In: MAÇAIRA, J. P.; FRAGA, A. B. (orgs.). **Saberes e práticas do ensino de sociologia**. Rio de Janeiro: Autografia, 2018.

TESOURO NACIONAL. **Capacidade de Pagamento dos Estados e do Distrito Federal**. Brasília, 2021. Disponível em: <http://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/capag-estados>. Acesso em: 20 jun. 2021.

TESOURO NACIONAL. **Visão Integrada das Dívidas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/historias/visao-integrada-das-dividas-da-uniao-dos-estados-do-distrito-federal-e-dos-municipios>. Acesso em: 4 jul. 2021.

TOCQUEVILLE, A. **A democracia na América** — Leis e Costumes (livro 1). 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014a.

TOCQUEVILLE, A. **A democracia na América** — Sentimentos e opiniões (livro 2). 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014b.

TOKARNIA, M. Mais da metade dos estados não paga o piso salarial aos professores, diz CNTE. **Agência Brasil**, Brasília, 20.mar.2016. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2016-03/mais-da-metade-dos-estados-nao-paga-o-piso-salarial-aos-professores-diz>. Acesso em: 26.fev.2022

TOMAZ, A. S. L. **Ocupação de três escolas estaduais no Rio de Janeiro: ação coletiva; reivindicações e conquistas**. 2019. 190 f. Tese (doutorado em educação) — Programa de Pós-graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/46910/46910.PDF>. Acesso em: 25 nov. 2021.

TROJAN, R. M.; LANDINI, S. R. Condições de trabalho docente no Brasil e na Espanha: considerações a partir da pesquisa TALIS (OECD-2009). **Série-Estudos**, n. 36, p. 143-60, 2013. Disponível em: <https://www.serie-estudos.ucdb.br/serie-estudos/article/view/702/583>. Acesso em: 21 fev. 2022.

UTZ, K. Comentário sobre: Porque não defendo a obrigatoriedade da Filosofia no ensino médio, de João Vergílio Gallerani Cuter, 10.10.2016. **Coluna ANPOF**, 19

out. 2016. Disponível em:

<http://anpof.org/portal/index.php/en/comunidade/coluna-anpof/910-comentario-sobre-por-que-nao-defendo-a-obrigatoriedade-da-filosofia-no-ensino-medio-de-joaovergilio-gallerani-cuter-10-10-2016>. Acesso em: 13 dez. 2021.

VARSAÑO, R. **A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde**. Brasília; Rio de Janeiro: Ipea, 1997 (Texto para Discussão, n. 500). Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6780/1/PPP\\_n15\\_Guerra.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6780/1/PPP_n15_Guerra.pdf). Acesso em: 13 dez. 2021.

VAZQUEZ, D. A. Fundos Multigovernamentais e seus Efeitos Redistributivos no Financiamento da Educação: um balanço final do Fundef e uma avaliação da implantação do Fundeb. *In: ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA. Finanças Públicas* — Coletânea de Monografias do XVI Prêmio Tesouro Nacional. 1. ed. Brasília: Ministério da Fazenda, 2012. v.1, p. 1-50.

VAZQUEZ, D. A. Governança Multinível na Espanha pós-crise: mais centralização ou busca por coordenação? 44º Encontro Anual da ANPOCS, 2020. GT 33 — Políticas Públicas, 44, 2020. *Anais [...]*. 2020. Disponível em: <https://www.anpocs2020.sinteseeventos.com.br/arquivo/downloadpublic?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSVZPIjtzOjQ6IjQ2NjEiO30iO3M6MT0iaCI7czozMjoiNWlzMzNmMTMxNjk2NmQwNjRkODZmMWZiNmM2OGU2YmEiO30%3D>. Acesso em: 20 jun.2021.

VERGOLINO, J. R. O. Federalismo e autonomia fiscal dos governos estaduais no Brasil: Notas sobre o período recente (1990-2010). *In: MONTEIRO NETO, A. Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate*. Brasília, IPEA, 2014. p. 63-117. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1908.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1908.pdf). Acesso em: 18 nov. 2021.

WEBER, S. **O professorado e o papel da educação na sociedade**. Campinas, SP: Papirus, 1996.

ZARUCKI, S. A. D. Estratégias dos estudantes de licenciatura em Ciências Sociais em seus deslocamentos diários de e para a UFRJ. **Revista Práticas em Gestão Pública Universitária**, ano 4, v. 4, n.1, jan./jun. 2020a. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/pgpu/article/view/34594>. Acesso em: 25 nov. 2021.

ZARUCKI, S. A. D. Quem quer ser professor de sociologia? Acesso, perfil e um breve balanço dos estudantes na licenciatura de Ciências Sociais do IFCS/UFRJ. **Revista Café com Sociologia**, v. 9, n. 1, jan./jul. 2020b. Disponível em: <https://revistacafecomsociologia.com/revista/index.php/revista/article/view/1145>. Acesso em: 25 nov. 2021.

ZIBAS, D. M. L. Reforma do ensino médio: lições que vêm de Espanha? **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, v. 12, n. 12, p. 74-83, 1999a. Disponível em: [http://anped.tempsite.ws/novo\\_portal/rbe/rbedigital/RBDE12/RBDE12\\_07\\_DAG\\_MAR\\_M\\_L\\_ZIBAS.pdf](http://anped.tempsite.ws/novo_portal/rbe/rbedigital/RBDE12/RBDE12_07_DAG_MAR_M_L_ZIBAS.pdf). Acesso em: 20 jun. 2021.

ZIBAS, D. M. L. A reforma educacional espanhola: entrevista com Mariano Enguita e Gimeno Sacristán. **Cadernos de Pesquisa**, n. 108, p. 233-247, nov. 1999b. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/nMyPwcnWSjzkz5tSH3GyXqFs/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 8 out. 2021.

ZIBAS, D. M. L. A reforma do ensino médio nos anos de 1990: o parto da montanha e as novas perspectivas. **Rev. Bras. Edu.**, n. 28, abr. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/pCKZ7W6d5XgqqTgnpBjCTWS/?lang=pt>. Acesso em: 8 out. 2021.

## APÊNDICES

### Encuesta con Profesores de Sociología que enseñan en bachillerato

Hola, profesor de Sociología. Soy Gustavo Cravo, alumno de doctorado de la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro (PUC-Río), y actualmente estoy haciendo una estancia de investigación en la Universidad Autónoma de Madrid (UAM) sobre la supervisión de la Profesora Carmen Navarro. Investigo la enseñanza de Sociología en escuelas en perspectiva comparada entre Brasil y España. Mi ORCID es <https://orcid.org/0000-0003-2743-3503>. Mi Academia.Edu es <https://puc-rio-br.academia.edu/GustavoCravo>.

Su participación es anónima y muy importante. El formulario es destinado a profesores de Sociología en el bachillerato de la Comunidad de Madrid que lecionen en escuelas públicas, privadas, o privadas concertadas. A lo formulario lo respondes en 4 minutos. Le pido ayuda, por favor, para que pase esa encuesta para sus colegas. Al responder, estás colaborando muchísimo con mi investigación. Si desea, puede dejarme su correo para poder enviarle los resultados de la encuesta.

Enlace para la encuesta:  
[https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSfXRpwNjPTkRe\\_scuCJ58z\\_NgXvFiyGMm4F4rLYjB6X2i7ebg/viewform](https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSfXRpwNjPTkRe_scuCJ58z_NgXvFiyGMm4F4rLYjB6X2i7ebg/viewform)

Mi correo es gustavo\_cravo@hotmail.com. Mi móvil es NUMERO ESPAÑOL y mi whatsapp es NUMERO BRASILEÑO.

Gracias.

¿Usted es profesor(a) de sociología en bachillerato?

( ) Sí

( ) No

¿Usted está trabajando como profesor en este momento?

( ) Sí

No

¿Usted enseña en una escuela en la Comunidad Autónoma de Madrid?

Sí

No

¿Cuál es el nombre de la escuela en la que enseña?

R:

¿En cuál comunidad autónoma enseña?

R:

¿Cuál es tu formación en el grado?

R:

¿ Y en cuál universidad?

R:

¿Hiciste un máster?

Sí

No

¿En que?

R:

¿Máster profesorado o máster académico?

R:

¿Y en cuál universidad?

R:

¿Cuántos años tienes?

R:

¿En qué tipo de escuelas enseña? Puede asignar más de una opción

- Escuelas públicas
- Escuelas privadas
- Escuelas concertadas
- Otras

¿ Usted leciona en que ciclos? Puede asignar más de una opción

- 1º Ciclo — 1ª etapa — Alumnos de 6 a 8 años
- 1º Ciclo — 2ª etapa — Alumnos de 8 a 10 años
- 1º Ciclo — 3ª etapa — Alumnos de 10 a 12 años
- ESO — 1ª etapa — Alumnos de 12 a 14 años
- ESO — 2ª etapa — Alumnos de 14 a 16 años
- Bachillerato — Alumnos de 16 a 18 años
- Otros

¿Si lecionas en la ESO, cuales asignaturas?

R:

¿Cuantas horas semanales ejerce como profesor según su contrato?

R:

¿Cuales materiales didácticos utilizas en clase de sociología?

R:

¿Existe un currículum oficial de la asignatura sociología en su comunidad autónoma?

- Sí
- No
- Otro

¿ Puede compartir el enlace para el curriculum oficial que sigues?

R:

¿ Usted leciona Sociología hace cuantos años?

R:

Cite dos cosas que le gusta en la enseñanza de la sociología en bachillerato.

R:

Cite dos cosas que no le gusta en la enseñanza de la sociología en bachillerato.

R:

¿Hay algo más que le gustaría mencionar que pueda ayudar mi investigación?

R:

Si desea, deje su correo para enviarle los resultados de la investigación.

R:

## Questionário com professores de sociologia que ensinam no *bachillerato*

Olá, professor de sociologia. Sou Gustavo Cravo, aluno de doutorado da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), e atualmente estou cumprindo um período de estudos na Universidade Autônoma de Madri (UAM) sob a supervisão da professora Carmen Navarro. Pesquiso o ensino de sociologia em escolas em perspectiva comparada entre Brasil e Espanha. Meu ORCID é <https://orcid.org/0000-0003-2743-3503>. Meu Academia.Edu é <https://puc-rio-br.academia.edu/GustavoCravo>.

Sua participação é anônima e muito importante. O formulário é destinado a professores de sociologia no *bachillerato* da Comunidade de Madri que lecionem em escolas públicas, privadas ou privadas *concertadas*. O formulário é respondido em 4 minutos. Peço ajuda, por favor, para que repassem esse formulário para seus colegas. Ao responder, você estará colaborando muito com minha investigação. Se desejar, pode deixar seu e-mail para que eu possa lhe enviar os resultados do questionário. Link para o questionário: [https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSfXRpwNjPTkRe\\_scuCJ58z\\_NgXvFiyGMm4F4rLYjB6X2i7ebg/viewform](https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSfXRpwNjPTkRe_scuCJ58z_NgXvFiyGMm4F4rLYjB6X2i7ebg/viewform)

Meu e-mail é [gustavo\\_cravo@hotmail.com](mailto:gustavo_cravo@hotmail.com). Meu celular é NÚMERO ESPANHOL e meu *whatsapp* é NÚMERO BRASILEIRO.

Obrigado.

Você é professor(a) de sociologia no *bachillerato*?

- ( ) Sim  
( ) Não

Você está trabalhando como professor neste momento?

- ( ) Sim  
( ) Não

Você dá aulas em uma escola na Comunidade Autônoma de Madri?

Sim

Não

Qual é o nome da escola em que você dá aula?

R:

Em qual comunidade autônoma você dá aula?

R:

Qual é a sua formação na graduação?

R:

E em qual universidade?

R:

Você fez um mestrado?

Sim

Não

Em quê?

R:

Mestrado específico para professores ou mestrado acadêmico?

R:

Em qual universidade?

R:

Quantos anos você tem?

R:

Em que tipos de escolas você dá aulas? (pode assinalar mais de uma opção)

Escolas públicas

- Escolas privadas
- Escolas *concertadas*
- Outras

Você dá aulas em que ciclos? (pode assinalar mais de uma opção)

- 1º ciclo — 1ª etapa — Alunos de 6 a 8 anos
- 1º ciclo — 2ª etapa — Alunos de 8 a 10 anos
- 1º ciclo — 3ª etapa — Alunos de 10 a 12 anos
- ESO — 1ª etapa — Alunos de 12 a 14 anos
- ESO — 2ª etapa — Alunos de 14 a 16 anos
- Bachillerato* — Alunos de 16 a 18 anos
- Outros

Se você dá aulas na educação secundária obrigatória (ESO), quais disciplinas leciona?

R:

Quantas horas semanais você exerce como professor segundo seu contrato?

R:

Quais materiais didáticos utiliza em sua aula de sociologia?

R:

Existe um currículo oficial da disciplina sociologia em sua comunidade autônoma?

- Sim
- Não
- Outro

Poderia compartilhar o link do currículo oficial que segue?

R:

Você leciona sociologia há quantos anos?

R:

Cite duas coisas que você gosta no ensino de sociologia no *bachillerato*.

R:

Cite duas coisas que você não gosta no ensino de sociologia no *bachillerato*.

R:

Há algo a mais que você gostaria de mencionar que possa ajudar minha pesquisa?

R:

Se desejar, deixe seu e-mail para que eu lhe envie os resultados da pesquisa.

R: