

ACADEMIA

Slow science estabelece um contraponto ao produtivismo no meio acadêmico, que privilegia quantidade e prejudica a qualidade

38

RECESSO

O direito dos professores diante da resistência das instituições em respeitar o período remunerado previsto em lei

22

CONTRATUALIDADE

O reconhecimento do professor-tutor baseado na atividade docente exercida por esse profissional na educação

12

COMUNICAÇÃO

Sem regulamentação da mídia, a democracia representativa fica ameaçada e tem sua sobrevivência comprometida como modelo político, pois os interesses de estado ficam à mercê dos interesses das empresas de comunicação

4

REVISTA textual

JUNHO 2016 | VOL 1 | Nº 23

ISSN 1677-9126

SINDICATO DOS PROFESSORES DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL • SINPRO/RS

Indústria como motor de crescimento

A capacidade de diversificar estruturas produtivas é um requisito central para a promoção de trajetórias sustentáveis de crescimento econômico | 30

Textual / Sindicato dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul.

v. 1, n. 23 (junho/2016). – Porto Alegre: Sinpro/RS, 2016.

v.: 22x26 cm

Semestral

ISSN 1677-9126

11. Educação-periódicos 2. Ensino privado-periódicos I.

Sindicato dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul

CDU: 37(05)

Bibliotecária responsável: Melissa Martins CRB10/1380

Indexada ao CIBEC/INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

SINPRO/RS
Sindicato Cidadão

Sindicato dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul

Fundado em maio de 1938, o Sindicato dos Professores do Ensino Privado do Rio Grande do Sul – Sinpro/RS – foi o primeiro sindicato de professores do Estado. Pioneiro em adotar o conceito Sindicato Cidadão, no início dos anos 90 passou a atuar sob o trinômio Luta, Serviço e Cidadania. No mesmo período, adotou o Sistema de Direção Colegiada. O Sinpro/RS representa mais de 30 mil professores do ensino privado gaúcho, atuantes em 2 mil instituições de ensino.

Entre as principais conquistas estão: piso salarial, adicional por tempo de serviço, adicional por aprimoramento acadêmico, pagamento de horas extras, plano de saúde e estabilidade do aposentando – cláusulas normatizadas anualmente pela Convenção Coletiva de Trabalho. Além de apoiar diversas iniciativas culturais, o Sinpro/RS também se destaca pela publicação do jornal Extra Classe (34 prêmios de jornalismo); pelo portal www.sinprors.org.br; pelo Prêmio Educação RS; pelo Núcleo de Planos de Carreira (NPC); pelo Núcleo de Apoio ao Professor Contra a Violência (NAP); e pela Revista Textual.

Direção Colegiada Estadual | Amarildo Pedro Cenci, Glória Celeste Pires Bittencourt, Cecília Maria Martins Farias, Cássio Filipe Galvão Bessa, Marcos Júlio Fuhr, Sani Belfer Cardon, Celso Floriano Stefanoski, Erlon Veronez Schuler, Luciano Barcellos Guedes, Suzana de Paula Rosa, Angelo Estevão Prando, Flávio Miguel Henn, Maria Lúcia Iserhard Schlittler, Margot Johanna Capela Andras – **CONSELHO FISCAL** | **Titulares:** Rejani Maria Friedrich, Adriana Leal Abreu, Jairo Luiz Cândido – **Suplentes:** Valquíria Nunes de Oliveira, Carlos Ricardo Pires Rossa, Soraia Girardi Bauermann – **REGIONAL BAGÉ** | Cármen Regina Schmidt Barbosa, Leandro Figueiredo

Feijó, Maria Aurora Silva Vianna da Silva – **REGIONAL BENTO GONÇALVES** | Cristina Elisa Gehlen Zorzanello, Magda Maria Colao, Ivânia de Brito Costanzi – **REGIONAL ERECHIM** | Lenison Maroso – **REGIONAL LAJEADO** | Justina Inês Faccini Lied, Cristiane Feltraco Navarro, Eliana Fernandes Borragini – **REGIONAL PASSO FUNDO** | Cláudia Freires da Silva, Fabiane Dalmolin, Laercio Villa e Jean Mauro Menuzzi – **REGIONAL PELOTAS** | Luiz Otávio Pinhatti, Cristiane Marryam de Matos Quiumento, Marcos Kammer – **REGIONAL RIO GRANDE** | Ivo Lamar de Souza Mota, Denise Cruz Freitas – **REGIONAL SANTA CRUZ DO SUL** | João

Batista Gomes, Susana Margarita Speroni, Elizani Kaizer, Maurício Mallmann Prates – **REGIONAL SANTA MARIA** | Maria Lúcia Coelho Corrêa, Diego Rigon de Oliveira, Rafael Batista Obetene – **REGIONAL SANTA ROSA** | Naima Marmitt Wadi, Carla Simone Sperling, Júlio Andreazza – **REGIONAL SANTO ÂNGELO** | Cirilo José Dalla Costa, Isadora Wayhs Cadore Virgolin, Sandra Balbé de Freitas – **REGIONAL SÃO LEOPOLDO** | Enécio da Silva, Otávio Afonso Forneck, Luiz Afonso Montini, Rodrigo Perla Martins, Neuri José Silver – **REGIONAL URUGUAIANA** | Volney Oliveira Tavares, Sandra Cristina Vargas dos Santos Pereira

expediente

A **Revista Textual** é uma publicação do Sindicato dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul – Sinpro/RS. Avenida João Pessoa, 919 – Porto Alegre / RS – CEP 90.040-000. Fones: (51) 4009.2900 – (51) 4009.2980. www.sinprors.org.br/textual – textual@sinprors.org.br. **Impressão** | Gráfica Pallottí. **Tiragem** | 4 mil exemplares. **Coordenação Geral** | Valéria Ochoa | valeria.ochoa@sinprors.org.br. **Edição Executiva** | César Fraga | cesar.fraga@sinprors.org.br. **Conselho Editorial** | Cármen Barbosa, Erlon Veronez Schuler, Isadora Cadore Virgolin, Jairo Luiz Cândido, Marcos Fuhr, Rodrigo Perla Martins e Susana Margarita Speroni. **Revisão** | Patrícia Aragão. **Fotografia** | Igor Sperotto e arquivo de imagens do Sinpro/RS. **Foto Capa** | SXC/FreePik. **Projeto Gráfico, Edição Gráfica e Editoração** | Rogério Nolasco Souza.

Os artigos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores.

sumário



ensaios

A indústria como motor do crescimento: implicações para o Brasil 30

Democratização da Comunicação para consolidar a democracia no Brasil 4

artigos | o professor e o mundo da escola

Recesso letivo e direitos dos professores 22

Slow Science faz contraponto ao produtivismo acadêmico 38

artigos | dinâmica do meio educacional

O professor e o tutor na educação a distância 12

Base Nacional Curricular: desafios e perspectivas para a melhoria da qualidade na educação 16

A crise política brasileira foi estimulada e alimentada pelos segmentos mais influentes da mídia comercial brasileira.

editorial

Democratizar a mídia para fortalecer a democracia

A partir de janeiro de 2015, após a posse da presidente Dilma Rousseff, a crise política brasileira foi estimulada por setores conservadores e alimentada pelos segmentos mais influentes da mídia comercial brasileira. Com isso, emergiu uma realidade ainda pouco discutida no país: a falta de democracia nos meios de comunicação. É um dos temas abordados nesta edição, e que vem tratado em ensaio que aprofunda o assunto.

O desenvolvimento industrial brasileiro e a performance do setor na economia são analisados também em ensaio. Sugere-se que, entre experiências bem-sucedidas e frustrações diversas, que a capacidade de diversificar estruturas produtivas e de comércio internacional tem sido central para a promoção de trajetórias sustentáveis de crescimento econômico. E que este é condição necessária, ainda que insuficiente, para a constituição de sociedades afluentes. Também discute-se a importância da indústria no processo de desenvolvimento e as implicações para o Brasil da assim chamada “desindustrialização”, vale dizer, a perda de participação relativa daquele setor na geração de emprego e renda.

Na editoria *Dinâmica do Meio Educacional* estamos publicando um artigo que trata das condições do trabalho docente do tutor/professor e do tutor destacando questões como a contratação do tutor na condição de professor e o reconhecimento da aplicabilidade das normas específicas da categoria diferenciada no contrato de trabalho; o princípio da primazia da realidade sobre a forma, que reconhece a atividade do tutor como docente; e o levantamento jurisprudencial que demonstra o reconhecimento da função docente pelo judiciário trabalhista. Na mesma editoria, outro artigo que aborda a Base Curricular Comum Nacional (BCN), que esclarece como se estrutura e como surgiu a BCN.

Na editoria *O professor e o mundo da escola*, um dos artigos enfoca o recesso letivo e os direitos dos professores e, o outro o conceito de *slow science* em contraponto ao excessivo produtivismo acadêmico.



ensaio

Maria José Braga

Jornalista, graduada em Jornalismo e Filosofia, mestre em Filosofia. Vice-presidente da Federação Nacional dos Jornalistas – Fenaj.

A sociedade brasileira não se deu conta de que não existe democracia de fato sem democracia nas comunicações

Democratização da Comunicação para consolidar a democracia no Brasil

Palavras-chave: Democratização, comunicação, mídia, manipulação, política.

Resumo

O hiperatrofiado poder atribuído aos meios de comunicação no Brasil impede a discussão sobre a democracia nas comunicações e a necessidade de regulação para o setor. A existência de oligopólios, que exclui a pluralidade e a diversidade de vozes na comunicação, mostra, entretanto, a urgência da instituição de um marco regulatório para as comunicações, no qual estejam garantidas a liberdade de expressão e, sobretudo, a dimensão humana e humanizadora da comunicação. O local desse debate deve ser a 2ª Conferência Nacional de Comunicação.

A crise política brasileira – forjada por setores conservadores após a posse da presidente Dilma Rousseff e alimentada pela mídia comercial e hegemônica – trouxe à tona uma realidade ainda pouco discutida no país: a falta de democracia nos meios de comunicação. Para os profissionais da comunicação, esse não é um debate novo. Para o conjunto da sociedade brasileira, entretanto, a discussão não ganhou a importância necessária. Democracia nas comunicações ainda é um tema dos movimentos sociais e, mesmo que o debate tenha se imposto para a sociedade civil organizada, sua conquista objetiva nem de longe ganhou centralidade na luta social.

Os motivos são variados e complexos, mas certamente é possível afirmar que a sociedade brasileira não se deu conta de que não existe democracia de fato sem democracia nas comunicações e especialmente sem Jornalismo, como produção de conhecimento imediato da realidade para informar o cidadão e permitir sua ação política e social de maneira consciente e livre. Se por um lado a internet e suas vozes diversas multiplicaram as críticas aos principais veículos de comunicação, por outro a grande massa de brasileiros continua a ter como fonte de informação – e de formação de juízos – as redes de televisões, grandes emissoras de rádios e jornais e revistas de circulação nacional.

A máxima dos empresários da comunicação no Brasil é afirmar que a melhor regulamentação para o setor é lei nenhuma. Dizem que se opor à regulação é uma questão de princípio, mas na verdade trata-se de um conveniência. O setor das comunicações tem se beneficiado, ao longo dos anos da pouca e nem sempre efetiva regulação e regulamentação existente. É por isso que interditam o debate sobre a necessidade de um novo marco regulatório para as comunicações, a começar pela regulamentação do Capítulo V da Constituição Federal.

A comunicação na Constituição Federal

Ao tratar da comunicação social, a Constituição brasileira garante a liberdade de pensamento, de criação, de expressão e de informação, proibindo toda e qualquer forma de censura. A liberdade, portanto, é a regra, mas a mesma Constituição prevê a regulação do setor. Está dito no texto constitucional que competirá à lei federal regular economicamente a propriedade dos meios de comunicação, impedindo a formação de oligopólios e monopólios (§ 5º do art 220). Ainda em relação à propriedade dos meios, a Constituição determina que seja de brasileiros natos ou naturalizados e, em caso de pessoas jurídicas, que 70% do capital votante também pertença a brasileiros, numa demonstração inequívoca da importância estratégica da comunicação para a soberania do país.

Também estão consignados no Capítulo V os princípios que devem reger a produção e programação das emissoras de rádio e TV: preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;

O resultado produzido é a desinformação e uma verdadeira interdição do debate nacional sobre as comunicações. É preciso lembrar que 41 grupos nacionais de comunicação praticamente controlam os temas que serão colocados em debate para o país.¹ E não há dúvidas em relação às consequências desse controle. Os meios de comunicação de massa influenciam mas não determinam o que o povo pensa, é certo. São preponderantes, entretanto, na definição das grandes pautas nacionais determinando os assuntos sobre os quais o povo deve pensar.

Obviamente, as questões da comunicação – da legislação existente ao conteúdo produzido e reproduzido – quase nunca são objeto de discussão nos meios eletrônicos ou impressos. Nas poucas vezes em que foram pautadas, principalmente nos casos de mudanças na legislação, apareceram de forma negativa, como se o debate e qualquer proposta de mudança fossem contrários à sociedade.

Foto: Igor Sperotto / Sinpro-RS



promoção da cultura nacional e regional; respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família e regionalização da produção artística, cultural e jornalística. A Constituição tratou ainda da necessidade de regulação para a propaganda e para as diversões e espetáculos, cabendo ao poder público informar sobre sua natureza e a faixa etária recomendada.

Depois de quase 30 anos da promulgação da Constituição de 1988, quase nada se avançou, graças ao hipertrofiado poder atribuído aos grandes grupos de comunicação do país. Entre os poucos avanços ocorridos, alguns estão ameaçados. O respeito à classificação indicativa para as diversões e espetáculos, por exemplo, é objeto de contestação no Supremo Tribunal Federal (STF). O Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), numa ação encomendada pelas empresas de radiodifusão, pedem a revogação do artigo 254 da Lei 8.069/1990, conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), no qual está prevista a aplicação de multas para as empresas que não respeitarem a classificação indicativa feita pelo poder público.

Sem a possibilidade da punição, muitas empresas de radiodifusão vão continuar afrontando a legislação, com programação imprópria para crianças e adolescentes sendo exibida em horários nos quais esse público tem acesso irrestrito aos meios de comunicação.

Outra conquista recente da sociedade brasileira, do direito de resposta, também está ameaçada. A Lei 13.188, aprovada no final do ano passado, é igualmente objeto de questionamento do STF. A Associação Nacional dos Jornais (ANJ) e a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) pedem a revogação da lei na íntegra.² A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) pede a revogação somente do artigo 7º, que prevê deferimento do pedido de direito de resposta pelo juiz, em 24 horas, mesmo que o veículo de comunicação não tenha se manifestado.

A OAB argumenta que o artigo 7º da lei fere o direito de defesa dos meios de comunicação. ANJ e ABI dizem que a lei fere o princípio da liberdade de expressão, consignado na Constituição. Propositadamente, ANJ e ABI esquecem-se de que o direito de resposta também está previsto na Constituição Federal, como direito individual do cidadão. Ao negarem esse direito aos cidadãos, os empresários do setor negam a própria natureza de suas atividades, que é a comunicação pública, e revelam sua indisposição com a transparência, a pluralidade e a democracia.

A Federação Nacional dos Jornalistas – Fenaj, entretanto, tem alertado para a insuficiência do direito de resposta como garantia ao cidadão para se defender, individual ou coletivamente, diante de erros ou abusos dos meios de comunicação. A Fenaj defende a aprovação de uma nova e democrática lei de imprensa, na qual esteja regulada a relação dos veículos com a sociedade e resguardadas algumas prerrogativas dos profissionais jornalistas, como o direito à consciência. Por meio desse direito, o jornalista poderá se recusar a produzir notícia ou reportagem que firam seus princípios e/ou o Código de Ética da categoria.

Mas a democratização da comunicação no Brasil não passa somente pela qualidade do jornalismo, ainda que a informação jornalística seja imprescindível para a constituição da cidadania. Ela envolve uma série de fatores, inclusive as tecnologias, tornando necessárias variadas e complexas medidas, que vão da atualização da legislação à garantia de acesso aos serviços de telecomunicações e internet a toda a população brasileira.

Bases para um novo marco regulatório

No campo da legislação das comunicações, o Brasil precisa de muito. Não se trata de reformular uma ou outra lei e de simplesmente criar novas leis. Isso tem sido feito nos últimos anos e o resultado é uma colcha de retalhos que dificulta até mesmo o conhecimento por parte da sociedade da legislação em vigor. O país precisa de um novo marco regulatório que atualize a regulação do setor de radiodifusão aberta (rádio e televisão) e, principalmente, que elimine a fragmentação legal existente.³

Ao longo dos últimos 20 anos, ocorreram profundas mudanças em todo o mundo, provocadas pelo acelerado desenvolvimento tecno-

Foto: Igor Sperotto / Sinpro-RS



lógico, mais precisamente pela internet. É preciso que o novo marco regulatório das comunicações seja a construção pactuada democraticamente de instrumentos regulatórios e políticas públicas que estendam a todos os brasileiros os benefícios da era da informação.

Aspectos técnicos e tecnológicos devem ser considerados, mas a principal preocupação do regulador deve ser a de contemplar a garantia de direitos coletivos que, na diversidade de sujeitos, confirmem às comunicações a necessária dimensão humanizadora e a plena liberdade de expressão. O novo marco deve tratar a comunicação como um direito de cada cidadão e um bem público. Portanto, deve trazer as políticas públicas das comunicações, constituídas a partir das demandas e necessidades da sociedade.

Historicamente, as leis brasileiras foram feitas para atender as necessidades das empresas e do ente abstrato “mercado”. Para haver uma mudança substancial, que beneficie a sociedade, é necessário o estabelecimento de regras claras, transparentes e democratizantes para as áreas das comunicações, garantindo o equilíbrio de sistemas de radiodifusão nas dimensões estatais, pública e privadas, conforme previsto na Constituição Federal. Na busca de uma verdadeira demo-

cratização de acesso aos meios de comunicação, é preciso que o poder público estabeleça as diretrizes de uso dos recursos financeiros acumulados pelo estado brasileiro para o fomento, a sustentação e a acessibilidade com a consequente universalização dos meios de comunicação.

A comunicação, associada à cultura, deve ser tratada em sua dimensão humana para a construção permanente da soberania nacional, para a divulgação e valorização da diversidade cultural brasileira e para o respeito aos valores e direitos humanos. Em sua dimensão econômica – sim, é preciso pensar a comunicação também como fonte de recursos e de desenvolvimento –, a comunicação deve servir para o fortalecimento da chamada indústria criativa, a geração de empregos e o desenvolvimento tecnológico nacional.

Diretrizes traçadas na Conferência de Comunicação

As bases para a construção de um novo marco regulatório para as comunicações foram amplamente discutidas durante a primeira Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), realizada em dezembro de 2009, a partir de convocação do governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

A Confecom marcou o cenário da comunicação no país ao reunir empresários, sociedade civil e o poder público em torno do tema. Precedida de conferências estaduais, municipais e conferências livres, ela fomentou o debate sobre os temas da comunicação e possibilitou a manifestação de amplos segmentos da sociedade. Com a Conferência, caiu por terra a ideia pré-concebida de que a comunicação social é área restrita a especialistas.

Ao elaborar um profundo diagnóstico sobre o setor, a sociedade civil organizada provou estar amadurecida e capacitada para o debate. Ficaram evidenciadas tanto a consciência dos atores sociais presentes na Confecom quanto a responsabilidade dos detentores de concessões de radiodifusão pelo uso do espectro eletromagnético (um bem público). A sociedade civil organizada também deixou claro que quer efetivar o seu direito de exercer controle público sobre as concessões públicas.

A Confecom discutiu cerca de 6 mil proposições e aprovou mais de 600 resoluções para o setor.⁴ As propostas aprovadas trataram das comunicações em seus vários aspectos, dos meios de distribuição ao conteúdo difundido, passando pelos mecanismos de regulação.

No que diz respeito aos meios de distribuição, houve grande destaque para a necessidade de mudança na legislação que trata da radiodifusão comunitária, atualmente prejudicada pela falta de financiamento e pela morosidade na análise das autorizações de funcionamento. Foram apresentadas também propostas para pôr fim à concentração de propriedade dos meios de comunicação no Brasil e de maior controle sobre as concessões de rádio e TV, que muitas vezes são transferidas e/ou comercializadas à revelia da legislação.





Contudo, o que merece destaque especial são as propostas aprovadas pela Confecom e que claramente apontam para a necessidade do controle público dos meios de comunicação, a ser implementado de forma descentralizada e por vários atores sociais, com papéis diferenciados, mas interligados. Controle público como intencionalidade democratizante, para garantir mais transparência e cobrar maior compromisso social dos meios de comunicação.

Aprovou-se a proposta de criação do Conselho Nacional de Comunicação (CNC), como órgão de formulação, deliberação e monitoramento das políticas públicas de comunicação. A Confecom resgatou proposta apresentada pela Fenaj durante a assembleia constituinte que aprovou a Constituição de 1988.⁵ A proposta da Fenaj era, entretanto, mais ousada. O Conselho Nacional de Comunicação proposto seria o órgão de Estado responsável pela política de comunicação do país, pelas concessões das outorgas para os serviços de radiodifusão e pela supervisão e fiscalização dos serviços de transmissão de sons, imagens e dados em qualquer meio.

Já naquela época, os jornalistas brasileiros apontavam para a necessidade de regulação dos meios de comunicação e combatiam o argumento dos donos da mídia que, falaciosamente, afirmavam (e continuam afirmando) que regulação é tentativa de censura. A Fenaj enfrentou a oposição dos empresários da comunicação, que saíram vitoriosos. Em vez do Conselho Nacional de Comunicação, a Constituição Federal previu a criação do Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional, como órgão auxiliar do Senado e da

Câmara Federal. O CCS-CN tem sua importância e está ativamente discutindo questões da comunicação, mas não tem o caráter deliberativo e fiscalizatório que era e ainda é reivindicado.

Além do Conselho Nacional de Comunicação, a Confecom apontou para a necessidade de criação do Conselho Federal de Jornalistas (CFJ) e do Código de Ética do Jornalismo, ambas propostas da categoria dos jornalistas.⁶ Ainda no âmbito da regulação/fiscalização dos meios de comunicação, foi aprovada a obrigatoriedade de os veículos de comunicação implantarem serviços de ouvidoria. Se toda a indústria nacional é obrigada a ter um serviço de atendimento aos consumidores, é inacreditável que esta regra ainda não seja aplicada às empresas de comunicação.

A histórica omissão dos governos

A Confecom foi como um oásis no deserto e, rapidamente, os defensores da democracia nas comunicações perceberam que o caminho tornara-se novamente infértil. Esperava-se que o governo brasileiro, a partir das propostas aprovadas, propusesse um novo marco regulatório das comunicações. Em vez de avançar, o governo brasileiro recuou. As 633 resoluções da Confecom foram engavetadas e voltou-se a atuar no varejo, com modificações e aprovação de leis pontuais, muitas vezes atendendo aos interesses das empresas envolvidas.

A presidente Dilma Rousseff, no início do seu segundo mandato, chegou a anunciar que a “regulação econômica” dos meios de comu-

nicação seria uma das prioridades do governo. Diante da crise política, entretanto, o tema foi novamente esquecido nas esferas governamentais, enquanto ganhava destaque entre os movimentos sociais organizados, em razão do papel de parte dos veículos de comunicação diante da própria crise.⁷

Na universalização dos serviços de telecomunicações (telefonia e internet), as metas previstas no Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), instituído em 2010 por meio do Decreto nº 7.175, não foram alcançadas. Cerca da metade da população brasileira continua sem acesso à internet em suas casas, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2014, divulgada pelo IBGE em 6 de abril.⁸ As tarifas de telefonia continuam entre as mais caras do mundo e o acesso aos recursos de tecnologia da informação e comunicação (TIC) ainda é restrito. O Brasil ocupa o 68º lugar em uma cesta de tarifas dos serviços de telecomunicações e o 61º em utilização dos recursos de TICs, segundo dados da União Internacional de Telecomunicações.

Em vez de retomar e incrementar o PNBL, o governo brasileiro está propondo mudanças na Lei Geral de Telecomunicações para, mais uma vez, beneficiar as empresas do setor em detrimento dos interesses da sociedade. O Ministério das Comunicações publicou, em 11 de abril, portaria estabelecendo diretrizes para o novo modelo de telecomunicações. No mesmo dia, o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) publicou nota na qual alerta a sociedade para os prejuízos que as mudanças em curso podem trazer.

O FNDC chama a atenção para as iniciativas conflitantes por parte do Ministério das Comunicações, da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e do Poder Legislativo, onde tramita o Projeto de Lei nº 6.789/2013. Alerta, entretanto, que todas elas não trazem benefícios para a sociedade, porque têm em comum o fato de propor mudanças no regime público e privado de serviços e retirar obrigações das empresas operadoras. Diz a nota:

Na Anatel, a proposta de manter o regime público para a prestação do serviço de telefonia fixa em pontos específicos do território nacional, convivendo com autorizações no restante do país, foi recentemente emendada com a criação de um denominado “serviço convergente”, ainda sem grandes esclarecimentos e discussões. No Ministério das Comunicações, a ideia corre no sentido do fim da separação entre regime público e privado, passando a prestação dos serviços a ser exercida por uma “autorização com mais obrigações”. Finalmente no Legislativo, na Comissão Especial que debate o PL 6789/13, a proposta exclui a telefonia fixa do regime público e cria requisitos mais restritivos para que um novo serviço passe a ser prestado nesta modalidade.

O que todas as iniciativas acima têm em comum é a retirada de obrigações das operadoras prestadoras de serviço. Metas de universalização, obrigações de continuidade, reversibilidade dos bens explorados, qualidade do serviço e controle tarifário são obrigações previstas, na LGT, aos serviços considerados essenciais, prestados em

Foto: freemove.com



regime público – atualmente, somente a telefonia fixa. Já os prestados em regime privado contam com carga regulatória reduzida, e sua oferta aos usuários depende mais da iniciativa das empresas e da concorrência de mercado – na verdade, pouco competitivo. O que as tentativas de mudança da LGT buscam é colocar a prestação de todos os serviços de telecomunicações nesta segunda situação.⁹

O perigo das mudanças no regime de serviços com a exclusão do regime público é notório. Serviços de telecomunicações são estratégicos e não podem estar submetidos aos interesses e ao controle da iniciativa privada. Os interesses a que os serviços públicos essenciais devem estar submetidos são os da sociedade e a regulação e o controle devem ser do Estado. Certamente, a sociedade brasileira será prejudicada se o governo novamente se omitir e deixar que os grandes grupos de telefonia (de capital internacional) ditem as regras.

Uma nova Confecom para um novo pacto

Tratar da tecnologia e do acesso aos recursos tecnológicos não é uma questão menor quando está em questão a democratização das comunicações. A universalização dos serviços de comunicação é tão importante para a sociedade quanto foi a expansão do sistema nacional de energia elétrica, por exemplo. Com a convergência tecnológica acelerada pela digitalização dos meios, o acesso às comunicações

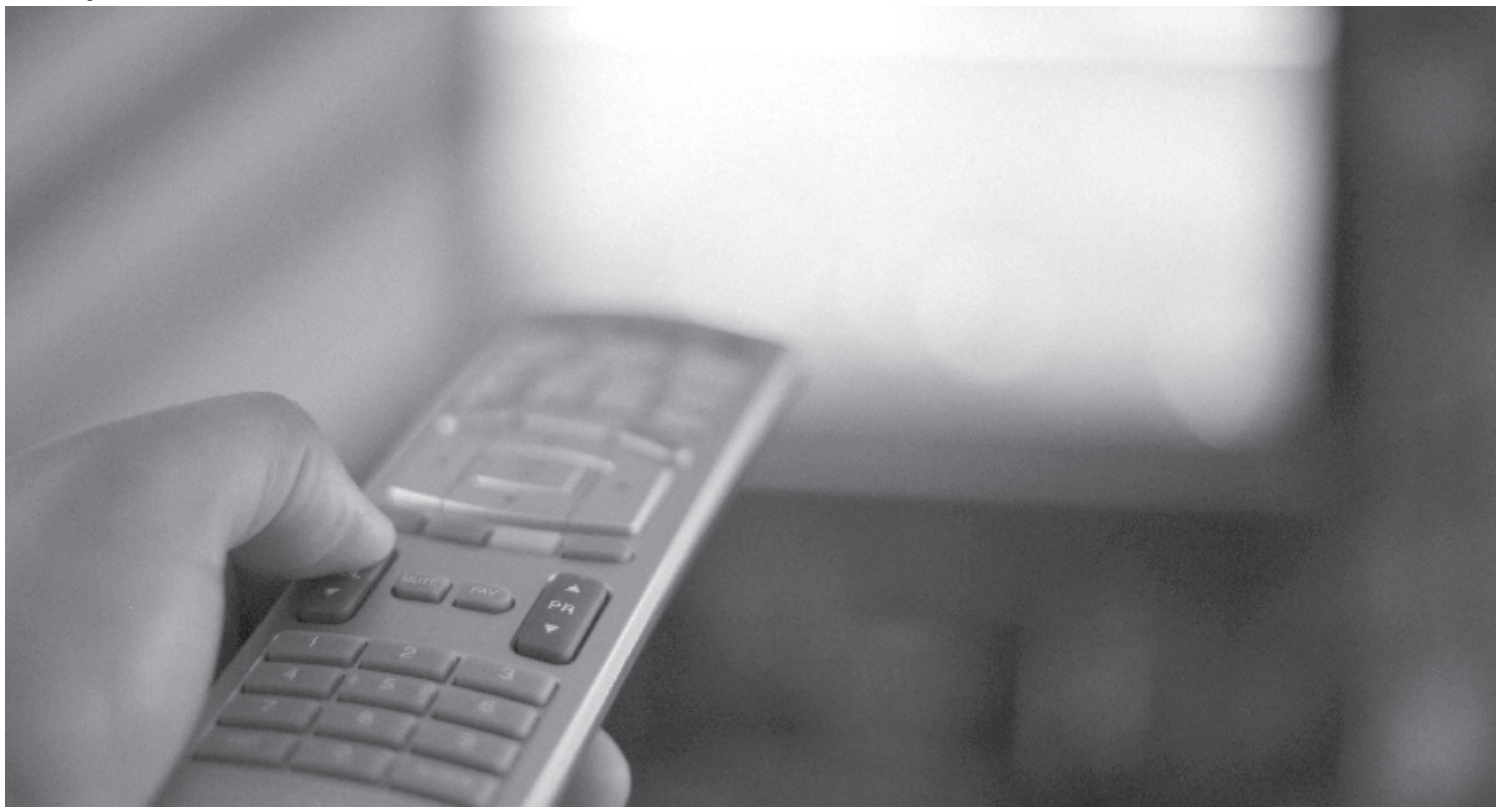
tornou-se imprescindível para que todos estejam incluídos socialmente. Atualmente, uma das formas mais abrangentes de comunicação é a internet. A rede mundial possibilita em escala global o trânsito de dados, voz e vídeo, coloca o mundo em contato imediato com o mundo. A relevância da rede mobiliza países a traçarem diretrizes para viabilizarem, aos seus cidadãos, o acesso universal.

A radiodifusão (rádio e televisão aberta) tem suas particularidades, mas está também diretamente atingida pelo desenvolvimento tecnológico das telecomunicações e da internet. E não se trata somente de uma questão de divisão de mercado consumidor e das verbas publicitárias. Por isso, é preciso pensar de fato na convergência tecnológica e pensá-la com o foco voltado para a sociedade.

Devido à complexidade das questões das comunicações e, principalmente, devido à necessidade de um amplo diálogo nacional acerca do tema, é preciso chamar novamente a Conferência Nacional de Comunicação (Confecom). Poder público e sociedade civil, empresarial e não empresarial, devem retomar o diálogo em busca de consensos possíveis. Isso porque os consensos são fundamentais para que as resoluções aprovadas sejam realmente implementadas.

A 1ª Confecom não teve a participação de parte do empresariado da comunicação capitaneada pela Rede Globo. Esse grupo decidiu pela não participação, certo de que haveria um recuo do governo e dos demais empresários do setor. Não houve (o recuo do governo foi posterior), e o resultado foi um amplo e democrático debate nacional. A Rede Globo tem sido bastante questionada por suas

Foto: freemimages.com



posturas, inclusive editoriais, e provavelmente não tomaria a mesma decisão de 2009. Se tomar, será mais uma fissura na sua imagem pública, já bastante abalada.

Uma 2ª Confecom, portanto, pode contar com todos os segmentos da comunicação e gerar o consenso necessário aos avanços democráticos. A partir das 633 resoluções aprovadas na primeira Confecom, é possível trabalhar para uma definição clara de prioridades e para a elaboração efetiva do novo marco regulatório das comunicações.

Para além dos profissionais da comunicação e do movimento social organizado, a sociedade brasileira precisa apoiar a luta pela democratização dos meios de comunicação. Precisa também compreender que regulação e regulamentação podem e devem ser medidas democráticas. Muitas vezes, práticas excessivamente liberais que parecem libertárias favorecem somente os que têm acesso a elas. Portanto, a regulação das comunicações deve trazer mais democracia, pluralidade e diversidade.

Notas

1. Segundo o estudo *Donos da Mídia*, 41 grupos nacionais controlam diretamente 551 veículos de comunicação. Outros 142 grupos regionais controlam 688 veículos, sendo que as emissoras e retransmissoras de TV geralmente integram alguma rede nacional. Estudo disponível em donosdamidia.com.br.

2. É importante ressaltar que a ABI não é uma entidade representativa dos jornalistas brasileiros; é uma associação que congrega jornalistas, mas também empresários da comunicação. A representação nacional dos jornalistas brasileiros é, de fato e de direito, da Federação Nacional dos Jornalistas – Fenaj.

3. Cito a radiodifusão aberta em razão da antiguidade da lei em vigor, que vem a corroborar com a tradição histórica de o poder público caminhar a reboque do setor privado nas comunicações. A regulação do setor no Brasil foi tardia e o retardamento sempre beneficiou as empresas. A primeira transmissão de rádio ocorreu em 1922 e os primeiros decretos regulatórios somente vieram nos anos de 1931 e 1932. A transmissão de televisão foi iniciada em 1950 e o primeiro marco regulatório surgiu em 1962, com a aprovação do Código Brasileiro de Telecomunicações, que reunia regras para a radiodifusão e para a telefonia. Apesar das muitas alterações que sofreu – a principal delas foi a revogação de todos os artigos que tratavam da telecomunicações –, ele continua em vigor, como Código Brasileiro de Radiodifusão.

4. Caderno 1ª Confecom, publicado em 10 de junho de 2010, pelo Ministério das Comunicações, lista 633 resoluções aprovadas. Disponível em [Dados sobre a 1ª Conferência Nacional de Comunicação \(Confecom\), no site do Ministério das Comunicações](http://Dados sobre a 1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), no site do Ministério das Comunicações) (<www.mc.gov.br>).

5. Emenda Popular PE00091-1, constante do volume 258 dos Cadernos da Constituinte. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentsAvulsos/vol-258.pdf>>.

6. O Código de Ética do Jornalista Brasileiro é um código deontológico discutido e aprovado pela categoria e diz respeito somente aos jornalistas, não abrangendo as empresas de comunicação que fazem jornalismo. Pelo fato de a categoria dos jornalistas não contar com seu Conselho Profissional, apesar de o reivindicar, o Código de Ética do Jornalista Brasileiro é fiscalizado pela Comissão Nacional de Ética, mantida pela Fenaj, e pelas comissões estaduais/municipais de ética, mantidas pelos sindicatos de jornalistas estaduais/municipais.

7. A Fenaj e todos os especialistas em comunicação que estão se manifestando publicamente afirmam que a mídia comercial está sendo parcial e, em alguns casos, manipulando as informações em desfavor do governo. A prática não é novidade e foi assumida publicamente pela então presidente da Associação Nacional dos Jornais (ANJ) e executiva do Grupo Folha, Judith Brito, em 2010. Em entrevista ao jornal *O Globo*, Judith afirmou que os meios de comunicação estavam de fato assumindo posição oposicionista, em razão da fragilidade da oposição (*O Globo* de 18 de março de 2010).

8. A Pesquisa foi divulgada no final de 2015, mas a análise referente à telefonia e internet foi divulgada posteriormente.

9. Disponível em <www.fndc.org.br>.

Manuel Martín
Pino Estrada

Formado em Direito na
Universidade de São Paulo
(USP), mestre em Direito pela
Universidade Federal do Rio
Grande do Sul (UFRGS).

O professor e o tutor na educação a distância

O artigo 5º da Consolidação das Leis do Trabalho reza que “a todo o trabalho de igual valor corresponderá salário igual, sem distinção de sexo”.

O trabalho a seguir é produto de uma pesquisa apresentada no Seminário Profissão Professor realizado pelo Sindicato dos Professores do Rio Grande do Sul (SINPRO/RS) em 28 de agosto de 2015. Trata da Educação a Distância – Teletrabalho, docência e tutoria. O método utilizado para a realização desta pesquisa partiu da jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho (TST) sobre o tema, resultando em uma busca final de 38 decisões.

Dos 38 acórdãos analisados, decisões judiciais da Corte Superior, entre 28 de maio de 2010 (primeiro acórdão publicado) e 5 de junho de 2015, em 33 dos casos, os recursos foram interpostos pelas faculdades Anhanguera Educacional Ltda., 2 pela Unopar, 1 pela Ação Educacional Claretiana, 1 pela Sociedade Brasileira de Programação (Sobrape) e 1 pela Sociedade Educacional Uberaense. Das decisões em questão, 33 foram favoráveis ao trabalhador e apenas 5 foram favoráveis ao empregador. Os acórdãos tratam fundamentalmente de três princípios jurídicos, o da isonomia, o da primazia da realidade e o da razoabilidade.

O da isonomia foi usado para resolver as questões de equiparação salarial, na qual os trabalhadores tutores pleiteavam o pagamento do mesmo salário pago em favor daqueles contratados como professores. Também tratado como princípio da igualdade, está inserido em vários dispositivos legais relativos às relações jurídico-trabalhistas.

O artigo 7º, XXX, XXXI, XXXII, XXXIV, da Constituição Federal de 1988, por exemplo, regula o princípio da isonomia no Direito



do Trabalho. O artigo 5º da Consolidação das Leis do Trabalho reza que “a todo o trabalho de igual valor corresponderá salário igual, sem distinção de sexo”. Se o trabalhador executa trabalho idêntico, o salário será o mesmo, desde que guardadas suas proporções legais, conforme previsto no artigo 461 da Consolidação das Leis do Trabalho.

O princípio da isonomia garantido na Constituição Federal é amplo e assegura ao indivíduo o direito de insurgir-se contra o arbítrio e a discriminação. Está inserido também na CLT, assegurando igualdade de salário para o trabalho de igual valor. Dispõe o art. 461 da CLT, *in verbis*: “sendo idêntica a função, a todo trabalho de igual valor, prestado a mesmo empregador, na mesma localidade, corresponderá igual salário, sem distinção de sexo, nacionalidade ou idade”.

[Nos casos em que o empregador obteve sucesso em seu recurso, invocou-se o Princípio da Razoabilidade.

Outro princípio invocado pelas decisões do TST foi o da primazia da realidade utilizado pelos reclamantes para demonstrar que tutor também é professor. Esse princípio decorre do princípio maior do Direito do Trabalho, que é o Princípio da Proteção e significa que, *em caso de discordância entre o que ocorre na prática e o que emerge de documentos ou acordos, deve-se dar preferência ao primeiro, isto é, ao que sucede no terreno dos fatos* (PLÁ RODRIGUEZ, Américo. *Princípios de Direito do Trabalho*. 2ª tiragem. São Paulo: Editora LTr, 1993. Tradução portuguesa por Wagner Giglio).

Nos casos em que o empregador obteve sucesso em seu recurso, invocou-se o Princípio da Razoabilidade, uma vez que se demonstrou, conforme as provas, que esses trabalhadores não exerciam atividade docente, mesmo tendo contato com o professor e com os alunos.

Conceito consolidado

Uma parte dos acórdãos do TST que trata das escolas e faculdades com educação a distância afirma que negaram provimento aos recursos porque não foi demonstrado, na realidade dos fatos e de forma consistente, que existe uma diferenciação entre tutor e professor; consequentemente, o Tribunal equiparou o salário de tutor ao do professor.

Outra parte dos acórdãos também teve os recursos das reclamadas negados, porque os Ministros Relatores afirmaram que já existe um conceito consolidado no Tribunal de que tutor

se equipara a professor, portanto não deveria haver uma diferenciação salarial, afinal, “a ambos se exige um curso de nível superior e executam atividades típicas da docência”.

Salienta-se que na maioria dos casos, as Carteiras de Trabalho e Previdência Social (CTPS) dos professores considerados “tutores” constavam de forma escrita a palavra “professor” e que quando os “tutores” entraram com reclamações trabalhistas exigindo uma equiparação salarial, as reclamações não conseguiram demonstrar o contrário de forma consistente.

Apesar de existir na legislação educacional uma diferenciação entre “professor” e “auxiliar de professor”, o TST entende que não deveria haver uma diferenciação salarial, afinal, para ambas as ocupações, exige-se o curso superior de Pedagogia, no caso da Educação Básica, e de graduação no caso da Educação Superior.

Função de professor

O Ministro Aloysio Corrêa da Veiga, no acórdão AIRR 1246-14.2012.5.24.0003 de 04/02/2015, alega que “não há legislação específica quanto à categoria profissional de tutor a distância”, o que autoriza implicitamente a gerar presunção favorável à pretensão obreira e “não há como considerar que ela era apenas auxiliar dos docentes, como pretenderam as reclamadas, pois ficou claro que houve a realização de atividades típicas da função de professor” (ibid.).

Segundo o Relator Desembargador Convocado, Cláudio Soares Pires, da 3ª Turma publicado o acórdão em 05/12/2014 há que se esclarecer que as aulas **na modalidade EAD têm como desvantagem** justamente a impossibilidade de o aluno/professor interagir de uma forma direta e imediata. Mesmo porque, ante o grande número de alunos atendidos, ficaria inviável a finalização do conteúdo proposto. **O professor tutor tem justamente esse mister de sanar as dúvidas, corrigir atividades, e, o principal, estimular o aluno não apenas a permanecer no curso, mas a dedicar parte de seu tempo ao estudo, uma vez que não há um monitoramento direto como no ensino tradicional.** Para tanto, o professor tutor deve ter formação profissional na área e conhecimento pleno do conteúdo dado na teleaula.

Foto: Igor Sperotto / Sinpro-RS



A ré, inclusive quanto à forma remuneratória, valeu-se do mesmo sistema adotado para os professores, exceto quanto ao valor da hora-aula, paga a menor à autora.

PROFESSOR TUTOR DE ENSINO À DISTÂNCIA – ENQUADRAMENTO NA CATEGORIA PROFISSIONAL DE PROFESSOR. O professor tutor de ensino à distância que, denominado pelo empregador como docente em seu crachá, assessora o professor de ensino à distância, corrigindo provas, fazendo o acompanhamento de disciplina e tirando dúvidas dos alunos, realiza atividades inerentes à de professor. AIRR 1635-87.2012.5.24.0006. Data de Julgamento: 25/06/2014, Relator Ministro: Mauricio Godinho Delgado, 3ª Turma, Data de Publicação: DEJT 01/07/2014.

As reclamadas alegam que o professor ministra aula e o tutor não. No entanto, o tutor, conforme os acórdãos, acaba realizando tarefas que também são docentes, porém num maior número, tais como corrigir provas, responder a questões dos alunos, orientá-los, receber mensagens direcionadas ao professor e realizar a intermediação entre este e o aluno, auxiliando até na gravação das aulas pelo professor, algo que o docente não faz, pois ministra aula. Logo, isso leva ao fato de que o tutor trabalha mais que o professor e que, pelo menos, deveria ter o mesmo salário, ou mais.

Conforme os acórdãos do TST, consta expressamente nos **Projetos Pedagógicos** dos Cursos na modalidade a distância apresentados ao MEC, a **previsão de que o tutor a distância e o tutor presencial exercem “funções docentes”**, ou seja, as próprias escolas e faculdades acabam se contradizendo.

Quando os reclamantes perderam, não demonstraram ser tutores nem professores de forma habitual. Na verdade, desenvolviam trabalhos relacionados com a secretaria da instituição e, eventualmente, quando um tutor ou professor tinha algum imprevisto, eles o substituíam.

Num caso específico, um reclamante perdeu o recurso, porque também era aluno do mesmo curso, havendo incompa-

tibilidade entre o papel de aluno e o de professor. Afirmou que auxiliava no caso de dúvidas dos alunos, desempenhando a função de monitoria.

O tutor, no caso do parágrafo anterior e segundo acórdão do Ministro Luiz Philippe Vieira de Mello Filho, prolatado em 26/10/2012, desenvolveu tarefas de “menor complexidade e que, ao final, se resumia[m] no controle de presença dos alunos que frequentavam o curso telepresencial”.

Salienta-se, como anteriormente afirmado, que nos casos em que não houve o reconhecimento da condição docente, isso se deu justamente pela falta de comprovação da realização de atividades de mediação pedagógica. Contudo, a referida pesquisa jurisprudencial realizada junto à Corte Superior trabalhista evidencia de forma bastante contundente que ao

No entanto, o tutor,
conforme os acórdãos,
acaba realizando
tarefas que também
são docentes, porém
num maior número,
tais como corrigir
provas.

profissional que desempenha atividades de caráter pedagógico, mesmo quando contratado ou enquadrado em função diversa da de docente, são garantidos e estendidos todos os direitos inerentes à categoria diferenciada de professor.

Portanto, segundo o Tribunal Superior do Trabalho, uma vez demonstrado o exercício de funções docentes ao profissional denominado tutor, tanto no que diz respeito à remuneração quanto aos demais direitos trabalhistas, estes têm reconhecida a sua condição de professor.

Sobre o autor

Doutorando em Direito pela Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo (FADISP) e membro consultor da Comissão de Direito Digital da OAB de São Gonçalo/RJ.

Marcia Adriana de Carvalho
Professora e Presidente
do Conselho Municipal de
Educação de Caxias do Sul.

Devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos.

Base Nacional Curricular: desafios e perspectivas para a melhoria da qualidade na educação

A educação brasileira passa por intensos movimentos de mobilização e participação social para a construção e elaboração de políticas públicas que atendam aos anseios da sociedade. Um desses movimentos é o da construção participativa da Base Nacional Comum Curricular (BNC).

A Base Nacional Comum está prevista na legislação brasileira desde a Constituição Federal, que, naquele contexto, dizia que era necessário “fixar conteúdos mínimos”, passando pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN, a qual indica, em seu artigo 26, que o currículo da educação infantil, assim como o currículo dos ensinos fundamental e médio, “devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos”, até chegar ao Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei Federal 13.005/2014, cujas estratégias de metas relativas à etapa da Educação Básica apontam para a elaboração de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos estudantes, por meio de consulta pública, até o segundo ano de vigência do PNE.

Diante de tantos dispositivos legais, com critérios e prazos definidos, o processo de construção participativa desse documento foi lançado pelo então Ministro da Educação, Renato Janine Ribeiro, em 16 de setembro de 2015, ficando o portal (<http://basenacionalcomum.mec.gov.br>) aberto ao recebimento de contribuições até 15 de março de 2016.

O processo de construção participativa da BNC exigiu e ainda prevê um sem-número de reuniões e articulações para que possa garantir a transparência do processo. Nesse sentido, para o lançamento do documento preliminar e com o objetivo de construir estratégias específicas para a apresentação da BNC e seu processo de construção coletiva dentro dos Estados, o Ministério da Educação (MEC) tem realizado e participado:

- de diálogo constante com o Conselho Nacional dos Secretários de Estado da Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime);
- de reuniões com a Diretoria Executiva da União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES); a União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) e das reuniões das seccionais; o Fórum Nacional de Educação (FNE); as associações científicas e em eventos das áreas de conhecimento; a área de Ensino da Capes; Coordenadores Institucionais do Programa Interinstitucional de Bolsas de Iniciação à docência (PIBID);

- de web conferências com superintendências de Ensino; do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Graduação (ForGRAD), entre outros;
- de reuniões de trabalho com equipe de especialistas e assessores e com as comissões estaduais, instituídas para mobilizar e divulgar o documento preliminar da BNC nos territórios;
- de web conferências semanais com as comissões estaduais e auxiliares de pesquisa para orientar a segunda etapa do processo que é a análise da segunda versão do documento da BNC.

Outra estratégia utilizada pelo MEC para qualificar o documento preliminar ocorreu em outubro de 2014, quando foi solicitado um questionário no Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças (Simec), na parte do Plano de Ações Articuladas (PAR), para verificar, junto a estados e municípios, se os sistemas de ensino possuíam orientações curriculares ou matrizes curriculares referentes a educação infantil; ensino fundamental – anos iniciais; ensino funda-

Foto: Igor Sperotto / Sinpro-RS



artigo

Base Nacional Curricular: desafios e perspectivas para a melhoria da qualidade da educação



mental – anos finais; ensino médio; e educação de jovens e adultos. Também foram consultadas propostas curriculares internacionais para subsidiar a discussão.

Autonomia

Durante todo esse movimento nacional, a necessidade de garantir preceitos oriundos do PNE acaba sendo pano de fundo de toda discussão: o respeito ao pacto federativo, garantindo a autonomia dos sistemas e das escolas; a consideração das avaliações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep, em consonância com a Base Nacional Comum; e o apoio técnico aos estados e municípios, definindo estratégias de implantação, articuladas com o acompanhamento dos planos estaduais e municipais de educação, precisam estar presentes em todo o processo, não sendo apenas retórica. O documento preliminar, a partir das conside-

rações legais e político-pedagógicas, foi sistematizado por uma equipe de especialistas e assessores, designada por portaria do Ministério da Educação e sob a coordenação da Diretoria de Currículos da Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC).

Nesse documento foi possível encontrar uma apresentação, textos sobre os princípios orientadores da BNCC, textos sobre a educação especial, forma de organização e conteúdo da BNCC e, a seguir, os direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento da educação infantil, bem como a apresentação das áreas do conhecimento e seus componentes curriculares com objetivos de aprendizagem desde o primeiro ano do ensino fundamental até o último ano do ensino médio.

Assim, desde o lançamento, o documento preliminar da Base Nacional ficou disponível para acesso e contribuições por parte de professores, de forma individual; ou por meio de redes que reúnem discussões entre professores, comunidades



Professores, escolas, organizações e interessados nesse processo participaram, somando mais de 12 milhões de contribuições ao documento preliminar.

e demais profissionais; ou a partir de organizações, como instituições de ensino superior e grupos da sociedade civil.

Professores, escolas, organizações e interessados nesse processo participaram somando mais de 12 milhões de contribuições ao documento preliminar. Esse número indica que, mesmo tendo um alinhamento conceitual sobre o que é currículo, por meio das Diretrizes Nacionais para a Educação Básica (a partir da leitura de todas as diretrizes curriculares em vigência desde 2002 até os Pactos assinados em 2012 e 2013) e mesmo com aspectos legais indicando qual seria o ponto de partida (como o parágrafo primeiro do artigo 26 da LDBEN que define que os currículos da Educação Básica “devem abranger, obrigatoriamente, o estudo da língua portuguesa e da matemática, o conhecimento do mundo físico e natural e da realidade social e política, especialmente do Brasil”), muitos entendimentos e visões diferentes apareceram na construção participativa da BNC.

Definição

Ainda que a definição legal do que é a BNC, conforme a Resolução nº 4, de 13 de julho de 2010, que aponta as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica, em seu Art. 14, diga que é o conjunto de “conhecimentos, saberes e valores produzidos culturalmente, expressos nas políticas públicas e que são gerados nas instituições produtoras do conhecimento científico e tecnológico; no mundo do trabalho; no desenvolvimento das linguagens; nas atividades desportivas e corporais; na produção artística; nas formas diversas e exercício da cidadania; nos movimentos sociais”, o documento preliminar recebeu muitas críticas e sugestões para alteração.

As principais críticas recebidas foram no sentido de dar sustentação ao que as Diretrizes Curriculares Nacionais preceituam, como Educação como direito e igualdade de condições; Unidade da Educação Básica – Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio; Articulação dos componentes curriculares em Áreas de Conhecimento e Educação integral que contempla todas as dimensões de formação do sujeito. Tais críticas e contribuições, apontadas como ajustes necessários ao documento, foram sistematizadas, incluindo também os relatórios de leitura crítica encomendados para especialistas externos de cada área e componente curricular das diferentes etapas da educação básica.

A construção de uma BNC só é possível com a participação de toda a sociedade brasileira, tendo múltiplos fatores envolvidos participando de todas as etapas do processo.

O que se pode aferir até o momento é que a Base é uma conquista social. Sua construção é crucial para encontrarmos um **entendimento nacional** em torno do que é importante no processo de desenvolvimento dos estudantes brasileiros da Educação Básica. Entender seu real significado e participar da sua construção é direito e dever de todos.

Construção

Além disso, a construção de uma BNC só é possível com a participação de toda a sociedade brasileira, tendo múltiplos atores envolvidos participando de todas as etapas do processo (especialistas das áreas de conhecimento, associações profissionais e científicas, cursos de licenciatura, sociedades civis organizadas, gestores, professores de educação básica, secretarias estaduais e municipais de educação, estudantes e público em geral).

Considerando o trajeto até aqui percorrido, já é possível calcular alguns dos muitos reflexos que a BNC deve promover quando chegar às escolas, aos estudantes, à sociedade:

- explicitar os conhecimentos essenciais, os quais todos os estudantes brasileiros têm o direito de acessar e durante sua trajetória na educação, ano a ano, desde o ingresso na creche até o final do ensino médio;

Etapas da BNC



Mobilização

- Lançamento do Portal da Base Nacional Comum
- Web conferências
- Contribuições de universidades e associações acadêmicas e científicas no documento de referência
- Evento nacional para discussão do documento de referência
- Lançamento de campanha nacional em diversas mídias para mobilização das escolas



Discussão Nacional

- Discussão nas escolas de educação física
- Coleta de contribuições em sistemas de informação via portal
- Consolidação das contribuições das escolas em cada estado
- Realização de Seminários Estaduais para consolidação de contribuições no estado



Consolidação da Base Nacional Comum

- Reuniões com a Comissão de Especialistas por Área de Conhecimento
- Consolidação das contribuições estaduais
- Apresentação do documento da Base Nacional Comum
- Entrega do documento ao Conselho Nacional de Educação
- Definição e pactuação de estratégia de implementação da Base Nacional Comum
- Apoio técnico e financeiro a estados e municípios de implementação da Base Nacional Comum

- disponibilizar os elementos fundamentais que precisam ser ensinados em Matemática, Linguagens, Ciências da Natureza e Ciências Humanas;
- orientar a construção do currículo das mais de 190 mil escolas de educação básica do país e a (re)formulação do Projeto Político-Pedagógico, dos Regimentos Escolares e dos Planos de Estudo das escolas, permitindo maior articulação;
- a partir da Base, os mais de 2 milhões de professores continuarão a escolher os melhores caminhos de como ensinar e,



Foto: freemages.com

também, quais outros elementos (a Parte Diversificada) precisam ser somados nesse processo de aprendizagem e desenvolvimento de seus alunos, respeitando a diversidade, as particularidades e os contextos de onde estão.

Com a Base Nacional Comum Curricular, construída de forma participativa, os sistemas educacionais, as escolas e os professores terão um importante instrumento de gestão pedagógica e as famílias poderão participar da vida escolar de seus filhos e acompanhá-la.

A Base Nacional Comum Curricular constituir-se-á como um subsídio de gestão para formular e reformular as propostas curriculares dos sistemas e das redes de ensino dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, em diálogo com as diferenças presentes nas escolas e com as especificidades que caracterizam o contexto educacional brasileiro, além de implicar de forma direta e indireta na formação dos professores – tanto formação continuada como formação inicial.

É fundamental, portanto, ter clareza de que a construção dessa política pública de forma participativa permitirá construir um entendimento nacional em torno do que é importante no processo de desenvolvimento dos estudantes brasileiros da educação básica, com vistas a elevar a qualidade da educação para todos e cada um.

Sobre o autor

Professora e Presidente do Conselho Municipal de Educação de Caxias do Sul
Conselheira do Conselho Estadual de Educação do Rio Grande do Sul
Coordenadora da Comissão Estadual para Mobilização e Divulgação da BNC/RS
Coordenadora Estadual da Rede de Assistência para Monitoramento e Avaliação dos Planos Estadual e Municipais de Educação/RS

Henrique Stefanello Teixeira
Assessor Jurídico do Sindicato dos
Professores do Estado do Rio Grande
do Sul – Sinpro/RS.

Recesso letivo e direitos dos professores

Os direitos decorrentes da previsão legal do recesso letivo passaram a ser objeto de questionamentos dos empregadores no momento da prestação da assistência à rescisão contratual.

Os professores empregados em instituições de ensino privado, por sua característica de categoria diferenciada, possuem um rol de direitos próprios e singulares decorrentes de sua condição docente.

Essa distinção decorre de lei e, segundo definição que consta no § 3º do art. 511 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a categoria diferenciada *é a que se forma dos empregados que exerçam profissões ou funções diferenciadas por força de estatuto profissional especial ou em consequência de condições de vida singular.*

A CLT, portanto, trata de definir os limites gerais da relação contratual dos professores na Seção XII em seus artigos 318 a 323, aplicando-se também as normas da Convenção Coletiva de Trabalho e de Acordos Coletivos celebrados entre os sindicatos e as instituições de ensino individualmente.

Dentre essas distinções e peculiaridades que definem as condições de vida singular da categoria docente, encontra-se o período de recesso letivo, em que não há a prestação de labor em forma de aulas, período esse que pode ser conceituado como o lapso temporal havido entre o final de um ano ou semestre letivo e o seu reinício.

Com a edição da Lei nº 12.506/11 que instituiu o direito ao aviso prévio proporcional que atualmente pode chegar até 90 dias, mais uma vez os direitos decorrentes da previsão legal do recesso letivo passaram a ser objeto de questionamentos dos empregadores no momento da prestação da assistência à rescisão contratual.

As consequências trabalhistas desse período de sustação do trabalho docente no desenvolvimento da relação de emprego, sua definição precisa, a forma de sua remuneração

e seus impactos nas rescisões dos contratos de trabalho constituem-se no objeto do presente estudo.

Previsão legal e histórico

Conforme referido na ementa introdutória, são as singularidades das condições de vida que determinam a diferenciação dos docentes em relação aos outros trabalhadores. Os professores do ensino privado, assim como os demais trabalhadores, possuem o direito a 30 dias de férias anuais remuneradas, acrescidas de um terço, conforme previsão do art. 6º, XVII, da Constituição Federal.

Além dessas férias elevadas à condição de direito social por força da norma constitucional, a doutrina e a jurisprudência convencionaram denominar o recesso letivo como *férias escolares* e garantir a continuidade da remuneração em favor do professor também nesse período.

A redação original do art. 422 da CLT, que data de 1946, assegurava ao professor:

Art. 322. No período de exames e no de férias, será paga mensalmente aos professores remuneração correspondente à quantia a eles assegurada, na conformidade dos horários, durante o período de aulas.

A redação suprarreferida passou a ser objeto de discussões no judiciário trabalhista, pois ainda não se referia ao conceito de férias escolares e também não enfrentava a garantia da continuidade do pagamento no caso de rescisão contratual.

O Tribunal Superior do Trabalho em decisão de Recurso de Revista 4.453/65 proferida em 13 de junho de 1966, relatada pelo Ministro J. Carvalho Junior, reconheceu o seguinte:

Foto: freeimages.com



artigo

Recesso letivo
e direitos dos
professores

não obstante o direito da dispensa do professor, em dezembro, mediante pré-aviso, há que se lhe assegurar os salários normais do período de férias escolares, nos termos do art. 322 da CLT.¹

Em 12 de outubro de 1967, o Tribunal Superior do Trabalho reiterou o entendimento sobre o art. 322 da CLT ao não prover Recurso de Revista interposto por instituição de ensino reclamada, com a seguinte argumentação:

O artigo 322 da Consolidação das Leis do Trabalho, assegura, sem nenhuma dúvida, aos professores, a percepção dos salários integrais, durante as férias escolares de fim de ano. Por isso, aliás, os estabelecimentos de ensino, cautelosamente, cobram dos responsáveis pelos alunos, a anuidade, compreendendo aquele período.²

O referido entendimento jurisprudencial foi consolidado no enunciado de Súmula 10 do TST em sessão do dia 21 de agosto de 1969, cabendo a transcrição de seu conteúdo original.

Enunciado nº 10

Professor

É assegurado aos professores o pagamento dos salários no período de férias escolares. Se despedido sem justa causa, ao terminar o ano letivo ou no curso dessas férias, faz jus aos referidos salários.³

A súmula interpreta o art. 322 da CLT acrescentando o termo férias escolares para diferenciá-lo das férias remuneradas e reconhece o direito ao pagamento dos salários no período respectivo.

Cumprе salientar que as súmulas do Tribunal Superior do Trabalho não possuíam à época e ainda não possuem efeito vinculante em relação aos juizes das instâncias inferiores. Entretanto, são importante elemento em nome da consolidação do entendimento jurisprudencial sobre determinada matéria, possuindo efeito persuasivo em relação às instâncias inferiores com a intenção de buscar a unificação da jurisprudência. Isso quer dizer que, após a edição da Súmula 10, passou a ser absolutamente majoritário o entendimento de que o professor

Foto: startupstockphotos



As discussões no âmbito judicial relativas ao pagamento do recesso escolar evoluíram ao longo dos anos de vigência da CLT.

deveria continuar recebendo seus salários nos períodos de recesso escolar ou férias escolares e que, em caso de demissão, no curso desse período ou ao final do ano, também faz jus à percepção desses salários.

A Lei 9.013, de 30 de março de 1995, converteu o entendimento jurisprudencial em norma positivada, alterando o texto da legislação celetista para reconhecer o que segue:

Art. 322 – No período de exames e no de férias escolares, é assegurado aos professores o pagamento, na mesma periodicidade contratual, da remuneração por eles percebida, na conformidade dos horários, durante o período de aulas. (Redação dada pela Lei nº 9.013, de 30.3.1995)

...

§ 3º – Na hipótese de dispensa sem justa causa, ao término do ano letivo ou no curso das férias escolares, é assegurado ao professor o pagamento a que se refere o caput deste artigo. (Incluído pela Lei nº 9.013, de 30.3.1995)

Do conteúdo da lei observa-se a recepção integral da tese consolidada no judiciário, deixando de ter relevância o disposto na redação original da Súmula 10 do TST.

A partir de então, uma nova disputa jurídica sobre o instituto se travou no judiciário trabalhista. Os empregadores, até por conta de força legal e não apenas jurisprudencial, reconhece-

ram de forma integral o direito à percepção dos salários no período do recesso letivo, entretanto, passaram a pleitear a compensação desse direito com o aviso prévio.

Impossibilidade de compensação do recesso letivo com o aviso prévio

As discussões no âmbito judicial relativas ao pagamento do recesso escolar evoluíram ao longo dos anos de vigência da CLT. Se inicialmente a discussão se restringia ao pagamento dos salários no curso das férias escolares e a garantia de percepção desses valores quando do encerramento do contrato de trabalho, passou-se a debater a tese patronal de que o aviso prévio indenizado deveria ser abatido dessas normas sob pena de pagamento em duplicidade.

Essa nova iniciativa patronal tem direta relação com a publicação da Lei 12.506/2011, a qual instituiu uma nova forma de contagem do aviso prévio previsto no artigo 487 da CLT. A edição da referida lei, bastante divulgada nos meios de comunicação, prevê o acréscimo de três dias ao tempo de aviso prévio por cada ano trabalhado, podendo atingir o máximo de 90 dias. Evidentemente que a referida alteração legislativa aumentou os custos rescisórios e incentivou os empregadores a retomarem a busca pela compensação do período de recesso letivo com o de aviso prévio no momento da rescisão contratual.

O aviso prévio, conforme magistério de Amauri Mascaro Nascimento, *cumpra as funções de comunicar o termo do pacto laboral, fixar o prazo para a efetiva terminação do vínculo e*





determinar o pagamento do período de aviso. O aviso indenizado não perde aquelas características, em especial para fins de fixação do termo jurídico do contrato de trabalho (OJ-82-SDI-I/TST).⁴

Já o parágrafo 3º do art. 322 da CLT objetiva assegurar ao professor demitido sem justa causa os salários dos meses de férias/recesso escolar, com objetivo de garantir a continuidade salarial e inibir atitudes dos empregadores no sentido de demitir em véspera de férias e readmitir no início do próximo ano letivo.

Em acórdão em sede de Recurso de Revista de lavra da então Ministra do TST Rosa Maria Weber Candiota da Rosa, proferido em 24 de outubro de 2008, esclarece-se de forma cristalina a independência de ambos os institutos e a impossibilidade da tese de compensação, cabendo sua parcial transcrição.

A indenização prevista no art. 322, § 30, da CLT, destina-se a garantir ao professor a percepção do salário do período do recesso escolar, quando dificilmente conseguiria novo emprego de imediato, ficando irremediavelmente desamparado até o início do novo período. Visa coibir a atitude patronal de contratar professores no início do ano letivo e dispensá-los ao final, sem arcar com o salário das férias escolares que não raro extrapolam o período de férias do empregado. Tem como fato gerador a dispensa no período do recesso e tem por escopo a garantia do salário no interstício.

A indenização do aviso prévio, por seu turno, substitui o salário do mês em que o empregado o

cumpriria, dispensado que foi da prestação de serviços no período. Objetiva, além da garantia de mais um mês de vencimento para que o trabalhador, dispensado abruptamente e sem justa causa. Tem como fato gerador a ausência de aviso da dispensa sem justa causa.⁵

Com base nos entendimentos reiterados das turmas, o TST, em 2012, resolveu alterar a redação da Súmula 10, que passou a vigorar com a seguinte redação:

Súmula nº 10 do TST

PROFESSOR. DISPENSA SEM JUSTA CAUSA. TÉRMINO DO ANO LETIVO OU NO CURSO DE FÉRIAS ESCOLARES. AVISO PRÉVIO

O direito aos salários do período de férias escolares assegurado aos professores (art. 322, *caput* e § 3º, da CLT) não exclui o direito ao aviso prévio, na hipótese de dispensa sem justa causa ao término do ano letivo ou no curso das férias escolares.⁶

A alteração do entendimento sumulado fulminou a tese patronal da compensação e garante o direito a percepção tanto do aviso prévio quanto aos salários do período de férias escolares assegurado no art. 322, *caput* e § 3º, da CLT.

Do conceito e efeitos do recesso letivo

Conforme se depreende do longo histórico de disputas nas esferas legislativas e judiciais sobre o tema objeto do presente

artigo, cabe salientar importantes questões interpretativas que merecem esclarecimento.

A primeira delas diz respeito à definição da duração do recesso letivo e às possibilidades de realização de trabalho no referido período.

Em regra, conforme definição supra, considera-se recesso letivo ou férias escolares, o período intermediário entre o final de um semestre letivo e o início de outro. Estes ocorrem, invariavelmente, nos meses de julho e de dezembro a meados de fevereiro de cada ano. Contudo, o professor possui o direito de absoluta indisponibilidade somente durante as férias constitucionais de 30 dias, as quais devem ser remuneradas com acréscimo de um terço, podendo ser convocado para a realização de exames e atividades preparatórias nesse momento, que pode ser considerado de disponibilidade remunerada.

Parte significativa dos empregadores utiliza o período de recesso letivo ou férias escolares para realização de atividades pedagógicas de preparação e equivocam-se ao considerar o reinício dessas atividades docentes como o final do recesso letivo. Isso é importante, pois no caso de indenização do período conforme a previsão do art. 322, §3º, da CLT a interpretação patronal gera prejuízos ao trabalhador despedido.

É fundamental que se compreenda que a natureza das férias escolares, principalmente, diz respeito à sustação das atividades letivas realizadas pelos alunos, sendo descabida a consideração de seu término antes do início das aulas do período letivo seguinte.

No Estado do Rio Grande do Sul, as Convenções Coletivas de Trabalho firmadas entre Sinpro/RS e Sinepe/RS, tanto para a educação básica quanto para a educação superior, é clara ao conceituar o período como recesso letivo, conforme a seguir se transcreve.

7. RECESSO ESCOLAR

É assegurado a todo docente o pagamento dos salários no período de recesso letivo.⁷

[...]

A CCT, portanto, é taxativa ao reconhecer o conceito como recesso letivo, não sendo possível interpretação diversa daquela que reconheça esse período como o interregno entre o fim de um semestre letivo e o início de outro.

Parte significativa
dos empregadores
utiliza o período de
recesso letivo ou
férias escolares
para realização de
atividades
pedagógicas

Esse entendimento também tem sido estendido nas férias escolares ocorridas no meio do ano, geralmente no mês de julho, na educação superior, reconhecendo o judiciário a mesma incidência da norma da CLT que se aplica ao final do ano letivo, conforme se demonstra.

No caso, o reclamante foi despedido em 11/07/2012 (Id 2958994 – pág. 1 e 2959070 – pág. 1), ou seja, no decorrer das férias escolares. Da leitura e interpretação conjugada do artigo 332, "caput" e § 3º e súmula 10 do TST conclui-se que o direito aos salários devidos aos professores durante o período relativo às férias escolares não exclui o direito ao aviso-prévio na hipótese de dispensa sem justa causa ao término do ano letivo ou no curso das férias escolares. Nesse sentido, o reclamante fazia jus ao pagamento do período de recesso mais o salário correspondente ao aviso prévio. Sinalo que o recebimento do valor concernente ao recesso escolar e daquele correspondente ao aviso-prévio não constitui bis in idem, na medida em que se tratam de parcelas distintas e autônomas.⁸ [sic]

É assegurado a todo docente o pagamento dos salários no período de recesso letivo, que também valem para o recesso do meio do ano

O entendimento do regional decorre da correta compreensão de que as férias escolares não se limitam ao período do final do ano letivo, mas também se configuram no meio do ano quando do encerramento do semestre. Obviamente não há como separar os institutos, pois a sua delineação é idêntica, trata-se de período de sustação das atividades letivas e, portanto, albergado pela norma protetiva da categoria docente.



A CCT Sinpro/RS e Sinepe/RS da Educação Básica traz também considerável avanço para a fruição do recesso como período de indisponibilidade absoluta na última semana de julho. Essa disposição garante aos professores não apenas o direito ao pagamento dos salários, mas, também, a sustação de qualquer atividade laboral.

Conclusão

Da breve análise realizada, verifica-se que os conceitos de recesso e férias escolares e sua remuneração têm sido ao longo dos 73 anos de vigência da CLT sistematicamente objeto de disputas conceituais e interpretativas. As decisões dos tribunais regionais e as súmulas das Cortes Superiores têm servido para jogar luz em um instituto jurídico específico em sua gênese e aplicável exclusivamente à categoria diferenciada dos professores.

A resistência às teses patronais e a consolidação de conceitos claros que fundamentem esses direitos, em uma época de avanço sobre as conquistas trabalhistas, constituem-se em requisitos essenciais para a manutenção do patamar civilizatório arduamente conquistado.

Foto: Junior Gomes / FreemImages



Notas

1. BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. *Recurso de Revista 4453/65*. Relator: J. Carvalho Júnior. Brasília, 16 de junho de 1966.
2. BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. *Recurso de Revista 1701/67*. Relator: Raimundo de Souza Moura. Brasília, 12 de outubro de 1967.
3. BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. *Súmula 10*. Redação original – RA 28/1969, DO-GB 21.08.1969.
4. NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Iniciação ao Direito do Trabalho*. 21. ed. São Paulo: LTr, 1994. p. 448.
5. BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. *Recurso de Revista 15300-71.2005.5.01.0002*, 3ª T – Min. Rosa Maria Weber Candiota da Rosa – DEJT 24.10.2008/J-24.09.2008.
6. BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. *Súmula 10*. Redação alterada em sessão do Tribunal Pleno realizada em 14.09.2012) – Res. 185/2012, DEJT divulgado em 25, 26 e 27.09.2012.
7. SINPRO/RS E SINEPE/RS. *Convenção Coletiva de Trabalho*. Registrada no MTE sob o número RS000943/2015.
8. BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região. *Recurso Ordinário 0020476-63.2014.5.04.0024*. Relatora Iris Lima de Moraes.

Referências bibliográficas

- BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região. *Recurso Ordinário 0020476-63.2014.5.04.0024*. Relatora Iris Lima de Moraes.
- _____. Tribunal Superior do Trabalho. *Recurso de Revista 15300-71.2005.5.01.0002*, 3ª T – Min. Rosa Maria Weber Candiota da Rosa – DEJT 24.10.2008/J-24.09.2008.
- _____. Tribunal Superior do Trabalho. *Recurso de Revista 1701/67*. Relator: Raimundo de Souza Moura. Brasília, 12 de outubro de 1967.
- _____. Tribunal Superior do Trabalho. *Recurso de Revista 4453/65*. Relator: J. Carvalho Júnior. Brasília, 16 de junho de 1966.
- _____. Tribunal Superior do Trabalho. *Súmula 10*. Redação alterada em sessão do Tribunal Pleno realizada em 14.09.2012) – Res. 185/2012, DEJT divulgado em 25, 26 e 27.09.2012.
- _____. Tribunal Superior do Trabalho. *Súmula 10*. Redação original – RA 28/1969, DO-GB 21.08.1969.
- DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 10. ed. São Paulo: LTr, 2011.
- GIGLIO, Wagner. *Férias e Descanso Remunerados*. 2. ed. São Paulo: Denes, 1998.
- NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Iniciação ao Direito do Trabalho*. 21. ed. São Paulo: LTr, 1994.
- SINPRO/RS E SINEPE/RS. *Convenção Coletiva de Trabalho*. Registrada no MTE sob o número RS000943/2015.



**André
Moreira Cunha¹**

Professor associado do
Departamento de Economia e
Relações Internacionais da
Universidade Federal do Rio
Grande do Sul (UFRGS).



**Pedro
Perfeito da Silva²**

Doutorando em Economia
(PPGE/UFRGS).

ensaio

A indústria como motor do crescimento: implicações para o Brasil³

Por que a indústria é tão importante? E, se esse é o caso, quais são as condições sociais, econômicas, tecnológicas e políticas que viabilizaram processos bem-sucedidos de industrialização?

Palavras-chave: Desindustrialização, indústria, economia, renda, emprego.

Resumo

A capacidade de diversificar estruturas produtivas e de comércio internacional tem sido central para a promoção de trajetórias sustentáveis de crescimento econômico. Trata-se de condição necessária para a constituição de sociedades afluentes. Nesse contexto, o presente trabalho discute a importância da indústria no processo de desenvolvimento e as implicações para o Brasil da assim chamada "desindustrialização", vale dizer, a perda de participação relativa do setor na geração de emprego e renda.

A revolução industrial, iniciada na segunda metade do século XVIII, foi parte essencial das transformações que moldaram as sociedades modernas. Todas as facetas da vida contemporânea foram radicalmente alteradas pela dinâmica centrada na produção de manufaturas e na constante inovação tecnológica. Isso inclui, dentre outras coisas, as formas de produção, os padrões de consumo, a organização do trabalho e das empresas, a estruturação do Estado e de suas políticas, os meios de transporte e de comunicação, as fontes de energia, os níveis de bem-estar da população e as formas de fazer guerra.

Por um longo período de tempo, industrialização e desenvolvimento foram considerados sinônimos. No século XIX, potências emergentes

como a Alemanha, o Japão e os Estados Unidos (EUA) procuraram emular o sucesso industrial da Inglaterra. No século XX, os países periféricos também entraram na corrida pelo desenvolvimento industrial. Entre experiências bem-sucedidas e frustrações diversas, pode-se sugerir que a capacidade de diversificar estruturas produtivas e de comércio internacional tem sido central para a promoção de trajetórias sustentáveis de crescimento econômico. E que este é condição necessária, ainda que insuficiente, para a constituição de sociedades afluentes.

Por que a indústria é tão importante? E, se esse é o caso, quais são as condições sociais, econômicas, tecnológicas e políticas que viabilizaram processos bem-sucedidos de industrialização? Por que tantos se

preocupam com a “desindustrialização”, vale dizer, com a perda de participação relativa da indústria na geração de renda e emprego, fenômeno que passou a se manifestar nas economias avançadas, de forma mais explícita, a partir dos anos 1970, e que hoje atinge países que lograram constituir parques industriais vigorosos, como o Brasil? As respostas para tais questões não são simples ou consensuais dentro da Ciência Econômica. Por isso, vamos organizar nossos argumentos em três momentos: avaliar a importância da indústria enquanto “motor do crescimento”; discutir, brevemente, o papel da iniciativa privada e das políticas públicas na promoção do desenvolvimento industrial; e analisar a perspectiva do Brasil, que regrediu em seu status de potência industrial em ascensão desde o começo dos anos 1980.

A indústria como “motor do crescimento”

Por que a indústria importa? A resposta oferecida por diversas correntes do pensamento econômico passa pela capacidade da

indústria em ampliar a produtividade em seus diversos segmentos, bem como em outros setores da economia, como a produção agropecuária e os serviços. E os ganhos de produtividade estão no “DNA” da dinâmica de crescimento das modernas economias de mercado.

Virtualmente todas as formas de organização social que antecederam a eclosão da revolução industrial, o crescimento econômico era caracterizado pelo caráter extensivo, em que a ampliação na oferta de bens e serviços era determinada, em última instância, pela disponibilidade de recursos naturais e de trabalhadores. Os ganhos de eficiência eram marginais. Na indústria moderna, predominam processos intensivos, caracterizados pelos incrementos na produtividade, ou seja, mais produção por unidade de capital ou trabalho, permitindo, pela primeira vez na história humana, que o crescimento populacional viesse acompanhado por ampla disseminação de melhorias nas condições de vida das pessoas “comuns”.

Até onde os registros históricos nos permitem especular, a população mundial jamais havia ultrapassado a marca de um bilhão de habitantes até meados de 1820, situando-se, em seu auge, entre os séculos XVII e XVIII, na faixa de 500 a 600 milhões pessoas. Ademais, os padrões de vida pouco se alteravam. Atualmente, vivem no planeta mais de 7 bilhões de pessoas, cuja renda média é de aproximadamente 10 mil dólares estadunidenses. No início do século XVIII, os pouco mais de 600 milhões de habitantes do planeta possuíam uma renda média de 900 dólares estadunidenses, a valores de hoje. Ou seja, desde a revolução industrial, a população mundial cresceu 10 vezes e a renda per capita avançou também 10



Foto: freemag.com

vezes, o que implica uma expansão real na produção de 100 vezes. Ademais, se até o começo do século XX a expectativa de vida ao nascer não ultrapassava, em média, os 40 anos, adentramos o século XXI com tal indicador acima dos 70 anos para a média global, e de mais 80 anos nos países avançados.

O progresso tecnológico capitaneado pela industrialização criou novas condições materiais, capazes de afastar a maldição malthusiana de que o crescimento populacional geraria misérias infindáveis. Porém, revelou outros problemas, dentre os quais, a disseminação de formas de produzir e de consumir que colocam em xeque a própria sobrevivência da raça humana e que ampliam as distâncias sociais e econômicas entre pessoas e nações. Em pleno século XXI, questões como as mudanças climáticas, cujos efeitos já se fazem sentir e tendem a se tornar cada vez mais intensos, e a forte concentração da renda e da riqueza em parcelas ínfimas da população levantam dúvidas sobre a viabilidade das formas contemporâneas de organização social.

Enquanto alguns se debruçavam sobre a pertinência de se estimular a indústria de transformação ou, alternativamente, aceitar a emergência de uma sociedade pós-industrial, onde renda e empregos seriam predominantemente gerados no setor terciário, países avançados e emergentes foram adotando estratégias baseadas na corrida para a "criatividade" e a "competitividade", entendida esta última como a capacidade de sustentar e/ou ampliar posições nos mercados por meio da capacidade de inovar, isto é, de criar processos produtivos e comerciais mais eficientes e de novos produtos e serviços.

O estado corrente da economia global é caracterizado, principalmente, pelo predomínio de ambientes institucionais cada vez mais liberalizados e pela redução dramática dos custos de transação em telecomunicações, transporte, processamento, armazenamento e disseminação de informações, dentre outros. A organização da produção e do comércio de mercadorias e serviços está nas mãos de conglomerados produtivos e financeiros, originados nas economias avançadas e em algumas economias emergentes, chamados pela literatura especializada de empresas "transnacionais" ou "multinacionais", em torno das quais se estruturaram cadeias globais de valor. Em tal ambiente, a capacidade de inovar e, com isso, de concorrer nos mercados internacionais, tornou-se uma prioridade para empresas e governos.

O papel da política industrial

Aqui, uma reflexão adicional se impõe: quais as condições que viabilizam trajetórias bem-sucedidas de industrialização? Partindo de um ponto consensual, acadêmicos e demais especialistas sugerem que é na esfera privada, mais especificamente nas modernas empresas orientadas pela busca do lucro, que se dá a mágica essencial do progresso material, dado que o processo de concorrência induz, de forma permanente, à reinversão dos ganhos em novas formas de produzir e em novos produtos e serviços.



Por outro lado, há menos consenso acerca dos limites da atuação estatal em tal dinâmica, aparentemente virtuosa. As discussões em torno das políticas industriais, de promoção do comércio exterior e da inovação tecnológica remontam à origem da Economia enquanto disciplina acadêmica. Tais políticas sempre foram objeto de intensa polêmica nos meios acadêmicos e oficiais, na medida em que elas refletem concepções divergentes sobre o papel que o Estado deve (ou não) desempenhar nas economias de mercado. E, mais importante, traduzem visões distintas sobre a própria natureza do processo de desenvolvimento econômico.

Há tradições teóricas que entendem o expressivo progresso material observado desde a eclosão da revolução industrial como sendo o produto, em primeira instância, das interações dos agentes econômicos em mercados competitivos. Nesse caso, caberia ao Estado fornecer a ossatura institucional capaz de proteger e estimular os atores privados, promotores exclusivos do desenvolvimento; e prover bens públicos, como justiça (com ênfase para a defesa dos direitos de propriedade), segurança e estabilidade monetária — esta essencial para evitar distorções nos preços relativos e, portanto, na alocação dos recursos — e, eventualmente, de outros bens e serviços cuja oferta se depara com imperfeições de mercado.

Porém, também existem concepções que entendem que o desenvolvimento econômico implica a emergência de interações mais complexas entre o Estado e os atores privados. Para além das funções tradicionais mencionadas, as políticas públicas teriam o papel de criar condições para o surgimento e o florescimento das atividades econômicas promotoras de crescimento e de transformação nas estruturas



Foto: Igor Sperotto / Sinpro-RS

produtivas, e que dificilmente se constituíam somente por força de iniciativas individuais.

Nesse contexto, pode-se dizer que a política industrial (PI, de agora em diante) está associada ao conjunto de intervenções estatais que alocam recursos para o setor industrial, especialmente a indústria de transformação, em detrimento de outros setores. Aquelas podem assumir a forma de apoio creditício, incentivos fiscais, estímulo à inovação tecnológica, promoção de exportações, defesa comercial, dentre outras. Seu sentido último está na percepção de que a indústria apresenta características específicas, que a tornam o “motor do crescimento”, nos termos apontados por Nicholas Kaldor (1908-1986). Em suas “leis do crescimento”, Kaldor sugere que devido aos seus rendimentos crescentes – estáticos, por efeitos de escala, ou dinâmicos, dado o progresso tecnológico ali gerado e disseminado –, o crescimento do setor industrial teria uma associação positiva com a expansão da economia como um todo. Da mesma forma, o crescimento da produtividade da indústria estaria diretamente vinculado à expansão da produção industrial (proposição também conhecida como Lei de Verdoorn) e ao incremento da produtividade dos demais setores da economia que não a indústria.

Documentação

Usualmente, a PI faz parte das estratégias nacionais de desenvolvimento e se expressa por meio de documentos formais, onde são explicitados seus objetivos, instrumentos e instituições responsáveis (Ministérios de Desenvolvimento e Comércio Exterior, de Finanças, bancos de fomento, agências especializadas em ciências e tecnologia

e promoção de exportações, e assim por diante). Tal padrão pode ser encontrado, historicamente, na Europa, particularmente no período de reconstrução de suas economias no pós-guerra e em países periféricos, particularmente na América Latina e na Ásia, que estavam procurando emular tais processos de industrialização, particularmente no auge do “desenvolvimentismo” entre os anos 1950 e 1980.

Atualmente, documentos oficiais explicitam a política industrial, tanto em economias avançadas, como na União Europeia, quanto em economias emergentes da Ásia, África, América Latina, dentre outras regiões. Fora desse padrão e representando a tradição de países mais avessos à explicitação de políticas estatais proativas, é possível identificar a política industrial em várias ações de governo, sem a necessidade de sua formalização em “planos”, “estratégias” ou “programas” formalmente constituídos e publicados por governos centrais ou subnacionais. Assim, por exemplo, sucessivas administrações dos EUA vêm apoiando setores produtivos por meio de sua política comercial, como no caso das pressões para que concorrentes estabeleçam restrições voluntárias às exportações de certos bens (como automóveis), na defesa da produção intelectual, nos gastos militares e incentivos à pesquisa tecnológica.

As políticas industriais envolvem fases como concepção geral (o que fazer), desenho de instrumentos e instituições (como e quem fazer), implementação e avaliação. Isso pode se dar em nível nacional ou local, com distintas interfaces entre os setores público e privado. A vasta literatura sobre o tema se desdobra na análise dos casos considerados bem-sucedidos e nos inúmeros insucessos. No primeiro caso, sugere-se que a PI tende a ser tão mais eficiente quanto maiores forem as



condicionalidades impostas pelo poder público no sentido de canalizar os benefícios recebidos pelas empresas em efetiva inovação das formas de produzir e comercializar. Vale dizer, incentivos sem pressão competitiva dificilmente funcionam. Por isso, países latino-americanos e asiáticos, que aplicaram mecanismos semelhantes de incentivo, acabaram colhendo resultados distintos. Nesse sentido, a experiência histórica sugere que o sucesso reside na complementaridade entre Estado e mercados, pois, se o Estado não parece conseguir substituir os mercados na indução da eficiência alocativa, esses não dão conta de resolver os complexos problemas de coordenação e incompletude derivadas do atomismo das decisões privadas.

Brasil: de potência emergente a “especialização regressiva”

Dado esse panorama, como podemos avaliar a situação do Brasil? Em primeiro lugar, há que se lembrar que ao longo do século XX, pelo menos até a eclosão da crise da dívida externa, no começo dos anos 1980, a economia brasileira caracterizou-se pelo elevado dinamismo, com taxas de crescimento da renda que eram quase duas vezes superiores à média mundial e excediam as taxas observadas nas principais economias avançadas. A partir dos anos 1930, e com maior intensidade, entre os anos 1950 e 1980, a combinação de extensa industrialização e rápida urbanização modificaram, de forma profunda, a estrutura socioeconômica do país.

No começo dos anos 1980, a produção industrial brasileira era a oitava maior do planeta, superando a produção conjunta das princi-

pais nações asiáticas em desenvolvimento. Naquele momento, a produção de manufaturas no país representava 2,7% do total mundial; e nossas exportações de bens industriais atingiam 1,2% das vendas globais. Atualmente, tais proporções se reduziram para, respectivamente, 1,5% e 0,7%. Ainda ao se comparar o auge da industrialização com o período em que vivemos, cabe recordar que a renda gerada na indústria oscilava entre 25% e 30% na década de 1970, começo dos anos 1980; de lá para cá, o recuo tem sido constante, ao ponto de tal proporção situar-se entre 10% e 15% nos anos 2000.

A perda de dinamismo da indústria é peça central na explicação do baixo crescimento da economia brasileira. Nas últimas quatro décadas, o Brasil cresceu sistematicamente abaixo da média mundial, em cerca de um ponto percentual por ano, abaixo da média das economias emergentes e em desenvolvimento e, em alguns períodos, abaixo da média latino-americana. Observou-se, também, uma combinação entre elevada instabilidade macroeconômica e baixo crescimento da renda e da produtividade.

Dado esse processo de decadência relativa, parte dos anos 2000 foram atípicos porque caracterizados por um processo de convergência entre aceleração no crescimento, melhor distribuição da renda, redução da pobreza e maior resiliência macroeconômica, que é a capacidade de absorver choques externos e que foi manifesta, de forma clara, quando da eclosão da crise financeira global. Em parte, tais elementos foram impulsionados pelo contexto global de ascensão das potências emergentes, particularmente da China, em um momento em que as economias avançadas, lideradas pelos EUA, mantinham processos domésticos de expansão do consumo a partir da forte elevação no endividamento das famílias, o que permitiu a constituição de um ciclo de forte elevação dos preços internacionais das commodities com moderação na evolução dos preços dos bens industriais. Tal choque favorável nos termos de intercâmbio contribuiu para a ampliação dos investimentos nos países produtores e exportadores de recursos naturais, bem como reduziu as restrições financeiras, fiscal e externa. No plano interno, iniciativas redistributivas, como a recuperação no poder de compra do salário mínimo, as políticas de transferência de renda para as camadas mais pobres da população e a expansão na oferta de crédito também desempenharam um papel positivo.

É nesse cenário que se dá a retomada do ativismo estatal no Brasil, que antecedeu a eclosão da crise financeira global de 2007/2009, ganhando força por conta desta, ainda que com um formato mais associado às típicas políticas contracíclicas voltadas à estabilização da demanda no curto prazo. Assim, se nos anos 1980 e 1990 a instabilidade macroeconômica e o avanço do ideário neoliberal reduziram o espaço do ativismo estatal associado às políticas industriais, nos anos 2000, o retorno da política industrial, consubstanciou-se em três políticas, duas associadas ao governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) – a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior de 2004 (PITCE) e a Política de Desenvolvimento Produtivo

(PDP) de 2008 – e uma concebida no governo de Dilma Rousseff (2011-atual) – o Plano Brasil Maior (PBM) de 2011.

A compreensão sobre os avanços e limites do “retorno” das políticas ativas de promoção do desenvolvimento precisa partir de uma avaliação que transcenda aos aspectos conjunturais. A experiência histórica sugere que, no Brasil, o Estado foi relativamente bem-sucedido na conformação de uma estrutura industrial complexa e diversificada, que chegou a ser a maior dentre os países periféricos e a oitava maior do mundo, no final dos anos 1970 e início dos anos 1980. Todavia, o Estado não foi capaz de criar mecanismos eficientes na indução de ganhos de eficiência no setor privado, revelando-se, assim, frágil diante das pressões particularistas. Ao se comparar as experiências asiática e latino-americana, pode-se dizer que o caso brasileiro, particularmente entre os anos 1950 e 1980, revela que houve um desequilíbrio no binômio incentivo-disciplina, com viés excessivo na primeira dimensão. É provável que tal padrão tenha predominado no período recente.

O atual momento

Para compreender o momento brasileiro atual, marcado por uma “grande reversão”, de desempenho econômico e de expectativas frente à possibilidade de se sustentar um ciclo longo e virtuoso de desenvolvimento, bem como para avaliar as perspectivas futuras, há que se atentar para os impactos das transformações na estrutura da economia mundial e suas manifestações específicas na conjuntura dos anos 2000. Particular atenção deve ser dada aos desdobramentos da crise financeira global, na medida em que esta condicionou o com-

portamento de todos os países. Adicionalmente, é importante que sejam consideradas as características da estrutura econômica e institucional do país.

Antes de 2008, a combinação entre um ambiente internacional favorável, marcado pela elevação na demanda e nos preços dos recursos naturais, e uma dinâmica doméstica de expansão do emprego, dos salários e do crédito, criou uma trajetória positiva de aceleração no crescimento do PIB, inflação sob controle, fundamentos fiscais e externos sólidos e melhor distribuição da renda. Após a crise, o governo brasileiro seguiu a tendência internacional de adoção de estímulos monetários, creditícios e fiscais contundentes.

Retrospectivamente, pode-se afirmar que tais iniciativas garantiram o amortecimento dos impactos da crise em 2009, quando o PIB experimentou contração de 0,3%, possibilitando uma recuperação vigorosa já em 2010, com um crescimento de 7,5%. Em 2011, o governo central conduziu um aperto fiscal, que veio se somar à retomada da política monetária restritiva. Isto porque, havia sinais de que a aceleração do crescimento vinha acompanhada de pressões inflacionárias significativas.

O ambiente internacional foi-se tornando cada vez menos favorável a partir de 2011, pois emerge um quadro de (i) crescente instabilidade nos mercados financeiros, devido aos problemas de endividamento das economias europeias e as fragilidades financeiras disseminadas em diversos países; (ii) baixo crescimento do conjunto das economias maduras, particularmente os EUA, agravada pelos efeitos da crescente tensão política do congresso estadunidense sobre a situação fiscal do país; e (iii) desaceleração no crescimento das princi-

Foto: freeimages.com



países economias emergentes, particularmente a China, o que comprometeu o bom desempenho do comércio mundial de *commodities* – minerais, energéticas e alimentos.

Neste novo período, de recrudescimento da crise internacional, verificou-se, por parte do governo central, a renovação, com ainda maior intensidade, da aposta nos estímulos fiscais, por meio, principalmente, de desonerações tributárias diversas, e de apoio aos bancos públicos, como fontes estratégicas para a sustentação do crédito para investimentos de longo prazo, o que não garantiu a manutenção de taxas robustas de crescimento. Se o segundo pilar se mostrou efetivo, na medida em que o crédito privado deixou de irrigar a economia a partir da crise de 2008, cabendo ao crédito público sustentar os níveis já medíocres da formação bruta de capital; o primeiro pilar parece não ter funcionado adequadamente.

A partir de meados de 2013, começou a se caracterizar uma reversão importante, em que o baixo dinamismo em termos de expansão do nível de atividade passou a ser acompanhado pela deterioração nos principais fundamentos macroeconômicos. No plano externo, ficou para trás a bonança do período de choque favorável nos termos de intercâmbio. A combinação entre vários anos em que a demanda doméstica crescia acima da capacidade produtiva local, com queda nos preços internacionais dos recursos naturais e, até meados de 2013, um Real forte, se traduziu em déficits em conta corrente entre 3% e 4% do PIB.

As pressões inflacionárias foram sendo contidas pela política fiscal, como nos casos emblemáticos da energia elétrica e dos combustíveis. A primeira onda de protestos, em junho de 2013, e o ambiente eleitoral acirrado, em 2014, induziram os governos central e locais (estados e municípios) a ampliar os estímulos fiscais para além das

respectivas capacidades de arrecadação em meio às trajetórias declinantes de crescimento da renda.

Em 2015 e 2016, o produto entrou em queda livre, com variação negativa superior a -4%. A inflação, em alta, passou a oscilar na faixa de 10%, a taxa de desemprego e o resultado fiscal também se aproximam rapidamente dos dois dígitos. Somente as contas externas deram sinais de melhora, ainda que por razões menos virtuosas: os déficits em conta corrente diminuíram em virtude da alta no valor do dólar e da queda da demanda doméstica por bens e serviços importados. A piora na economia se combinou com a crise política aberta, em que importantes lideranças políticas e empresariais passaram a ser alvo de investigações por parte das operações "Lava a Jato", "Zelotes", dentre outras. Ficaram ainda mais evidentes as limitações da organização política contemporânea, em que (i) os governos são eleitos sem maioria e devem negociar apoio em parlamentos caracterizados pela fragmentação partidária; (ii) há pouca convergência e coerência programática dos partidos e das coligações; e (iii) observa-se o encarecimento das campanhas políticas e a ausência de limites claramente definidos para o financiamento empresarial das campanhas, o que torna o sistema político mais exposto aos processos de corrupção detectados pelos órgãos de fiscalização e controle. Em tal ambiente político e institucional, reformas estruturais convertem-se em agendas secundárias, o que dificulta a construção e a eventual aprovação de novos marcos legais capazes de garantir o bom funcionamento do Estado e a eficiência e a eficácia das políticas públicas.

Balanco de quatro décadas

Em síntese, o Brasil tem diante de si a perspectiva de registrar quatro décadas de baixo crescimento, sendo a taxa mediana de

Foto: freeimages.com



variação do PIB de 2,5% a.a., menor do que a observada na economia global (3,6%), nos países emergentes e em desenvolvimento (4,5%) e mesmo do que as economias latino-americanas (3%). Para reverter esse quadro, seria necessário equacionar os impasses políticos que impedem a construção de uma trajetória crível de recuperação fiscal e acelerar os níveis de investimento, de modo a modernizar a infraestrutura e ampliar a capacidade de produzir bens e serviços, promover mudanças estruturais no ambiente de negócios e nos fundamentos sociais que determinam patamares superiores de produtividade, tais como: qualidade da educação, gastos em pesquisa e desenvolvimento, quantidade e qualidade na oferta de bens e serviços públicos e/ou que gerem elevadas externalidades positivas (saúde, saneamento, cultura etc.), dentre outros. Foco especial deve ser dado à indústria de transformação por sua capacidade de nuclear progresso tecnológico e agregar valor à produção. Dificilmente as forças de mercado produzirão, espontaneamente, as condições objetivas para o enfrentamento de tantas e tão complexas questões. Portanto, seguirá aberto o espaço para a emergência de políticas desenvolvimentistas.

Sem uma indústria forte, diversificada e vibrante, o crescimento efetivo da economia brasileira se manterá abaixo do seu potencial. Por mais importantes que sejam os setores produtores e exportadores de recursos naturais, onde o Brasil é competitivo internacionalmente, bem como os setores de serviços, mais heterogêneos, dificilmente seremos capazes de gerar empregos de boa qualidade, renda crescente e impostos para sustentar uma nação que atingirá a população de 250 milhões de pessoas na metade deste século. Mais do que nunca, a indústria importa, e a “reindustrialização” deve ser uma prioridade.



Sobre os autores

1. Professor associado do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisador do CNPq e do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV).
2. Doutorando em Economia (PPGE/UFRGS) e Pesquisador do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV).

Nota

3. Referências bibliográficas detalhadas sobre os temas aqui abordados podem ser encontradas em CUNHA, A. M. *et al.* Estado e política de desenvolvimento industrial no Brasil (2003-2014). In: HENKIN, Hélio (Org.). *Política Industrial e de Internacionalização*. Porto Alegre, RS: UFRGS Editora, 2014. Ver, também: SZIMIRAI, A.; NAUDÉ, W., ALCORTA, L. (Orgs.). *Pathways to Industrialization in the Twenty-First Century: new challenges and emerging paradigms*. Oxford: Oxford University Press, 2013; e UNIDO. *Industrial Development Report 2016. The Role of Technology and Innovation in Inclusive and Sustainable Industrial Development*. Vienna: United Nations Industrial Development Organization, 2016. As informações estatísticas foram elaboradas a partir dos dados primários de: (i) MADDISON, A. *Contours of the World Economy 1-2030 AD: Essays in Macro-Economic History*, Oxford University Press, 2007; (ii) World Bank. World Bank Dataset, 2016. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicator>, acesso em 05/04/2016>.

Mozart Linhares da Silva
Doutor em História pela PUCRS,
Pós-doutor em Educação e Estudos
Culturais pela UFRGS.

Slow Science faz contraponto ao produtivismo acadêmico

“**N**ós somos cientistas. Nós não blogamos. Nós não tuitamos. Nós precisamos do nosso tempo”. Assim inicia o *The Slow Science Manifest*, o “Manifesto da Ciência Lenta”, iniciado em 2010 na Alemanha como uma forma de resistência à *fast science*, tendência que desde os anos 1950 se instituiu nas universidades norte-americanas e que desde os anos 1980 passou a nortear a vida acadêmica europeia e, mais recentemente, a latino-americana. Segundo o Manifesto, “a ciência precisa de tempo para pensar. A ciência precisa de tempo para ler e de tempo para falhar” (2010).

Para Thomaz Wood Jr., “os cientistas signatários da *slow science* entendem que o mundo da ciência sofre de uma doença grave, vítima da ideologia da competição selvagem e da produtividade a todo preço” (2012). E é esse a qualquer preço que tem levado a produtividade, sempre interessante, a transformar-se em produtivismo. De fato, observando-se o caso brasileiro, o modelo de gestão da pós-graduação *Stricto Sensu* (mestrado e doutorado) adotado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) tem transformado e transtornado a rotina dos pesquisadores, no nosso caso professores-pesquisadores.

Além desse efeito imediato na rotina dos Programas de Pós-graduação do país, outra problemática relacionada ao produtivismo precisa ser enfrentada: a desonestidade acadêmica.

O modelo produtivista condiciona o financiamento da pesquisa, bem como a empregabilidade dos pesquisadores à quantidade de artigos publicados em periódicos científicos qualificados. As metas de produtividade (leia-se publicação de artigos), sempre crescentes, orientam o trabalho de pesquisa e implicam em relações tensas entre pesquisadores e entre pesquisadores e alunos, pois além do pesquisador ter de alcançar uma média para a sua própria sobrevivência no sistema, o seu índice de produção compõe a média do Programa de Pós-graduação como um todo. Isso significa que, caso o pesquisador não alcance bom índice, ele prejudica seus colegas (ver: GAJANIGO, 2013). Esse sistema que faz com que cada pesquisador não apenas cuide de si, mas também controle e vigie seus pares, tornou o mundo da pesquisa acadêmica um “inferno”, estruturado no famoso corolário “publique ou pereça”.

Além desse efeito imediato na rotina dos Programas de Pós-graduação do país, outra problemática relacionada ao produtivismo precisa ser enfrentada: a “desonestidade acadêmica”. Segundo a severa observação de Daniel McCabe,

a lógica *fast* está condicionando os cientistas operários a comportamentos peculiares. Sob as ordens

de seus capatazes acadêmicos ou por iniciativa própria, eles estão reciclando conteúdos para aumentar suas publicações; incluindo, em seus trabalhos, como autores, colegas que pouco ou nada contribuíram; e assinando, sem inibição, artigos de seus alunos, aos quais eles pouco acrescentaram. Tudo em prol da melhoria de seus indicadores de produção (MCCABE, 2012).

A Comissão de Ética do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), atenta ao crescente problema, publicou um relatório em 2011 para orientar a conduta dos pesquisadores, sobretudo no que concerne à autoria dos artigos acadêmicos. Há, em função do produtivismo, um verda-

deiro mercado de coautores nas universidades brasileiras (e não só aqui). Em algumas áreas já vai se tornando “tradição” os artigos serem assinados por vários autores, em alguns casos uma verdadeira multidão de autores, como assinala o editorial da *Revista Psicologia em Estudo*, de 2013, que menciona um artigo de Física assinado por 1.681 autores (2013, p. 4). Quem deve assinar a autoria e coautoria de um artigo científico? A Comissão do CNPq aponta que somente quem tem uma contribuição significativa na elaboração da pesquisa e do próprio artigo, os demais que tiveram uma colaboração indireta devem ser “objeto de agradecimento” (2011, p. 6).

O produtivismo acadêmico é o efeito da mercantilização da pesquisa na era neoliberal, quando a competitividade e a concorrência passam a organizar a lógica social. Uma das características

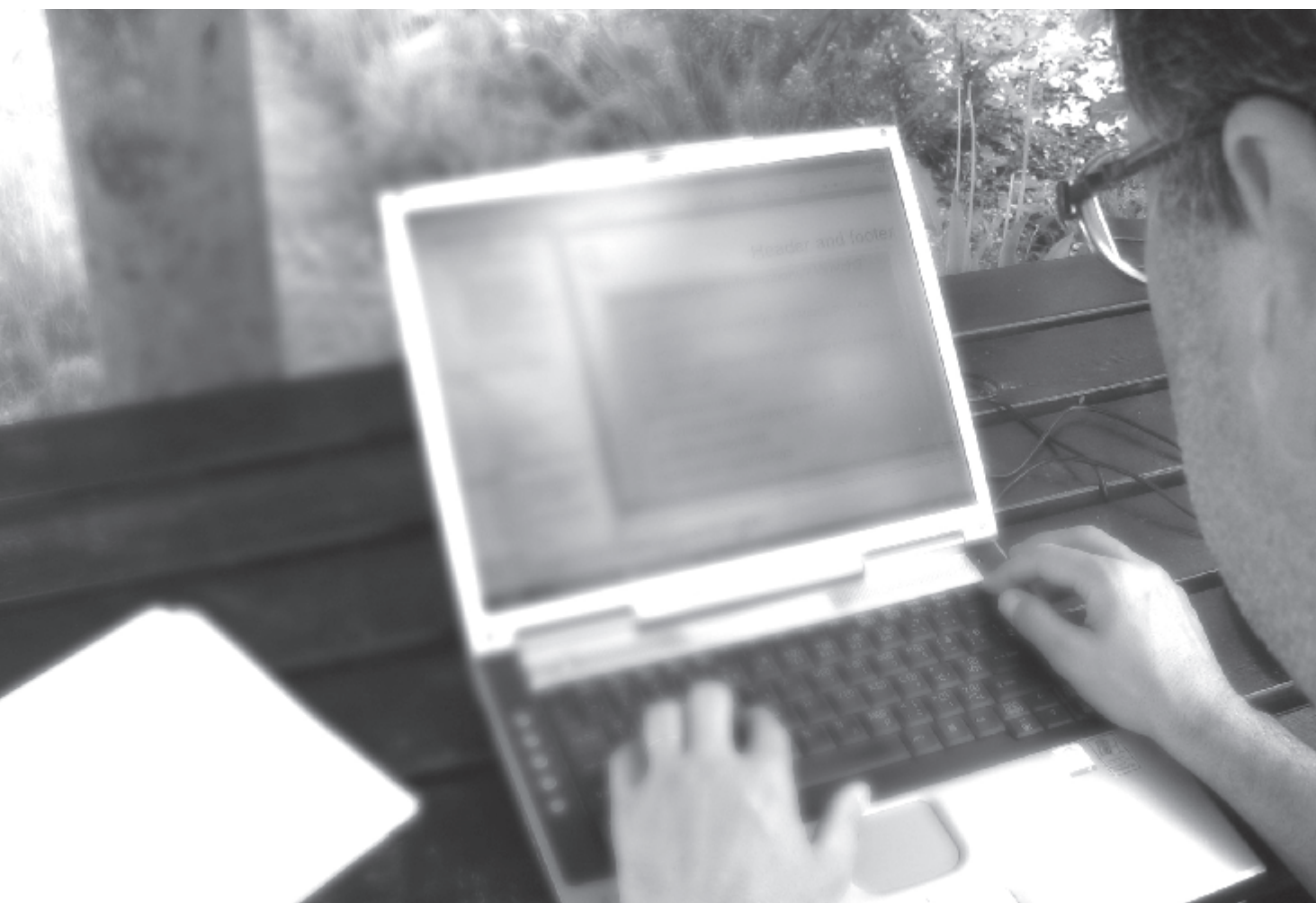


Foto: freemag.com

que diferenciam o liberalismo do neoliberalismo é justamente o fato de que no primeiro, conforme os princípios de Adam Smith, se procurava separar a racionalidade do Estado (política) da racionalidade econômica (mercado), enquanto no neoliberalismo o mercado torna-se a própria lógica de funcionamento da sociedade. Sendo assim, competitividade-concorrência-mercado se instituem como reguladores da totalidade da vida social.

Capital humano

Para entendermos como o mercado se tornou o meio e fim da vida social, é preciso lançar mão do conceito de “capital humano”, do teórico neoliberal Theodore Schultz. O capital humano transforma as aptidões dos indivíduos, suas capacidades e conhecimentos em capital para o mercado. Ou seja, o indivíduo na era neoliberal deve ser constituído como um empreendedor de si, responsável pelo valor que está agregado em si. É o que Michel Foucault chamou de *homo economicus*, o indivíduo que faz da lógica empresarial, da dinâmica das corporações, um *ethos* (ver: FOUCAULT, 2008). Educação, nesse sentido, deve ser entendida como um investimento, e um investimento individual e permanente (continuado), cujo resultado será o sucesso ou o fracasso, e “aqueles que fracassarem em prosperar sob tais condições sociais não podem culpar ninguém nem coisa alguma além de si mesmos” (HAMANN, 2012, p. 101). Assim, é preciso entender que a construção do capital humano só pode ocorrer sob condições de liberdade. A liberdade é o que responsabiliza o indivíduo por suas escolhas e decisões. Impõe-se, portanto, que se governe a partir de boas estratégias competitivas. A ilusão da liberdade e autonomia, sustentada pela ideia de meritocracia, por exemplo, faz com que a sociedade se divida entre winners e losers, entre aqueles que merecem e aqueles que não se esforçaram o suficiente.

Nas sociedades contemporâneas, a autonomia e a liberdade promoveram um deslocamento importante nos sistemas de gestão e organização do trabalho, no nosso caso, do trabalho científico e acadêmico. Trata-se das formas de controle do trabalho e da produção. Em um capitalismo que faz da criatividade, mobilidade e flexibilidade seus corolários, as novas formas de controle e gestão também se horizontalizam também. Pelbart chama a atenção, nesse sentido, que “o problema do neomanagement é precisamente o do controle: como controlar o incontrolável, a criatividade, autonomia e a iniciativa alheias,



Foto: freeimages.com

senão fazendo com que as equipes auto-organizadas se controlem a si mesmas?” (2011, p. 98). Entende-se, desse modo, por que os índices e rankings de produção dos indivíduos implicam a gestão do próprio grupo onde esses indivíduos atuam, como colocamos antes.

Uma das formas de autocontrole é justamente transformar o êxito ou fracasso do indivíduo no êxito ou fracasso da equipe. É preciso chamar a atenção aqui para os sistemas de avaliação. Avaliações constantes dos processos produtivos implicam estratégias que conduzem condutas, tanto individuais com coletivas. Como afirma Ferraz, apoiada em José Gil,

como diagrama que rege o modo de funcionamento do social, a avaliação hierarquiza, seleciona, integra, mas sobretudo exclui. Isto é, só integra para estabelecer nuançados ‘graus de

[O motor atual da avaliação é a performance, termo que parece operar magicamente, transformando por um passe de prestidigitação o mais em melhor.

exclusão', tendo por horizonte padrões inalcançáveis, infinitos. E isso em todas as esferas da vida (2014, p. 34).

Pesquisadores europeus que discutiram a avaliação no número 37 da "Revista Cités", intitulado *L'idéologie de l'évaluation: la grande Imposture*, segundo Ferraz, "salientam que o motor atual da avaliação é a performance, termo que parece operar magicamente, transformando por um passe de prestidigitação o 'mais' em 'melhor', a quantidade em qualidade, o cardinal em ordinal" (2014, p. 34). Para Domingues "um ambiente competitivo e de inflação das publicações gera a necessidade de medi-las e padronizá-las, e mostra a outra face do taylorismo (como o autor chama o produtivismo acadêmico): as métricas, em especial para aferir e ranquear mecanicamente tudo o que é produzido e publicado, sem a necessidade de ler e julgar, apenas contando publicações e computando índices de impacto, supondo que a qualidade sairá da quantidade e será, pois, objetiva" (2013).

Exemplo claro de um dispositivo implicado nas estratégias de avaliação, comparação e constituição dos sujeitos pesquisadores hoje é o curriculum vitae, no caso, o currículo Lattes. De certa forma, ele é o caminho para oportunidades e para tal é preciso ser estrategicamente robustecido, pois é ele quem aponta para nosso mérito e para as condições que nos constituem para o mundo acadêmico. O Lattes serve de parâmetro de inclusão e exclusão do pesquisador, bem como a forma como ele será avaliado pelas agências de

fomento e financiamento da pesquisa. É preciso cultivar o currículo, abastecê-lo e estabelecer estratégias a partir das quais ele pode funcionar a nosso favor. A vida de um pesquisador hoje é norteadada pelo preenchimento do Lattes, o que faz dele um dos documentos mais importantes nos processos de controle da produtividade, da avaliação e da gestão. Até porque, como aponta Veiga-Neto, o "sujeito é aquele que seu currículo diz quem ele é [...]" (2009, p. 19).

Lógica avaliativa

O currículo é um dos meios em que podemos perceber a materialidade do poder e do controle no mundo acadêmico, atinentes à racionalidade econômica, implicada em meritocracia, competitividade e mercado. Para além do currículo, conforme Veiga-Neto,

a todo momento somos convocados a nos avaliarmos e a avaliarmos os outros; pensamentos, ações e corpos estão constantemente sob escrutínio e julgamento. Nesse delírio avaliatório agonístico ao qual submetemos os outros e ao qual nós mesmos nos submetemos, reduzem-se a quase nada os nossos próprios espaços de liberdade (2012, p. 3).

A lógica avaliativa que subjaz ao produtivismo é sintomática de uma "sociedade de controle", para usar a expressão de Deleuze (1992).

Num ambiente de pesquisa e ensino como temos no Brasil, em que se intenta institucionalizar uma *fast science*

O produtivismo não consegue tirar da quantidade a qualidade, o que implica um amontoado de produção de qualidade duvidosa.

ancorada numa *slow bureaucracy*, para usar a expressão de Thomaz Wood Jr. (2012), o que estamos produzindo são ambientes sobrecarregados, conflituosos e de qualidade “imensurada”, pois como avaliam os signatários da *slow science*, “ciência precisa de tempo”.

Engordando estatísticas

O produtivismo não consegue tirar da quantidade a qualidade, o que implica um amontoado de produção de qualidade duvidosa que, no fim das contas, serve apenas para a engorda da estatística, que de fato não gera nem patentes nem volume de conhecimento científico efetivo. Em meio a relatórios, orientações, aulas, revisões de teses e dissertações, bancas e inúmeros formulários, os pesquisadores brasileiros são cobrados a produzir o que de fato não pode ser produzido. Como aponta Domingues,

a “mcdonaldização” da ciência produz cada vez mais artigos científicos, atingindo volumes muito além da capacidade de leitura e assimilação dos mais dedicados especialistas. Muitos trabalhos são publicados, engrossam as estatísticas oficiais e os currículos de seus autores, porém poucos são lidos e raros são, de fato, utilizados na construção da ciência (2013).

É nesse sentido que o produtivismo acadêmico é uma excrescência do neoliberalismo que, ao mercantilizar a pesquisa e a produção científica, desconstrói o próprio “espírito científico”, desarticula equipes e inocula uma espécie de competitividade insana que leva à construção de ambientes de pesquisa insalubres. Infelizmente, temos, no Brasil, um sistema perverso que exige resultados imediatos da pesquisa ao mesmo tempo em que institui mecanismos que fazem de tudo para avançar e impedir a própria pesquisa.

Sobre o autor

Doutor em História pela PUCRS, Pós-doutor em Educação e Estudos Culturais pela UFRGS, professor/pesquisador do PPGEDU e do Departamento de História e Geografia da UNISC.

Referências

- DELEUZE, Gilles. *Conversações (1972-1990)*. Rio de Janeiro: Editora 34, 1992.
- DOMINGUES, Ivan. Ciência distorcida. *Revista Ciência Hoje*, 2013. Disponível em: <<http://cienciahoje.uol.com.br/revista-ch/2013/310/produtividade-academica>>. Acesso em: 19/03/16.
- EDITORIAL. Autoria em tempos de “produtivismo acadêmico”. *Psicologia em estudo*, Maringá, v. 18, n. 2, abr./jun. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/pe/v18n2/a01v18n2.pdf>>.. Acesso em: 19/03/16.
- FERRAZ, Maria Cristina Franco. Mutações da subjetividade contemporânea: performance e avaliação. *Cad. Psicanál.-CPRJ*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 30, p. 31-41, jan./jun. 2014. Disponível em: <http://www.cprj.com.br/imagenscadernos/caderno30_pdf/03_Mutacoes_da_subjetividade_contemporanea.pdf>. Acesso em: 20/03/16.
- FOUCAULT, Michel. *Nascimento da Biopolítica*. São Paulo: Martins Fontes, 2008. p. 311.
- GAJANIGO, Paulo. Ensino e democracia numa universidade sob a lógica produtivista: relato pessoal. *Intratextos*, Rio de Janeiro, Número Especial 4(1): 1-7, 2013. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/intratextos/article/view/8520/7023>>. Acesso em: 19/03/16.
- HAMANN, Trent H. Neoliberalismo, governamentalidade e ética. *Ecopolítica*, 3: 99-133, 2012, p. 101. Disponível em: <www.revistas.pucsp.br/ecopolitica>. Acesso em: 11/02/2016.
- THE SLOW SCIENCE MANIFESTO. *The Slow Science Academy*, 2010. Disponível em: <<http://slow-science.org/slow-science-manifesto.pdf>>. Acesso em: 19/03/16.
- MCCABE, Daniel. The Slow Science Movement. *UA – University Affairs*. December 5, 2012. Disponível em: <<http://www.universityaffairs.ca/features/feature-article/the-slow-science-movement/>>. Acesso em: 19/03/16.
- PELBART, Peter Pál. *Vida Capital: ensaios de biopolítica*. São Paulo: Iluminuras, 2011.
- Relatório da Comissão de Integridade de Pesquisa do CNPq. 2011. Disponível em: <<http://www.cnpq.br/documents/10157/a8927840-2b8f-43b9-8962-5a2ccfa74dda>>. Acesso em: 19/03/16.
- VEIGA-NETO, Alfredo. Currículo: um desvio à direita ou Delírios avaliatórios. Texto apresentado e discutido no X COLÓQUIO SOBRE QUESTÕES CURRICULARES E VI COLÓQUIO LUSO-BRASILEIRO DE CURRÍCULO, no dia 4 de setembro de 2012, na UFMG, Belo Horizonte, MG, Brasil. Disponível em: <<https://www.fe.unicamp.br/TEMPORARIOS/veiga-neto-curriculos-delirios-avaliatorios.pdf>>. Acesso em: 20/03/16.
- _____. O currículo e seus três adversários: os funcionários da verdade, os técnicos do desejo, o fascismo. In: RAGO, Margaret; VEIGA-NETO, Alfredo (Org.). *Para uma vida não fascista*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 13-25. v. 1.
- WOOD JR., Thomaz. *Slow Science. Carta Capital*, 25/05/2012. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/slow-science>>. Acesso em: 19/03/16.

NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE ENSAIOS

- Os artigos técnico-científicos deverão versar sobre o professor e o mundo da escola privada, a institucionalidade educacional e sua dinâmica política e gerencial.
- Os ensaios deverão versar sobre pesquisa científica realizada por professores, em diferentes áreas da ciência.
- No caso de artigos técnico-científicos, os originais deverão ter um mínimo de 4 páginas (7 mil caracteres) e no máximo 6 páginas (12 mil caracteres).
- No caso de ensaios científicos, os originais deverão ter no mínimo 8 páginas (22.200 caracteres) e no máximo 12 páginas (28.800 caracteres).
- O texto deverá ser precedido do título, do nome e da titulação principal do autor, um resumo de aproximadamente 8 linhas, compreendendo os conceitos e as conclusões principais do artigo e palavras-chave do texto.
- Ao texto deverá ser anexada ficha, incluindo telefone, e-mail, endereço e um currículo abreviado do autor.
- As referências bibliográficas deverão ser colocadas no final do artigo e obedecerão à ordem alfabética, em conformidade com a norma NBR-6023 da ABNT.
- A citação (NB-896), no corpo do texto, deverá aparecer entre aspas, sugerindo-se o nome do autor ou autores, data da publicação e o número da página referenciada entre parênteses, separados por vírgula.
- Eventuais gráficos, tabelas e outros elementos gráficos podem constar no texto para referência, mas as artes originais devem ser enviadas em separado e nos formatos em que foram geradas.
- Os trabalhos enviados serão apreciados pela Comissão Editorial e por especialistas. O autor receberá comunicação relativa aos pareceres emitidos.
- A Revista Textual permite-se fazer pequenas alterações no texto: no caso de modificações substanciais, elas serão sugeridas ao autor, que providenciará a devida revisão.
- A Revista Textual não se responsabiliza pelos conceitos emitidos em matéria assinada a que dê publicação.
- Os ensaios e artigos devem ser enviados por e-mail (textual@sinprors.org.br) no formato .doc gerados a partir do editor de texto Microsoft Word ou equivalente.
- Os direitos autorais dos artigos ficam reservados ao Sindicato dos Professores do Ensino Privado do Rio Grande do Sul – Sinpro/RS, condicionando-se sua reprodução integral à autorização expressa e as citações eventuais à obrigatoriedade de citação da autoria e da Revista Textual.
- Em princípio, não são aceitas colaborações que já tenham sido publicadas em outras revistas brasileiras ou estrangeiras.
- Fotos que acompanham artigos ou ensaios devem ser fornecidas com tamanho mínimo de 21 cm de largura com resolução de 300 dpi.

textual
R E V I S T A

Revista Textual

Av. João Pessoa, 919 – Porto Alegre - RS – CEP 90040-000

Fone: (51) 4009.2980 – e-mail: textual@sinprors.org.br

www.sinprors.org.br/textual

www.sinprors.org.br/textual