

O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação: educar para a equidade



ORGANIZAÇÃO
ANTONIO CARLOS CARUSO RONCA
LUIZ ROBERTO ALVES

O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação: educar para a equidade

ORGANIZAÇÃO

**ANTONIO CARLOS CARUSO RONCA
LUIZ ROBERTO ALVES**

Fundação **Santillana**



© 2015 Fundação Santillana.

Organização

Antonio Carlos Caruso Ronca
Luiz Roberto Alves

PRODUÇÃO EDITORIAL

Fundação Santillana

André Luiz de Figueiredo Lázaro
Luciano Monteiro
Edmar Cesar Falleiros Diogo
Karyne Arruda de Alencar Castro

Coordenação da Produção Editorial

Ana Luísa Astiz

Edição

Tereza Rangel

Preparação

Ana Tereza Clemente

Revisão

Juliana Caldas

Projeto Gráfico

Paula Astiz

Editores Eletrônica e Gráficos

Laura Lotufo / Paula Astiz Design

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação : educar para a equidade / organização Antonio Carlos Caruso Ronca, Luiz Roberto Alves. – São Paulo : Fundação Santillana, 2015.

Vários autores.

1. Educação - Brasil 2. Plano Nacional de Educação 3. Política educacional
4. Sistema Nacional de Educação I. Ronca, Antonio Carlos Caruso. II. Alves, Luiz Roberto.

15-09362

CDD-370.981

Índices para catálogo sistemático:
1. Brasil : Sistema Nacional de Educação e
Plano Nacional de Educação 370.981

7 **Prefácio**
GILBERTO GARCIA

15 **Introdução**
ANTONIO CARLOS CARUSO RONCA E LUIZ ROBERTO ALVES

PARTE I:
**O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E O SISTEMA NACIONAL
DE EDUCAÇÃO: ORGANIZAÇÃO E REGULAÇÃO**

19 **Sobre a instituição do
Sistema Nacional de Educação**
JOSÉ FERNANDES DE LIMA

33 **As relações federativas e
a institucionalidade do
Sistema Nacional de Educação**
LUIZ FERNANDES DOURADO

PARTE II:
**EDUCAÇÃO, TRABALHO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL:
CULTURA, CIÊNCIA, TECNOLOGIA, SAÚDE, MEIO AMBIENTE**

57 **A Educação Profissional como uma das
dimensões do direito à profissionalização**
FRANCISCO APARECIDO CORDÃO

75 **A Pós-Graduação no
Plano Nacional de Educação**
PAULO M. V. B. BARONE E YUGO OKIDA

PARTE III:

**A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO: DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO,
PERMANÊNCIA, AVALIAÇÃO, CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO
E APRENDIZAGEM**

- 95 **A qualidade da Educação:
políticas públicas e equidade**
ANTONIO CARLOS CARUSO RONCA
- 111 **A Educação Básica e
o novo padrão de desenvolvimento**
ANTONIO IBAÑEZ RUIZ
- 127 **Avaliação como caução da qualidade e
instrumento de gestão**
ARTHUR ROQUETE DE MACEDO E LIGIA M. V. TREVISAN
- 139 **“O avesso do avesso” ou
uma base curricular para o Brasil**
CESAR CALLEGARI
- 151 **O PNE e o Bolsa Família**
JOAQUIM JOSÉ SOARES NETO, IARA DE AZEVEDO VITELLI VIANA,
FLÁVIO CIRENO E CECÍLIA BRITO ALVES
- 179 **O fim da eternidade**
LUIZ ROBERTO LIZA CURI
- 197 **Qualidade da Educação: os desafios
da avaliação e do financiamento**
MALVINA TANIA TUTTMAN
- 209 **Democratização do acesso e
qualidade social da Educação**
RITA GOMES DO NASCIMENTO

PARTE IV:
GESTÃO DEMOCRÁTICA, PARTICIPAÇÃO POPULAR E
CONTROLE SOCIAL

225 **Gestão democrática e Educação brasileira:
um eixo para pensar o inédito**

LUIZ ROBERTO ALVES

PARTE V:
VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO: FORMAÇÃO,
REMUNERAÇÃO, CARREIRA E CONDIÇÕES DE TRABALHO

241 **Valorização dos profissionais da Educação:
PNE e diretrizes para a formação**

MÁRCIA ANGELA DA S. AGUIAR

259 **A formação inicial e continuada
de profissionais do magistério da
Educação Básica**

LUIZ FERNANDES DOURADO

PARTE VI:
FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO, GESTÃO, TRANSPARÊNCIA E
CONTROLE SOCIAL DOS RECURSOS

285 **Financiamento da Educação e vinculação:
realidade, mitos e perspectivas no contexto
do PNE (2014-2024)**

JOSÉ EUSTÁQUIO ROMÃO

Prefácio

GILBERTO GARCIA

Presidente do Conselho Nacional da Educação

Esta publicação do Conselho Nacional de Educação (CNE) reúne ensaios que discutem diversos aspectos da relação entre o Plano Nacional de Educação (PNE) e a construção efetiva do Sistema Nacional de Educação (SNE) laboriosamente tecida por meio das conferências preparatórias e livres em diferentes níveis dos entes federados, destacando, de modo especial, os sete eixos que explicitaram o tema central da 2ª Conferência Nacional de Educação: “O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração”, realizada entre os dias 16 e 23 de novembro de 2014, em Brasília.

O objetivo geral da Conae 2014, definido pelo Fórum Nacional de Educação (FNE), aponta claramente para a proposta de uma Política Nacional de Educação, descrevendo responsabilidades, coresponsabilidades e atribuições concorrentes, complementares e colaborativas entre os entes federados e os sistemas de ensino, indicando o papel do PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação. Foi, portanto, ao assumir o objetivo de avaliar a tramitação e a implementação do Plano Nacional com vistas à consolidação do sistema e ao desenvolvimento das políticas públicas educacionais que a 2ª Conae qualificou o PNE dentro de grandes eixos temáticos.

Dando, pois, continuidade às reflexões e deliberações da Conae 2014, oriundas dos debates democráticos construídos pela sociedade civil organizada, pelos movimentos sociais e pelo governo, o CNE, com a participação de seus membros, vem oferecer à sociedade brasileira alguns ensaios com o propósito de interpretar e ampliar o sentido expresso nos temas dos eixos norteadores da conferência.

O conjunto dos artigos está distribuído em torno de seis partes que inserem temas correlacionados aos eixos temáticos definidos pela 2ª Conae. A primeira parte, que trata do Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação, é composta pelos artigos que abordam temas sobre a organização e a regulação do Sistema Nacional de Educação.

É com essa proposta que, no primeiro ensaio, José Fernandes de Lima traz à discussão os desafios que devem ser enfrentados no processo de construção do Sistema Nacional de Educação, recordando a trajetória histórica dos debates e das políticas públicas ocorridas no período republicano brasileiro. Apresenta, a seguir, sugestões de ações políticas, a partir da Conae 2014, que podem ser assumidas para viabilizar a consolidação do sistema e divisar novos patamares de qualidade da Educação, entendendo que a montagem do Sistema Nacional de Educação não pode se restringir ao esforço para o atingimento de metas e à definição de responsabilidades sobre financiamento e avaliação. Conclui, por fim, que um sistema nacional de Educação não pode ser reduzido à organização do financiamento, mas implica a união intencional dos entes federados com a instituição de regras claras que definam as tarefas e obrigações da cada um dos participantes.

Luiz Dourado, por sua vez, destaca o problema das relações federativas do Sistema Nacional de Educação discutindo as responsabilidades entre os entes federativos, suas competências específicas, bem como o que deve ser vinculante na questão da Educação, expresso em norma nacional. Seu ensaio debate os desafios decorrentes das relações federativas e sinaliza as perspectivas da concepção de um federalismo cooperativo na relação entre o Sistema Nacional de Educação, a articulação federativa e o papel do Estado na garantia do direito à Educação.

A segunda parte, que trata de modo específico sobre a relação entre Educação, mundo do trabalho, ciência e tecnologia, traz dois artigos que abordam as políticas atuais para a Educação Profissional e para o desenvolvimento da ciência e da tecnologia no Brasil.

O ensaio de Francisco Aparecido Cordão delinea uma visão sobre a relação entre Educação, trabalho e desenvolvimento sustentável. Destaca os desafios crescentes que se apresentam aos

mundos do trabalho e da Educação Profissional no Brasil, determinados pelas mudanças contínuas no mundo das ciências e das tecnologias que se refletem diretamente tanto sobre a ordem social e econômica como sobre a organização do trabalho. Aponta para o panorama da nova Educação Profissional, fundamentada na Constituição Federal de 1988, a qual apresenta um entendimento ao conceito de Educação Profissional, situando-a na confluência de dois direitos fundamentais do cidadão: o direito à Educação e o direito ao trabalho. Na visão do autor, esse entendimento requer uma Educação Profissional para além do domínio operacional de um determinado fazer.

A análise da política para a pós-graduação no Plano Nacional de Educação é o tema do ensaio de Paulo Barone e Yugo Okida. Para esse propósito, os autores retomam a trajetória dos marcos regulatórios da pós-graduação brasileira, dando destaque aos Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPGs), desenvolvidos desde 1975. Destacam o PNPG 2011-2020 por sua natureza fortemente qualitativa e seu claro alinhamento com as metas do PNE, além do caráter complementar que apresenta ao permitir que se estabeleçam efeitos positivos sobre a pós-graduação, a graduação e a Educação Básica por meio da execução articulada entre os planos em questão.

A terceira parte, que trata dos desafios da Educação de qualidade, reúne ensaios que abordam o tema da qualidade sob o olhar da democratização do acesso, da permanência, da avaliação, das condições de participação e da aprendizagem.

Antonio Carlos Ronca trata do tema “A qualidade da Educação: políticas públicas e equidade”, analisando, em primeiro plano, as leis que precederam a aprovação da Lei nº 13.005, de 25 junho de 2014, e que foram indispensáveis para a melhoria da Educação em antecipação ao PNE. No entanto, chama atenção para as múltiplas assimetrias que ainda estão presentes na área da Educação e de que forma elas impedem o desenvolvimento sustentado e a promoção da equidade. Destaca o papel do PNE na orientação das políticas para Educação em uma sociedade profundamente caracterizada pela desigualdade social e econômica e que se manifesta no acesso diferenciado aos bens de consumo e aos bens culturais por parcela da população e pela contínua discriminação de grupos sociais.

Sob o conceito de equidade como imperativo ético, aborda as políticas públicas como compromisso público para atender determinados desafios ou demandas consideradas como direitos a serem necessariamente realizados. Nessa perspectiva, as políticas públicas estariam voltadas para assegurar direitos humanos e sociais reconhecidos pela Constituição Federal e partem do reconhecimento do ser humano enquanto sujeito de direitos.

Antonio Ibañez Ruiz discute sobre o novo padrão de desenvolvimento da Educação Básica brasileira enfocando a correlação entre a melhoria da qualidade da Educação Básica e um modelo de desenvolvimento sustentável e sustentado para a sociedade brasileira, modelo este que tem início na Educação, mas que contempla a melhoria da qualidade da saúde, da oferta de transportes, das condições de moradia, entre outros fatores sociais. Afirma que o momento nacional é deveras adequado, pois o Brasil se encontra na fase de discussão sobre o modo de seu crescimento ao mesmo tempo em que os agentes públicos estão iniciando a implementação do PNE, além do fato de ter sido realizada uma grande Conferência Nacional de Educação.

Sob o título “Avaliação como caução da qualidade e instrumento de gestão”, o ensaio de Arthur Roquete e Lígia Trevisan assume a temática “Educação de qualidade” como matéria de maior relevância para a construção de uma política de formação de estudantes nos aspectos culturais, antropológicos, econômicos e políticos e para o desempenho de seu papel de cidadão no mundo. A consolidação do Sistema Nacional de Educação é, novamente, trazida aqui como condição garantidora dos processos de regulação, avaliação e supervisão dos cursos, programas e instituições superiores e tecnológicas, bem como de garantia de que a formação será fator efetivo e decisivo no exercício da cidadania, na inserção no mundo do trabalho, na inclusão social e na melhoria da qualidade de vida e ampliação da renda.

O texto de Cesar Callegari reflete sobre os desafios da construção de uma base curricular para a Educação Básica no Brasil. Destaca o fato de que a construção de currículos nacionais vem sendo considerada determinante para os avanços educacionais em várias partes do mundo, mas chama atenção para o cuidado

de que as normas instituidoras dessa base devem funcionar como um “escudo defletor contra dirigismos e preconceitos”. Acredita o autor que esta poderá avançar ao sugerir novas formas de organização do tempo, do espaço e do trabalho escolar sem abrir mão de preservar a liberdade de escolha de métodos e estratégias de ensino por parte dos educadores e de suas escolas. Chama ainda atenção, nesse sentido, para a enorme contribuição ofertada pelo CNE ao se dedicar, nos últimos anos, a elaborar diretrizes e normas para o planejamento e a operacionalização da ação educativa no ambiente escolar do ensino básico.

Muito oportuno é o estudo de Joaquim Neto, Iara Viana, Flávio Cireno e Cecília Alves, que analisa como os alunos provenientes de famílias participantes do Programa Bolsa Família (PBF) estão se desenvolvendo do ponto de vista educacional. Em particular, são analisados os dados relativos a algumas metas pré-selecionadas do Plano Nacional de Educação (PNE). O estudo faz comparações entre o desenvolvimento educacional dos alunos do PBF e dos que não participam do programa. Nesse contexto, a análise das metas do PNE, sob a óptica da atuação intersetorial utilizando-se de indicadores educacionais de alunos beneficiários do Programa Bolsa Família, mostra alguns avanços e gargalos da atuação focalizada de políticas.

Sob o título “O fim da eternidade”, o texto apresentado por Luiz Roberto Curi questiona, inicialmente, os desafios e os limites da expansão da Educação Superior brasileira, destacando que tal processo depende de um complexo sistema externo, governamental, de regulação, avaliação e financiamento. Destaca, sobretudo, o fato de que o modelo de ordenamento da expansão da Educação Superior é resultado de um processo de regulação completamente baseado na avaliação e que, no entanto, o aumento quantitativo de matrículas acaba sendo o foco da expansão e das análises das políticas públicas. O crescimento da Educação Superior, assim entende, não deveria estar baseado na mera necessidade da expansão, mas na expansão para necessidades específicas. Por isso, os interesses das instituições em matrículas, dos indivíduos em diplomas e da sociedade em empregos poderiam estar mais bem articulados. Mas essas convergências, por não serem espontâneas, dependem de política pública.

Já Malvina Tuttman apresenta uma reflexão muito oportuna sobre os desafios da avaliação e do financiamento aliados ao tema da qualidade da Educação. Entende que a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) constitui-se em um avanço significativo para a construção de alianças políticas que viabilizem a instituição do Sistema Nacional de Educação, ao mesmo tempo em que estabelece, de forma inequívoca, o marco referencial do padrão de qualidade educacional desejado pelo País. Em sua abordagem, a conselheira faz um recorte no tema, dando destaque à necessidade de focalizar a avaliação como base para diagnosticar e apontar políticas públicas que assegurem a qualidade da Educação para todos e que enfrentem os desafios das assimetrias educacionais.

A análise da democratização do acesso e a qualidade social da Educação é o que preocupa Rita Gomes do Nascimento. Seu ensaio reafirma o papel inovador da Constituição Federal de 1988 no que diz respeito aos avanços de novos comprometimentos do Estado com o setor educacional, para destacar o aparente paradoxo do insucesso das políticas educacionais, até então, em alcançar a qualidade social pretendida pelo texto constitucional. Por esse motivo, considera relevante contrapor o que determinam e preveem o texto da Constituição Federal e o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) com o panorama das políticas educacionais referentes à qualidade social da Educação nos últimos anos. A autora acentua que a garantia constitucional do direito à Educação colocou o problema de ampliar o atendimento à Educação em um contexto nacional historicamente marcado por fortes desigualdades sociais. Considera, portanto, necessárias as políticas de afirmação social no âmbito da Educação, principalmente aquelas associadas à temática da diversidade.

A quarta parte, que trata de modo específico sobre a gestão democrática e a Educação brasileira, traz um artigo que aborda a temática da gestão da Educação, a participação popular e o controle social.

Luiz Roberto Alves apresenta um interessante ensaio voltado ao tema, no qual pretende, como diz o autor, “construir um círculo hermenêutico no interior do Eixo V da Conae, que supõe leituras de palavra e mundo como modos de abordagem, a fim de que se possa extrair o máximo de valores do eixo e se precise a ideia de participação e controle na construção coletiva da Política Nacional

de Educação”. Acentua duas variáveis importantes encontradas no texto da Conae 2014 e que reforçam a ideia da gestão democrática: a participação popular e o controle social. Nesse sentido é que entende que o Eixo V empresta dos demais eixos um dos valores centrais do debate: “A qualidade da Educação referenciada na vida concreta da sociedade brasileira, lugar que exige uma inflexão plenamente diversa da qualidade fundamentada em proprietários e agentes mandatários, fazedores, corretores, agenciadores, mandantes e gerentes de provas, provinhas e provões”.

A quinta parte, que trata sobre a valorização dos profissionais da Educação, reúne dois artigos que abordam a formação dos profissionais do magistério e as políticas de remuneração, carreira e condições de trabalho.

Márcia Angela Aguiar aborda a valorização dos profissionais da Educação no contexto em que esta se traduziu nas metas do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) e nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior e para a formação continuada (Resolução CNE/CP nº 2, de 1º de julho de 2015), assim como nas proposições e demandas apresentadas pelas entidades acadêmicas nacionais no tocante à formação e valorização dos profissionais da Educação. A análise desenvolvida pela autora mostra, dada a complexidade do tema, o quão sinuoso tem sido o caminho para o estabelecimento de políticas públicas direcionadas à formação e valorização dos profissionais da Educação. A autora conclui pela necessidade de se redobrar os esforços para avançar na articulação entre o SNE e as políticas de valorização dos profissionais da Educação, de modo que a formação, o desenvolvimento profissional e a valorização dos profissionais da Educação venham a ter, de fato, prioridade na agenda nacional.

Em seu segundo artigo, Luiz Dourado apresenta os fundamentos e as normas do texto das novas diretrizes gerais para a formação inicial e continuada de profissionais do magistério da Educação Básica. O texto retoma os marcos legais, as diretrizes e as bases para políticas, programas e ações direcionados à formação inicial e continuada dos profissionais de Educação, incluindo o PNE 2014-2024 e, sobretudo, o Parecer CNE/CP nº 2/2015 e sua respectiva resolução, que definem as novas diretrizes para a formação inicial e

continuada dos profissionais do magistério da Educação Básica. O artigo destaca, de forma oportuna, o modo como as novas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) preconizam projetos próprios de formação por meio da articulação entre a Educação Básica e a Superior, bem como da institucionalização da formação de profissionais do magistério no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), no Projeto Pedagógico Institucional (PPI) e nos Projetos Pedagógicos de Curso (PPCs), tendo por eixo a concepção formativa e indutora de desenvolvimento institucional.

A sexta e última parte, que trata de algumas perspectivas do financiamento da Educação, traz um artigo que aborda o tema da gestão, da transparência e do controle social dos recursos para a Educação na perspectiva do PNE.

José Eustáquio Romão completa este livro oferecendo ao leitor um ensaio sobre a realidade, os mitos e as perspectivas do financiamento da Educação no contexto do Plano Nacional de Educação. Já de início chama atenção para o reduzido número de publicações sobre o tema do financiamento da Educação no Brasil. A seguir, retraça os passos históricos das principais políticas públicas que fundamentaram a política de financiamento da Educação brasileira. Destaca o avanço trazido pelo texto da Constituição de 1988 no ambiente da luta dos educadores pela universalização da Educação Básica de qualidade no País. Finalmente, no contexto do PNE 2014-2024, o autor pontua a luta dos educadores brasileiros pela ampliação dos recursos financeiros oriundos da fonte “tesouro” do setor público por meio da garantia de vinculação de percentuais mínimos. Ressalta que as políticas públicas devem ser referenciadas às formações sociais e aos contextos específicos.

Ao compartilhar este livro com a sociedade brasileira, nós, conselheiros e conselheiras do CNE, esperamos contribuir para o processo de debate continuado entre educadores e entidades da sociedade civil organizada ligadas à Educação, bem como para a mobilização desses agentes na perspectiva de articular o Sistema Nacional de Educação à oportunidade da implementação não somente do Plano Nacional de Educação, mas também dos planos decenais correspondentes: dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, propósito maior da Conae 2014.

Introdução

ANTONIO CARLOS CARUSO RONCA

Doutor em psicologia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), ex-reitor da PUC-SP (1993-2004), professor titular da PUC-SP, ex-presidente do Conselho Nacional de Educação (CNE, 2010-2012), é conselheiro e vice-presidente da Câmara de Educação Básica do CNE

LUIZ ROBERTO ALVES

Livre-docente em ciências sociais aplicadas pela Universidade de São Paulo (USP), doutor em letras pela USP, professor e pesquisador na Universidade Metodista de São Paulo e na Escola de Comunicações e Artes da USP, secretário de Educação e Cultura dos municípios de São Bernardo do Campo (1989-1992) e Mauá (2001-2003), em SP, é presidente da Câmara de Educação Básica do CNE

No momento em que comemoramos o primeiro aniversário da aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), e também o vigésimo aniversário da Lei 9.131/95 que instituiu o Conselho Nacional de Educação, conselheiros desse importante órgão de estado vêm a público se manifestar sobre alguns dos temas mais urgentes para a Educação brasileira e que estão presentes no PNE.

Essa manifestação tem como diretriz norteadora a Conferência Nacional de Educação (Conae) 2014, cujos sete eixos explicitaram o seu tema central, “O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração”.

- **Eixo I** – O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação: organização e regulação.
- **Eixo II** – Educação e Diversidade: justiça social, inclusão e direitos humanos.
- **Eixo III** – Educação, Trabalho e Desenvolvimento Sustentável: cultura, ciência, tecnologia, saúde, meio ambiente.

- **Eixo IV** – Qualidade da Educação: democratização do acesso, permanência, avaliação, condições de participação e aprendizagem.
- **Eixo V** – Gestão Democrática, Participação Popular e Controle Social.
- **Eixo VI** – Valorização dos Profissionais da Educação: formação, remuneração, carreira e condições de trabalho.
- **Eixo VII** – Financiamento da Educação, Gestão, Transparência e Controle Social dos Recursos.

Considerando o significado do Plano Nacional de Educação para a elaboração de políticas de Estado que cheguem a cada uma das escolas brasileiras, a presente contribuição de conselheiros do CNE, na forma deste livro, se reveste de mais alta importância.

O Plano Nacional de Educação contou na sua elaboração com intensa participação da sociedade e foi aprovado pelo Congresso Nacional após quase quatro anos de intensas discussões.

Agora, com o plano em ação, a mobilização da sociedade continuará sendo de fundamental importância para que as metas propostas pelo PNE sejam atingidas no tempo previsto.

O cumprimento do estabelecido no PNE é tarefa urgente. Além de uma determinação imposta por lei, estamos diante de um imperativo ético, visto que o plano pretende universalizar o acesso e melhorar a qualidade da Educação Básica. Além disso, construir um processo educacional sinérgico entre todos os níveis, as etapas e as modalidades da Educação. A Constituição de 1988 instituiu que o direito à Educação é um direito subjetivo que atinge indistintamente todas as crianças e jovens.

Além disso, a universalização e a qualidade da Educação Básica se constituem em ajuda indispensável para o enfrentamento do grave problema das desigualdades em nosso País.

No entanto, é importante observar que a execução do PNE depende de ações a serem desencadeadas por todos os entes federados: União, municípios, estados e Distrito Federal. Isso exigirá um grande poder de articulação e o rigoroso cumprimento dos prazos previstos. As ações propostas pelo PNE estão encadeadas de tal forma que o atraso em determinado conjunto de estratégias acarretará um atraso em uma série de outras.

Ademais, como previsto na própria Lei 13.005, a execução e o cumprimento de suas metas deverão ser objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas por parte de várias instâncias, entre elas o CNE. Essa tarefa poderá ser facilitada se for acompanhada por um conjunto de reflexões que possa fornecer subsídios a essa avaliação e se houver propostas de políticas públicas que possam assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas. Políticas essas construídas de fato com representações públicas, portanto, acima de planos, programas e projetos que são parte das políticas.

Os capítulos que fazem parte deste livro são de inteira responsabilidade de cada autor, autora. Eles representam os empenhos dos conselheiros, suas ênfases e suas áreas de leitura e experiência. O debate e a reflexão estão propostos.

Brasília, novembro de 2015.

O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação: organização e regulação

Sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação

JOSÉ FERNANDES DE LIMA

*Doutor em física pela Universidade de São Paulo (USP),
é conselheiro da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação*

INTRODUÇÃO

O Brasil vive um momento de grandes discussões sobre as políticas e gestões da Educação nacional. Essa mobilização é, em grande parte, uma consequência da implantação do Plano Nacional de Educação (PNE), recentemente aprovado, que traça metas e diretrizes para a Educação brasileira e sugere mecanismos de cooperação institucional para viabilizar a melhoria da Educação.

O Plano Nacional de Educação resultou de uma grande mobilização que reuniu em torno da mesma causa os movimentos sociais, os gestores públicos, os estudantes, os profissionais da Educação, os representantes dos poderes públicos e formadores de opinião para uma grande discussão sobre os destinos da Educação nacional. Os resultados dessa mobilização foram apresentados na forma de um projeto de lei que, depois de receber um grande número de emendas, aprovou o Plano Nacional de Educação para o próximo decênio, no qual estão definidas 10 diretrizes, 20 metas e mais de 170 estratégias que devem contribuir para o atingimento das referidas metas.

Para além da definição de diretrizes e metas, o PNE tem também o objetivo de servir como mecanismo de implantação de um Sistema Nacional de Educação (SNE) que, por sua vez, deve garan-

tir a oferta de uma Educação de qualidade para todos, nos moldes preconizados na Constituição da República Federativa do Brasil.

A Lei nº 13.005/2014 que aprovou o PNE define que no prazo de um ano os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de Educação ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE. Define também que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implantação das estratégias do Plano (art. 7º) e que, no prazo de dois anos contados da publicação da referida lei, o poder público deverá instituir, em lei específica, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação.

Constata-se um grande entusiasmo da parte dos envolvidos que vislumbram a possibilidade concreta de implantação do SNE – sonho acalentado, faz muitas décadas, pelos educadores brasileiros.

Neste artigo, discutimos os desafios que devem ser enfrentados para que possamos construir tal sistema. Lembramos o caminho histórico percorrido até aqui, apresentamos algumas sugestões de caminhos que devem ser seguidos para viabilizar esse objetivo e sugerimos alguns temas que devem ser acrescidos ao debate para que possamos divisar novos patamares de qualidade da Educação.

DO MOVIMENTO ANTIGO AOS PASSOS RECENTES

A criação do SNE é, como foi dito acima, um sonho antigo registrado pelo grupo de intelectuais signatários do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova dirigido ao governo e ao povo brasileiro, em 1932.

O manifesto inicia destacando a importância da Educação para o desenvolvimento do País e criticando a fragmentação e a desarticulação dos esforços desenvolvidos: “Na hierarquia dos problemas nacionais, nenhum sobreleva em importância e gravidade o da Educação. Nem mesmo os de caráter econômico lhe

podem disputar a primazia nos planos de reconstrução nacional. Pois, se a evolução orgânica do sistema cultural de um país depende de suas condições econômicas, é impossível desenvolver as forças econômicas ou de produção sem o preparo intensivo das forças culturais e o desenvolvimento das aptidões à invenção e à iniciativa, que são os fatores fundamentais do acréscimo de riqueza de uma sociedade”.

Após defender a Educação como um direito das pessoas, o documento trata do dever do Estado nos seguintes termos: “Assentado o princípio do direito biológico de cada indivíduo à sua Educação integral, cabe evidentemente ao Estado a organização dos meios de torná-lo efetivo, por um plano geral de Educação, de estrutura orgânica, que torne a escola acessível, em todos seus graus, aos cidadãos a quem a estrutura social do País mantém em condições de inferioridade econômica para obter o máximo de desenvolvimento de acordo com suas aptidões vitais. Chega-se, por esta forma, ao princípio da escola para todos, escola comum e única, que, tomando a rigor, só não ficará na contingência de sofrer quaisquer restrições em países em que as reformas pedagógicas estão intimamente ligadas com a reconstrução fundamental das relações sociais”.

O manifesto defendia a construção de um sistema para prover a Educação pública única, laica gratuita e obrigatória. Defendia que o sistema tinha de ser nacional e descentralizado, pois entendia ser exatamente a descentralização que configura o caráter nacional.

O movimento constituinte que resultou na aprovação da Carta Magna de 1988 trouxe de volta o debate sobre o direito à Educação que resultou consagrado no artigo 205 da nossa Lei Maior e tem norteado as emendas constitucionais recentes que ampliam os direitos à Educação.

Os movimentos recentes partem da convicção de que, apesar dos avanços realizados, continuamos com a sensação de que ainda falta alguma coisa. Falta garantir a oferta de uma Educação de qualidade para todos. Há a convicção de que só atingiremos esse objetivo quando conseguirmos implantar um verdadeiro Sistema Nacional de Educação.

Nas últimas décadas tivemos importantes alterações nas polí-

ticas e na gestão da Educação brasileira. Destacamos, entre outras, a realização das conferências nacionais de Educação e as emendas constitucionais que ampliaram o compromisso com a Educação, a exemplo da Emenda nº 59/2009.

A Emenda Constitucional nº 59/2009 modificou o artigo 214 dando-lhe a redação:

Art. 214 – A lei estabelecerá o Plano Nacional de Educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

- I – erradicação do analfabetismo;
- II – universalização do atendimento escolar;
- III – melhoria da qualidade do ensino;
- IV – formação para o trabalho;
- V – promoção humanística, científica e tecnológica do País;
- VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em Educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB).

Esse instrumento legal transformou o Plano Nacional de Educação num dispositivo de construção do Sistema Nacional de Educação. Ao reforçar que o objetivo do Plano Nacional de Educação é articular o Sistema Nacional de Educação, a emenda 59 acelerou os debates sobre o tema e estimulou a realização das conferências nacionais de Educação. Elas seguiram o caminho determinado pela emenda constitucional e procuraram apressar o processo de definição do Sistema Nacional de Educação.

Acompanhadas pelas conferências estaduais e municipais, as conferências nacionais têm sido mecanismos de mobilização e de defesa da adoção de políticas públicas de Educação.

A Conferência Nacional de Educação (Conae 2010) teve como tema “Construindo o Sistema Nacional de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação”. Estruturada em seis eixos temáticos, a Conae 2010 tinha como Eixo I – “O Papel

do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: organização e regulação da Educação nacional”. Esse eixo, como o título já dizia, tratou da tarefa do Estado brasileiro de construir um sistema para promover a oferta de uma Educação de qualidade para todos. Discutiu como partir do panorama de exclusão reinante para uma nova organização e regulação capaz de juntar em regime de colaboração os entes federativos.

O documento referência identificava a Conae 2010 como um movimento com o objetivo de mobilização social em prol da Educação e mobilização nacional pela qualidade da Educação. Dizia, ainda, o documento referência que: “Sob o pressuposto de que cabe ao Estado a garantia do direito à Educação de qualidade, estabelecido na Constituição brasileira de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e no Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010), considerado direito social e com estatuto de direito consignado na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, cabe verificar, historicamente, como tem sido a postura do Estado brasileiro no cumprimento do seu dever”.

As ideias resultantes da Conae 2010 foram transformadas num projeto de lei que depois de uma longa tramitação resultou na Lei nº 13.005/2014 que aprovou o PNE 2014-2024. O PNE 2014-2024 definiu 10 diretrizes, 20 metas e mais de 170 estratégias que devem ser seguidas para garantir o atingimento das metas.

Ao estabelecer diretrizes e metas comuns para todos os atuais sistemas de ensino (artigos 2º e 3º), ao identificar instituições nacionais responsáveis pelo acompanhamento do plano (artigo 5º), e ao determinar que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias (artigo 7º), a Lei nº 13.005/2014 sinalizou a necessidade de uma pactuação entre os entes federados como forma de viabilizar a realização do PNE e como caminho para institucionalização do Sistema Nacional de Educação.

Orientando no sentido de uma necessária pactuação entre os entes federados, a Lei nº 13.005/2014 estabelece ainda no artigo 8º que:

Art. 8º – Os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de Educação ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.

§ 1º os entes federados estabelecerão nos respectivos planos de Educação estratégias que:

I – assegurem a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais;

II – considerem as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural;

III – garantam o atendimento das necessidades específicas na Educação especial, assegurado o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades;

IV – promovam a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais;

§ 2º Os processos de elaboração e adequação dos planos de Educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, de que trata o *caput* deste artigo, serão realizados com ampla participação de representantes da comunidade e da sociedade civil.

Além disso, visando a dar uma sustentação mais definitiva à colaboração decorrente da elaboração dos novos planos, os legisladores determinaram no artigo 13 da mesma lei que:

Art. 13 – O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação.

SOBRE A INSTITUIÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

O caminho seguido a partir das conferências nacionais e da aprovação do PNE guarda uma relação de semelhança com as orientações propostas pelos pioneiros da Educação nova no manifesto de 1932. No referido manifesto, os pioneiros defendiam a função essencialmente pública da Educação, a escola única, a laicidade, a gratuidade e a obrigatoriedade da Educação. Defendiam também a descentralização como forma de garantir o caráter nacional do sistema. De acordo com aquele documento, a unidade não deve implicar uniformidade, mas pressupõe multiplicidade.

A legislação atual sinaliza no sentido de um sistema descentralizado, cuja unidade deve ficar por conta da União, visto que esta é a responsável pela elaboração das normas gerais.

Nos últimos anos, algumas leis e normas têm sido elaboradas com o intuito de organizar o relacionamento dos entes federados com vistas à garantia da Educação. A Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) que trata do financiamento, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) são exemplos de iniciativas que buscam estabelecer normas de relacionamento entre os estados, a União e os municípios. Ao definir o financiamento por aluno, o Fundeb estabelece uma forma de descentralização para o caso particular do financiamento. Embora insuficiente para resolver a desigualdade entre os estados, o fundo promoveu a diminuição das desigualdades entre os municípios de um mesmo estado.

Um Sistema Nacional de Educação é um pouco mais que a simples organização do financiamento, implica a união intencional dos entes federados com o estabelecimento de regras claras que definam as tarefas e obrigações de cada participante.

No caso brasileiro, o roteiro para construção do Sistema Nacional de Educação deve considerar que o Brasil é uma federação. A Constituição brasileira definiu que é possível fazer uma Educação de qualidade de forma descentralizada em sua execução. A ideia de descentralização está bem estabelecida no artigo 23, inciso V, onde se lê que “é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios proporcionar os meios de aces-

so à cultura, à Educação e à ciência”. De forma semelhante, essa orientação é encontrada no artigo 211, § 4º, onde se lê: “Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório”.

Falta, desse modo, elaborar uma legislação que estabeleça e esclareça de uma vez por todas as relações entre os entes federados definindo as responsabilidades de cada participante. Faz-se necessário ampliar os espaços de decisão com a criação de fóruns federativos mais amplos que considerem o protagonismo dos estados. A participação popular deve ser ampliada para além da participação nos conselhos escolares. Ao estabelecer as responsabilidades, convém ter em mente a necessidade do fortalecimento institucional dos municípios que têm assumido novas tarefas e são desfavorecidos em matéria de distribuição tributária.

Todo processo deve ser feito de forma democrática, com o máximo de participação da sociedade e tendo em vista que o esclarecimento dos objetivos e princípios da Educação que queremos para o nosso País configura o grande elo de ligação do sistema.

Já sabemos, a partir da LDB e das Diretrizes Curriculares, que seja o Sistema Nacional de Educação construído pela via da celebração de um grande pacto ou mediante a aprovação de lei específica, ele deve ser capaz de prover: a) a ampliação da Educação obrigatória; b) a definição e a garantia de padrões mínimos de qualidade, incluindo a igualdade de condições para acesso e permanência na escola; c) a implementação de sistema nacional de avaliação da Educação Básica e superior voltado para subsidiar o processo de gestão educativa e para garantir a melhoria da aprendizagem e dos processos formativos; d) a existência de programas suplementares e de apoio pedagógico, de acordo com as especificidades de cada nível, etapa e modalidades de Educação; e) a garantia de instalações gerais adequadas aos padrões mínimos de qualidade; f) ambiente adequado à realização de atividades de ensino, pesquisa, extensão, lazer e recreação, práticas desportivas e culturais, reuniões com a comunidade; g) biblioteca com espaço físico apropriado para leitura, consulta ao acervo, estudos individuais e/ou em grupo; h) condições de acessibilidade e atendimento para pes-

soas com deficiência; i) disponibilidade de docentes para todas as atividades curriculares e de formação.

Por fim, a criação do Sistema Nacional de Educação passa pela discussão sobre a Educação que queremos, sobre a definição da base nacional comum e a definição da agenda educacional.

PARA ALÉM DAS METAS

Como já foi dito, a montagem do Sistema Nacional de Educação não pode se restringir ao esforço para o atingimento de metas e a definição de responsabilidades sobre financiamento e avaliação, deve ir além e realizar o verdadeiro debate sobre os fins da Educação. Temos que ir além do debate sobre os meios e chegar à discussão sobre os fins. Superar o debate sobre os métodos, o financiamento e a avaliação e avançar para discutir os fins da Educação. Ir além da definição de metas e estratégias e ter em mente que a sustentação do Sistema Nacional de Educação vai se dar pela definição de sua finalidade, que não pode ser outra senão a garantia do direito à Educação de qualidade. Em outras palavras, a busca de um Sistema Nacional de Educação está diretamente ligada com a definição da qualidade da Educação.

Mesmo que ainda não tenha sido universalizada, a Educação escolar está consolidada nas sociedades modernas como um direito social. Por meio da escolarização, a Educação consolidou-se nas sociedades modernas como um direito social, uma forma de socializar as pessoas a partir de valores e padrões culturais e ético-morais da sociedade e meio de difusão dos conhecimentos científicos construídos pela humanidade. A Educação escolar reflete um direito e representa um componente necessário para o exercício da cidadania.

O conceito de qualidade da Educação é uma construção histórica que assume diferentes significados em tempos e espaços diversos e tem relação com os lugares de onde falam os sujeitos, os grupos sociais a que pertencem, os interesses e os valores envolvidos, os projetos de sociedade em jogo (Parecer CNE/CEB nº 7/2010). O conceito de qualidade gestado pelos movimentos de renovação pedagógica, movimentos sociais, de profissionais e por

grupos políticos identificam a qualidade social da Educação. Ela está associada às mobilizações pelo direito à Educação, à exigência de participação e de democratização e comprometida com a superação das desigualdades e injustiças.

Por ser um direito fundamental que proporciona a aquisição de outros direitos, a Educação deve ser medida não somente pela eficácia e eficiência necessárias, mas, sobretudo, pela sua relevância, pertinência e equidade. A relevância reporta-se à promoção de aprendizagens significativas do ponto de vista das exigências sociais e de desenvolvimento pessoal. A pertinência refere-se à possibilidade de atender às necessidades e às características dos estudantes de diversos contextos sociais e culturais e com diferentes capacidades e interesses. A Educação escolar, comprometida com a igualdade de acesso ao conhecimento a todos e especialmente empenhada em garantir esse acesso aos grupos da população em desvantagem na sociedade, é uma Educação com qualidade social e contribui para dirimir as desigualdades historicamente produzidas, assegurando, assim, o ingresso, a permanência e o sucesso de todos na escola.

Por tudo isso, neste momento de instituição do SNE, cabe problematizar o desenho organizacional da instituição escolar que não tem conseguido responder às singularidades dos sujeitos que a compõem. Torna-se inadiável trazer para o debate os princípios e as práticas de um processo de inclusão social que garanta o acesso e considere a diversidade humana, social, cultural e econômica dos grupos historicamente excluídos.

Para que se conquiste a inclusão social, a Educação escolar deve fundamentar-se na ética e nos valores da liberdade, justiça social, pluralidade, solidariedade e sustentabilidade, cuja finalidade é o pleno desenvolvimento de seus sujeitos, nas dimensões individual e social de cidadãos conscientes de seus direitos e deveres, compromissados com a transformação social (Parecer CNE/CEB nº 5/2011).

A construção da qualidade da Educação pressupõe conhecimento dos interesses sociais da comunidade escolar para que seja possível educar e cuidar mediante interação efetiva entre os princípios e finalidades educacionais, objetivos, conhecimentos e

concepções curriculares. Isso abarca mais que o exercício político pedagógico que se viabiliza mediante participação de todos os sujeitos da comunidade educativa. Requer a explicitação dos direitos de aprendizagem dos estudantes.

A Constituição Federal e a LDB fornecem o ponto de partida para explicitação da base nacional comum que deve configurar os direitos e objetivos de aprendizagem dos estudantes.

Os objetivos e princípios da Educação nacional estão descritos nos artigos 205 e 206 da Constituição Federal onde se lê que a Educação visa ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, e que o ensino deve ser ministrado com base (entre outros) nos princípios da igualdade de condições de acesso e permanência na escola e da garantia do padrão de qualidade.

A pactuação necessária para o atingimento das metas trazidas pelo PNE visam a atender a determinação de garantir a igualdade de condições de acesso e permanência na escola com o padrão mínimo de qualidade. Por outro lado, o atendimento dos objetivos de formação para o desenvolvimento pessoal e a formação para o exercício da cidadania e para o trabalho implicam a reorganização curricular e a reorganização dos procedimentos no interior das escolas. Isso nos leva às estratégias 2.1, 2.2, 3.2 e 3.3 descritas no anexo da Lei nº 13.005/2014 que tratam da elaboração do documento intitulado “Direitos e Objetivos de Aprendizagem e Desenvolvimento dos Estudantes”.

Mais uma vez, cabe buscar orientações na Constituição Federal e na LDB, visto que esses documentos legais determinam que os currículos devem seguir uma base nacional comum e devem contemplar 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.

Cabe cuidar para que os direitos não sejam confundidos com metas a serem cobradas dos estudantes e para que o desenvolvimento da pessoa seja buscado a partir da valorização da curiosidade dos estudantes e da busca de respostas para grandes interrogações, tais como: o que é a vida? O que é a sociedade? O que é o universo? O que é o ser humano? Que a preparação para o exercício da

cidadania e qualificação para o trabalho vão além do crescimento cognitivo e alcancem o conhecimento das relações com outros seres humanos e com a natureza.

Cabe, por último, organizar as escola para que priorizem processos capazes de gerar sujeitos inventivos, participativos, cooperativos, preparados para diversificadas inserções sociais, políticas, culturais, laborais e, ao mesmo tempo, capazes de intervir e problematizar as formas de produção e da vida. Para que adotem como centralidade o diálogo, a colaboração, o incentivo ao comportamento ético, a defesa da sustentabilidade ambiental e o respeito aos direitos humanos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AZEVEDO, F. *et al.* O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932). *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Rio de Janeiro, v. 65, nº 150, págs. 407-425, maio/ago. 1984.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. (Último acesso em outubro de 2015).
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação nacional. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, 21/12/1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. (Último acesso em outubro de 2015).
- BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, 26/6/2014.
- BRASIL. Ministério da Educação, Conferência Nacional de Educação (CONAE). *Documento referência*. Brasília, 2010.
- BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o artigo 60 das disposições transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho

de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Poder Legislativo: Brasília, 21/6/2007, seção 1, pág. 7. Retificação em 22/6, seção 1, pág. 1.

BRASIL. Parecer CNE/CEB nº 7/2010. (c) Assunto: Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para Educação Básica. Brasília. Aprovado em 7 de abril de 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=15074&Itemid=866>. (Último acesso em outubro de 2015).

BRASIL. Parecer CNE/CEB nº 5/2011. (b) Assunto: Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. Brasília. Aprovado em 5 de maio de 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16368&Itemid=866>. (Último acesso em outubro de 2015).

As relações federativas e a institucionalidade do Sistema Nacional de Educação

LUIZ FERNANDES DOURADO

Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), professor titular e emérito da Universidade Federal de Goiás, membro dos Conselhos Superior e Técnico-Científico da Educação Básica (CTC-EB) da Capes, é conselheiro da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação

INTRODUÇÃO

Analisamos a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE) articulando-a às alterações na Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº 59/2009 e no bojo das definições previstas no Plano Nacional de Educação (PNE) – Lei nº 13.005/2014, que sinaliza, entre outros, o sistema responsável pela articulação entre os sistemas de ensino (regime de colaboração), a fim de efetivar as diretrizes, metas e estratégias do PNE em lei específica, contados dois anos da aprovação do PNE. Isso remete à institucionalização do SNE no seio das relações federativas, o que envolve, em consonância com o arcabouço jurídico, a relação entre os entes federados (União, estados, DF e municípios), as responsabilidades entre os entes federativos, as competências específicas, bem como o que deve ser vinculante em Educação, expresso em norma nacional.

Discutir esses processos, os desafios decorrentes e sinalizar as perspectivas da concepção de um federalismo cooperativo na relação entre o Sistema Nacional de Educação, a articulação federativa e o papel do Estado na garantia do direito à Educação é o objetivo deste artigo.

A CONAE E O MOVIMENTO PELA EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS DE ESTADO

Nos últimos anos, temos vivenciado no Brasil alterações importantes na arena educacional. As conferências de Educação têm assumido protagonismo essencial ao possibilitar debates, proposições e deliberações de setores da sociedade civil e política sob o desejo de construir políticas educacionais de Estado, para otimização e melhoria dos processos, planejamento e gestão, envolvendo diferentes níveis e modalidades, em busca de uma Educação democrática e com qualidade como direito social para todos (DOURADO, 2011).

As conferências na área educacional, com destaque para a Conferência Nacional de Educação Básica (Coneb) realizada em Brasília em 2008, a I Conferência Nacional de Educação (Conae) em 2010, bem como a instituição do Fórum Nacional de Educação (FNE)¹ e a II Conae em 2014 (precedida por conferências municí-

1. O FNE é um espaço inédito de interlocução entre a sociedade civil e o Estado brasileiro, reivindicação histórica da comunidade educacional e fruto de deliberação da Conae 2010, sendo composto por 35 entidades representativas da sociedade civil e do poder público. De caráter permanente, foi instituído pela Portaria MEC nº 1.407, de 14 de dezembro de 2010, publicada no Diário Oficial da União de 16/12/2011, e tem as seguintes atribuições: 1) participar do processo de concepção, implementação e avaliação da política nacional de Educação; 2) acompanhar, junto ao Congresso Nacional, a tramitação de projetos legislativos referentes à Política Nacional de Educação, em especial a de projetos de leis dos planos decenais de Educação definidos na Emenda Constitucional nº 59, de 2009; 3) acompanhar e avaliar os impactos da implementação do PNE; 4) acompanhar e avaliar o processo de implementação das deliberações das Conaes; 5) elaborar seu regimento interno e aprovar *ad referendum* o regimento interno das Conaes; 6) oferecer suporte técnico aos estados, municípios e Distrito Federal para a organização de seus fóruns e de suas conferências de Educação; 7) zelar para que os fóruns e as conferências de Educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios estejam articulados à Conae; e 8) planejar e coordenar a realização de Conaes, bem como divulgar suas deliberações.

país, regionais, estaduais e distrital, em 2013) cumprem, assim, o papel de dar uma direção às políticas de Estado para a superação da tradição histórica brasileira, na qual as políticas educacionais têm sido marcadas hegemonicamente pela lógica da descontinuidade/continuidade, por carência de planejamento de longo prazo e por políticas de governo.

Na última década houve inúmeras alterações nas políticas e gestão da Educação brasileira, destacando-se, entre outras, a instituição de conferências nacionais de Educação precedidas por conferências municipais, intermunicipais, estaduais e distrital; o envio de projeto do Plano Nacional de Educação (PNE) ao Congresso Nacional, em 2010 (a despeito das diferentes questões e proposições que provoca), sua aprovação pelo Congresso Nacional e a sanção, sem vetos, pela presidenta Dilma Rousseff, em junho de 2014; a aprovação da EC nº 59/2009, que ampliou a Educação obrigatória no Brasil (4 a 17 anos) e definiu sua universalização até 2016; a definição de percentual do PIB no PNE, bem como os debates sobre a institucionalização do Sistema Nacional de Educação (SNE). Discutir esses processos e os desafios decorrentes, situando, especialmente, a articulação federativa e o papel do Estado na garantia do direito à Educação a partir do diálogo com as proposições do documento referência da Conae 2014 é fundamental para se avançar na institucionalização do SNE, no prazo de dois anos, como definido na Lei nº 13.005/2014 (PNE).

Há que problematizar as políticas educacionais, seus simulacros e potencialidades. Em um cenário marcado por desigualdades sociopolítico-culturais e econômicas, alguns avanços na democratização das políticas educacionais têm sido propostos e, em alguns casos, objetivados. Essa perspectiva nos alerta para a complexa relação entre a proposição e a materialização de políticas, seus limites e suas possibilidades históricas, bem como para a necessidade de políticas de Estado que traduzam a participação ampla da sociedade brasileira. Na arena educacional, devem-se considerar as condições sociopolíticas e culturais, a legislação (regulamentação), o quadro complexo e desigual em que se efetivam as políticas, as diferentes formas de regulação que interferem em sua materialização e resultam da ação de vários atores (professo-

res, estudantes, pais, gestores, sindicatos...). Os processos de participação e deliberação são fundamentais e vêm ganhando relevo, no caso brasileiro, por meio da realização de conferências nacionais de Educação (DOURADO, 2013).

Deliberada pela I Conae, vivenciamos, em 2013, a realização de conferências livres, municipais, intermunicipais, estaduais e distrital, como conferências preparatórias para a II Conae, que ocorreu em Brasília em novembro de 2014, quatro meses após a aprovação do PNE (2014-2024). O FNE, responsável pela organização da Conae 2014, elaborou seu documento referência, proposto, discutido e aprovado pelo conjunto de entidades e setores que o compõem (CHAGAS, 2013), ratificando as concepções e deliberações da Conae 2010 e buscando avançar na consolidação de políticas de Estado para o Brasil.

O FNE aprovou para a II Conae 2014 a seguinte temática central: “O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração”, tendo como objetivo geral “propor a Política Nacional de Educação, indicando responsabilidades, corresponsabilidades, atribuições concorrentes, complementares e colaborativas entre os entes federados e os sistemas de ensino” (BRASIL, 2012:3) e como objetivos específicos: “1. acompanhar e avaliar as deliberações da Conferência Nacional de Educação 2010, verificando seu impacto e procedendo às atualizações necessárias para a elaboração da Política Nacional de Educação; 2. avaliar a tramitação e a implementação do PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação (SNE) e no desenvolvimento das políticas públicas educacionais” (BRASIL, 2012:4).

Assim, o FNE aprovou o documento referência, estruturado por eixos, com as concepções e deliberações da Conae 2010², por meio da apresentação, da introdução e de sete eixos temáticos:

2. O documento, em sintonia com as concepções, proposições e deliberações da Conae 2010, dialogou com as políticas, as legislações e o anteprojeto de lei do Novo Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado, sem vetos, pela presidenta Dilma Rousseff, em 15/6/2014 (Lei nº 13.005/2014).

- **Eixo I** – O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação: organização e regulação.
- **Eixo II** – Educação e Diversidade: justiça social, inclusão e direitos humanos.
- **Eixo III** – Educação, Trabalho e Desenvolvimento Sustentável: cultura, ciência, tecnologia, saúde, meio ambiente.
- **Eixo IV** – Qualidade da Educação: democratização do acesso, permanência, avaliação, condições de participação e aprendizagem.
- **Eixo V** – Gestão Democrática, Participação Popular e Controle Social.
- **Eixo VI** – Valorização dos Profissionais da Educação: formação, remuneração, carreira e condições de trabalho.
- **Eixo VII** – Financiamento da Educação: gestão, transparência e controle social dos recursos.

As temáticas dos eixos se articulam e têm uma concepção comum de Educação. Desse modo, sem perder princípios e concepções transversais, cada um dos eixos aprofunda políticas fundamentais para a área educacional, abordando aspectos relativos: 1) à organização e regulação da Educação tendo por eixo uma concepção de regime federativo colaborativo que possibilite a efetiva institucionalização do SNE e do PNE como políticas de Estado; 2) à relação entre Educação e diversidade, enfatizando, de maneira articulada, a necessária efetivação da justiça social, inclusão e garantia dos direitos humanos; 3) à relação entre Educação, trabalho e desenvolvimento sustentável cuja visão ampla articula-se ao estabelecimento de políticas intersetoriais envolvendo proposições, programas e ações em cultura, ciência, tecnologia, saúde e meio ambiente; 4) à qualidade da Educação socialmente referenciada, direcionada à democratização do acesso, permanência, avaliação, condições de participação e aprendizagem nos diferentes níveis, etapas e modalidades da Educação; 5) à concepção de gestão democrática cuja base constitutiva assenta-se na efetiva garantia de participação popular, bem como nos mecanismos de controle social das diferentes instâncias educativas; 6) à concepção ampla de valorização dos profissionais a partir da garantia articulada de

formação inicial e continuada, remuneração adequada, carreira e condições efetivas de trabalho para todos os profissionais da Educação; 7) à discussão sobre o financiamento da Educação, envolvendo questões como a necessidade de ampliação dos recursos para a Educação, bem como a melhoria dos processos de gestão, transparência e controle social dos recursos.

O documento referência da Conae 2014 indica proposições e estratégias, visando a atingir os objetivos. Assim, o documento apresenta, ainda, após cada eixo temático, um quadro com

proposições e estratégias, indicando as responsabilidades, corresponsabilidades, atribuições concorrentes, complementares e colaborativas entre os entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios), tendo por princípios a garantia da participação popular, a cooperação federativa e o regime de colaboração. Espera-se que essas indicações contribuam para o planejamento e organicidades das políticas, especialmente para a elaboração, o acompanhamento e a avaliação dos planos de Educação pelos entes federados. É fundamental ressaltar que as proposições e as estratégias relativas à ação da União foram subdivididas em duas dimensões: 1) proposições e estratégias da União em função das competências e do exercício da função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais e 2) aquelas relativas ao sistema federal. Essas competências aparecem no quadro com a ordem numérica onde 1) se refere à ação da União face ao conjunto dos sistemas de ensino e 2) às relativas ao sistema federal. Em alguns casos, as proposições e estratégias se efetivam nas duas dimensões. No caso do Distrito Federal, há atribuições e competências correspondentes às de Estado e município (BRASIL, 2012:4).

As conferências de Educação e a II Conae, em particular, cumprem importante papel na mobilização, formação, discussão e proposições de políticas de Estado para a Educação, ao traduzir, por meio de amplo processo participativo (envolvendo a sociedade civil e política), concepções e deliberações que avançam na perspectiva da ampliação dos direitos sociais à Educação, sinali-

zando, entre outros, a necessidade de um federalismo cooperativo em Educação como base para a instituição de um SNE orgânico.

Merece especial realce o Eixo I, que confere centralidade à discussão sobre o “Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação: organização e regulação” e situa questões atinentes à garantia do direito à Educação de qualidade como princípio fundamental e basilar para as políticas e a gestão da Educação Básica e Superior, seus processos de organização e gestão, a instituição do SNE, expressando a atribuição específica de cada ente federado (União, estados, Distrito Federal e municípios), a condicionalidade do exercício das ações distributivas e supletivas, de assistência técnica e financeira da União em relação aos estados/Distrito Federal e municípios e dos estados em relação aos municípios, as instâncias de pactuação interfederativa (formação política e normativa), a participação e o controle social, bem como a implementação (envolvendo a execução) e a avaliação. Aliado a esse processo, ressalta-se, ainda, que o PNE e o SNE devem ser apreendidos como política de Estado a ser consolidada por meio da organicidade entre os processos, na organização, regulação, fiscalização, gestão democrática, ação sistêmica e no financiamento.

Essas questões e proposições exigirão o redimensionamento da ação dos entes federados, garantindo normas e diretrizes educacionais comuns nacionais, tendo como eixo a superação das desigualdades sociais, nacionais – portanto, regionais, estaduais municipais –, sobretudo se considerarmos que, a despeito dos avanços legais e no campo das políticas educacionais registrados nas últimas décadas, a área educacional é permeada ainda por várias assimetrias, principalmente no acesso, na permanência e na qualidade, em diferentes níveis, etapas e modalidades.

O PNE E A INSTITUIÇÃO DO SNE

Nos últimos anos, a busca de maior organicidade das políticas educacionais resultou na aprovação da Lei nº 11.494/07, que instituiu o Fundeb; da Lei nº 11.738/08, que instituiu o piso salarial nacional profissional para o magistério; do Plano de Desenvolvimento da Educação, com a aprovação da EC/59, na expansão e interiorização

da Educação Superior federal (por meio do Reuni [Reestruturação e Expansão das Universidades Federais] e da criação, em 2008, dos institutos federais de Educação, Ciência e Tecnologia, que ampliou a Educação obrigatória do Ensino Fundamental para Educação de 4 a 17 anos) e na realização de conferências nacionais de Educação. Destacam-se, ainda, a Coneb 2008, a Conae 2010 e a Conae 2014, movimentos que buscaram repensar e avançar os marcos referenciais atuais por meio de ações mais orgânicas entre as políticas e a gestão para a Educação Básica e Superior (incluindo a pós-graduação) e para as políticas de valorização dos profissionais da Educação.

Outro importante movimento se deu pelo envio do PNE pelo Executivo Federal para o Congresso Nacional, em dezembro de 2010. A proposta, após discussão e proposição de emendas, foi aprovada por Comissão Especial na Câmara Federal, tramitou e foi aprovada com alterações no Senado Federal. O projeto de PNE retornou à Câmara, tendo sido aprovado e, em 25 de julho de 2014, foi sancionada a Lei nº 13.005/2014, sem vetos, pela presidenta Dilma Rousseff.

O PNE COMO POLÍTICA DE ESTADO

A aprovação do PNE pelo Congresso Nacional e a sanção presidencial, sem vetos, que resultaram na Lei nº 13.005/2014, inauguram uma nova fase para as políticas educacionais brasileiras. O plano, se entendido e efetivado como plano de Estado, por meio da efetiva articulação entre os entes federados, apresenta no art. 2º as seguintes diretrizes:

- I – erradicação do analfabetismo;
- II – universalização do atendimento escolar;
- III – superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV – melhoria da qualidade da Educação;
- V – formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI – promoção do princípio da gestão democrática da Educação pública;

VII – promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;

VIII – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em Educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;

IX – valorização dos (as) profissionais da Educação;

X – promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

Além das diretrizes que são sinalizadoras de busca de maior organicidade para a Educação nacional no decênio 2014-2024, a referida lei define, ainda, que:

A execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias: I – Ministério da Educação (MEC); II – Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; III – Conselho Nacional de Educação (CNE); IV – Fórum Nacional de Educação. Define, ainda, que estas instâncias deverão I – divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações nos respectivos sítios institucionais da internet; II – analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas; III – analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em Educação (PNE 2014-2024, BRASIL, 2014).

Outra definição central diz respeito ao investimento público em Educação que “engloba os recursos aplicados na forma do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como os recursos aplicados nos programas de expansão da Educação Profissional e Superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de Educação especial na forma do art. 213 da Constituição Federal”. Sobre os recursos previstos em lei, define

que será destinada “à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, em acréscimo aos recursos vinculados nos termos do art. 212 da Constituição Federal, além de outros recursos previstos em lei, a parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e de gás natural, na forma de lei específica, com a finalidade de assegurar o cumprimento da meta prevista no inciso VI do art. 214 da Constituição Federal”.

O art. 6º institui o FNE, redimensiona o seu papel e define que a União promoverá a realização de pelo menos duas conferências nacionais de Educação até o final do decênio, precedidas de conferências distrital, municipais e estaduais, articuladas e coordenadas pelo FNE.

A lei define que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias, objeto do PNE e dos planos decenais correspondentes (a serem elaborados pelos estados, Distrito Federal e municípios) ou adequar os planos já aprovados em lei no prazo de um ano. Define que compete aos entes federados aprovar leis específicas ou adequar as existentes para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da Educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de dois anos.

E é necessária mais organicidade no financiamento e gestão à medida que o PNE define que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE e com os respectivos planos de Educação, a fim de viabilizar sua plena execução.

Há de haver, ainda, um federalismo cooperativo por meio da articulação interfederativa para a concretização das políticas educacionais.

Além disso, a lei define que o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), coordenado pela União, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da Educação Básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensi-

no. Amplia, assim, a concepção vigente de avaliação da Educação Básica, ao ressaltar a articulação entre indicadores de rendimento escolar, indicadores de avaliação institucional e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

Até o final do primeiro semestre do nono ano de vigência do PNE, o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional, sem prejuízo das prerrogativas deste poder, o projeto de lei referente ao Plano Nacional de Educação a vigorar no período subsequente, que incluirá diagnóstico, diretrizes, metas e estratégias para o próximo decênio.

Por fim, e não menos importante, define que o poder público deverá instituir, em lei específica, contados dois anos da publicação da lei do PNE, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação, o que sinaliza para a efetivação de processos em direção à efetivação de políticas de Estado.

O plano apresenta 20 metas e várias estratégias que englobam a Educação Básica e a Educação Superior, em suas etapas e modalidades, a discussão sobre qualidade, gestão, financiamento educacional e valorização dos profissionais da Educação.

A instituição do SNE e a regulamentação do art. 23 da Constituição Federal relativo ao regime de colaboração em Educação são fundamentais para o avanço das políticas educacionais e devem resultar em novos marcos de ação e relação entre os entes federativos, sem descurar de normas e diretrizes nacionais, bem como em garantia constitucional de autonomia dos entes federados.

O SNE vem sendo objeto de estudos e proposições, revelando a necessidade de avançarmos em sua instituição. Destaco a concepção do sistema, proposta no documento de comissão integrada por membros do MEC (Sase e Seb) e especialistas convidados³:

3. Carlos Augusto Abicalil; Carlos Roberto Jamil Cury; Luiz Fernandes Dourado e Romualdo Portela (convidados externos); Maria Beatriz Luce, Binho Marques e Flávia Nogueira (Ministério da Educação).

No campo dos muitos avanços conquistados está a Emenda Constitucional 59/2009, um dispositivo que fortalece o direito à Educação como um direito próprio da democracia e oferece ao federalismo cooperativo, signo da República, uma nova condição: o Plano Nacional de Educação (PNE) como articulador do Sistema Nacional de Educação (SNE). O caráter novo e original deste dispositivo aponta para uma ampliação do direito à Educação como dever do Estado: olha para trás, para o presente e para o futuro. Para trás, no sentido de reduzir as assimetrias educacionais ainda existentes, em vista da equalização de oportunidades para todos em matéria de Educação escolar e das desigualdades sociais e regionais. Ao mesmo tempo, indica a garantia do padrão de qualidade para o presente, olhando para o futuro por meio do PNE, Lei nº 13.005/14.

O documento ratifica a compreensão de que o SNE tem a sua inserção efetivada na Constituição Federal e, desse modo, deve ser instituído. Afirma o documento:

O que se infere deste dispositivo é que o Sistema Nacional de Educação já existe pela sua inserção no corpo constitucional. Assim, o Sistema Nacional de Educação já é. Mas... eis ainda a questão: em que ele consiste? Um sistema – entende-se – é um conjunto articulado e coordenado de elementos coexistentes e que, dentro de um determinado espaço e tempo, compartilham de um mesmo ordenamento estruturado. No caso de um Sistema Nacional de Educação, tal contexto remete à definição de diretrizes, metas, recursos e estratégias de manutenção e desenvolvimento direcionadas à garantia do direito social à Educação em ambos os níveis (Educação Básica e Superior), considerando todas as etapas e modalidades educativas. Remete, sobretudo, à garantia da universalização da Educação Básica obrigatória dos 4 aos 17 anos, em regime de colaboração.

O texto ressalta, ainda, os desafios para a instituição do SNE e para a sua efetivação num horizonte de federalismo cooperativo que não prescinde do papel da União na coordenação das políticas nacionais e nem dos demais entes federativos, num processo de descentralização qualificada, resguardas as suas autonomias:

O país chegou aos dias atuais, portanto, com a meta de instituir o sistema em dois anos, que começaram a ser contados a partir da publicação da lei do novo PNE, segundo seu art. 13. Este será um enorme desafio. Para tanto, as funções de coordenação e de articulação do Estado Nacional, em seu movimento conjunto de conexão entre os vários entes, só se realizam caso haja um foro formulador a fim de obter uma sincronia interna, evitando-se antinomias entre os sistemas. Este foro é a União, que tem no Ministério da Educação seu órgão de coordenação e, em um renovado Conselho Nacional, o seu eixo normativo. Este foro, dentro do estado democrático de direito e republicano, não é o centro de um poder hierárquico. Ao contrário, ele é um lugar em que os vários poderes autônomos pactuam uma descentralização qualificada pela ação coordenada própria do regime de colaboração.

Numa visão contextualizada, é fundamental articular o SNE com as relações sistemáticas no processo histórico e conceitual da Educação, em regime de efetiva colaboração, em consonância com a legislação vigente, especialmente a Constituição Federal, o PNE (2014-2024) e a LDB (Lei nº 9.3994/96), as conferências nacionais e movimentos no campo.

O SNE (sua existência e seu sentido) deve-se direcionar para a superação das desigualdades sociais, pelo estabelecimento de padrões nacionais e políticas que garantam diretrizes e bases consistentes para a melhoria da Educação Básica, pois, segundo o documento já referido:

A Educação no Brasil é nacional porque se assenta em diretrizes e bases, que cobrem o conjunto dos sistemas de ensino (o federal, os estaduais, o distrital e os municipais e, no seu interior, as redes públicas e privadas que os constituem). Portanto, será imprescindível uma releitura da LDB à luz do Sistema Nacional de Educação a ser configurado. A adoção dos padrões nacionais vinculantes por todos os sistemas de ensino será basilar para o SNE, pois trata-se de garantir um direito juridicamente protegido assegurando cidadania e direitos humanos. Entre os elementos que conformarão a identidade nacional estão: uma base nacional comum para os cur-

rículos da Educação Básica e Superior, financiamento adequado, padrões para as instituições educativas, gestão democrática, formação e valorização dos profissionais, com carreiras elaboradas a partir de parâmetros nacionais e que tomem como referência a Lei nº 11.738/08 (que institui o Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica), processos de avaliação institucional e de aprendizagem, entre outros.

Em que contexto, concepções e bases norteiam a instituição do SNE, no prazo de dois anos, se o PNE (2014-2024) define o SNE como responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para a efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional?

POLÍTICAS DE ESTADO COMO ESTRATÉGIA DE AVANÇOS NO CAMPO

O Estado brasileiro é marcado por desigualdades sociais e assimetrias entre os entes federados e, por consequência, apresenta limites no horizonte de efetivação dos direitos sociais e na capilaridade das políticas, com destaque para as políticas educacionais.

A esse respeito, afirmamos que a trajetória do planejamento e das políticas educacionais no Brasil tem sido marcada por políticas governamentais, em detrimento de políticas de Estado, malgrado os processos regulatórios, sobretudo a partir de 1930, bem como os movimentos da sociedade civil organizada em prol de melhorias na Educação nacional, destacando-se, em 1932, o Manifesto dos Pioneiros da Educação [DOURADO (2011:50)]. Ressaltam-se, ainda, os limites evidenciados no Estado Novo (1937-1945), os embates no processo de redemocratização da sociedade nas décadas de 1940, 1950 e início de 1960, e os contornos assumidos pela centralidade conferida ao pensamento tecnocrático após o golpe militar de 1964. Na década de 1980, houve lutas em prol da Educação pública, gratuita, democrática e laica como direito social, no processo constituinte, na defesa de uma Lei de Diretrizes e Bases para a Educação democrática, bem como um Plano Nacional de Educação como expressão dos anseios da sociedade brasileira,

que resultaram dos congressos nacionais de Educação e da ação ativa do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. Esses movimentos obtiveram avanços importantes na Constituição Federal de 1988, a despeito das perdas contra a hegemonia governamental, incluindo o Executivo e parcela considerável do Congresso Nacional, que limitou sobremaneira os textos aprovados na LDB (Lei nº 9.394/1996) e no PNE (Lei nº 10.172/2001).

A despeito desses limites é fundamental ressaltar que a CF 1988 sinaliza novas diretrizes para os direitos sociais no País, tendo por eixo um novo pacto federativo cuja lógica política sinaliza para a autonomia e o regime de colaboração, a ser regulamentado entre os entes federados: União, estados, Distrito Federal e municípios.

Mais recentemente, em junho de 2014, a aprovação do PNE (2014-2024), por meio da Lei nº 13.005/2014, avança ao incorporar parte da agenda social, com especial relevo para as deliberações da Coneb e Conae.

O PNE, ao definir diretrizes, metas e estratégias para o decênio 2014-2024 sinaliza o fortalecimento do regime de colaboração entre os entes federativos por meio da instituição do SNE, de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação, da articulação entre o PNE e os planos decenais de estados, Distrito Federal e municípios, da gestão democrática, dos sistemas de avaliação, da valorização dos profissionais da Educação, do financiamento. As políticas de Estado para a superação das práticas patrimonialistas no campo vão requerer o enfrentamento dos limites ao federalismo atual para um federalismo cooperativo, inclusive no campo educacional.

Diversos autores têm problematizado a questão “federalismo e Educação” no Brasil, a partir de várias abordagens e recortes, destacando-se, entre outros, ABICALIL, 2012; CRUZ, 2012; DOURADO, 2013; OLIVEIRA, 2012; OLIVEIRA & SOUZA, 2010.

A questão não se dissocia de temas como reforma tributária, novo pacto federativo, efetiva descentralização das políticas (sem perder de vista a importância da coordenação nacional da União) que tenham por eixo a regulamentação do regime de colaboração, pois a concepção de equilíbrio e as garantias de âmbito nacional sinalizam para o esforço federativo (DOURADO, 2013). As bases da

cooperação implicam, portanto, garantir as prerrogativas de autonomia dos entes federados e, paradoxalmente, a necessidade de mecanismos regulatórios direcionados ao bem-estar nacional. Tais questões traduzem uma tensão salutar entre a ação dos entes federados, incluindo a coordenação das políticas nacionais e os processos de descentralização. Isso revela o esforço nacional para a construção de uma sociedade cujas políticas, programas e ações tenham como convergência o bem comum por meio da garantia de direitos sociais, o que requer um federalismo cooperativo, marcado pela descentralização e por padrões e diretrizes nacionais que assegurem o direito à Educação com qualidade, o que implica combater as assimetrias regionais e sociais.

Essa discussão nos remete à concepção de autonomia (CRUZ, 2012; DOURADO, 2013), ou seja, a autonomia dos entes federados não é sinônimo de soberania, mas resulta da efetivação de bases de convergência demarcadas pela tensão entre as competências da União, sobretudo as privativas, e as competências comuns e concorrentes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Portanto, é fundamental avançar na construção/efetivação do Sistema Nacional de Educação⁴. O documento referência da Co-nae afirma que:

Para garantir o direito à Educação, em sintonia com diretrizes nacionais, a construção de um SNE requer, portanto, o redimensionamento da ação dos entes federados, garantindo diretrizes educacionais comuns em todo o território nacional, tendo como perspectiva a superação das desigualdades regionais e a garantia do direito à Educação de qualidade. Dessa forma, objetiva-se o desenvolvimento de políticas públicas educacionais nacionais universalizáveis, por meio da regulamentação das atribuições específicas de cada ente federado no regime de colaboração e da Educação privada pelos órgãos de Estado.

4. A respeito do debate sobre o SNE, é fundamental destacar: ABICALIL, 2012; CURY, 2013; DOURADO, 2013; MARQUES *et al.*, 2013; SAVIANI, 2013.

Desde 2013, venho abordando as seguintes questões: o que entendemos por SNE? Por que se faz necessário instituí-lo? O que um SNE inovaria em matéria educacional? Isso requer exame minucioso.

Num primeiro momento, é importante situar os embates e disputas nessa arena, indo desde a concepção, a abrangência, a composição e as finalidades até a compreensão de que temos um sistema de fato, ainda que não assentado em sólidas bases jurídicas. Importante destacar, ainda, que PNE e SNE e sua relação intrínseca podem permitir ações mais orgânicas para as políticas educacionais, seu planejamento em outras bases, ou seja, como políticas de Estado que, articuladas à regulamentação do regime de colaboração, possam contribuir para um federalismo cooperativo e para a melhoria dos processos de organização e gestão, qualidade, financiamento e avaliação da Educação.

Nesse debate, reafirmo que o SNE está constituído mas não está instituído, ainda que tenhamos diretrizes e bases da Educação nacional e a organização de sistemas de ensino, entre outros. Há uma relação direta e intrínseca entre PNE, SNE, regime de colaboração e, nesse sentido, é fundamental avançar nas orientações jurídico-normativas, envolvendo a efetivação do PNE 2014-2024 como política de Estado, bem como de lei(s) complementar (es) do regime de colaboração, como passos concomitantes à instituição do SNE cujas bases constitutivas nos remetem ao delineamento de medidas de coordenação federativa articuladas à normatização dos processos de decisão e responsabilidades compartilhadas entre os entes federativos, a partir da efetivação da já denominada descentralização qualificada.

Para a instituição do SNE, as bases legais de sua constituição foram dadas por meio da EC 59/09, cuja emenda alterou a Constituição Federal de 1998 com o seguinte teor:

Art. 4º O *caput* do art. 214 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação, acrescido do inciso VI:

“Art. 214 – A lei estabelecerá o Plano Nacional de Educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos,

metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

...

VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em Educação como proporção do produto interno bruto.” (Notas Regulamentadoras, [NR])

Essas alterações legais situam o PNE como articulador do SNE (em regime de colaboração) e este como definidor de diretrizes, objetivos, metas e estratégias para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino por meio de ações integradas, tendo acrescentado, ainda, o inciso VI referente ao estabelecimento da meta de aplicação dos recursos públicos em Educação como proporção do PIB.

O documento referência da Conae 2014 afirma que:

(...) compete às instâncias do SNE definir e garantir finalidades, diretrizes e estratégias educacionais comuns, sem prejuízo das especificidades de cada sistema, e assumir a articulação, normatização, coordenação e regulamentação da Educação nacional pública e privada. Em tal sistema, os conselhos nacional, estaduais, distrital e municipais, organizados com a garantia de gestão democrática, são fundamentais para a supervisão e a manutenção das finalidades, diretrizes e estratégias comuns. O processo deve garantir a consolidação dos fóruns nacional, estaduais, distrital e municipais de Educação, em articulação com os respectivos sistemas de ensino e conselhos equivalentes.

Face aos avanços constitucionais, com realce para EC 59/2009, com a aprovação do PNE 2014-2024 e a definição, neste plano, de que a instituição do SNE deverá se efetivar em dois anos, é fundamental avançar as bases em que tal instituição se efetivará, o que implica, entre outros, discutir a natureza, as finalidades, os objetivos, a composição, a organização e a gestão do SNE.

Registro considerações preliminares para avaliar a instituição do SNE, objetivando maior articulação entre os entes federados,

políticas, gestão, financiamento, avaliação, valorização dos profissionais da Educação, visando a ações sistêmicas que contribuam para a melhoria da Educação nacional:

I – Natureza: um sistema cuja égide expresse a articulação com os sistemas de Educação. Ou, como afirma Abicalil (2012), um sistema de sistemas;

Composição – questão importante a ser refletida a partir da organização nacional em níveis, etapas e modalidades sem descurar de temáticas centrais; e estruturantes como financiamento, gestão democrática, avaliação, valorização dos profissionais da Educação;

Organização e estrutura – proposição de duas câmaras: Educação Básica e Superior (incluindo etapas e modalidades educativas, inclusive o tecnológico); e quatro subsistemas: financiamento, gestão democrática, avaliação, valorização dos profissionais da Educação.

No caso dos subsistemas é fundamental articulá-los às políticas vigentes, bem como contribuir para sua organicidade e melhoria (ou superação). Essas questões demandariam uma instituição ampla do SNE que propiciasse avanços nos embates na área educacional, marcada por disputas históricas de concepção e gestão, natureza e caráter (público e privado), avaliação, regulação e supervisão, entre outras.

Considerando o documento final da Conae 2010 e o documento referência da Conae 2014, que a meu ver foram construídos a partir de uma lógica e de concepções de Educação, arriscaria pensar em exemplos práticos de fomento aos subsistemas para o debate. Um exemplo diz respeito ao Fundeb e seu aperfeiçoamento, com a inclusão do conceito de “custo aluno qualidade” no subsistema de financiamento. Outro exemplo refere-se ao subsistema “valorização dos profissionais da Educação”, que deverá envolver temáticas relacionadas à formação inicial e continuada, salário, plano de carreira e condições de trabalho de todos os profissionais. O subsistema de “gestão democrática” definiria as diretrizes e acompanharia a criação de leis específicas pelos entes federados. Por outro lado, o subsistema de “avaliação”, tendo por eixo uma visão de avaliação formativa, buscaria avançar na construção de novos marcos para a avaliação da Educação Básica e Superior e, nesse caso, teria um importante desenho a ser aprimorado: o Sinaes.

Refletir sobre essa agenda, visando a instituir o SNE, deve ser compromisso de todos os profissionais da Educação, gestores, interessados, o que, certamente, demandará muitas proposições, discussões e embates se quisermos que o sistema se efetive como política de Estado decorrente do PNE.

O FEDERALISMO E A INSTITUIÇÃO DO SNE: APONTAMENTOS PARA O DEBATE

Ao situar limites e desafios ao federalismo brasileiro e, sobretudo, às políticas educacionais a partir da/na relação entre os entes federados e a democratização do acesso à Educação, num cenário de grandes assimetrias regionais e desigualdades sociais, enfatizamos o importante movimento de construção das conferências de Educação (especialmente a Conae 2010 e a Conae 2014) e a necessidade de garantir políticas e ações para a efetivação do PNE 2014-2024, especialmente a instituição do SNE, como políticas de Estado e base para o planejamento e efetivação de políticas educacionais para todos os níveis, etapas e modalidades.

Todas essas questões nos remetem a novos marcos na relação federalismo/cooperação, à necessidade de novo pacto onde a ordenação federativa não se traduz em centralização por parte da União, mas deve ser resultante de esforços de cooperação e colaboração entre os entes federados, que, desse modo, não prescindem de diretrizes e padrões de qualidade nacional ao participarem de sua proposição e materialização.

Ao longo do texto foram apresentadas algumas considerações preliminares sob o SNE quanto à natureza, composição, organização e gestão. Merece ser sublinhada a concepção defendida de SNE como sistema de sistemas, com duas câmaras de Educação (Básica e Superior), e a instituição de subsistemas de financiamento, gestão democrática, avaliação, valorização dos profissionais da Educação.

Assim, é vital a instituição do SNE, entendido como sistema responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, e do regime de colaboração para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do PNE, em si específicas, contados dois anos da aprovação do PNE. Tal perspectiva implica avançar no processo de institu-

cionalização do SNE no bojo das relações federativas, o que envolve, em consonância com o arcabouço jurídico, a relação entre os entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios), as responsabilidades entre os entes federativos, as competências específicas, bem como o que deve ser vinculante em Educação, expresso em norma nacional. As dinâmicas e os processos, articulados e concomitantes com a reforma política e fiscal, devem-se constituir em direção ao federalismo cooperativo por meio do reforço à articulação interfederativa para a efetivação de políticas educacionais.

Instituir o Sistema Nacional de Educação, por meio da articulação federativa e do reforço do papel do Estado na garantia do direito à Educação, constitui importante processo na agenda da Educação nacional e pode contribuir para a efetiva coordenação federativa, sob as bases de um federalismo cooperativo na Educação nacional como processo resultante e articulado ao novo PNE e à necessária regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados, como previsto na Constituição de 1988.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABICALIL, C.A. O federalismo e o Sistema Nacional de Educação: uma oportunidade fecunda. *Retratos da Escola*, Brasília, v. 6, nº 10, págs. 21-37, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. (Último acesso em outubro de 2015).
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 8.035, 20 de dezembro de 2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília, Câmara dos Deputados, 2010b. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>>. (Último acesso em outubro de 2015).
- BRASIL. Ministério da Educação. *Construindo o sistema nacional articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação*. Documento final da Conae 2010. Brasília, MEC, 2010a. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final.pdf>. (Último acesso em outubro de 2015).

- BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 1.407, 14 de dezembro de 2010. Institui o Fórum Nacional de Educação (FNE). *Diário Oficial da União*, Brasília, 16/12/2010.
- BRASIL. Ministério da Educação. *O PNE na articulação do sistema nacional de Educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração*. Documento referência da Conae 2014. Brasília, MEC, 2012. Disponível em: <<http://fne.mec.gov.br/images/pdf/documentoreferenciaconae2014versaofinal.pdf>>. (Último acesso em outubro de 2015).
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO (CNTE). *Políticas e gestão da Educação Básica: concepções e proposições da CNTE*. Brasília, CNTE; Escola de Formação, 2013.
- CRUZ, R.E. Federalismo e Educação: um pacto a se rever. *Retratos da Escola*, Brasília, v. 6, nº 10, págs. 65-78, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. (Último acesso em outubro de 2015).
- CURY, C.R.J. *Os desafios da construção de um Sistema Nacional de Educação*. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/jamil_cury.pdf>. (Último acesso em outubro de 2015).
- DOURADO, L.F. Sistema Nacional de Educação, federalismo e os obstáculos ao direito à Educação Básica. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 34, nº 124, set. 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302013000300007>>. (Último acesso em outubro de 2015).
- DOURADO, L.F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, nº 112, págs. 677-705, jul./set. 2010.
- DOURADO, L.F. (Org.). Plano Nacional de Educação como política de Estado: antecedentes históricos, avaliação e perspectivas. In: DOURADO, L.F. (Org.) *Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas*. 2. ed. Goiânia: UFG; Belo Horizonte: Autêntica, 2011.
- FERNANDES, F.C. *A Conferência Nacional de Educação: construção democrática de políticas de Estado*. Disponível em: <<http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/texto%20chagas%20alterado25.03.pdf>>. (Último acesso em outubro de 2015).

- MARQUES, B. *et al.* *O Sistema Nacional de Educação: em busca de consensos*. Disponível em: <http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/marques_nogueira_lambertucci_grossi.pdf>. (Último acesso em outubro de 2015).
- OLIVEIRA, R.P. Direito à Educação e federalismo no Brasil. *Retratos da Escola*, Brasília, DF, v. 6, nº 10, págs. 39-47, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. (Último acesso em outubro de 2015).
- OLIVEIRA, R.P.; SOUSA, S.Z. Introdução. In: OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010. págs. 13-38.
- SAVIANI, D. *Sistema de Educação: subsídios para a Conferência Nacional de Educação*. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/conae_dermevalsaviani.pdf>. (Último acesso em outubro de 2015).

Educação, trabalho e desenvolvimento sustentável: cultura, ciência, tecnologia, saúde, meio ambiente

A Educação Profissional como uma das dimensões do direito à profissionalização

FRANCISCO APARECIDO CORDÃO

*Graduado em filosofia, teologia e pedagogia,
é conselheiro da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação*

INTRODUÇÃO

A Educação Profissional como uma das dimensões do direito à profissionalização, conforme definido no art. 227 da Constituição Federal (CF), situa-se na confluência de dois dos direitos fundamentais do cidadão: o direito à Educação e o direito ao trabalho (art. 6º e 205 da CF). Este é o contexto no qual faz uma abordagem do Eixo III da Conae sobre “Educação, trabalho e desenvolvimento sustentável: cultura, ciência, tecnologia, saúde e meio ambiente”, assumindo como enfoque central o preceito legal consagrado no art. 39 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), na redação dada pela Lei nº 11.741/2008: “A Educação Profissional e Tecnológica, no cumprimento dos objetivos da Educação nacional, integra-se aos diferentes níveis e modalidades de Educação e às dimensões do Trabalho, da Ciência e da Tecnologia”. A inspiração desta abordagem se orienta pelo parecer CNE/CEB nº 11/2012, que forneceu as bases para a definição das atuais Diretrizes Curriculares Nacionais pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, pela resolução CNE/CEB nº 6/2012.

Cada dia um novo desafio se apresenta aos mundos do trabalho e da Educação Profissional e Tecnológica no Brasil, marcados pela complexidade das contínuas mudanças no mundo das ciências e das tecnologias com reflexos diretos na organização do trabalho e na ordem social e econômica que a todos nos envolve, trazendo exigências cada vez mais complexas para a solução de desafios esperados e planejados, ao lado de outros inesperados e inusitados. Nesse contexto, o primeiro grande desafio é o de vencer o preconceito contra a Educação Profissional, ainda considerada por grande parte dos educadores como uma espécie de Educação de segunda categoria, associando-a à “formação de mão de obra”, reproduzindo, assim, o dualismo existente na sociedade brasileira entre as chamadas “elites condutoras” e a grande maioria da população trabalhadora. A Educação para o trabalho ainda não tem sido tradicionalmente colocada na pauta da sociedade brasileira como um bem universal.

A formação profissional no Brasil, desde as suas origens, sempre foi reservada às classes menos favorecidas, estabelecendo-se uma nítida distinção entre aqueles que detinham o saber (objeto do ensino secundário, normal e superior) e os que executavam tarefas manuais (objeto do ensino profissional). Ao trabalho com frequência associado ao esforço manual e físico, ainda foi agregada a ideia do sofrimento, inspirada no mito do “paraíso perdido”. No Brasil essa concepção é bem mais complexa. A escravidão em nosso País, vergonhosamente, perdurou por mais de três séculos, reforçando essa distinção entre trabalho manual e trabalho intelectual. Ela deixou marcas profundas e preconceituosas com relação à categoria social de quem executa trabalho manual. Independentemente da boa qualidade do produto e da sua importância na cadeia produtiva, esses trabalhadores sempre foram relegados a uma condição social inferior. Essa herança colonial escravista e preconceituosa em relação ao trabalho tem influenciado todas as relações sociais e a visão da sociedade sobre a Educação e a formação profissional. O ideal cultivado nesse ambiente preconceituoso, que perdurou no Brasil por séculos, influenciando gerações, não foi o de ganhar a vida pelo trabalho, mas sim pelo poder gerador de rendas, não raras vezes de origem patrimonialista.

Nesse contexto, o desenvolvimento intelectual, destinado prioritariamente às elites, proporcionado pela Educação escolar acadêmica, quase sempre era visto como desnecessário para a maior parcela da população, que necessitava apenas da formação de “mão de obra”. Não se reconhecia vínculo necessário entre Educação escolar e preparação para o trabalho, pois a atividade econômica predominante não requeria Educação formal para garantir uma boa atuação profissional. Uma coisa era o saber, transmitido de forma sistemática por meio da escola, que nem sequer era requerido universalmente pelas chamadas “elites condutoras” e pela própria sociedade brasileira. Assim, chegamos à última metade do século passado, desenvolvendo uma formação profissional mais centrada no treinamento operacional para a produção em série e padronizada, com a incorporação maciça de operários semiqualiificados, adaptados aos postos de trabalho e desempenhando tarefas simples, rotineiras, e previamente especificadas e delimitadas. Apenas uma minoria de trabalhadores precisava contar com competências profissionais em níveis de maior complexibilidade, em virtude da rígida separação entre o planejamento e a execução do trabalho. Havia pouca margem de autonomia para o trabalhador, uma vez que o monopólio do conhecimento técnico e organizacional cabia, quase sempre, apenas aos níveis gerenciais das organizações empresariais, privadas ou públicas. A baixa escolaridade da massa trabalhadora não era sequer considerada como um entrave significativo à expansão econômica da nação. Assim, os esforços realizados para a formação dos trabalhadores, tanto na esfera pública quanto privada, se orientaram muito mais para as ações numa perspectiva assistencialista que educacional.

MUNDO DO TRABALHO EM TRANSFORMAÇÃO

Nas últimas décadas do século XX, entretanto, novas formas de organização da produção e da prestação de serviços, bem como da gestão de bens e serviços modificaram profunda e estruturalmente o mundo do trabalho. Um novo cenário econômico e produtivo se estabeleceu com o desenvolvimento e o emprego de complexas tecnologias agregadas à produção e à prestação de serviços, e tam-

bém pela crescente internacionalização das relações econômicas. Desta vez, o Brasil não ficou de fora. Para dar respostas adequadas aos novos desafios apresentados por essas novas circunstâncias, passou-se a requerer, cada vez mais, sólida base de Educação geral para todos os trabalhadores, exigindo-se ainda a qualificação profissional básica aos trabalhadores não qualificados, a habilitação profissional de técnico de nível médio e a Educação continuada, para permanente atualização, aperfeiçoamento, especialização e requalificação profissional dos trabalhadores. Em suma, passou-se a requerer profissionais mais polivalentes, capazes de interagir em situações novas e em constante mutação. Como resposta a este desafio, escolas e instituições de Educação Profissional se viram obrigadas a diversificar programas e cursos profissionais, atendendo novas áreas e elevando significativamente os níveis de qualidade da oferta de programas voltados para a profissionalização das pessoas. As empresas passaram a exigir trabalhadores cada vez mais qualificados. À destreza manual passou-se a agregar novas competências e novos saberes relacionados com a inovação, a criatividade, o trabalho em equipe e a autonomia na tomada de decisões, cada vez mais mediadas por novas tecnologias da informação. Equipamentos e instalações complexas requerem, cada vez em maior número, trabalhadores com níveis de Educação e de qualificação mais elevados. As mudanças aceleradas no sistema produtivo passaram a exigir uma permanente atualização das qualificações e habilitações existentes e a identificação de novos perfis profissionais, de tal sorte que não se concebe mais uma Educação Profissional que possa ser reduzida a simples instrumento de política assistencialista ou linear ajustamento às demandas do mercado de trabalho. Assim, a Educação Profissional e Tecnológica passou a ser considerada como importante estratégia para que os cidadãos tenham efetivo acesso às conquistas científicas e tecnológicas da moderna sociedade, globalizada e competitiva. Para dar conta desse desafio, impõe-se a superação do já tradicional enfoque de uma formação profissional fundamentada apenas na preparação para execução de um determinado conjunto de tarefas planejadas por terceiros mais escolarizados e com poder de mando no planejamento e no controle de qualidade dos produtos

e serviços. A nova Educação Profissional requer, para além do domínio operacional de um determinado fazer, a compreensão global do processo produtivo, com a apreensão do saber tecnológico, a valorização da cultura do trabalho e a mobilização dos valores necessários à tomada de decisões profissionais para enfrentar o incerto e o inusitado.

A LEGISLAÇÃO NO BRASIL

Neste contexto, a Constituição Federal de 1988 apresentou um novo entendimento ao conceito de Educação Profissional, situando-a na confluência de dois direitos fundamentais do cidadão: o direito à Educação e o direito ao trabalho, os quais foram resumidos, nos termos de seu art. 227, como direito à profissionalização. Já o art. 6º de nossa Carta Magna, antes de definir os “direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social” (caput do art. 7º), elenca entre os direitos sociais dos cidadãos o direito à Educação e o direito ao trabalho. O referido art. 227 da mesma Constituição destaca esse direito à profissionalização entre os direitos fundamentais a serem assegurados “com absoluta prioridade” pela família, pela sociedade e pelo Estado brasileiro a todos e cada um dos seus cidadãos. O art. 205, por outro lado, não deixa margem para dúvidas. Ele define que “a Educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Esse conceito de “qualificação para o trabalho” é rerepresentado no inciso IV do art. 214 de nossa Constituição Federal como “formação para o trabalho”, na condição de um dos resultados que devem ser obrigatoriamente obtidos pelos Planos Nacionais de Educação, de duração decenal. O atual Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, dedica 2 de suas 20 metas à Educação Profissional: as metas 10 e 11.

É oportuno destacar também o que está definido no art. 170 da Constituição Federal em relação à ordem econômica, que deve estar “fundada na valorização do trabalho humano e na livre ini-

ciativa”, tendo por finalidade “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”, bem como o que está definido no inciso XIII do art. 5º de nossa Carta Magna, no sentido de que “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”. Esse entendimento constitucional foi retomado pela atual LDB nos seguintes termos: em seu art. 2º, define que “a Educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. O § 2º do art. 1º da LDB define que “a Educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social”, e o inciso XI do art. 3º, por sua vez, ao definir os princípios a serem assegurados nas atividades de ensino, identifica a “vinculação entre a Educação escolar, o trabalho e as práticas sociais”. O art. 36-A, incluído na atual LDB pela Lei nº 11.741/2008, define que “o Ensino Médio, atendida a formação geral do educando, poderá prepará-lo para o exercício de profissões técnicas”. O parágrafo único do mesmo artigo determina que “a preparação geral para o trabalho e, facultativamente, a habilitação profissional poderão ser desenvolvidas nos próprios estabelecimentos de ensino ou em cooperação com instituições especializadas em Educação Profissional”. O § 3º, incluído pela Lei nº 11.741/2008 no art. 37 da atual LDB, determina que “a Educação de Jovens e Adultos deverá articular-se, preferencialmente, com a Educação Profissional”. O novo art. 39 da atual LDB, com a redação dada pela Lei nº 11.741/2008, define que “a Educação Profissional e Tecnológica, no cumprimento dos objetivos da Educação nacional, integra-se aos diferentes níveis e modalidades de Educação e às dimensões do trabalho, da ciência e da tecnologia”. O § 1º desse mesmo artigo prevê que “os cursos de Educação Profissional e Tecnológica poderão ser organizados por eixos tecnológicos, possibilitando a construção de diferentes itinerários formativos, observadas as normas do respectivo sistema e nível de ensino”.

Os referidos dispositivos constitucionais e legais, considerados à luz da prescrição do inciso V do art. 214 de nossa Constituição quanto aos resultados que devem ser garantidos pelos Planos

Nacionais de Educação, em termos de “promoção humanística, científica e tecnológica do País”, praticamente exigem a adoção de um novo conceito de Educação Profissional, que oriente a construção dos documentos normativos do Conselho Nacional de Educação em termos de definição de Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional e Tecnológica. São esses dispositivos constitucionais e legais que orientaram os debates e embates desenvolvidos ao longo de mais de dois anos para a definição do parecer CNE/CEB nº 11/2012, enquanto documento norteador das novas Diretrizes Curriculares Nacionais definidas pela resolução CNE/CEB nº 6/2012, enfatizando o importante papel da Educação Profissional e Tecnológica no desenvolvimento nacional, para muito além do campo estritamente educacional, contemplando a qualificação para o trabalho como um dos direitos fundamentais do cidadão, no atual contexto do mundo do trabalho, objetivando a formação integral do cidadão trabalhador, ou seja, a de um cidadão que desenvolva condições técnicas e tecnológicas para efetivamente superar a divisão historicamente cristalizada da divisão social do trabalho entre aqueles trabalhadores que “pegam no passado” e estão encarregados do desenvolvimento e da execução de tarefas ocupacionais, e aqueles que desenvolvem ações de pensar, planejar, dirigir, supervisionar ou controlar a qualidade dos produtos ou serviços oferecidos à sociedade.

A superação dessa dicotomia não tem sido nada fácil, por conta do preconceito herdado por muitos de nossos melhores intelectuais em relação ao saber presente na ação do trabalhador braçal, como se o trabalho manual fosse desprovido de inteligência. Essa visão do mundo do trabalho tem dificultado muito o real entendimento quanto às exigências do mundo de trabalho em relação à formação ou qualificação do cidadão para o trabalho, conforme determina a nossa Constituição Federal. Este se tornou o nó górdio que teve que ser superado na definição das atuais Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de nível médio e que ainda deverá ser superado na definição das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Superior Tecnológica. O esforço inicial na Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação e nas inúmeras audiências públicas que fo-

ram realizadas por este País afora versou sempre sobre a busca de um consenso em relação à concepção de mundo do trabalho a ser adotada como referência fundamental para a definição dessas novas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional e Tecnológica. Para tanto, considero que tenha sido essencial compreender que a evolução tecnológica e as lutas sociais têm modificado as atuais relações no mundo do trabalho. Devido a essas tensões, já não se admite mais a formação de trabalhadores apenas para o desempenho tão somente de tarefas mecânicas. O uso das modernas tecnologias de comunicação e informação tem transformado o trabalho em algo menos sólido. Já convivemos com projetos feitos em rede ou trabalhos feitos em casa, independentemente do local contratado para a realização deles. Assistimos nos dias de hoje a longos debates e embates em torno do aumento de postos de trabalho terceirizados ou sem carteira assinada e de trabalhos no mundo virtual. Esta tem sido a grande polêmica do momento atual, sobretudo no âmbito do Congresso Nacional, em relação ao fenômeno da terceirização. Obviamente, a nossa esperança é no sentido de que o mundo do trabalho avance na direção de relações trabalhistas cada vez mais justas e solidárias, em que os trabalhadores participem mais nos processos de trabalho. Para que isso aconteça, será exigido, cada vez mais, que o trabalhador desenvolva conhecimentos tecnológicos e científicos em relação aos processos necessários ao incremento da produção e à adequada prestação de serviços.

Neste início do século XXI, temos assistido à emergência de um novo cenário econômico e produtivo que começa a ser desenhado e se estabelece com o desenvolvimento e emprego de novas tecnologias mais complexas, que estão sendo agregadas à produção e à prestação de serviços na esteira do crescente grau de internacionalização das relações econômicas, acompanhadas de vertiginoso avanço dos conhecimentos científicos e das conquistas tecnológicas. Em consequência, passou-se a requerer profissionais que sejam progressivamente mais polivalentes e capazes de interagir em situações novas e em estado de constante mutação. Como resposta a esse desafio, escolas e instituições de Educação Profissional estão tendo de diversificar seus programas e cursos

profissionais, atendendo a novas áreas profissionais, estruturando programações diversificadas e articuladas por eixos tecnológicos, elevando os níveis de qualidade de sua oferta de programação educacional. Os empregadores, por sua vez, passaram a exigir trabalhadores mais qualificados, uma vez que equipamentos e instalações complexas requerem trabalhadores com níveis de Educação e de qualificação mais elevados. Essas mudanças aceleradas no sistema produtivo passaram a exigir uma permanente atualização das qualificações e habilitações existentes, a partir da identificação de novos perfis profissionais. Estamos diante de uma nova realidade do mundo do trabalho que apresenta novos desafios às instituições educacionais dedicadas à qualificação para o trabalho, nessa perspectiva de pleno desenvolvimento do cidadão trabalhador para enfrentar desafios mais complexos e inusitados.

Essa nova realidade do mundo do trabalho, decorrente, sobretudo, da substituição da base eletromecânica pela base microeletrônica, passou a exigir dos trabalhadores o desenvolvimento de novos saberes, os quais se fazem necessários para oferecer respostas mais originais a desafios mais complexos, que incluem o desenvolvimento de múltiplas competências profissionais que envolvem a realização de contínuas análises e sínteses, para estabelecer relações, decidir sabendo julgar e avaliar situações-problema, criar soluções inovadoras, observar e interpretar dados e situações. E também dar respostas rápidas a novos desafios profissionais e pessoais, desenvolver comunicação clara e precisa, interpretar e utilizar diferentes formas de linguagem e comunicação, trabalhar em equipe de forma cooperativa, gerenciar processos para atingir metas, corrigir fazeres e trabalhar com prioridades, correr riscos e antecipar escolhas, lidar com diferenças significativas e monitorar desempenhos, enfrentar desafios decorrentes de permanentes mudanças, resistir a pressões e inovar, aliar a utilização do raciocínio lógico à intuição criadora, conviver com o incerto e o inusitado, aprimorando, sobretudo, sua capacidade de continuar aprendendo de forma permanente e contínua.

Essas significativas alterações exigem das instituições educacionais que se dedicam à Educação Profissional e Tecnológica um esforço concentrado na formação de um novo profissional. Já

não basta mais a realização do treinamento operacional para que o trabalhador aprenda a fazer bem-feito a tarefa que lhe é atribuída para fazer. Para tanto, ele deve adquirir condições para desenvolver competências profissionais que lhe ofereçam efetivos meios de intervir no próprio processo do fazer. O que se espera dele é que tenha adquirido condições reais de demonstrar que o seu desenvolvimento profissional foi adequado e esteja em condições de encontrar soluções compatíveis para situações embaraçosas. A sua atuação qualificada é demonstrada quando os complexos sistemas de organização do trabalho e os sofisticados equipamentos tecnológicos apresentarem comportamento anormal, exigindo que o trabalhador demonstre suas reais condições de criar respostas apropriadas para solucioná-los. Para enfrentar essas situações inusitadas ou de maior complexidade, já não basta mais a simples memorização de procedimentos a serem mecânica e rotineiramente executados. Certos automatismos e a própria memorização de procedimentos podem até ajudar no desempenho de um dado exercício profissional competente, mas isso já não é mais suficiente. Para tanto, ele precisa constituir saberes e competências profissionais específicas, isto é desenvolver e construir esquemas mentais que possibilitem a contínua e permanente mobilização, articulação e integração de conhecimentos, habilidades, atitudes, valores e emoções para serem colocadas em ação em situações sociais e de trabalho, que permitam fazer frente tanto a problemas e desafios rotineiros quanto inusitados.

O CONCEITO DE COMPETÊNCIA PROFISSIONAL

O que na verdade se requer, em seu processo de Educação Profissional, é que o cidadão trabalhador adquira reais condições de demonstrar a necessária capacidade de mobilizar, articular e colocar em ação seus novos saberes e competências profissionais, os quais lhe permitam apresentar respostas originais e criativas a esses novos desafios do seu dia a dia profissional, bem como em sua vida social e pessoal, dando sua efetiva contribuição no trabalho, na vida familiar, em sua comunidade e na sociedade. É nesta perspectiva que se coloca o compromisso ético das instituições

educacionais dedicadas à Educação Profissional e Tecnológica em relação ao desenvolvimento de competências profissionais para o trabalho. Não resta a menor dúvida, neste século do conhecimento, que o mundo do trabalho está a exigir, cada vez mais, o efetivo preparo do trabalhador para manter-se em atividade produtiva e geradora de renda em contextos socioeconômicos cambiantes e instáveis, numa sociedade complexa e dinâmica em suas descobertas e transformações, e bastante exigente, em termos de garantia de qualidade e de produtividade. Esta é uma referência fundamental para se entender o conceito de competência profissional que tenho defendido arduamente no Conselho Nacional de Educação. Muitos educadores brasileiros até discordam da adoção desse conceito, afirmando tratar-se de um conceito polissêmico, originário do mundo do trabalho, o qual não se aplicaria ao mundo da Educação. Para mim, entretanto, esse conceito de competência profissional não é polissêmico e está bem definido em meus pareceres já aprovados pelo Conselho Nacional de Educação, nessa dimensão do compromisso ético para com o desenvolvimento da capacidade contínua de mobilizar, articular e colocar em ação seus conhecimentos, habilidades, atitudes, valores e emoções, absolutamente necessários para o desempenho eficiente e eficaz das atividades requeridas pela natureza do trabalho e exigidas pelo permanente desenvolvimento tecnológico do mundo atual.

Neste contexto, o modelo educacional a ser adotado para a concepção do planejamento curricular das instituições educacionais voltadas para o compromisso ético em relação ao desenvolvimento de competências para a laborabilidade sugere que a qualificação profissional está posta menos em seu conjunto de conhecimentos e habilidades, e mais acentuadamente em sua capacidade de mobilizar e articular conhecimentos, habilidades, atitudes, valores e emoções, isto é, saberes cognitivos e socioemocionais necessários para agir, intervir e decidir em situações nem sempre previstas ou previsíveis. Essas competências profissionais poderão ser desenvolvidas tanto em cursos de Educação Profissional e Tecnológica ou mediante ações de aprendizagem permanente, no decurso da vida ativa do cidadão, em diferentes situações de trabalho, individuais e sociais, as quais podem ser avaliadas,

reconhecidas e certificadas, a qualquer tempo, para fins de continuidade ou conclusão de estudos. Esse compromisso ético em relação à oferta de um programa de Educação Profissional centrado no desenvolvimento de competências profissionais, obviamente, confere grande importância aos atributos e às qualidades do trabalhador, manifestados em sua ação coletiva, tais como espírito de equipe, responsabilidade, autonomia, iniciativa, capacidade de comunicação, flexibilidade, cooperação, interesse e atenção aos serviços desenvolvidos. Entretanto, para que tudo isso ocorra, é fundamental não esquecer uma regrinha bastante óbvia, mas que carece ser continuamente repetida: na Educação Profissional não há dissociação entre teoria e prática. Aliás, a Lei nº 9.394/1996, a nossa LDB, já pontua isto com muita propriedade, ao elencar como uma das finalidades do Ensino Médio, enquanto etapa de consolidação e de aprofundamento “dos conhecimentos adquiridos no Ensino Fundamental” e mesmo de “preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando”, exatamente “a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática no ensino de cada disciplina”.

Para tanto, o Ensino Profissional e Tecnológico deve contextualizar saberes e competências profissionais, visando significativamente à ação profissional. Daí que a prática se configura não apenas como situações ou momentos distintos do curso, mas como uma metodologia de ensino que contextualiza e coloca em ação todo o aprendizado. Nesse sentido, a prática profissional, que constitui e organiza o currículo da Educação Profissional e Tecnológica, supõe o desenvolvimento, ao longo de todo o curso, de atividades tais como estudos de caso, conhecimento do mundo do trabalho e da cultura das organizações empresariais, públicas e privadas, pesquisas individuais e em equipe, além de projetos que concretizem o exercício profissional efetivo. Um desses projetos está intimamente vinculado à realização de atividades de estágios profissionais supervisionados, sempre assumidos como atos educativos das instituições de ensino, em regime de cooperação com as organizações concedentes de oportunidades de realização desses estágios supervisionados. Concretizando, assim, o compromisso ético para com o desenvolvimento de saberes e

competências profissionais para um exercício profissional competente. A LDB vai além em suas exigências: o compromisso em relação à aprendizagem dos seus educandos exige que, ao aprender, o educando aprenda a aprender, desenvolvendo sua capacidade de aprendizagem permanente, para continuar aprendendo neste mundo em permanente processo de mudança e cada vez mais exigente de qualidade em seus complexos saberes para garantir contínua inclusão do cidadão trabalhador.

Desenvolver competências e saberes profissionais, portanto, exige o conhecimento tecnológico e o cultivo dos valores da cultura do trabalho. O saber do trabalho informa o saber científico/tecnológico e vice-versa. O objetivo último é sempre o do desenvolvimento de efetivas condições para responder aos novos desafios do dia a dia do cidadão trabalhador, de modo original e criativo. Desenvolver competência, portanto, implica estar preparado para decidir, sabendo julgar, analisar, avaliar, observar, interpretar, correr riscos, corrigir fazeres, antecipar escolhas, resolver e responder a desafios, inovar e conviver com o incerto e o inusitado. Esse compromisso requer a concepção do trabalho como princípio educativo e base para a organização e desenvolvimento curricular em seus objetivos, conteúdos e métodos de ensino-aprendizagem, bem como a adoção da pesquisa como princípio pedagógico, presente em toda a formação dos que viverão do próprio trabalho em um mundo permanentemente mutável.

É sabido, entretanto, que o exercício profissional de atividades técnicas e tecnológicas, por outro lado, neste início de século, vem passando por grande mutação, decorrente de mudanças de ordem sociopolítica que implicam a construção de uma nova sociedade que enfatiza a cidadania, superando-se as condicionantes econômicas impostas pelo mercado de trabalho. Assim, as Diretrizes Curriculares Nacionais definidas pelo Conselho Nacional de Educação para a Educação Profissional Técnica de nível médio estão centradas nesse compromisso de oferta de uma Educação Profissional mais ampla e politécnica. As mudanças sociais e a revolução científica e tecnológica, do mesmo modo que o processo de reorganização do trabalho, demandam uma completa revisão dos currículos, tanto da Educação Básica como um todo, quanto,

particularmente, da Educação Profissional, uma vez que é exigido dos trabalhadores, em doses cada vez mais crescentes, maior capacidade de raciocínio, autonomia intelectual, pensamento crítico, iniciativa própria e espírito empreendedor, bem como capacidade de visualização e resolução de problemas, além de, ao aprender, desenvolver sua própria capacidade de aprendizagem, para aprender a aprender e continuar aprendendo ao longo da vida. O que é necessário, acompanhando de perto o que já vem sendo historicamente constituído como processo de luta dos trabalhadores, é reverter tais exigências do mercado de trabalho com melhor remuneração, que sejam suficientes para garantir condições de vida digna, mantendo os direitos já conquistados e o trabalho decente. Este entendimento caminha na esteira dos movimentos sociais que afirmam ser possível, viável e desejável a construção de outro mundo muito melhor, e que seja efetivamente inclusivo, sustentável e solidário. Nossa meta é ser melhor...

NOVAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Está ficando evidente que a própria natureza do trabalho passa por mudanças mais profundas em nossa sociedade. Assim, está adquirindo importância maior “a compreensão dos conhecimentos científicos e tecnológicos dos processos produtivos”, como pontua a atual LDB, bem como a incorporação de saberes e competências profissionais que associem qualificação para o trabalho com desempenho intelectual, conjugado com o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico. O valor dos saberes ou das competências profissionais, conforme definido pelas Diretrizes Curriculares Nacionais instituídas pelo Conselho Nacional de Educação, assume significativa centralidade na nova organização da sociedade pós-industrial, onde o mundo do trabalho se apresenta como mais instável e carregado de incertezas. Antigos postos de trabalho e emprego, para além de direitos trabalhistas consagrados, podem acabar desaparecendo rapidamente, abrindo perspectivas para a definição de novas políticas públicas para o trabalho, inclusive no campo da Educação Profissional e Tecnológica. Essas novas políticas públicas devem contemplar

oferta mais flexível de cursos e programas objetivamente destinados à profissionalização dos trabalhadores, sempre de acordo com itinerários formativos que lhes possibilitem contínuo e articulado aproveitamento de estudos e de experiências e competências profissionais constituídas, para fins de continuidade ou conclusão dos mesmos, facultando-lhes permanente elevação dos seus níveis de escolaridade e de qualificação profissional, tornando-os mais aptos para identificar necessidades e oportunidades de melhorias para si, suas famílias, seus ambientes de trabalho e renda, bem como para a própria sociedade na qual vivem e atuam como cidadãos trabalhadores.

Nesta mesma perspectiva, a própria Organização Internacional do Trabalho (OIT), com o apoio declarado do Brasil, em sua Conferência Geral Anual de 2004, aprovou a recomendação OIT nº 195/2004 sobre orientação e formação profissional, treinamento e aprendizagem ao longo da vida, que substituiu a anterior recomendação OIT nº 150/1975 sobre orientação e qualificação profissional para o trabalho. Em síntese, a nova recomendação da OIT enfatiza que a Educação Básica, reconhecida como direito público fundamental de todos os cidadãos, deve ser garantida integralmente com a orientação, a formação e a qualificação profissional para o trabalho. O objetivo dessa política pública é o da criação de condições para que, ao aprender, os cidadãos trabalhadores aprendam a aprender e desenvolvam sua capacidade para continuar aprendendo ao longo da vida. A qualidade da oferta da tríade “Educação Básica, formação profissional e aprendizagem ao longo da vida” contribui significativamente para a promoção dos interesses individuais e coletivos dos trabalhadores e dos empregadores, para além dos interesses sociais do desenvolvimento socioeconômico, sobretudo, tendo em conta a importância fundamental do pleno emprego e do trabalho decente para a erradicação da pobreza, a inclusão social e a promoção do crescimento econômico sustentável e solidário.

Essas instituições internacionais de Educação Profissional, como é o caso da OIT, nos têm ensinado que a melhor maneira para desenvolver os saberes profissionais dos trabalhadores está em sua inserção nas várias dimensões da cultura, da ciência, da

tecnologia e do trabalho, bem como de sua contextualização, situando os objetivos de aprendizagem em ambiente real de trabalho. Esta perspectiva indica que o planejamento curricular das atividades educacionais voltadas para a profissionalização dos cidadãos trabalhadores deve privilegiar o desenvolvimento de metodologias de ensino que aliem permanentemente a teoria e a prática. Aquele que aprendeu a fazer deve aprender por que fazer desta maneira e não de outra, e aprender que existem outras formas para o seu fazer. Ou seja, a escolha por um determinado fazer deve ser intencionalmente orientada pelo conhecimento científico e tecnológico aliado à sua prática profissional, em termos de constituição permanente de saberes e competências profissionais. Para tanto, o Ensino Profissional não deve ser ministrado de maneira desconectada da realidade do mundo do trabalho. Este ensino integrado é a melhor ferramenta que a instituição educacional ofertante de cursos de Educação Profissional e Tecnológica pode colocar à disposição dos trabalhadores para enfrentar os desafios mais complexos do dia a dia da vida profissional e social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Finalmente, para concluir esta nossa reflexão sobre o Eixo III da Conaes, abordando a temática “Educação, trabalho e desenvolvimento sustentável: cultura, ciência, tecnologia, saúde e meio ambiente” à luz das Diretrizes Curriculares Nacionais definidas pelo Conselho Nacional de Educação para a Educação Profissional e Tecnológica, é oportuno reafirmar que a Constituição Federal a situa na confluência de dois direitos fundamentais do cidadão: o direito à Educação e o direito ao trabalho, o que significa dizer, em última instância, o direito ao exercício de sua cidadania com dignidade pelo trabalho decente. Para tanto, a título de conclusão, cabe ainda uma rápida consideração sobre os valores estéticos, políticos e éticos que devem orientar todas as etapas e modalidades da Educação nacional. São os princípios da estética da sensibilidade, da política da igualdade e da ética da identidade. A estética da sensibilidade orienta-nos para uma organização curricular de acordo com valores que fomentem a criatividade, o espírito inven-

tivo e a liberdade de expressão, a curiosidade pelo inusitado e a afetividade, para facilitar a constituição de identidades capazes de suportar a inquietação, conviver com o incerto, o imprevisível e o diferente ou inusitado. Está relacionada diretamente com os conceitos de qualidade e de respeito ao outro, o que implica o desenvolvimento de uma cultura do trabalho centrada no gosto pelo trabalho bem-feito, belo e acabado. A política da igualdade encara a Educação Profissional na conjunção dos direitos fundamentais do cidadão, cujo exercício permite às pessoas prover a sua própria subsistência e com isso alcançar dignidade, autorrespeito e reconhecimento social como seres produtivos. A política da igualdade contribui para a superação das várias formas de discriminação e de privilégios no âmbito do trabalho, enfatizando os valores da solidariedade, do trabalho em equipe, da responsabilidade e do respeito ao bem comum. A ética da identidade centra-se na constituição de competências profissionais que orientem para o desenvolvimento da autonomia no gerenciamento da vida profissional e de seus itinerários de profissionalização, em condições de monitorar desempenhos, julgar competências, trabalhar em equipe, eleger e tomar decisões, discernir e prever resultados de distintas alternativas, propor e resolver problemas e desafios, e ainda prevenir disfunções e corrigi-las.

A Pós-Graduação no Plano Nacional de Educação

PAULO M. V. B. BARONE

*Doutor em ciências pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp),
professor associado da Universidade Federal de Juiz de Fora,
é conselheiro da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação*

YUGO OKIDA

*Doutor em ciências pela Universidade Federal de São Paulo,
vice-reitor da Universidade Paulista, é conselheiro da Câmara de Educação Superior do CNE*

INTRODUÇÃO

Dois marcos fundamentais na história da pós-graduação brasileira são o parecer nº 977/1965, do Conselho Federal de Educação, relatado por Newton Sucupira (BRASIL, 1965), e a instituição, pela Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior (Capes), da avaliação sistemática dos cursos de mestrado e doutorado, a partir de 1976 (BALBACHEVSKY, 2005). O Parecer Sucupira constitui o marco fundador da moderna pós-graduação brasileira, estabelecendo as definições básicas do campo, incluindo a distinção entre as suas formas *stricto sensu* (que compreende os cursos de mestrado e de doutorado) e *lato sensu* (que compreende os cursos de especialização, de aperfeiçoamento e outros). A avaliação dos cursos de mestrado e doutorado permitiu a fixação de padrões de qualidade, que orientaram o funcionamento dos cursos e a sua expansão, constituindo um dos eixos de sustentação da pós-graduação *stricto sensu*, ao lado dos programas de financiamento à

própria pós-graduação e à pesquisa. Com isso, constituiu-se o Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG), integrado pelos cursos de mestrado e doutorado avaliados satisfatoriamente pela Capes, que têm acesso ao fomento pela agência e ao reconhecimento formal pelo Ministério da Educação (MEC).

Outros marcos históricos importantes para a pós-graduação brasileira, desta vez relacionados ao planejamento, são os Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPGs), desenvolvidos desde 1975 (BRASIL, 2010A). O primeiro PNPG, vigente de 1975 a 1979, inaugurou a adoção do princípio do planejamento para as atividades da pós-graduação. Os planos seguintes, vigentes nos períodos 1982-1985 e 1986-1989, contribuíram para o aprimoramento do sistema de avaliação da Capes e para o vínculo da pós-graduação ao desenvolvimento econômico do País. O quarto plano, mesmo não tendo sido oficializado, teve suas diretrizes, entre as quais estavam a expansão do SNPG e mudanças nos processos de avaliação, efetivamente postas em prática pela Capes. Já nos anos 2000, o PNPG 2005-2010 propôs metas mais ousadas, como:

a introdução do princípio de indução estratégica nas atividades de pós-graduação em associação com as fundações estaduais e os fundos setoriais, o aprimoramento do processo de avaliação qualitativa da pós-graduação (conceito de nucleação, revisão do Qualis¹ e introdução do Proex²), a preocupação com a solidariedade entre os cursos e seu impacto social, a expansão da cooperação internacional, o combate às assimetrias, a formação de recursos humanos para a inovação tecnológica no mundo globalizado e competitivo, e a ênfase na formação de docentes para todos os níveis de ensino, bem como de quadros técnicos via mestrado profissional para os setores de serviços público e privado (BRASIL, 2010A).

1. Qualis é um sistema de classificação da produção bibliográfica em periódicos e livros, estabelecido pela Capes para fins de avaliação.

2. Proex é o Programa de Excelência Acadêmica, criado pela Capes para financiar atividades com vistas à manutenção do alto nível de qualidade de Programas de Pós-Graduação avaliados com notas 6 e 7.

Em 2010, já no sexto ciclo de planejamento da pós-graduação brasileira, foi formulado e aprovado o PNPG 2011-2020, desta vez referindo-se ao mesmo período de vigência proposto para o Plano Nacional de Educação (PNE), ao qual deveria ser integrado. Em continuidade às políticas implantadas no âmbito dos PNPG anteriores, o novo plano foi estruturado nos seguintes eixos:

1. a expansão do Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG), a primazia da qualidade, a quebra da endogenia e a atenção à redução das assimetrias;
2. a criação de uma nova agenda nacional de pesquisa e sua associação com a pós-graduação;
3. o aperfeiçoamento da avaliação e sua expansão para outros segmentos do sistema de C,T&I;
4. a multidisciplinaridade e a interdisciplinaridade entre as principais características da pós-graduação e importantes temas da pesquisa;
5. o apoio à Educação Básica e a outros níveis e modalidades de ensino, especialmente o Ensino Médio (BRASIL, 2010A).

Cada eixo comporta recomendações relativas à implementação de medidas necessárias ao seu desenvolvimento. O PNPG 2011-2020 previu, ainda, a criação de uma comissão independente para acompanhar a sua execução e formular a Agenda Nacional de Pesquisa (ANP).

Por sua vez, o Plano Nacional de Educação (PNE) compreende 20 metas, associadas a estratégias que visam a estabelecer, pelo menos em princípio, meios e mecanismos para o seu alcance (BRASIL, 2014). Diversas metas articulam o papel da pós-graduação à sua implementação, como são os casos da formação continuada de professores e as definições curriculares para a Educação Básica e também a qualificação da Educação Superior. A meta 14, no entanto, se refere diretamente ao desenvolvimento da pós-graduação, determinando quantitativamente a expansão da pós-graduação *stricto sensu*. O atraso na aprovação do PNE, promulgado apenas em 2014, gerou o descompasso temporal entre os dois planos, que passaram a vigorar em períodos distintos. A natureza

do PNPG 2011-2020, tendo em vista a sua natureza fortemente qualitativa e a profundidade na abordagem das questões inerentes a cada eixo estruturante, aponta um claro alinhamento com as metas do PNE, por um lado, e um caráter complementar, por outro, que enriquecem as possibilidades de obter efeitos positivos sobre a pós-graduação, a graduação e a Educação Básica por meio da execução articulada dos dois planos.

A discussão destas questões é o objeto deste capítulo. Nas sessões seguintes, serão destacadas as inserções da pós-graduação no PNE, indicando a articulação com o PNPG 2011-2020, apresentados os procedimentos para o acompanhamento do PNPG, expostos os passos em andamento para a formulação da ANP e apontados os caminhos da pós-graduação *lato sensu* como instrumento para a Educação continuada com vistas ao aprimoramento da atuação profissional.

A PÓS-GRADUAÇÃO NO PNE

As referências explícitas à pós-graduação no texto do PNE são apresentadas a seguir, começando pela já mencionada meta 14, que trata do desenvolvimento da pós-graduação *stricto sensu*.

Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores.

Estratégias:

- 14.1) expandir o financiamento da pós-graduação *stricto sensu* por meio das agências oficiais de fomento;
- 14.2) estimular a integração e a atuação articulada entre a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e as agências estaduais de fomento à pesquisa;
- 14.3) expandir o financiamento estudantil por meio do Fies à pós-graduação *stricto sensu*;
- 14.4) expandir a oferta de cursos de pós-graduação *stricto sensu*, utilizando inclusive metodologias, recursos e tecnologias de Educação a distância;

- 14.5) implementar ações para reduzir as desigualdades étnico-raciais e regionais e para favorecer o acesso das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas a programas de mestrado e doutorado;
- 14.6) ampliar a oferta de programas de pós-graduação *stricto sensu*, especialmente os de doutorado, nos *campi* novos abertos em decorrência dos programas de expansão e interiorização das instituições superiores públicas;
- 14.7) manter e expandir programa de acervo digital de referências bibliográficas para os cursos de pós-graduação, assegurada a acessibilidade às pessoas com deficiência;
- 14.8) estimular a participação das mulheres nos cursos de pós-graduação *stricto sensu*, em particular aqueles ligados às áreas de engenharia, matemática, física, química, informática e outros no campo das ciências;
- 14.9) consolidar programas, projetos e ações que objetivem a internacionalização da pesquisa e da pós-graduação brasileiras, incentivando a atuação em rede e o fortalecimento de grupos de pesquisa;
- 14.10) promover o intercâmbio científico e tecnológico, nacional e internacional, entre as instituições de ensino, pesquisa e extensão;
- 14.11) ampliar o investimento em pesquisas com foco em desenvolvimento e estímulo à inovação, bem como incrementar a formação de recursos humanos para a inovação, de modo a buscar o aumento da competitividade das empresas de base tecnológica;
- 14.12) ampliar o investimento na formação de doutores de modo a atingir a proporção de 4 doutores por 1 mil habitantes;
- 14.13) aumentar qualitativa e quantitativamente o desempenho científico e tecnológico do País e a competitividade internacional da pesquisa brasileira, ampliando a cooperação científica com empresas, Instituições de Educação Superior (IES) e demais Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs);
- 14.14) estimular a pesquisa científica e de inovação e promover a formação de recursos humanos que valorizem a diversidade regional e a biodiversidade da Região Amazônica e do

Cerrado, bem como a gestão de recursos hídricos no semiárido para mitigação dos efeitos da seca e geração de emprego e renda na região;

- 14.15) estimular a pesquisa aplicada, no âmbito das IES e das ICTs, de modo a incrementar a inovação e a produção e registro de patentes.

Uma análise imediata das estratégias incluídas nessa meta mostra que algumas constituem meios para a sua implementação (por exemplo, 14.1 e 14.3), enquanto outras são praticamente metas complementares de natureza inclusiva (por exemplo, 14.5 e 14.8) ou, ainda, metas indicativas sem prazo definido (14.12), estratégias de caráter genérico (14.10), ou que visam a mudanças no comportamento do SNPG (por exemplo, 14.11 e 14.13). À parte essa heterogeneidade, uma apreciação qualitativa mostra que todas as estratégias tratam de objetivos desejáveis para o sistema e para o desenvolvimento socioeconômico do país. Essas características se repetem em outras metas do PNE.

Entre as demais metas do plano, encontram-se estratégias relacionadas à articulação entre a pós-graduação e a Educação Básica (1.9), à formação continuada de professores da Educação Básica (4.16, 5.6, meta 16, 16.5, 18.4) e à qualificação da Educação Superior (12.12, 13.5). Todos esses itens estão transcritos abaixo.

- 1.9) estimular a articulação entre pós-graduação, núcleos de pesquisa e cursos de formação para profissionais da Educação, de modo a garantir a elaboração de currículos e propostas pedagógicas que incorporem os avanços de pesquisas ligadas ao processo de ensino-aprendizagem e às teorias educacionais no atendimento da população de 0 a 5 anos;
- 4.16) incentivar a inclusão nos cursos de licenciatura e nos demais cursos de formação para profissionais da Educação, inclusive em nível de pós-graduação, observado o disposto no *caput* do artigo 207 da Constituição Federal, dos referenciais teóricos, das teorias de aprendizagem e dos processos de ensino-aprendizagem relacionados ao aten-

- dimento educacional de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação;
- 5.6) promover e estimular a formação inicial e continuada de professores(as) para a alfabetização de crianças, com o conhecimento de novas tecnologias educacionais e práticas pedagógicas inovadoras, estimulando a articulação entre programas de pós-graduação *stricto sensu* e ações de formação continuada de professores(as) para a alfabetização;
- 12.12) consolidar e ampliar programas e ações de incentivo à mobilidade estudantil e docente em cursos de graduação e pós-graduação, em âmbito nacional e internacional, tendo em vista o enriquecimento da formação de nível superior;
- 13.5) elevar o padrão de qualidade das universidades, direcionando sua atividade, de modo que realizem, efetivamente, pesquisa institucionalizada, articulada a programas de pós-graduação *stricto sensu*.

Meta 16: formar, em nível de pós-graduação, 50% dos professores da Educação Básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos(as) os(as) profissionais da Educação Básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

Estratégias: (...)

- 16.5) ampliar a oferta de bolsas de estudo para pós-graduação dos professores e das professoras e demais profissionais da Educação Básica;
- 18.4) prever, nos planos de carreira dos profissionais da Educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, licenças remuneradas e incentivos para qualificação profissional, inclusive em nível de pós-graduação *stricto sensu*.

Merece destaque a menção à pós-graduação de forma geral na meta 16, o que significa referência à pós-graduação *stricto sensu* ou *lato sensu*. É relevante registrar, também, que o quarto PNPG, embora não formalizado, tratou efetivamente da diversificação

nos modelos de cursos de pós-graduação *stricto sensu*, e o PNPG 2005-2010, do modelo de associações e redes institucionais, como meio para a expansão do sistema e a redução de assimetrias regionais, entre outros propósitos. Em consequência, a consolidação da oferta de cursos de mestrado profissional e a criação de novos cursos de mestrado profissional sob a responsabilidade de redes de instituições têm, ambos, contribuído para a oferta de Educação continuada para os professores em exercício nas redes públicas de Educação Básica.

O PNPG 2011-2020 tem uma forte ênfase na pós-graduação *stricto sensu* como meio para a formação de recursos humanos para atuação fora do meio acadêmico, abordando, num capítulo, a contribuição da pós-graduação para a qualificação da Educação Básica, e em outros dois, para as empresas e os programas nacionais, com vistas à inovação, à formulação de políticas públicas e ao aproveitamento dos potenciais do País. Grande parte das estratégias do PNE reproduzidas acima se superpõe a estes itens do PNPG 2011-2020, revelando a clara consonância entre os dois planos.

Outros dois capítulos do PNPG 2011-2020 abordam, respectivamente, a redução das assimetrias na oferta de cursos de mestrado e doutorado ao longo do território brasileiro e os desafios da internacionalização, reforçando as relações com o PNE (vide, por exemplo, as estratégias 14.2, 14.6, 14.13 e 12.12).

O PNE trata, no art. 5º, do monitoramento e da avaliação da sua execução do PNE do cumprimento de suas metas por uma variedade de instâncias nos âmbitos dos Poderes Executivo (o MEC e o CNE) e Legislativo (as Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal), assim como o Fórum Nacional de Educação, que contém em sua estrutura uma combinação de representações de movimentos sociais organizados na área de Educação e do poder público. Segundo o PNE, cabe a estes organismos a divulgação dos resultados da avaliação, a análise das políticas públicas que assegurem a implementação das estratégias e o cumprimento das metas do PNE, propondo novas políticas para os mesmos objetivos, além de exercer o mesmo papel em relação ao percentual de investimento público correspondente.

Em relação ao montante de recursos necessários para atendimento às metas do PNE, os valores foram inicialmente determinados no período de formulação do Projeto de Lei Ordinário nº 8.035/2010, submetido pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, para instituição do PNE, e apresentados num conjunto de Notas Técnicas, preparadas pelo MEC. O desenvolvimento da pós-graduação, objeto da meta 14, foi estabelecido a partir de dados sobre a titulação de mestres e doutores entre 1987 e 2009, que permitiram, por meio de um ajuste linear (o melhor ajuste obtido), extrapolar os números de titulados nestes níveis até o ano de 2020 (o ano final do prazo projetado para a vigência do PNE). Os resultados mostram uma previsão de duplicação dos números de matriculados nos cursos de mestrado e doutorado até 2020 e projetam números de titulados abaixo dos requeridos pela meta 14. Além disso, o crescimento dos recursos destinados ao financiamento das atividades de pós-graduação *stricto sensu*, notadamente para a concessão de bolsas de estudos, deverá também ser elevado em taxas superiores às vigentes no período analisado, aumentando os dispêndios em aproximadamente 2,2 vezes mais que os praticados em 2010. Ao mesmo tempo, para o cumprimento da meta 14, são necessários a expansão da oferta de cursos de mestrado e de doutorado pelo território nacional, a adoção de metodologias capazes de ampliar o acesso a estes cursos, os investimentos em infraestrutura para a pesquisa científica e tecnológica, incluindo a contribuição dos setores empresariais com vistas à inovação, ao lado da multiplicação da oferta de postos de trabalho no setor científico-tecnológico (Brasil, 2010B).

Por outro lado, os estudos mais aprofundados sobre o crescimento do Sistema Nacional de Pós-Graduação, realizados no âmbito do PNPG 2011-2020, apresentam projeções sobre os números de matrículas, cursos, titulados, docentes da Educação Superior e bolsas concedidas pelas agências federais (Capes e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq), discriminando os cursos de mestrado acadêmico e profissional e de doutorado. As projeções limitam-se ao ano de 2013, recomendando a reavaliação de taxas de crescimento para estabelecer novas projeções para os anos seguintes.

Os recursos necessários para sustentar o crescimento projetado são também apresentados no PNPG 2011-2020, com as ressalvas de que dificuldades metodológicas e para a obtenção de dados consistentes acerca dos dispêndios de recursos para as atividades de pós-graduação *stricto sensu*, dada a sua complexidade, envolvendo gastos diretos, como os destinados às bolsas de estudos, ao apoio aos cursos, ao Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (Pibic), entre outros, e indiretos, como a infraestrutura para a pesquisa provida por múltiplas agências (por exemplo, federais e estaduais), aquela utilizada para a formação de mestres e doutores em instituições de pesquisa como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), e recursos destinados ao fomento à formação de recursos humanos do Sistema Único de Saúde (SUS) em cursos de mestrado e de doutorado (neste caso, pela União ou pelos entes federados). Mesmo considerando essas limitações, o plano propõe o planejamento de investimentos para a sua execução, especialmente os necessários para a concessão de bolsas de estudos. Considerando a superveniência do PNE, é importante detalhar as projeções para o atendimento da meta 14 no contexto das análises e projeções mais aprofundados que constam no PNPG 2011-2020, inclusive no que concerne à evolução ano a ano. Tais projeções, ao lado do acompanhamento dos planos, é indispensável ao cumprimento das metas de crescimento da pós-graduação, especialmente pelo fato de que a formação de doutores exige prazos relativamente longos, considerando ainda que, na maior parte dos casos, é precedida pela formação no nível de mestrado.

O ACOMPANHAMENTO DO PNPG 2010-2020

Para acompanhar o desenvolvimento do PNPG 2011-2020 e formular a ANP, a Capes designou em 2012 uma comissão independente, composta por representantes da comunidade acadêmica, das suas entidades mais importantes, de órgãos do poder público, do Fórum de Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação e Pesquisa (Foprop) e da Associação Nacional de Pós-Graduandos (ANPG).

O primeiro relatório de acompanhamento do PNPG 2011-2020, preparado pela comissão e apresentado ao Conselho Superior da

Capes em 2013 (BRASIL, 2013), analisou em detalhe seis temas: avaliação; internacionalização; multidisciplinaridade e interdisciplinaridade; inovação; Educação Básica e redes e associações, evidenciando o alinhamento com o PNE. A partir da audiência de atores relevantes para cada tema e do amplo debate, a comissão produziu uma análise e um conjunto de recomendações, de caráter essencialmente qualitativo, com propósito de envolver as agências de fomento e a comunidade acadêmica no cumprimento do PNPG 2011-2020. Esses objetivos explicam, em boa parte, a escolha dos temas analisados neste relatório, referente a 2013.

Para ilustrar, são apresentadas algumas recomendações constantes do relatório. Em relação à contribuição da pós-graduação e da Capes para a qualificação da Educação Básica:

- ampliar os programas de qualificação dos futuros professores da Educação Básica, a exemplo dos Programas Pibid, Novos Talentos e Residência Docente;
- intensificar os programas de Mobilidade Internacional e Nacional para docentes do Ensino Básico, visando a qualificar a atuação docente.

Com respeito aos cursos em redes e associações:

- que o financiamento aos programas em rede seja harmonizado com o financiamento aos programas já existentes nas mesmas áreas, de modo a não torná-los inviáveis;
- que os critérios de avaliação incluam indicadores pertinentes à natureza e dimensão do curso/programa;
- que sejam definidos processos de acompanhamento permanente e complementar junto aos programas em rede.

Sobre o tema inovação:

- realização de uma oficina de trabalho entre todas as áreas de avaliação para a definição de indicadores objetivos para a valorização da produção tecnológica.

Para a internacionalização:

- estimular iniciativas que envolvam cooperação sul-sul (América Latina e África);
- induzir políticas de ampliação do número de bolsas de doutorado pleno no exterior.

Em interdisciplinaridade e multidisciplinaridade:

- continuidade da realização de encontros científicos sobre as temáticas da interdisciplinaridade e da multidisciplinaridade no âmbito da Capes.

Finalmente, para o tema avaliação:

- incorporar indicadores de resultado específicos do impacto do programa no desenvolvimento regional, em especial nos programas em que este tema é parte dos objetivos dos cursos;
- introduzir indicadores de avaliação de resultado que apontem novas ações indutoras para interação com a Educação Básica, como valorização de livros com esse foco, materiais instrucionais em diferentes mídias e sistemas de informação que levem aos estudantes da Educação Básica oportunidades de viver em ambientes de C,T&I;
- introduzir indicadores de avaliação que induzam a interdisciplinaridade e atuação em redes e em associações;
- implantar de imediato, para o próximo período de avaliação (após a trienal 2013), a periodicidade quadrianual para os programas com notas 3, 4 e 5, como forma de obter maior eficiência do sistema que cresce a um ritmo de quase 10% ao ano, permitindo avaliações em menor prazo para casos especiais (por exemplo, programas com nota 3 repetitivos), de acordo com critérios da Diretoria de Avaliação da Capes (DAV).

A natureza heterogênea dessas recomendações também é evidente. Algumas dizem respeito a programas mantidos pelas agências de fomento, enquanto outras, a medidas de natureza opera-

cional ou de natureza indutiva, visando a mudanças de orientação que favoreçam o cumprimento do PNPG 2011-2020.

A última recomendação relacionada acima foi objeto de um amplo processo de negociação com a comunidade acadêmica, representada nos Encontros Regionais e no Encontro Nacional do Foprop, ao longo de 2014, que levou à apresentação pela comissão, ao Conselho Superior da Capes, de uma proposta de mudança da periodicidade do processo de avaliação dos cursos de mestrado e doutorado, aprovada com algumas modificações.

Em paralelo, também ao longo de 2014, a Comissão dedicou-se aos trabalhos de formulação da ANP, apresentados na sessão seguinte.

O PNPG E A AGENDA NACIONAL DE PESQUISA

Um dos eixos do PNPG 2011-2020, a criação de uma nova agenda nacional de pesquisa e sua associação com a pós-graduação, diz respeito a um esforço de planejamento da formação de recursos humanos qualificados, nos níveis de mestrado e de doutorado, tendo em vista setores estratégicos para o País. As premissas para a ANP estão nos fatos de que, de um lado, a maior parte da pesquisa brasileira é, reconhecidamente, desenvolvida por docentes e discentes de cursos de pós-graduação *stricto sensu*, e de outro, os mestres e doutores formados neste período de grande aumento das taxas de titulação, compreendido pelo PNPG 2011-2020, aumentarão consideravelmente a capacidade de produção científico-tecnológica do País, redesenhando o cenário da pesquisa no horizonte do plano. Daí a relevância de definir prioridades e, em consequência, dirigir os esforços governamentais para a formação de mestres e doutores, por meio de processos de indução e programas, entre outras possibilidades.

A ANP retoma a ideia da indução estratégica contida no PNPG 2005-2010, e deverá ser organizada em torno de temas de alta relevância para o País, de natureza fortemente transversal, para os quais o desenvolvimento e o aproveitamento de oportunidades requerem contribuições da área de ciência, tecnologia e inovação e a formação de recursos humanos de alto nível.

Trata-se, naturalmente, de um grande desafio, para o qual devem ser levados em consideração os documentos originalmente produzidos por iniciativas abrangentes tais como o próprio PNPG 2011-2020, o chamado Livro Azul da 4ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável, o Plano Brasil 2022 e a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2012-2015, bem como o necessário diálogo com uma série de interlocutores institucionais, de modo a identificar os temas mais relevantes para os respectivos campos de conhecimento e obter as contribuições relativas ao estado da arte, aos pontos de estrangulamento e às oportunidades envolvidas. As iniciativas da comissão neste campo são tomadas em acordo com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

Neste sentido, a comissão inicialmente definiu a abordagem de um pequeno número de temas selecionados, a saber, agricultura, meio ambiente, energia, indústria, defesa e saúde. Passou, a seguir, a realizar uma série de audiências com interlocutores relevantes para esses temas. Um relatório das atividades realizadas foi apresentado ao Conselho Superior da Capes no final do ano de 2014. O trabalho prossegue em 2015.

Alguns pontos passíveis de integrar a ANP estão relacionados abaixo.

Em relação à agricultura, no item produção agrícola sustentável, destaca-se o uso da terra: conservação do solo, recuperação de áreas degradadas, plantio direto, estrutura fundiária, agricultura familiar.

Nos temas energia e meio ambiente, com respeito à energia e ao desenvolvimento sustentável, inclui-se sistema de transporte, tendo como base a sustentabilidade e os impactos na cidade e no ambiente.

Ainda no tema ambiente, no que se refere às mudanças climáticas e aos desastres naturais, são indicadas a gestão de recursos (resíduos, água, energia, outros), como medida para o desenvolvimento de cidades resilientes, e a gestão e proteção da saúde pública frente aos impactos decorrentes de mudanças no clima.

O amplo interesse e a demanda por novos conhecimentos e pela formação de recursos humanos com qualificações elevadas para a

abordagem das temáticas identificadas são características comuns a cada um destes exemplos, ilustrativos da complexidade do trabalho que vem sendo realizado. A busca por desenvolver essa agenda incorpora ao cumprimento da meta 14 um componente fundamental: a indicação de prioridades para o País, que dão sentido concreto ao crescimento da formação de mestres e doutores – além do crescimento numérico puro e simples, que implicaria a mera reprodução da capacidade científico-tecnológica nos mesmos padrões da atual, sem apontar conexões com as demandas da sociedade.

A PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU E O MUNDO DO TRABALHO

Os cursos de pós-graduação *lato sensu* incluem os cursos de aperfeiçoamento, de especialização e seus equivalentes denominados MBA (do inglês *Master in Business Administration*) ou similares. O II PNPG, referente ao período 1982-1985, reconheceu a importância desses cursos, apontados como importantes para atender às múltiplas demandas do mundo do trabalho. Em que pese a institucionalização dos cursos de mestrado e de doutorado, o III PNPG (1986-1989) registrou a insuficiente valorização das atividades dirigidas às aplicações profissionais do conhecimento e, conseqüentemente, a demanda para os cursos de pós-graduação *lato sensu*, de modo a atender à heterogeneidade das demandas de diversas áreas do conhecimento e do mercado de trabalho.

Com a forte expansão da oferta de cursos de mestrado e de doutorado, ao lado do desenvolvimento produtivo do País, a diferenciação entre os objetivos formativos da pós-graduação *stricto sensu* e *lato sensu* tem se tornado cada vez mais clara, tanto para profissionais em busca de maior qualificação em suas carreiras quanto para os empregadores. Enquanto na pós-graduação *stricto sensu* os estudantes adquirem uma formação com forte base científica e metodológica, que provê um instrumental analítico e uma capacidade interpretativa que são característicos das atividades de investigação, na pós-graduação *lato sensu* a aprendizagem é dirigida ao domínio técnico próprio da atuação profissional.

Nos últimos anos, os cursos de mestrado profissional foram estabelecidos, expandindo-se ao ponto de superar 10% dos

cursos de pós-graduação *stricto sensu* oferecidos no País. Nestes cursos, busca-se desenvolver uma formação de base científica aplicada aos contextos não acadêmicos. Trata-se de um esforço de aproximação da pós-graduação *stricto sensu*, com sua ênfase acadêmica característica, à realidade do mundo do trabalho. Essa aproximação direciona ainda mais a pós-graduação *lato sensu* ao atendimento de demandas claramente ligadas à atuação profissional, delimitando ainda mais as fronteiras com a pós-graduação *stricto sensu*.

A meta 16 do PNE propõe formar 50% dos professores da Educação Básica no nível de pós-graduação. Considerando a atuação profissional, essa meta pressupõe que os professores da Educação Básica tenham a oportunidade de cursar, majoritariamente, cursos de pós-graduação *lato sensu* ou cursos de mestrado profissional. Estes últimos, com a recente implantação de cursos de mestrado profissional nacionais em rede, tornaram-se uma excelente oportunidade de aprofundamento da formação docente em serviço e de apropriação de instrumental para a aplicação de metodologia científica para o desenvolvimento da docência.

A outra alternativa consiste nos cursos de pós-graduação *lato sensu* denominados cursos de especialização, que podem ser definidos como programas de nível superior, de Educação continuada, oferecidos com os objetivos de complementar a formação inicial, atualizar, incorporar competências técnicas e desenvolver novos perfis profissionais, com vistas ao aprimoramento da atuação no mundo do trabalho e ao atendimento de demandas por profissionais tecnicamente mais qualificados para o setor público, as empresas e as organizações do terceiro setor, tendo em vista o desenvolvimento do País. No campo da docência, esses cursos de Educação continuada são dirigidos ao desenvolvimento e ao aprimoramento do desempenho profissional e podem ser especialmente planejados para atender a demandas bem definidas de grupos de docentes da Educação Básica.

Para todas essas alternativas, deve ser assegurado um padrão de qualidade condizente com a importância estratégica da formação continuada de professores da Educação Básica. Por seu lado, os mestrados profissionais são avaliados sistematicamente pela

Capes. Do outro, os programas institucionais de cursos de especialização para esta finalidade devem ser especialmente planejados e avaliados, podendo ser submetidos inclusive a exigências próprias quanto ao mérito. A integração desses cursos às atividades docentes efetivamente desempenhadas pelos professores e a articulação entre instituições ofertantes e os sistemas de ensino são fatores bastante relevantes, seguindo uma série de experiências exitosas realizadas em todo o País.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma das virtudes da abordagem adotada no PNE é a visão sistêmica da Educação que o fundamenta. O desenvolvimento da Educação brasileira para atender a desafios tão amplos quanto os enfrentados pelo País é fortemente favorecido pela cooperação entre todos os níveis educacionais. A qualidade da Educação Básica, a consistência das políticas públicas, a inclusão social, a incorporação da inovação como elemento central da economia brasileira, são todas frentes que requerem a contribuição coordenada de esforços empreendidos por diferentes atores no campo educacional.

Neste capítulo, em que a contribuição da pós-graduação no PNE é apresentada e discutida, em paralelo com o PNPG 2011-2020, duas ordens de questões são destacadas. A primeira, o papel do planejamento para as políticas públicas brasileiras (em particular, as políticas educacionais). A segunda, as amplas possibilidades de atuação da pós-graduação, de forma integrada às políticas educacionais nos demais níveis, no sentido de contribuir para o desenvolvimento nacional em suas múltiplas dimensões, tais como o fortalecimento da cidadania, da sociedade e da economia, assim como a soberania nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALBACHEVSKY, E. A pós-graduação no Brasil: novos desafios para uma política bem-sucedida. In: BROCK, C. e SCHWARTZMAN, S. (Orgs.). *Os desafios da Educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005, págs. 285-314.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) 2011-2020. Brasília: Capes, 2010. Disponível em: <<https://www.capes.gov.br/images/stories/download/Livros-PNPG-Volume-I-Mont.pdf>>. (Último acesso em outubro de 2015).

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Comissão Especial de Acompanhamento do PNPG 2011-2020 e Elaboração da Agenda Nacional de Pesquisa. Relatório Final 2013. Brasília: Capes, 2013. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/images/stories/download/PNPG-Relatorio-Final-11-12-2013.pdf>>. (Último acesso em outubro de 2015).

BRASIL. Conselho Federal de Educação. Parecer nº 977/1965. Brasília: CFE, 1965. Disponível em: <https://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/Parecer_CESU_977_1965.pdf>. (Último acesso em outubro de 2015).

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 26/6/2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Notas Técnicas do PNE. Brasília: MEC, 2010. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/images/pdf/notas_tecnicas_pne_2011_2020.pdf>. (Último acesso em outubro de 2015).

A qualidade da Educação: democratização do acesso, permanência, avaliação, condições de participação e aprendizagem

A qualidade da Educação: políticas públicas e equidade

ANTONIO CARLOS CARUSO RONCA

Doutor em psicologia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), ex-reitor da PUC-SP (1993-2004), professor titular da PUC-SP, ex-presidente do Conselho Nacional de Educação (2010-2012), é conselheiro e vice-presidente da Câmara de Educação Básica do CNE

INTRODUÇÃO

Em 25 de junho de 2014, foi sancionada a Lei nº 13.005 que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE), com duração de dez anos.

Na história da Educação brasileira é o segundo PNE aprovado pelo Congresso Nacional e se constitui – com as suas virtudes e os seus defeitos – em um importante documento que passa a orientar todas as políticas públicas em Educação: tanto as que vierem a ser estabelecidas em âmbito nacional como aquelas definidas pelos estados ou municípios. Ou seja, a Educação brasileira passa a ter um norte, fixado por lei que foi sancionada sem nenhum veto.

Para que se possa compreender o alcance desse novo plano, é preciso caracterizarmos o cenário atual de organização da sociedade brasileira, que apresenta significativas semelhanças e diferenças em relação àquele em que foi gestado e aprovado o plano anterior fixado pela Lei nº 10.172/2001 de 9 de janeiro de 2001.

A recente Lei nº 13.005 foi precedida da aprovação, pelo Congresso Nacional, de leis indispensáveis para a melhoria da Educação e que tiveram grande influência na própria lei que aprovou o PNE.

Chamo atenção para as seguintes:

- Lei nº 11.274 de 2006, dispendo sobre a duração de nove anos para o Ensino Fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 anos de idade.
- Emenda Constitucional nº 53, de 2006, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e dispôs, também, sobre o regime de colaboração, da valorização dos profissionais da Educação escolar e do piso salarial.
- Lei nº 11.738 de 2008, que regulamentou o art. 60 da Constituição e instituiu o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica.
- Emenda Constitucional nº 59 de 2009, que determinou, entre outros pontos:
 - A ampliação da obrigatoriedade do ensino a todas as etapas da Educação Básica, dos 4 aos 17 anos.
 - A exigência de que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios definam formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.
 - A inserção na Constituição da obrigatoriedade do Plano Nacional de Educação, de duração decenal, e com o estabelecimento de metas de aplicação de recursos públicos em Educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB).
 - A presença na Constituição do conceito de Sistema Nacional de Educação.
- Lei nº 12.796 de 2013, que alterou a Lei nº 9.394 de 1996 e, também, dispôs sobre a formação dos profissionais da Educação.

AS DESIGUALDADES SOCIAIS

De início, deve se ressaltar que o PNE 2014-2024, cujo projeto de lei tramitou pelo Congresso Nacional por quase quatro anos, deverá orientar as políticas para Educação numa sociedade que continua profundamente caracterizada pela desigualdade social e econômica e que se manifesta no crescimento desigual das regiões brasileiras, no acesso diferenciado aos bens de consumo e aos bens culturais por parcela significativa da população, e pela contínua discriminação que sofrem negros, indígenas, mulheres e pessoas

com deficiência e também naquela que se manifesta nas questões referentes ao gênero.

O Relatório de Observação nº 5, publicado recentemente pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, a partir dos indicadores educacionais coletados entre 2005-2012, mostra como múltiplas assimetrias estão presentes na área da Educação e de que forma elas constituem “um importante entrave ao desenvolvimento sustentado e à promoção da equidade” (BRASIL, CDES, 2014, p. 11).

Para superar esse entrave, a busca da concretização do PNE terá como horizonte a contribuição para a redução das desigualdades, a partir da articulação da Educação com cultura, saúde, assistência social, familiar, saneamento básico, trabalho, participação popular e alimentação.

Ou como afirma o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social ao discutir a agenda para um Novo Ciclo de Desenvolvimento:

A Educação é estruturante do desenvolvimento pela capacidade de articular políticas públicas pró-equidade, como saúde, cultura, esporte; de potencializar condições de acesso aos direitos, promovendo a cidadania e o desenvolvimento produtivo; de viabilizar a construção cultural para um novo padrão de consumo e convivência na sociedade; e de liderar os potenciais de criatividade e inovação para a produção sustentável de bens e serviços.

(BRASIL, CDES, 2014, p. 17).

No entanto, ao lado da presença de indicadores que apontam para a manutenção das desigualdades, deve-se ressaltar também significativos avanços ocorridos no Brasil nos últimos 30 anos, principalmente na expansão da Educação Básica.

Em termos de acesso ao Ensino Fundamental regular, nos primeiros anos ocorreu talvez o maior avanço e as desigualdades diminuíram. Estamos perto de atingir a universalização, com taxa bruta de escolarização de quase 100%.

Além disso, a análise dos números da Educação Básica nos últimos 30 anos mostra que todos os indicadores evoluíram. No en-

tanto, em alguns casos, o ritmo de superação dos desafios é lento e há gargalos que perduram no tempo, apesar das iniciativas de alguns governos para eliminá-los.

Manter as conquistas realizadas e acelerar as mudanças que promovam a qualidade da Educação beneficiando todas as crianças e jovens são os desafios que se apresentam para a próxima década, a partir da implantação de políticas públicas voltadas para o atingimento das metas estabelecidas no PNE e previstas em seu cronograma.

De acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) 2013, de 2004 a 2013 as taxas de escolarização das crianças de 0 a 3 anos subiram de 13,4% para 23,2%, e de 4 e 5 anos, de 61,5% para 81,4%.

Entre os jovens de 15 a 17 anos, a proporção dos que frequentavam a escola cresceu somente 2,5 pontos percentuais, passando de 81,8% em 2004 para 84,3% em 2013 (IBGE, 2014, p. 101).

A partir dos números expostos acima, pode-se concluir que, em algumas áreas, o crescimento da Educação é pífio, e é fundamental tentar entendermos as razões dessa lentidão e que cuidados devem ser tomados para se acelerar o processo.

FATORES QUE CONTRIBUEM PARA A LENTIDÃO

No caso do Brasil, uma República Federativa formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal, a melhoria na Educação depende da articulação das três esferas da federação e de vários órgãos públicos que necessariamente deverão estar envolvidos.

Compreendendo a necessidade urgente da efetivação dessa articulação, a Conferência Nacional de Educação 2014 (Conae 2014) apresentou como tema central “O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração”.

Na apresentação do documento final da Conae 2014, o Fórum Nacional de Educação, organizador da conferência, explicita os objetivos a serem atingidos com a proposta desse tema central:

Nessa direção, a conferência teve como propósito contribuir com a política nacional de Educação, indicando responsabilidades, cor-responsabilidades, atribuições concorrentes, complementares e co-laborativas entre os entes federados e os sistemas de ensino. (p. 8).

Partilhando da compreensão da necessidade de se estruturar um sistema nacional de Educação que possibilite a articulação dos sistemas de ensino e, também, a implantação do regime de colaboração entre os entes federativos, a Lei nº 13.005, no seu art. 13, fixou o prazo de dois anos a partir de sua publicação, para que o poder público institua, em lei específica, o Sistema Nacional de Educação, que será elemento fundamental na organização da articulação entre os entes federados e condição para a redução das desigualdades que ainda perduram na Educação brasileira. Para tanto será indispensável o estabelecimento de um consenso sobre a qualidade da Educação que se pretende atingir.

A ausência de regulamentação do regime de colaboração acarreta inúmeras dificuldades para a administração do sistema escolar público de Educação Básica, pois como não há determinação legal que estabeleça responsabilidades, competências e formas de cooperação, os inúmeros sistemas educacionais dos estados e municípios não dialogam, acarretando sobreposição de investimentos e ações.

Diante da extrema desigualdade que caracteriza nosso país, a questão estratégica que se coloca, na construção do Sistema Nacional de Educação, é como podemos garantir uma Educação de qualidade para todos.

Cury (2011), no prefácio da obra organizada por Luiz Dourado, “Plano Nacional de Educação 2011-2020, avaliação e perspectivas”, referiu-se ao “fracasso do plano recém-terminado“. Perguntamos, então: por que houve esse fracasso? Quais lições podemos tirar do PNE 2001-2010?

Monlevade (2010), em recente artigo, acentua que:

Em razão da estrutura federativa e da autonomia dos estados e municípios [...] os objetivos e metas aprovados no âmbito da União não tiveram força de se desdobrar em estratégias e ações nas redes

e nas escolas... os planos estaduais e municipais tinham que ter feito o diagnóstico concreto, localizando as carências quantitativas e qualitativas, para lhes dar respostas programáticas. Como não o fizeram... os poucos planos estaduais e os mil e tantos planos municipais se convertem em declarações de intenções, o mais das vezes inúteis, que não eram levadas em conta nem mesmo nas respectivas leis orçamentárias.

Essa análise se torna mais grave diante da realidade de que há municípios que não têm Conselhos Municipais ou não se constituíram em sistemas municipais de Educação. Isso sem falar que alguns estados não elaboraram seus planos estaduais.

Monlevade (2010) completa:

A maior lição que devemos tirar dessa experiência é a necessidade de se criar uma estratégia de articulação do PNE – política de Estado a médio prazo – com os planos subnacionais decenais e, principalmente, com os planos plurianuais de investimentos e as leis orçamentárias anuais (pp.2-3).

A evolução dos indicadores da Educação nos últimos anos foi muito prejudicada pela ausência de um sistema nacional de Educação que contemple um efetivo regime de colaboração entre os entes federados.

A partir da Constituição Federal de 1988, o Brasil apresenta uma situação *sui generis* em que, na Educação Básica, centralização e descentralização convivem, em algumas circunstâncias, de forma pouco colaborativa e às vezes de forma concorrente.

A Constituição Federal determina que estados e municípios sejam responsáveis pela oferta de serviços educacionais, mas ao mesmo tempo a União participa, via Fundeb, da distribuição dos recursos financeiros. Muitos municípios e alguns estados estão exigindo aumento na participação da União nos respectivos orçamentos, com cada vez mais ênfase. No que diz respeito à avaliação, de acordo com o que está previsto na Lei nº 13.005, caminha-se para uma centralização maior com a previsão do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica que deverá ser coordenado pela

União, e que determina a produção de indicadores de rendimento escolar apurados em exames nacionais de avaliação e dimensionados com indicadores de fluxo (aprovação, reprovação e abandono).

POLÍTICAS PÚBLICAS E EQUIDADE

Questão muito relacionada com o Plano Nacional de Educação, com ampla repercussão na melhoria da qualidade da Educação, diz respeito à escolha, por parte dos diversos entes federados, de políticas públicas adequadas para a melhoria da qualidade da Educação.

O PNE fixou as metas que devem ser atingidas na próxima década, explicitou estratégias que serão usadas para tal fim, mas não faz referência a como o poder público deverá proceder para que o plano seja executado, ou seja, quais atividades deverão ser desencadeadas.

As políticas públicas, entendidas como o conjunto de intenções e ações coletivas que buscam atender necessidades da sociedade e que visam à efetivação dos direitos sociais, buscarão garantir o atendimento do que está previsto no PNE.

Assim sendo, as políticas públicas se referem a um compromisso público para atender determinados desafios ou demandas, exigem o estudo prévio do espaço social que se configura em um diagnóstico e, também, a visão da totalidade para definir as ações a serem desencadeadas com a alocação de recursos públicos.

A equidade é um imperativo de ordem ética que diz respeito à necessidade da realização de direitos. Dessa forma, enquanto proposta de superação de diferenças que não são aceitáveis do ponto de vista ético, deverá se constituir no princípio norteador de todas as políticas públicas e também das ações desencadeadas pelos inúmeros atores e entidades sociais.

Na organização das políticas públicas, os interesses estratégicos de curto prazo e os de longo prazo devem ser contemplados e estarão voltados para a satisfação de todas as necessidades do ser humano. Contudo, as necessidades básicas (Educação, saúde, transporte, habitação, emprego) serão priorizadas.

Nessa perspectiva, as políticas públicas estão voltadas para assegurar direitos humanos e sociais, reconhecidos pela Consti-

tuição Federal, e partem do reconhecimento do ser humano enquanto sujeito de direitos.

A situação atual da sociedade brasileira, com a desigualdade como característica fundamental, exige, para sua superação, a implementação de políticas públicas estruturantes “que permaneçam no tempo, envolvam vários atores, estejam integradas a outras políticas públicas setoriais, prevejam sistemas de monitoramento e avaliação, e, dessa forma, caracterizem-se como políticas de estado e não apenas de governo” (RONCA, 2013).

As políticas estruturantes apresentam-se com um amplo nível de abrangência e exigem que os sistemas de monitoramento estejam voltados para a existência de controles sociais.

As políticas focalizadas apresentam um caráter emergencial e pressupõem que, no decorrer do tempo, elas desapareçam assim que os objetivos tiverem sido atingidos. Em geral, se configuram como programas de intervenção imediata de um determinado governo.

Nos últimos 30 anos, observou-se, no Brasil, uma reduzida ênfase nas políticas públicas estruturantes. Esse fato contribuiu, e muito, para a lenta evolução para superação de alguns graves desafios da Educação brasileira, muitos dos quais ainda persistem.

A história da gestão pública da Educação brasileira apresenta uma tradição de fragmentação, com inúmeros programas educacionais voltados para atender no curto prazo a públicos específicos. E o que é mais grave: esses programas muitas vezes não passam por controles sociais, não sofrem monitoramento e não são avaliados.

No entanto, é imperioso considerar que no Brasil estão presentes inúmeras realidades. Por exemplo, a situação dos territórios de alta vulnerabilidade social nas metrópoles brasileiras, que são espaços que foram transformados pela ação do homem e onde a população que ali reside tem muita dificuldade para o acesso a bens e serviços públicos. Em vários desses espaços, a escola de Educação Básica é o único equipamento público presente. Nesse caso, caberá aos gestores organizarem propostas específicas para esses territórios, que exigem cuidados especiais para as mudanças necessárias poderem se concretizar.

Considerando a equidade como princípio norteador das políticas públicas, como anteriormente dito, caberá uma agenda que busque reduzir a desigualdade nos territórios. Na área da Educação será urgente possibilitar o acesso das crianças à escola, a permanência nela e a conseqüente aprendizagem. Na organização das ações voltadas para essa redução, caberá também à Educação papel de articulação intersetorial das esferas de saúde, cultura, esporte, assistência social, para além de inúmeras outras áreas. Essa atividade intersetorial será importante para a elevação do nível de vida dessas populações mais vulneráveis das metrópoles.

Além da questão acima citada referente às metrópoles, a análise da conjuntura atual da sociedade brasileira nos leva a ressaltar alguns outros desafios, que necessitarão de políticas públicas estruturantes para sua superação.

Tendo em vista a determinação constitucional da universalização da Educação Básica dos 4 aos 17 anos, o enfrentamento da exclusão escolar é inadiável e, de acordo com a legislação, deverá acontecer em 2016.

Em recente trabalho, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Unicef, 2014) apontam que os grupos mais atingidos pela exclusão são as crianças de 4 e 5 anos (1,1 milhão), com idade para frequentar a Pré-Escola, e os adolescentes de 15 a 17 anos (1,7 milhão).

De acordo com o estudo acima citado, as assimetrias existentes na sociedade brasileira são fatores que interferem na produção da exclusão escolar. Os mais excluídos são as crianças e os adolescentes negros, os pobres, aqueles oriundos de famílias cujos pais ou responsáveis têm pouca escolaridade, os que moram na zona rural, os quilombolas, os indígenas, e os com deficiência ou em conflito com a lei.

Outro problema grave diz respeito à distorção série-idade e será preciso para seu enfrentamento um conjunto de ações intersetoriais, que se configurarão em políticas públicas estruturantes.

Moreno (2014), em artigo em que analisa a taxa de frequência à escola, mostra a gravidade desse problema:

(...) os gráficos mostram um problema estrutural da Educação brasileira: a baixa produtividade do sistema em produzir concluintes na idade própria. De um lado temos uma frequência à escola de 95,8% aos 6 anos de idade, mas, ao mesmo tempo, apenas 76% das crianças de 12 anos concluíram os Anos Iniciais do Ensino Fundamental; aos 16 anos apenas 65,5% dos adolescentes concluíram o Ensino Fundamental; e aos 19 anos de idade, menos da metade dos jovens (49,7%) concluiu o Ensino Médio. (MORENO, 2014, p.185).

A situação do Ensino Médio também se configura como sendo de extrema gravidade, principalmente por ser o setor da Educação que mais resiste às ações do poder público e cuja melhora tem sido muito lenta.

Nos últimos 30 anos observa-se uma insistência em buscar para o Ensino Médio medidas emergenciais, desvinculadas de uma visão de totalidade, que desconhecem o contexto social e econômico e o itinerário formativo desses jovens no Ensino Fundamental.

Deve-se salientar que, em muitos estados e municípios, há medidas de gestão que se constituem em pré-requisito para a qualidade e ainda precisam ser urgentemente implantadas: infraestrutura adequada, professores para todas as disciplinas e um número de faltas dos professores que não afete o ensino oferecido.

Por fim, especial cuidado há de se ter com a ênfase exagerada que alguns gestores dão a determinadas políticas públicas, como se a sua implementação isolada pudesse apresentar resultados milagrosos.

O PNE E A LUTA PELA HEGEMONIA DA AGENDA DA EDUCAÇÃO

Em virtude da complexidade cada vez maior da sociedade brasileira e também em função de diferentes visões de mundo, encontramos hoje, ao lado das instituições públicas como secretarias de Educação e Ministério da Educação, inúmeros outros atores lutando pela hegemonia na agenda da Educação: Congresso Nacional, Conselho Nacional de Educação, Fórum Nacional de Educação, Assembleias Legislativas, Câmaras Municipais, Poder Judiciário, Mi-

nistério Público, igrejas, entidades representativas de múltiplos interesses (Anpae, Anped, Cenpec, Anfope, Cedes), Conselho Nacional de Secretários da Educação (Consed), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), fundações mantidas por empresários (Todos Pela Educação, Fundação Lemann, Instituto Itaú Unibanco), universidades públicas, universidades privadas, entidades de proprietários de instituições de Ensino Superior e muitas outras.

No Brasil há uma tradição de que as políticas públicas são elaboradas e implementadas pelo Estado e, em algumas circunstâncias, contam com a participação de entidades privadas. Há situações, inclusive, em que as ações previstas nos diferentes planos são operacionalizadas apenas pela iniciativa privada.

No entanto, o que é novo é que nos últimos 30 anos observa-se um interesse e uma participação cada vez maiores de grupos empresariais nas questões da Educação Básica, seja com a expectativa do direcionamento dos recursos dos entes federados, União, estados e municípios, seja na intenção de interferirem na elaboração das políticas públicas para a Educação Básica.

Deve-se registrar que há muita divergência nos projetos políticos dos atores acima citados. Assistimos a uma luta de projetos diferentes, com escolhas e interesses estratégicos muito diversos. A elaboração do PNE também ocorreu nesse cenário, com repercussão em vários artigos cuja redação foi configurada dependendo da correlação de forças e da hegemonia de determinados grupos.

No cenário atual do nosso País, em que nos próximos dez anos teremos pela frente uma tarefa urgente e complexa de efetivar o Plano Nacional de Educação, observa-se a ampliação crescente do sentimento de intolerância com as crenças ou opiniões de pessoas, partidos e instituições, e o aumento do conservadorismo que se opõe a alterações nos usos e costumes de uma determinada sociedade.

A aceitação da equidade, enquanto princípio orientador das políticas públicas que serão implementadas no Plano Nacional de Educação, exigirá um diálogo contínuo sobre os rumos da Educação que será incompatível com níveis de intolerância. Por outro lado, para a implantação da equidade, será necessária a implantação de mudanças que permitam atacar a desigualdade.

Além disso, a concretização do PNE não ocorrerá sem uma ampla, geral e irrestrita participação da sociedade civil e sem o envolvimento das instâncias representativas das entidades e atores da área da Educação.

Nesse contexto, um relevante papel foi atribuído pelo art. 5º da Lei nº 13.005 às quatro instâncias que acompanharão a execução do PNE (BRASIL, 2014): Ministério da Educação, Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, Conselho Nacional de Educação e Fórum Nacional de Educação. Cabe a elas realizar monitoramento contínuo e avaliações periódicas sobre o cumprimento das metas.

A constituição do Fórum Nacional de Educação (FNE), pela Portaria MEC 1407/2010 e pela Lei nº 13.005/2014, trouxe, muito recentemente, um novo ator que congrega as entidades mais representativas da área da Educação e que, além de acompanhar e avaliar a implementação do PNE, recebeu pela Lei nº 13.005/2014 a incumbência da mais alta relevância de convocar, planejar e coordenar a realização de Conferências Nacionais de Educação.

As Conferências Nacionais de Educação, tanto a realizada em 2010 como a de 2014, constituíram-se num importante espaço de participação social e de construção de propostas de políticas públicas, a partir de ampla mobilização social.

É importante ressaltar que o espírito da Lei nº 13.005/2014 é de fomentar a participação na consecução do PNE. Chamo atenção de alguns artigos, que fazem referência explícita a esse ponto:

- Art. 8º, § 2: a elaboração e adequação dos planos estaduais e municipais da Educação deverão contar com a participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil.
- Art. 7º que determina a implantação do regime de colaboração e que seja criada uma instância permanente de cooperação e negociação entre os entes federados.
- Art. 9º exige a aprovação de leis específicas para os sistemas de ensino disciplinando a gestão democrática da Educação pública.

- Art. 6º: a realização de pelo menos duas conferências nacionais de Educação até o final do decênio, precedidas de conferências municipais, estaduais e distritais.
- Metas 2.1 e 3.2 que determinam a elaboração de proposta de direitos e objetivos de aprendizagem, precedida de consulta pública nacional, e encaminhada ao Conselho Nacional de Educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Plano Nacional de Educação, recentemente aprovado pelo Congresso Nacional, foi construído com ampla participação da sociedade e sancionado sem nenhum veto.

O combate que a sociedade brasileira deverá travar é implementá-lo de forma igualmente participativa e que todas as suas metas sejam atingidas dentro do tempo previsto.

A desigualdade que ainda perdura em nosso país é fruto de muitos fatores. Para sua redução, será necessária a intervenção de políticas públicas especialmente elaboradas com tal finalidade.

Estes são os grandes desafios que temos pela frente na área da Educação: implementar o PNE via mobilização e participação de todas as forças da sociedade, melhorar a qualidade da Educação e contribuir decisivamente para a redução da iniquidade ainda tão presente em nossa sociedade.

Arretche (2015), ao analisar as trajetórias das desigualdades e como o Brasil mudou nos últimos 50 anos, mostra como a execução de políticas públicas, elaboradas com o objetivo de reduzir as assimetrias, apresentou notável protagonismo na diminuição da iniquidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRETCHÉ, M. (Org.). *Trajetórias das Desigualdades – como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*, 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015.
- BRASIL. Ministério da Educação. Conae 2014: o PNE na articulação do sistema nacional de Educação. Brasília: MEC, 2014b. Dispo-

- nível em: <http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc_referencia_conae2014.pdf>. (Último acesso em outubro de 2015).
- BRASIL. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES. As desigualdades na escolarização no Brasil: relatório de observação, nº 5, Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br>>. (Último acesso em outubro de 2015).
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, 20/12/2006.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal; dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da Educação Básica; e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao *caput* do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União*, Brasília, 12/11/2009.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23/12/1996.
- BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 10/1/2001.
- BRASIL. Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da Educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. *Diário Oficial da União*, Brasília, 7/2/2006.

- BRASIL. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do *caput* do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, 17/7/2008.
- BRASIL. Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da Educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da Educação e dar outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5/4/ 2013.
- BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26/6/2014.
- CURY, C.R.J. Prefácio. In: DOURADO, L.F. (Org.). *Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas*. Goiânia: Editora UFG; Autêntica Editora, 2011.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Síntese de indicadores sociais. Uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. (Estudos & Pesquisas: Informação Demográfica e Socioeconômica, nº 34).
- MONLEVADE, J.A.C. *Plano Nacional de Educação 2011 – 2020: um esboço*, 2010. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/agenda-legislativa/capitulo-20-plano-nacional-de-educacao-2011-2020-um-esboco>>. (Último acesso em outubro de 2015).
- MORENO, C.E. Acesso e permanência hoje e perspectivas para o futuro. In: *O enfrentamento da exclusão escolar no Brasil*. Brasília: Unicef, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2014, págs. 182-192.
- RONCA, A.C.C. Avaliação da Educação Básica: seus limites e possibilidades. *Retratos da Escola*, Brasília, v. 7, nº 12, págs. 77-86, jan./jun. 2013.
- UNICEF e CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. *O enfrentamento da exclusão escolar no Brasil*. Brasília, 2014.

A Educação Básica e o novo padrão de desenvolvimento

ANTONIO IBAÑEZ RUIZ

Doutor em engenharia mecânica pela Universidade de Birmingham (Reino Unido), reitor da Universidade de Brasília (UnB, 1989-1993), secretário de Educação do Distrito Federal (1995-1998), secretário de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (2003-2005) e secretário executivo adjunto do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (2007-2012), é conselheiro da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação

INTRODUÇÃO

Artigo recente de Sérgio Haddad, no *Le Monde Diplomatique Brasil* (Haddad, 2014) ressalta: “Tratar a Educação como um direito humano significa reconhecer sua indissociabilidade de outros direitos. Significa reconhecer que o direito à Educação só se realizará plenamente se for conquistado junto com a melhoria da saúde, moradia, trabalho decente, transportes, superando o dilema do ovo e da galinha entre Educação e desenvolvimento”.

“Tratar a Educação como um direito humano significa dissociá-la da lógica reducionista da economia e de sua racionalidade, que a vê apenas voltada para a lógica da produção e do consumo, crescimento econômico e emprego, competição e individualismo.”

Essa lógica à que se refere o artigo de Haddad corresponde ao padrão de desenvolvimento que está implantado no Brasil. Mas será que é esse o padrão que a sociedade brasileira almeja para o futuro? Uma parte da sociedade é isso que deseja. Para essa parcela, a Educação Básica de qualidade refere-se apenas “à possibilidade de as crianças e os jovens adquirirem prioritariamente as capacidades necessárias para atender às demandas do mundo do trabalho e seus valores” (Haddad, 2014). É uma lógica reducionista

dos interesses do mercado para a qual deve se procurar uma outra que considere os interesses da sociedade.

Mais recentemente, o documento “El Desarrollo Sostenible después de 2015 Comienza por la Educación” (Unesco, 2014) destaca os objetivos do desenvolvimento sustentável e sustentado, o qual “reitera que a Educação não é só um fim em si mesma, mas também um meio para a obtenção de uma ampla agenda mundial para o desenvolvimento”. Percebe-se, assim, como é importante iniciar essa discussão e introduzir imediatamente a Educação nessa nova agenda para evitar que ela continue indo a reboque do modelo que existe de desenvolvimento.

Aproveitando o “movimento” do Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, e as discussões em andamento para dar cumprimento às metas, como é o caso da Base Nacional Comum (BNC), e a importante contribuição que a Conferência Nacional de Educação, organizada pelo Fórum Nacional de Educação (FNE, 2014) oferece para o desenvolvimento brasileiro, são apresentadas propostas relacionadas com algumas metas do plano que têm por objetivo melhorar a qualidade da Educação Básica e contribuir para o debate, qualificando também o lema “Pátria Educadora”, assumido pelo governo federal.

BASE NACIONAL COMUM

Uma das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) refere-se à necessidade de fixar uma Base Nacional Comum (BNC) que estabeleça o conhecimento que deve ser transmitido aos alunos para que eles o aprendam, em todas as escolas brasileiras, ao longo do percurso escolar da Educação Básica. Além da BNC, existe uma base diversificada, que será definida pelas escolas e pelos sistemas de ensino.

Existem muitas críticas a essa ausência de explicitação do que deve ser ensinado aos alunos. Os críticos não estão satisfeitos com a definição, muito geral, estabelecida pelas diversas Diretrizes Curriculares Nacionais (CEB/CNE, 2010), aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE). Essa crítica é traduzida como “falta de currículo” nas escolas.

As críticas não refletem a realidade, uma vez que todas as escolas têm uma base que não é necessariamente nacional, mas com variações pouco expressivas no território nacional. Existe uma tradição histórica do que deve ser ensinado. Também a formação inicial de professores, em instituições de Ensino Superior, é guiada por currículos muito semelhantes. O que acontece na prática é que o que se aprende nessas instituições é muito diferente. Da mesma forma a qualidade dos cursos em cada instituição é muito diferente. Isso influenciará o que esses professores irão ensinar, independentemente da BNC.

É claro que se houver uma explicitação da BNC, aqueles professores menos motivados ou dedicados terão sua tarefa facilitada e, portanto, os alunos podem encontrar mais facilidade para aprender. Mas essa melhoria não será muito relevante.

Haverá um esforço muito grande por parte das instituições (MEC e seus órgãos), das entidades acadêmicas e de parcela da sociedade envolvida na discussão para ter pequenas melhorias no aprendizado dos alunos. Independentemente do grau de melhoria, dada a situação em que se encontra a Educação Básica, sempre será vantajoso.

O que se questiona neste trabalho é que esse esforço enorme de todos os envolvidos não se aproveite, também, para superar questões que impactam o futuro da sociedade brasileira. A discussão da definição da BNC não considera qual é o futuro que se deseja para nossas crianças, jovens e adultos em função do que se deseja para o futuro do Brasil. É muito claro que essa omissão faz parte da estratégia do Estado brasileiro para que o padrão de desenvolvimento futuro seja mantido como atualmente.

O documento citado na introdução deste trabalho (Unesco, 2014) apresenta os objetivos de um desenvolvimento sustentável e sustentado, que são aqui reproduzidos:

“redução da pobreza; melhoria da nutrição; melhoria da Saúde; garantia de uma Educação inclusiva, equitativa, de qualidade e promoção de oportunidades de aprendizado durante toda a vida para todos; igualdade de gênero e empoderamento; sustentabilidade dos recursos hídricos e energéticos; crescimento econômico; redução da desigualdade; desenvolvimento urbano; proteção ambiental/resiliência; e sociedades pacíficas, justas e inclusivas.”

Se esses temas não fizerem parte da formação das crianças, dos jovens e dos adultos, dificilmente teremos daqui a 30 anos mudanças no padrão do desenvolvimento brasileiro. As mudanças no futuro não virão somente com o melhor aproveitamento dos estudantes em português, matemática, física e química. É sim, necessário, melhorar o conhecimento dos estudantes ao longo do percurso escolar, mas isso não é suficiente para pensar na melhoria socioeconômica e cultural de todos os brasileiros. Precisa-se muito mais do que isso. Não há muita discussão a respeito de qual é o modelo de desenvolvimento a ser seguido pelo Brasil. O Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI (CAE), da Unicamp, associado ao Centro de Gestão de Estudos Estratégicos (CGEE), do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), estabeleceu o que ele definiu por padrão de desenvolvimento. As condições para estabelecer esse padrão são as seguintes (CAE Brasil Século XXI, 2013):

- crescimento acelerado e sustentado da economia, com crescente integração e diversificação do sistema produtivo nacional;
- geração endógena e incorporação do conhecimento técnico-científico ao sistema produtivo como valor central do aumento sustentado da produtividade e da competitividade da produção nacional;
- transição progressiva da economia para um padrão de produção e consumo ecologicamente sustentável;
- homogeneização crescente da sociedade mediante a expansão sustentada do emprego, a universalização e elevação da qualidade dos serviços básicos, a erradicação da pobreza e a redução acentuada das desigualdades na distribuição de renda e da riqueza;
- consolidação e aprimoramento da democracia em todas suas dimensões;
- projeção internacional dos interesses estratégicos nacionais e afirmação da soberania nacional sobre o território, a plataforma continental e os recursos naturais;
- desenvolvimento da cultura e afirmação da identidade cultural da Nação.

Há muita semelhança entre os objetivos estabelecidos pela Unesco para um desenvolvimento sustentável e as condições do CAE para o padrão de desenvolvimento brasileiro, considerado como evolução do existente.

Um ponto chama atenção no documento da Unesco, a respeito do desenvolvimento sustentável depois de 2015. É o quarto objetivo: **Garantir uma Educação inclusiva, equitativa e de qualidade e promover oportunidades de aprendizado durante toda a vida para todos.** Ou seja, o padrão de desenvolvimento inclui o aprendizado dos adultos, a vida toda.

É chocante ver como a mobilização por uma Base Nacional Comum não considera nem os adultos nem os trabalhadores. Ela só pensa nas crianças e nos jovens que podem dar continuidade aos estudos. Nesse caso, pode se assegurar que só há pensamento em manter o padrão atual de desenvolvimento, focado, no caso da Educação, na criança e no jovem, justamente aqueles que podem dar mais retorno econômico quando se pensa no mercado de trabalho.

Não há espaço para discutir a Base Nacional Comum para o ensino noturno regular. Não se discute a Base Nacional Comum para o Ensino Fundamental e o Médio integrados à Educação Profissional. Base Nacional Comum para a Educação de Jovens e Adultos nem pensar. A única discussão da Base Nacional Comum é para o ensino propedêutico que encaminha os jovens para as universidades ou instituições de Ensino Superior, sejam elas públicas ou privadas. Parece como se estivéssemos caminhando para os anos 70, quando se admitia abertamente dois percursos para a formação escolar em nível secundário: uma formação de caráter propedêutico, destinada a preparar o educando para o acesso a níveis superiores de ensino, e uma formação de caráter técnico-profissional (Ramos, 2003).

O número de componentes curriculares que fazem parte hoje dos currículos da Educação Básica é elevado, havendo quase um consenso de que não é possível aumentar ainda mais. Portanto, há um grave problema se houver a decisão de incluir novos conhecimentos para mudar o padrão de desenvolvimento do País. O que fazer?

Normalmente quando se discutem alternativas à forma tradicional de transmitir o conhecimento para melhorar o aprendizado

dos estudantes, pensa-se na tecnologia, na utilização de equipamentos modernos. Não resta dúvida de que a tecnologia é muito importante, mas ela tem de estar associada a uma metodologia de transmissão do conhecimento.

Trataremos aqui de um método alternativo que tem aumentado seu espaço entre aqueles que se preocupam com o processo ensino-aprendizagem.

APRENDIZADO BASEADO EM PROJETOS

Devem-se procurar alternativas que visem a formas diferenciadas de transmitir o conhecimento, possibilitando conhecer novos conceitos e trabalhá-los de tal forma que eles sejam consolidados.

Entre as alternativas, uma metodologia que permite transmitir o conhecimento mediante projetos (Kilpatrick, 1918) elaborados por grupos de alunos, os quais executam as funções de estudo, pesquisa, planejamento, execução e apresentação. Essa metodologia facilita o trabalho interdisciplinar, pois dificilmente um determinado componente curricular é capaz de resolver os problemas (projetos) concretos apresentados.

Os projetos podem ser identificados por professores, ou receber sugestões de uma equipe de professores. A própria comunidade ou o conselho escolar da instituição de ensino podem sugerir determinados problemas existentes na comunidade para que os estudantes de um determinado ano apresentem as soluções. O importante é que os professores (pode haver mais de um envolvido) tenham condições de orientar e principalmente discutir com os alunos.

Hoje, essa metodologia encontra espaço para sua aplicação na Educação Superior, principalmente na engenharia (Mello *et al.*, 2014), mas casos de cursos (Rabelo & Silva, 2012) técnicos de nível médio e de Ensino Médio (Ritter, *et al.*, 2012) também experimentam essa experiência. Na Europa existe uma rede de centros (The Fibonacci Project, 2010) que trabalha com essa metodologia e que é um projeto de pesquisa e desenvolvimento apoiado pela Comissão Europeia.

Uma das vantagens de aplicação do método é poder se aprofundar em diversos níveis de conhecimento, com o mesmo projeto,

para os diversos grupos de alunos. Dessa forma, pode ser aproveitado o conhecimento já adquirido pelos alunos e o potencial deles.

Assim, utilizando essa metodologia de aprendizagem por projetos, podemos introduzir novos conceitos, novas tecnologias, além das tradicionais, sem necessidade de introduzir novos componentes curriculares.

FORMAÇÃO DE PROFESSORES

A maior dificuldade na implementação de uma política educacional para a Educação Básica que considere o novo padrão de desenvolvimento é a formação de professores. As universidades federais e os institutos federais de Educação Tecnológica têm condições de abrir uma discussão de como fazer para que os novos professores adquiram conhecimentos que os habilitem a introduzir aos estudantes da Educação Básica, durante o processo ensino-aprendizagem, novas ideias, novos conceitos e tecnologias que objetivem prepará-los para esse novo padrão de desenvolvimento.

O mais importante, no entanto, é formar esses professores com a ideia de que a pesquisa é um princípio pedagógico. Os professores têm de entender que, para eles, a pesquisa é uma ferramenta pedagógica que produzirá uma melhoria na qualidade do ensino-aprendizagem e os valorizará continuamente.

O professor de Educação Básica é um profissional que faz pesquisa todos os dias do ano letivo sem perceber. O material de pesquisa é o mais rico possível, pois são os seus alunos. Todos os dias ele precisa planejar sua aula, prepará-la e exercitá-la, mas sempre tendo como objetivo atingir no final do ano o previsto para o aprendizado dos alunos. No fim da aula ou do dia, tem de preparar o diário de classe e apresentá-lo na secretaria em algum momento do dia, da semana, do mês ou do semestre.

Ao finalizar o período, ele tem o resultado do seu esforço. Ele conhece qual é o nível adquirido pelos estudantes e, assim, pode verificar se as estratégias utilizadas para conseguir atingir os objetivos foram ou não bem-sucedidas.

No próximo período, ele pode pensar em uma nova estratégia para melhorar os mesmos objetivos pensados no período anterior.

No fim de vários períodos, ele terá dados para escrever um relatório, analisando e comparando os resultados e verificando quais condições ajudaram a obter os melhores aproveitamentos dos alunos durante o período analisado. Isso poderá se transformar num trabalho de pesquisa com possibilidade de apresentá-lo diante de seus pares, na escola ou em diversos debates, sempre valorizando o trabalho dos professores.

Mas o trabalho de pesquisa pode ser mais amplo. Citando o professor Antonio Flávio (Moreira, 2010):

“Como intelectual que é, todo(a) profissional da Educação precisa comprometer-se com o estudo e com a pesquisa, bem como posicionar-se politicamente. Precisa, assim, situar-se frente aos problemas econômicos, sociopolíticos, culturais e ambientais que hoje nos desafiam e que desconhecem as fronteiras entre as nações ou entre as classes sociais. Sem esse esforço, será impossível propiciar ao(à) aluno(a) uma compreensão maior do mundo em que vive, para que nele possa atuar autonomamente. Sem esse esforço, será impossível a proposição de alternativas viáveis, decorrentes de reflexões e investigações cuidadosas e rigorosas. Daí a necessidade de um posicionamento claro e de um comprometimento com a pesquisa.

Será possível e desejável que nós, profissionais da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, venhamos a nos envolver com a pesquisa? Julgamos que sim. Propomos que todo(a) profissional da Educação venha, de algum modo, a participar de pesquisas sobre sua prática pedagógica ou administrativa, sobre a disciplina que ensina, sobre os saberes docentes, sobre o currículo, sobre a avaliação, sobre a Educação em geral, sobre a sociedade em que vivemos ou sobre temas diversificados (não incluídos no currículo). Consideramos que gestores e docentes precisam organizar os tempos e os espaços escolares para abranger as atividades de pesquisa aqui propostas. É fundamental que, nesse esforço, se verifiquem os recursos necessários e os recursos com que se pode contar. A comunidade em que a escola se situa pode e deve participar tanto do planejamento como da implementação dos estudos. A secretaria de Educação deve ser chamada a colaborar.

A pesquisa do(a) professor da escola básica certamente difere

da pesquisa levada a cabo na universidade e nos centros de pesquisa, o que, entretanto, não a torna inferior. A participação em pesquisa pode mesmo contribuir para que o trabalho profissional da Educação venha a ser mais valorizado”.

Se, realmente, a valorização do profissional da Educação é prioridade na agenda da Educação, têm de ser pensadas as condições em que a pesquisa deve ocorrer.

Essas condições se iniciam pelo binômio salário e carreira. No caso do salário há um equacionamento do piso salarial, embora existam tensões a esse respeito por causa do não pagamento do piso em alguns estados. Também o PNE tem metas para que a média do salário dos professores atinja a média de salários de outros profissionais com cursos superiores. Independentemente das metas do PNE e da aplicação do piso salarial, é fundamental uma maior rapidez no aumento salarial. Em recente trabalho de comparação entre a Educação Básica no Brasil e na Espanha (Ruiz, 2014), verificou-se uma defasagem salarial elevada no Brasil, apesar dos cortes salariais brutais a que foram submetidos os trabalhadores espanhóis nos últimos anos.

A carreira docente não é tratada seriamente pela grande maioria dos dirigentes da Educação. Em muitos municípios ou não existe ou as carreiras são planas e a progressão é quase nula. A valorização do profissional passa por uma carreira que tenha condições de absorver a progressão por pesquisa, por cursos, por participação em seminários com apresentação de trabalhos acadêmicos etc.

Quando se fala em pesquisa é necessário que haja uma organização mínima nos respectivos sistemas para que os professores tenham apoio, para orientação, sugestões e recursos financeiros extras. Para que isso possa ser realizado, os sistemas estaduais podem contar com os centros de formação de professores que existem em alguns estados ou, como no caso de Brasília (Ruiz, 2010), a Escola de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação (Eape). Esses centros, com suas diretorias de pesquisa podem fazer também a interlocução com as universidades estaduais ou federais e dar apoio acadêmico aos professores que realizem pesquisas para desenvolver seu trabalho. Por exemplo, oferecer cursos de metodologia científica, como formação continuada, para esses professores.

Ao considerar a pesquisa como princípio pedagógico, espera-se a motivação dos professores e o envolvimento dos alunos, tornando o processo ensino-aprendizagem mais atraente. Espera-se, também, maior facilidade para a introdução do *Project Based Learning* (aprendizado baseado em projetos), conforme citado acima.

FORMAÇÃO CONTINUADA DOS PROFESSORES

Não se pode esperar que os cursos de formação inicial de professores incluam, de imediato, nos seus processos de aprendizado, as questões aqui levantadas: a pesquisa como princípio pedagógico e o conhecimento do aprendizado por projetos. Enquanto essa realidade não existe, a importância da formação continuada será, ainda, maior.

Assim, não cabe uma formação continuada exclusiva para cursos de pós-graduação, de mestrado e doutorado, somente para cumprir as metas do PNE.

A formação continuada tem de se preocupar, também, com questões mais ligadas à prática da sala de aula. Por exemplo, as Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio (CEB/CNE, 2011) organizam o currículo em quatro áreas de conhecimento (as de 1998 as organizavam em três áreas), mas será que essa prática é conhecida e implementada na sala de aula? Infelizmente estamos muito longe de ter essa prática generalizada. Recente trabalho da CEB-Unesco (CEB, 2013), solicitado pela Câmara de Educação Básica, mostra que o desconhecimento das diretrizes é muito grande, quanto mais suas aplicações.

O trabalho por área de conhecimento facilita o entendimento do que é a interdisciplinaridade e do que é um aprendizado por projetos. É um mundo que se abre pela frente, simplesmente pelo conhecimento, entendimento e aprendizado do que as diretrizes fixam.

ESCOLA INTEGRAL

As Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais (CEB/CNE, 2010) introduzem a questão da Educação em tempo integral:

“Tendo em vista a amplitude do papel socioeducativo atribuído ao conjunto orgânico da Educação Básica, cabe aos sistemas educacionais, em geral, definir o programa de escolas de tempo parcial diurno (matutino e/ou vespertino), tempo parcial noturno e tempo integral (turno e contraturno ou turno único com jornada escolar de 7 horas, no mínimo¹, durante todo o período letivo), o que requer outra e diversa organização e gestão do trabalho pedagógico, contemplando as diferentes redes de ensino, a partir do pressuposto de que compete a todas elas o desenvolvimento integral de suas demandas, numa tentativa de superação das desigualdades de natureza sociocultural, socioeconômica e outras.

Há alguns anos, se tem constatado a necessidade de a criança, o adolescente e o jovem, particularmente aqueles das classes sociais trabalhadoras, permanecerem mais tempo na escola². Tem-se defendido que o estudante poderia beneficiar-se da ampliação da jornada escolar, no espaço único da escola ou diferentes espaços educativos, nos quais a permanência do estudante se liga tanto à quantidade e qualidade do tempo diário de escolarização, quanto à diversidade de atividades de aprendizagens.

Assim, a qualidade da permanência em tempo integral do estudante nesses espaços implica a necessidade da incorporação efetiva e orgânica no currículo de atividades e estudos pedagogicamente planejados e acompanhados ao longo de toda a jornada.

No projeto nacional de Educação, tanto a escola de tempo integral quanto a de tempo parcial, diante de sua responsabilidade educativa, social e legal, assumem a aprendizagem compreendendo-a como ação coletiva conectada com a vida, com as necessi-

1. Baseia-se esse número de 7 horas no Programa Mais Educação, instituído pelo Decreto nº 7.083/2010, que tem por finalidade contribuir para a melhoria da aprendizagem por meio da ampliação do tempo de permanência de crianças, adolescentes e jovens matriculados em escola pública, mediante oferta de Educação Básica em tempo integral. É considerada Educação Básica em tempo integral “a jornada escolar com duração igual ou superior a sete horas diárias, durante todo o período letivo, compreendendo o tempo total em que o estudante permanece na escola ou em atividades escolares em outros espaços educativos”.

2. O § 5º do art. 87 da LDB, que instituiu a já finda Década da Educação, prescrevia que seriam “conjugados todos os esforços objetivando a progressão das redes escolares públicas urbanas de Ensino Fundamental para o regime de escolas de tempo integral”.

dades, possibilidades e interesses das crianças, dos jovens e dos adultos. O direito de aprender é, portanto, intrínseco ao direito à dignidade humana, à liberdade, à inserção social, ao acesso aos bens sociais, artísticos e culturais, significando direito à saúde em todas suas implicações, ao lazer, ao esporte, ao respeito, à integração familiar e comunitária”.

Percebe-se nesse texto das diretrizes o compromisso da escola, seja em tempo parcial ou integral, com a aprendizagem, conectada com as necessidades e os interesses de crianças, jovens e adultos. Mas isso dentro do projeto nacional de Educação. Nesse caso, o projeto tem de considerar a discussão do novo padrão de desenvolvimento, a respeito do qual falamos no início deste trabalho. É preciso discutir com as crianças, os jovens e os adultos que, com a continuação do atual modelo de desenvolvimento, teremos cada vez mais dificuldades para melhorar as condições de vida de nossos descendentes.

Com uma escola de tempo integral é mais fácil poder discutir uma Educação integral tendo por base o novo padrão de desenvolvimento. Ainda não há um entendimento nacional do que seja uma escola de tempo integral ou uma escola de Educação integral em tempo integral. O CNE está com uma comissão para estabelecer essas normas.

Há uma questão que precisa ser esclarecida quando se fala em escola de tempo integral. É necessário que não se difunda a ideia de que a escola de tempo integral cria desigualdades entre quem a frequenta e quem frequenta a escola de tempo parcial. A forma de evitar uma “aparente desigualdade” é aumentar progressivamente a jornada igualmente para todas as escolas de um determinado município.

Sendo impossível que todos os municípios tenham um aumento da jornada de três horas, poderia se pensar num aumento gradual. Por exemplo, uma hora a cada três anos, atingindo, assim, uma jornada de sete horas em nove anos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procurou-se, neste trabalho, dar uma articulação entre a melhoria da qualidade da Educação Básica e um modelo de desenvolvimento sustentável e sustentado para a sociedade brasileira. Modelo que começa pela Educação, conforme o documento da Unesco, mas que contempla a melhoria da saúde, dos transportes, da moradia, a soberania nacional, a preservação e utilização de recursos naturais, a utilização de tecnologia, ao agregar valor às nossas matérias-primas, promover a justiça, a inclusão, combater a pobreza e as desigualdades e aperfeiçoar a democracia. O momento é muito adequado, pois o Brasil precisa discutir como se dará o crescimento que está procurando, está se iniciando a implementação do PNE e acabou de ser realizada a Conferência Nacional de Educação. A Educação está mobilizada e é isso que pode transformar o aprofundamento de uma crise em um ambiente de debate e de esperança.

Ao mesmo tempo procurou-se apresentar alternativas que podem melhorar o processo de ensino-aprendizagem, mediante a metodologia de aprendizado por projetos, melhorar a valorização dos professores, considerando a pesquisa como princípio pedagógico, e reforçar a discussão a respeito da escola de Educação integral.

Porém, tão importante quanto o debate do modelo de desenvolvimento brasileiro, é a necessidade urgente de incluir na discussão existente da Base Nacional Comum os jovens trabalhadores e os adultos. Se continuarmos excluindo essas duas categorias, estará se optando pelo modelo reducionista de pensar a Educação como uma competição entre indivíduos, visando exclusivamente à sobrevivência para o mercado de trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARTIGUE, M. *et al.* *Learning Through Inquiry*. Fibonacci Project, December, 2012. Disponível em: <<http://www.fibonacci-project.eu/>>. (Último acesso em outubro de 2015).
- CAE. O Brasil que nós queremos. Documento Base. CGEE, pág. 5, Brasília, 2013.

- CEB/CNE. Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. Brasília, MEC, *Diário Oficial da União*, pág. 10, 9/7/2010.
- CEB/CNE. Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. Brasília, MEC, *Diário Oficial da União*, pág. 26, 9 de julho de 2010.
- CEB/CNE. Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. Brasília, MEC, *Diário Oficial da União*, 24/1/2011.
- CNE/UNESCO. Como as escolas percebem as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. Brasília, CNE/MEC/Unesco, 2015.
- FNE. Conferência Nacional de Educação 2014. Documento Final. Brasília, pág. 13, 2015. Disponível em: <<http://fne.mec.gov.br/images/doc/DocumentoFina240415.pdf>>. (Último acesso em outubro de 2015).
- HADDAD, S. Educação e desenvolvimento. *Le Monde Diplomatique Brasil*, pág. 34, agosto 2014.
- KILPATRICK, H.W. The Project Method. In: MERGENDOLLER, R.J. *The importance of project based teaching*, 1/10/2014. Disponível em: <http://bie.org./blog/the_importance_of_project_based_teaching>. (Último acesso em outubro de 2015).
- MOREIRA, F.B.A; CANDAU, V.M. Currículo, conhecimento e cultura. In: *Indagações sobre o currículo*. Brasília, MEC/SEB, pág. 43, 2007.
- RABELO, J.M. de O.; SILVA da, M.B. *Implementação da aprendizagem baseada em problemas (PBL): o caso do curso técnico em administração*. COBENGE, 2012.
- RAMOS, M.N. O projeto unitário de Ensino Médio sob os princípios do Trabalho, da Ciência e da Cultura. In: FRIGOTTO, G.; CHIAVATTA, M. (Orgs.). *Ensino Médio: Ciência, Cultura e Trabalho*. Brasília: MEC/Semtec, pág. 1, 2004.
- RITTER, C.E.T. *et al. Oficina de biodiesel: uma estratégia de aprendizagem para estudantes do Ensino Médio*. 33º EDEQ, Unijuí, Ijuí, RS, 2014.
- RUIZ, A.I. *Sugestões para melhorar a Educação Básica: estudo comparativo entre a Espanha e o Brasil*. Editora Moderna, São Paulo, pág. 38, 2010.

- RUIZ, A. I. Política e gestão da Educação Básica. Uma análise comparativa Brasil-Espanha. *Revista Retratos da Escola*, v. 48, nº 14, págs. 39-51, jan./jun. 2014. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. (Último acesso em outubro de 2015).
- SILVA da, J.M.; MONTEIRO, S.B.S.; SOUZA, J.C.F. Ensino em gestão de projetos. In: DANIEL, J. *Gestão de projetos*, Elsevier, págs. 229-251, 2014.
- UNESCO. *El desarrollo sostenible comienza por la Educación*. UNESCO, 2014. Disponível em: <unesdoc.unesco.org/images/0023/002305/230508s.pdf>. (Último acesso em outubro de 2015).

Avaliação como caução da qualidade e instrumento de gestão

ARTHUR ROQUETE DE MACEDO

*Médico, doutor em ciências pela Faculdade de Medicina da
Universidade Estadual Paulista (Unesp), reitor do Complexo Educacional FMU,
é conselheiro da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação*

LÍGIA M. V. TREVISAN

*Doutora em química pela Universidade de São Paulo (USP),
é professora aposentada do Instituto de Química da Unesp*

INTRODUÇÃO

A Lei nº 10.861/ 2004 instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) com o objetivo de assegurar processo nacional de avaliação das instituições de Educação Superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes (BRASIL, 2004a)¹. Essa lei define como finalidades do sistema de avaliação a melhoria da qualidade da Educação Superior, a orientação da expansão de sua oferta, o aumento permanente de sua eficácia institucional e a efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e das responsabilidades sociais das instituições de Educação Superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diver-

1. *Diário Oficial da União*, 15/4/2004, p. 3.

sidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional (BRASIL 2004a).² Dessa disposição emerge o caráter abrangente que determina a natureza da avaliação que o sistema deve realizar: institucional, interna e externa, de âmbito nacional, desenvolvida em cooperação com os sistemas de ensino estaduais, investigando instituições de Educação Superior por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, como partes integradas de um contexto que se constrói com a implementação do ensino, pesquisa e extensão, e que implica, necessariamente, compromissos e responsabilidades sociais das instituições e de seus cursos.

Considerando a natureza do processo a ser colocado em prática, a Lei nº 10.861/2004 definiu, também, os mecanismos a serem adotados para realizar a avaliação e estabeleceu as estruturas institucionais e governamentais, de apoio e acompanhamento à sua implementação e execução, bem como as formas de utilização de seus resultados. Assim, estabeleceu a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes, a ser executada mediante a utilização de instrumentos diversificados, cabendo destacar, entre eles, a autoavaliação, o processo institucional, interno, constitutivo do processo global de regulação e avaliação, a aplicação do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) e a avaliação *in loco* das condições de ensino por comissões externas, compostas por especialistas na avaliação dos cursos de graduação. O processo é complementado pelo censo e pelo cadastro de cursos e instituições como instrumentos de informação que resultam da coleta de informações censitárias e oferecem elementos úteis à compreensão da instituição e do sistema, tanto em processos de avaliação interna e externa como para orientação permanente de pais, alunos e da sociedade em geral sobre o desempenho de cursos e instituições. De outra parte, para compor as estruturas de apoio, optou por instâncias e órgãos autônomos, definindo os novos papéis da comissão de avaliação interna ou de autoavaliação, designando-as como Comissão Própria de Avaliação (CPA). No âmbito do Ministério da Educação, e vinculada ao gabinete do mi-

2. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, § 1º do art. 1º.

nistro de Estado, foi instituída a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), como órgão colegiado de coordenação e supervisão do Sinaes, atribuindo ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) a responsabilidade pela realização da avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes (BRASIL, 2004a).

Desse conjunto de princípios, componentes, instrumentos e procedimentos emerge a identidade do Sinaes no âmbito da avaliação da Educação Superior nacional, que vinha sendo alimentado desde 1983 por várias iniciativas governamentais e/ou institucionais, como por exemplo o Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (Geres) em 1986, as experiências de autoavaliação realizadas pelas instituições federais, que resultaram na criação do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub) e a primeira tentativa de implantação de um sistema nacional de avaliação institucional da Educação Superior no País, e o Exame Nacional de Cursos (ENC), popularizado como “Provão”, introduzido em 1996.

De fato, a criação do Sinaes encerra uma etapa da avaliação do Ensino Superior, conduzida de modo fragmentado, com a previsão de diferentes modalidades – avaliação da pós-graduação *stricto sensu*, provão, autoavaliação, análise do desempenho global e análise de cursos de graduação, que envolvia a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), a Secretaria de Desenvolvimento, Inovação e Avaliação Educacional (Sediae), o Conselho Nacional de Educação, comissões de especialistas, e para o caso da execução do provão, a terceirização de serviços (CUNHA, 1997).

A dificuldade das instituições e da comunidade acadêmica na percepção da articulação entre órgãos e agentes responsáveis por tantas e tão distintas modalidades da avaliação, o foco preferencial nos resultados do Exame Nacional de Cursos e a execução um tanto quanto desordenada das avaliações de condições de ensino explicam, em parte, a resistência ao reconhecimento da avaliação da Educação Superior que vinha sendo colocada em prática, como processo de investigação dos produtos educacionais, em especial daqueles relacionados ao ensino.

Essa visão já foi discutida em trabalhos anteriores encontrados na literatura.

Em uma análise do quadro da avaliação da Educação Superior no período 1996-2003, Polidori e colaboradores (2006) afirmam que o modelo de avaliação composto pelo Exame Nacional de Cursos, a Avaliação das Condições de Ensino (ACE), e a avaliação para credenciamento de IES privadas, com a proposta de nivelar as instituições em termos de qualidade, mostrou-se insuficiente e fragmentado para responder ao questionamento referente ao tipo de Educação Superior que era oferecido aos brasileiros. A partir disso, foi desencadeado um processo de discussão que, como resultado, originou o Sinaes, com a proposta de ser, realmente, um sistema integrador, abrangente, que garantisse informações e análises da totalidade da Educação Superior, permitindo, assim, que políticas educativas fossem instaladas tanto em nível nacional pelos órgãos pertinentes quanto em âmbito institucional, articuladas pelas IES.

Segundo Moreira Tenório e Brandão de Andrade (2009), até o ano de 2003 a avaliação da Educação Superior pública e privada se compunha do trio Avaliação Institucional (AI), ACE e Exame Nacional de Cursos, e os autores consideram que a forma como foi orientada acabou trazendo problemas na sua operacionalização, sobretudo aos relacionados ao objetivo de avaliar a qualidade da Educação brasileira. Segundo os autores, os três processos vigentes até 2003 dedicavam-se em descrever e quantificar as variáveis, com base no controle e na fiscalização dessas variáveis, além do caráter punitivo frente aos conceitos insuficientes, sobretudo na avaliação dos cursos, que podiam ter seu reconhecimento suspenso dependendo dos resultados da ACE e do ENC. Tentando superar as dificuldades e falhas do sistema de avaliação até então vigente, ainda no ano 2003, é encaminhado ao Ministério da Educação o documento Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes: Bases para uma Nova Proposta de Avaliação da Educação Superior, que defendia a criação de um sistema que combinasse regulação com um sistema educativo, de responsabilidade do Estado e das instituições, além da prestação de contas à sociedade. Essa proposta visava, sobretudo, à superação da avaliação centrada, exclusivamente, na supervisão do MEC e não se

constituindo, dessa forma, em um sistema de avaliação.

No presente trabalho o que se propõe é analisar a trajetória da Sinaes na primeira década de sua implantação e, discutindo alguns dos aspectos que vêm assegurando a consecução de seus objetivos, apontar outros que devem ser aprimorados para garantir a obtenção de resultados que possibilitem a melhoria dos procedimentos internos nas IES, a correta formulação, pelos órgãos governamentais, de políticas públicas e, aos brasileiros, o detalhamento do perfil da qualidade dos cursos e instituições de Educação Superior nacionais.

Na composição dessa discussão, destacam-se os aspectos relacionados à instrumentalização do Sinaes e ao papel das Comissões Próprias de Avaliação (CPAs) no processo de Avaliação Institucional. Acredita-se que esses dois aspectos, além da contribuição do Enade na reflexão sobre currículos de curso de graduação, destacam, diferenciam e justificam a progressiva utilização dos resultados do Sinaes no planejamento institucional e na concepção do Plano de Desenvolvimento Institucional. O aperfeiçoamento do processo de planejamento estratégico é o maior desafio que se impõe às IES, públicas e privadas, na busca da melhoria da qualidade de seu projeto educacional. Da pertinência e adequação do planejamento depende a sustentabilidade do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão acadêmica frente às demandas da sociedade, dos mercados e dos governos.

A INSTRUMENTALIZAÇÃO DO SINAES

A referência à instrumentalização do Sinaes, entre os aspectos diferenciais desse sistema, compreende um conjunto de iniciativas desencadeadas pelos órgãos responsáveis pela sua implementação e execução, cabendo destacar a divulgação de notícias sobre a instalação do processo, a preparação de instrumentos de avaliação, o recrutamento e a capacitação de avaliadores. Uma consulta à página de notícias do Portal Inep aponta mais de uma centena de informes sobre o Sinaes desde sua formalização. O noticiário põe em evidência o esforço em integrar os componentes do sistema – avaliação institucional, avaliação de cursos e Enade, como

forma de evidenciar a mudança de concepção de avaliação que ele alberga, promover o efetivo envolvimento das IES, fomentar estudos e pesquisas sobre ações voltadas à melhoria da qualidade e prestar contas do trabalho realizado, sobretudo na capacitação de técnicos e especialistas e na produção dos termos numéricos que aferem a qualidade da Educação Superior em seus mais diversos aspectos.

Na vertente do cumprimento da função de regulação e controle das instituições educacionais, a implantação do Sinaes, além de promover a melhoria da qualidade, contribuiu para o significativo ganho de agilidade na interação entre as instituições de Educação Superior e os órgãos do Ministério da Educação, em decorrência do desenvolvimento de sistemas eletrônicos para a inserção de documentos, despachos e relatórios de processos relacionados a atos regulatórios. O Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior (Sapiens/MEC), formalizado em portaria ministerial (BRASIL, 2004b), e posteriormente o e-MEC (BRASIL, 2007) são sistemas eletrônicos de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da Educação Superior no sistema federal de Educação. Responsáveis pela introdução do verbo protocolizar no dicionário da Educação nacional, esses sistemas eletrônicos permitem às IES acompanhar o trâmite dos processos no MEC. Atualmente, além de interface para protocolização, o e-MEC inclui o Cadastro de Instituições e Cursos Superiores, base de dados oficial e única de informações relativas às instituições e cursos de Educação Superior, mantido pelo MEC e disponível para consulta pública pela internet, e consolida disposições sobre indicadores de qualidade, banco de avaliadores (Basis) e Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade).

Ainda que o processo inovador trazido pela operacionalização dos sistemas eletrônicos tenha contribuído para o fortalecimento do caráter sistemático da avaliação, há que apontar que, na interface de comunicação com as IES, ainda restam fragilidades, advindas de eventuais falhas na rede interna e, sobretudo, na linguagem hermética muitas vezes adotada no atendimento a demandas. A leitura de algumas demandas e as respectivas respos-

tas de atendimento têm revelado que a análise sobre a origem do questionamento, para fornecer a orientação capaz de sanar dificuldades, nem sempre é bem-sucedida, causando desinformação no sistema educacional.

Como parte desse item em que se reflete sobre a instrumentalização do Sinaes, é importante abordar os instrumentos de avaliação. Exceção feita aos instrumentos de medida de desempenho desenvolvidos para as provas, todos os demais instrumentos de avaliação utilizados no Sinaes, seja para a avaliação institucional, seja para a avaliação das condições de ensino, sistematizam os padrões de qualidade inicialmente definidos pela Conaes, órgão colegiado de coordenação e supervisão do Sinaes, foram elaborados pelo Inep (2005) e são estruturados por um conjunto de indicadores, definidos como evidências concretas (quantitativas ou qualitativas) que caracterizam a realidade de múltiplos aspectos institucionais, agrupados, segundo a especificidade, em categorias, e estas, por sua vez, reunidas por dimensão da avaliação. A apuração dos conceitos numéricos assinalados a cada um dos indicadores fornece o conceito de cada uma das dimensões; a média aritmética ponderada dos conceitos das dimensões (3 no caso de cursos e 10 para a instituição) fornece o resultado da avaliação expresso por um número que remete a uma escala de cinco níveis, na qual o nível 3 indica o mínimo aceitável para os processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos e de credenciamento e credenciamento de instituições.

Desde o início, os procedimentos para a aplicação desses instrumentos em processos de avaliação e regulação (Brasil, 2006 e 2007) envolvem julgamentos qualitativos e quantitativos, e, assim sendo, requer a prática concomitante de juízos de valor e realização de medidas. Nesse sentido, os instrumentos de avaliação têm sido continuamente revistos, na busca de sua adequação aos diferentes contextos e novas situações consideradas relevantes na composição dos padrões de qualidade da Educação Superior.

Uma análise dos diferentes instrumentos de avaliação institucional e de cursos, formalizados no período 2005-2015, põe em evidência que as revisões realizadas não alteram a estrutura básica dos componentes. Buscam, efetivamente, melhorar o rigor

técnico, a definição de referenciais mínimos de qualidade, a capacidade de discriminação e contemplar com maior amplitude as diferenças institucionais, de área e de modalidade. E para além da medida técnica, buscam aprimorar os mecanismos que aferem a sintonia social das IES.

Assim, as dificuldades com a compreensão das descrições e requisitos que neles se apresentam diminuem e dão lugar à compreensão de sua utilidade para o processo de organização do ensino e do projeto educacional de cada IES. Nesse contexto, a avaliação *in loco* adquire especial significado uma vez que, pela abrangência e pelo fato de ser realizada por pares, ela propicia a qualificação das ações gerenciais da instituição.

O PAPEL DAS CPAS NO PROCESSO DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL

A implantação do Sinaes, entendido como sistema que articula avaliação e regulação, reservou lugar destacado à autoavaliação das instituições de Ensino Superior.

De fato, o processo de autoavaliação das instituições de Ensino Superior foi o componente da avaliação que recebeu a primeira atenção no conjunto do processo articulado de avaliação e regulação (Mota, 2015). Os formuladores do projeto que deu origem à lei do Sinaes tinham consciência de que a autoavaliação seria a mais complexa etapa do processo e, portanto, não faltaram esforços no sentido de formalizar a responsabilidade da CPA na condução do processo institucional e de sua autonomia, bem como na orientação da sua composição, e na definição da autoavaliação como processo que requer a participação das comunidades interna e externa, para que um olhar mais aprofundado possa subsidiar os procedimentos institucionais. Cuidou-se, também, de fornecer orientação para a elaboração e, para além disso, fez-se a análise de todos os projetos de autoavaliação submetidos pelas IES que aderiram ao Sinaes. Essas medidas, ainda que de início recebidas com alguma reserva, garantiram legitimidade à autoavaliação, uma vez que elas indicavam que as informações colhidas pela CPA são úteis à própria instituição de ensino, para melhorar seus proce-

dimentos internos, para os estudantes e seus familiares, que podem contar com uma escola aperfeiçoada em metodologias, para a sociedade como um todo, que só pode lucrar com escolas mais eficazes e eficientes, para os órgãos governamentais na orientação de políticas públicas.

Além da coleta e sistematização dos dados da autoavaliação, à CPA compete a sistematização de dados de avaliação externa e a elaboração anual de um quadro com os resultados da avaliação institucional, cuja análise fornece os elementos que compõem planos de melhoria apresentados às instâncias de gestão institucional para a tomada de decisão sobre iniciativas de superação de dificuldades, correção de fragilidades e valorização de resultados positivos.

Com um trabalho organizado, métodos e procedimentos aprimorados, as CPAs contribuíram para a compreensão da necessidade de aperfeiçoar os mecanismos avaliativos existentes nas IES, encerrando definitivamente a era das avaliações fragmentadas e restritas.

A divulgação pública dos relatórios das CPAs é a prestação de contas sobre o destino que as IES dão aos recursos que nelas são injetados pelos governos, pelas mantenedoras e pelas famílias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em consequência do aumento do pessoal capacitado para dar conta da nova concepção de avaliação, do fortalecimento de familiaridade institucional com a sua metodologia e os seus procedimentos, e da melhoria do contingente de pessoal técnico para a análise dos relatórios de avaliação, toma corpo no conjunto das instituições brasileiras de Educação Superior a cultura da avaliação. Dessa forma, a avaliação passa a cumprir uma de suas mais relevantes finalidades, que é justamente fornecer subsídios para a tomada de decisão. A exemplo do que ocorre com a avaliação da pós-graduação, conduzida pela Capes, a avaliação institucional da graduação é nacionalmente reconhecida, e seus efeitos podem ser constatados na melhoria contínua da qualidade da gestão institucional.

Haverá que avançar particularmente na divulgação dos resultados de avaliação, desfazendo a prática de ranking, que dificulta a relação entre avaliadores e avaliados, e, eventualmente, invalida um procedimento que já está legitimado no nível institucional retardando a compreensão da avaliação como processo de formação e não de punição.

Mas o avanço pode ser mais desafiador. Por exemplo, a inclusão, nos projetos de autoavaliação, de uma etapa de avaliação por pares, coordenada também pela CPA, configurando um espaço de intercâmbio de experiências e a recepção de análise e sugestões que possam contribuir para o aprimoramento de processos e práticas educacionais que nem sempre podem ser detalhadas no pequeno intervalo de tempo em que se realiza uma avaliação de regulação. Há campos da atividade acadêmica, como por exemplo a pesquisa, que precisam ser ainda mais bem estruturados para que seus resultados se convertam em produção científica e inovação. Há iniciativas de responsabilidade social que precisam ser melhor disseminadas à sociedade, para que possam ser efetivamente percebidas e aproveitadas como formas de melhorar as condições de vida.

De outra parte, reconhecendo o modelo bem-sucedido da metodologia de avaliação institucional implementado pelo Sinaes, há espaço agora para a criação de uma agência independente de avaliação, não vinculada ao Inep e que seja capaz de utilizar a metodologia, os resultados e os dados que o órgão dispõe sobre a Educação Superior nacional, para refletir sobre o futuro da formação superior no Brasil. E, ainda, para incentivar e contribuir para a consolidação da avaliação institucional na gestão da Educação Básica brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 15 abril, seção 1, 2004a.

- BRASIL. Portaria nº 4.361, de 29 de dezembro de 2004. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 30/12/ 2004, seção 1, págs. 66/67, 2004b.
- BRASIL. Portaria normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007, republicada em dezembro de 2010.
- BRASIL. Portaria Inep nº 4, de 13 de janeiro de 2005. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 14/01/2005, seção 1, pág. 24.
- BRASIL. Gabinete do ministro, portaria nº 563, de 21 de fevereiro de 2006. Aprova, em extrato, o Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).
- BRASIL. Portaria nº 928, de 25 de setembro de 2007. Aprova, em extrato, o instrumento de avaliação para autorização de cursos de graduação, bacharelados e licenciaturas do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).
- CUNHA, L. A. C. R. Nova reforma do Ensino Superior: a lógica reconstruída. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n.101, págs. 20-49, 1997.
- MOTA, R. *Autoavaliação e os 11 anos do Sinaes*. Disponível em: <http://portal.estacio.br/media/4663596/autoavalia%C3%A7%C3%A3o%20e%20os%20anos%20do%20sinaes_ronaldo%20pontes.pdf>. (Último acesso em outubro de 2015).
- POLIDORI, M. M.; MARINHO-ARAÚJO, C.M. e BARREYRO, G. B. Sinaes: perspectivas e desafios na avaliação da Educação Superior brasileira. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 53, págs. 425-436, out./dez. 2006.
- TENÓRIO R. M.; BRANDÃO DE ANDRADE, M. A. A avaliação da Educação Superior no Brasil: desafios e perspectivas. In: LORDÊLO, J.A.C.; DAZZANI, M.V. (Orgs.). *Avaliação educacional: desatando e reatando nós [on-line]*. Salvador: EDUFBA, 2009. 349 p. ISBN 978-85-232-0654-3. Disponível em: SciELO Books.

“O avesso do avesso” ou uma base curricular para o Brasil

CESAR CALLEGARI

Sociólogo, diretor da Faculdade Sesi de Educação, presidente do Instituto Brasileiro de Sociologia Aplicada e conselheiro da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação. Foi secretário de Educação Básica do MEC (2012), secretário de Educação do Município de São Paulo (2013-2014) e diretor de operações do Serviço Social da Indústria (Sesi-SP, 2010-2011)

Em matéria de currículo da Educação Básica, no Brasil “o carro anda na frente dos bois”. Pois, ao contrário de ser o resultado de sucessivas pactuações decorrentes de amplos debates e intensa participação social, aquilo que é ou deveria ser ensinado pelas escolas vem sendo fortemente influenciado pelos exames de larga escala como o Enem e a Prova Brasil, pelos grandes vestibulares e pela indústria do material didático. Isso precisa ser corrigido, “virar do avesso o que está do avesso”.

Quando se trata de poder, não existe vácuo. Se há lugar vazio, alguém ocupa. Já que o País não possui uma Base Curricular Nacional Comum (BCNC) definidora dos direitos e objetivos de aprendizagem das crianças, jovens e adultos, tudo aquilo que deveria ser consequência se faz essência, e o que deveria ser produto acaba sendo produtor de orientações (precárias) no dia a dia das escolas brasileiras. Esse problema começa a ser enfrentado agora.

Com toda propriedade, a primeira estratégia relacionada ao atingimento da meta 7 do Plano Nacional de Educação (PNE) – fomentar a qualidade da Educação Básica – indica “a necessidade de estabelecer e implantar, mediante pactuação interfederativa, diretrizes pedagógicas para a Educação Básica e a base nacional dos currículos, com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos(as) alunos(as) para cada ano do Ensino Fundamental e Médio, respeitada a diversidade regional, estadual e local”. De fato, há muito tempo, desde o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, já se afigurava um diagnóstico que se tornaria recorrente até os dias de hoje: a Educação brasileira é fragmentária e desarticulada. Ao incluir o tema como prioridade, o PNE se ancora na Constituição Federal e dá consequência ao comando contido no art. 26 da Lei nº 9.394/96, a LDB, que estabelece que “os currículos da Educação Infantil, do Ensino Fundamental e do Ensino Médio devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e estabelecimento escolar, por uma parte diversificada exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos”. É importante notar que com o PNE, pela primeira vez em documentos legais, aparece a expressão “direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento”, em substituição a “expectativas de aprendizagem”, que até então vinha sendo empregada. A novidade se baseia num conceito relevante: a Educação de qualidade é um direito dos sujeitos, portanto subjetivo, e não mais uma possibilidade (expectativa) a eles relacionada. Novidade, aliás, inaugurada por ocasião do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic), de 2012, quando se estabeleceu uma base curricular nacional para o ciclo composto pelos três primeiros anos do Ensino Fundamental, com todas as repercussões dela decorrentes. Trata-se da mais recente experiência brasileira de pactuação de um currículo nacional. Dela derivou a organização de um material didático específico, de um enorme programa de formação de professores alfabetizadores e de um sistema próprio de avaliação, a Avaliação Nacional de Alfabetização, realizada pelo Inep já por duas edições, envolvendo mais de 2,5 milhões de alunos em cerca de 50 mil escolas. As lições extraídas do Pnaic podem iluminar os caminhos que agora serão seguidos.

À guisa de orientações curriculares, existem documentos basilares como as recentes Diretrizes Curriculares Nacionais e ainda os onipresentes Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) que datam de 1997. Mas eles são muito genéricos e incapazes de exercer um papel de organizador do Sistema Nacional de Educação. Nos últimos dez anos, o Conselho Nacional de Educação realizou um vigoroso esforço e formulou uma série de diretrizes curriculares e operacionais, criando novas normas ou atualizando anteriores. Entre elas, pode-se destacar as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica (Parecer CNE/CEB nº 7, de 2010, e Resolução nº 4, de 13 de junho de 2010), as Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil (Parecer CNE/CEB nº 20/2009 e Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2009), as Diretrizes Curriculares para o Ensino Fundamental de Nove Anos (Parecer CNE/CEB nº 11/2010 e Resolução nº 7, de 14 de dezembro de 2010) e as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (Parecer CNE/CEB nº 4/2011 e Resolução nº 2, de 30 de janeiro de 2012). O resultado desse trabalho é hoje matéria originária do que vier a ser produzido em termos de currículo nacional. No entanto, na esteira do que vem ocorrendo há décadas com documentos semelhantes, parte nobre de seu conteúdo, em especial no que diz respeito à sua estrutura conceitual e filosófica, resta ignorada pela grande maioria dos educadores e educandos brasileiros. Mais conhecidas são apenas as suas partes que prescrevem disciplinas e cargas horárias. Além desses detalhes, o que se conhece desses documentos? Pouco. Em que medida são levados em consideração na formulação dos projetos de escolas e redes de ensino? Raramente. Até que ponto eles vêm inspirando os trabalhos de ensino, pesquisa e extensão das universidades brasileiras? Talvez naquelas instituições engajadas mais diretamente na cooperação com a Educação Básica, as que participam dos programas nacionais do livro didático e de avaliação ou as poucas que se dedicam ao assessoramento direto a gestores e equipes escolares. Fora isso, essas diretrizes são objeto de atenção de poucos docentes e pesquisadores. Falta um estatuto curricular mais objetivo e operacional.

Neste ponto, não se pode deixar de registrar, elogiando, o esforço de algumas redes e sistemas de ensino que lograram cons-

truir referenciais curriculares próprios e, a partir deles, organizaram a produção de materiais, sistemas avaliativos e a formação de professores. Esses casos mostram, de maneira convincente, que todos os progressos significativos experimentados pela Educação Básica brasileira nos últimos dez anos sempre estiveram associados a alguma forma de inovação e padronagem curricular. Alguns exemplos: o Ceará, quanto à alfabetização na idade adequada e nos anos seguintes; Minas Gerais e a cidade de São Paulo, no Ensino Fundamental; Pernambuco e Rio de Janeiro, com relação ao Ensino Médio. São apenas alguns casos, entre outros possíveis, de reformas educacionais promissoras porque foram capazes de articular ao currículo uma série de outras mudanças. Contudo, nas redes públicas esses casos são exceção a confirmar regra. Do que se conclui que sem currículo como base não pode haver avanços consistentes.

O fato é que, na falta de propostas mais objetivas, muitos educadores e escolas não têm uma visão clara de um projeto curricular e poucos conseguem reunir condições adequadas para colocar em prática o seu potencial criativo, inovador e encantador, tão necessários para estimular e garantir a aprendizagem dos estudantes. Sem referenciais suficientes e atuando em meio a baixas condições de trabalho, muitos desses profissionais se sentem isolados em suas unidades, não se consideram partícipes de um projeto pedagógico coletivo, não sabem como superar suas deficiências formativas, não conseguem aproveitar todas as possibilidades do material didático à sua disposição e desconhecem ou não sabem como lidar com os resultados das avaliações. Portanto, heroicamente, acabam fazendo o que sabem e o que podem, nem sempre o que é necessário.

O resultado dessas deficiências aí está: mais de um quarto das crianças brasileiras ainda não sabe ler, escrever e contar depois de três anos frequentando escola, quando todos deveriam estar alfabetizados. Apenas 54% dos jovens conseguem concluir o Ensino Médio com 19 anos e os que conseguem chegar a esse ponto carregam severos déficits em relação aos conhecimentos esperados e necessários para a continuidade dos estudos ou para sua inserção no mundo do trabalho. Os quadros seguintes dão um panorama dos indicadores de nossos desafios em Educação. >

TABELA 1
ENSINO MÉDIO – BRASIL

Indicador	Ano	Dado
Taxa de reprovação	2014	12,1%
Taxa de abandono	2014	7,6%
Taxa de distorção idade-série	2014	28,5%
% de jovens de 19 anos que concluíram o EM	2013	54,3%
% de jovens de 15 a 17 anos que só trabalham	2013	8,8%
% de jovens de 15 a 17 anos que nem estudam nem trabalham	2013	12,8%
% de matrículas em tempo integral	2014	5,4%
% de professores com licenciatura na área em que atuam	2013	48,3%
% de professores com licenciatura na área em que atuam – matemática	2013	63,4%
% de professores com licenciatura na área em que atuam – português	2013	73,2%
Taxa de alunos com aprendizado inadequado no Saeb para o 3º ano do EM – matemática (3º ano do EM)	2013	90,7%
Taxa de alunos com aprendizado inadequado no Saeb para o 3º ano do EM – português (3º ano do EM)	2013	72,8%
Taxa de alunos do 3º ano do EM com aprendizado inadequado para o 5º ano do EF – matemática	2013	24,6%
Taxa de alunos do 3º ano do EM com aprendizado inadequado para o 5º ano do EF – português	2013	14,0%
Taxa de alunos do 3º ano do EM com aprendizado inadequado para o 9º ano do EF – matemática	2013	71,5%
Taxa de alunos do 3º ano do EM com aprendizado inadequado para o 9º ano do EF – português	2013	57,7%

Fontes: MEC/Inep e IBGE/Pnad.

Elaboração: Todos Pela Educação.

TABELA 2
ENSINO FUNDAMENTAL – BRASIL

Indicador	Ano	Dado
Taxa de reprovação – EF	2014	8,6%
Taxa de abandono – EF	2014	2,2%
Taxa de distorção idade-série – EF	2014	20,0%
% de jovens de 16 anos que concluíram o EF	2013	71,7%
% de matrículas em tempo integral – EF	2014	15,7%
Taxa de reprovação – EF1	2014	6,2%
Taxa de abandono – EF1	2014	1,1%
Taxa de distorção idade-série – EF1	2014	14,1%
Aprendizado inadequado no Saeb – matemática (5º ano)	2013	60,5%
Aprendizado inadequado no Saeb – português (5º ano)	2013	54,9%
% de matrículas em tempo integral – EF1	2014	17,4%
Taxa de reprovação – EF2	2014	11,7%
Taxa de abandono – EF2	2014	3,5%
Taxa de distorção idade-série – EF2	2014	27,3%
Aprendizado inadequado no Saeb – matemática (9º ano)	2013	83,6%
Aprendizado inadequado no Saeb – português (9º ano)	2013	71,3%
% de matrículas em tempo integral – EF2	2014	13,6%
% de professores com licenciatura na área em que atuam – EF2	2013	32,8%
% de professores com licenciatura na área em que atuam – matemática – EF2	2013	35,9%
% de professores com licenciatura na área em que atuam – português – EF2	2013	46,7%

Fontes: MEC/Inep e IBGE/Pnad.

Elaboração: Todos Pela Educação.

A IMPORTÂNCIA DA BASE CURRICULAR

Uma das principais estratégias para reverter essa situação é justamente a fixação de uma base curricular a ser obrigatoriamente observada por todas as escolas de Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio. Uma plataforma mediante a qual os currículos específicos e planos de trabalho de professores, escolas e redes de ensino possam ser elaborados. Necessariamente mais detalhada do que aquilo que hoje existe em termos de diretrizes para o planejamento e a operacionalização da ação educativa no ambiente escolar, a BCNC deve ser tomada como referência obri-

gatória para a articulação de outros eixos concorrentes para uma Educação com qualidade.

Um desses eixos estruturantes concorrentes é a produção de livros e materiais didáticos que ainda apresentam significativos desníveis de qualidade, quanto à profundidade de conteúdos, à adequação de suportes tecnológicos e à abordagem metodológica. São os professores que escolhem e encomendam esses livros e materiais, é fato. Porém, esses profissionais não decidem com os mesmos elementos de análise e informação, disso resultando assimetrias inaceitáveis quanto ao tipo e à qualidade do conhecimento aos quais os alunos são expostos.

Outro eixo concorrente se refere aos programas de formação inicial de professores. É consenso que entre as principais causas da baixa qualidade da Educação do País está o deficiente sistema de formação profissional para o setor. Estudos mostram que faltam professores, principalmente nas áreas de química, matemática e física. Mas também há carência de profissionais nas áreas de geografia, línguas estrangeiras, artes, Educação física, biologia, filosofia, sociologia e, dependendo da localidade, de outras disciplinas. Ante a escassez da oferta e sob a pressão da demanda, vem ocorrendo um afrouxamento das exigências para seleção e admissão desses profissionais. E, conseqüentemente, um empobrecimento das estruturas de sua base formativa. Evidentemente que há outras variáveis a explicar o atual perfil dos cursos de formação inicial de professores e, por conseguinte, da própria qualidade desses profissionais. São problemas que começam nas deficiências carregadas pelos estudantes desde a Educação Básica, passam pela baixa valorização social e salarial de seu mercado de trabalho, por condutas meramente comerciais de algumas instituições formadoras e terminam na estrutura, muitas vezes arcaica e tradicional, de muitos cursos superiores. Há tempos se advoga a necessidade de formação de professores para a Educação Básica por área do conhecimento e não somente por disciplina, como tradicionalmente se faz, à exceção da pedagogia. Formar licenciados em ciências da natureza, por exemplo, em vez de licenciados em química, em física ou em biologia. Mas como fazer isso sem uma definição curricular clara para esse campo? Sem isso, como “aper-

tar” os critérios de regulação sobre as faculdades e universidades? Com que critérios nacionais organizar a denominada “prova nacional docente” para seleção de professores? Mais uma vez, a urgência de uma BCNC.

No que diz respeito à formação profissional, muitos dos que estão em atividade são portadores de severas lacunas. Em resposta a esse quadro, todos os anos as secretarias de Educação, sindicatos, instituições sérias e outras nem tanto que integram a chamada “indústria de certificados” organizam uma plêiade de programas de formação continuada e atualização, mobilizando milhões de educadores e bilhões em recursos financeiros. Contudo, na maioria das vezes são ações dispersas e fragmentadas, com baixa repercussão na qualidade de ensino e da aprendizagem. Esses programas podem ser amplamente beneficiados pela existência dessa BCNC, implicando atividades formativas mais focadas, objetivas e coerentes com relação ao currículo.

A BCNC será, afinal, um parâmetro para que as avaliações sejam concebidas, efetuadas e interpretadas e delas derivem todas as suas consequências para que se monitore a realização da aprendizagem como direito e do ensino como dever. Pois não basta declarar que a Educação de qualidade é um direito de todos. É preciso explicitar o que isso significa. Direito é uma construção social e, como tal, necessita ser enunciado. Por exemplo, é preciso enunciar que aos 8 anos de idade toda criança brasileira, pobre ou rica, preta ou branca, catarinense ou alagoana, tem o direito de saber ler e identificar o assunto em um texto simples, bem como a finalidade de um convite ou de um bilhete. Elas precisam saber escrever pequenos textos narrativos, ainda que com erros de ortografia, concordância e pontuação. Já devem poder fazer a adição de duas parcelas e realizar operações de subtração usando números naturais com até dois algarismos. Mas se não tiverem adquirido esses e outros conhecimentos e habilidades, vão acumular déficits e dificuldades ao longo de toda a sua vida, acentuando desvantagens preexistentes ou adquirindo novas. Ora, o conhecimento sobre o desempenho da escola, órgãos do Estado e da família em face do direito do aluno ao aprendizado é simplesmente indispensável. Assim como é essencial que ele, estudante, analise os resultados

de seu próprio esforço em aprender e se desenvolver. Com base em que parâmetros isso pode ser feito senão por uma BCNC?

A construção de currículos nacionais vem sendo considerada determinante para os avanços educacionais em várias partes do mundo. Assim é que países como Canadá, Estados Unidos, Cuba, Austrália, Chile, Portugal, Inglaterra e Coreia do Sul passaram recentemente pelo processo de definir um núcleo comum para todo o sistema de Educação Básica. Não se trata de copiar o que eles fizeram. Porém, aprender com suas experiências, erros e acertos parece útil, lógico e necessário. Além disso, no estágio atual de globalização da economia e da cultura, é imprescindível que proposições curriculares brasileiras levem em conta os avanços científicos e tecnológicos em todas as áreas e em todas as partes, incluindo a Educação. Da mesma forma, considerem os desafios, as inquietações e as possibilidades de uma juventude em rede planetária, as mutações nos paradigmas éticos e estéticos da contemporaneidade, os velhos dogmas em xeque e as mistificações em voga, a extraordinária herança de antigas e novas civilizações, bem como os valores decadentes e as ideias emergentes em alta velocidade e em escala mundial. Em outras palavras: em que pesem as condições ditadas pelas mazelas da história e da atual conjuntura nacional, é preciso pensar grande para, a um só tempo, enfrentar o passado, lidar com o presente e abraçar o futuro.

No Brasil, desde o primeiro semestre de 2015, o MEC constituiu e passou a trabalhar com uma equipe de mais de 100 especialistas na elaboração de uma primeira proposta de base curricular nacional que, em seguida, será encaminhada e analisada pelo Conselho Nacional de Educação. Este, após amplas consultas, as transformará em norma nacional por meio de parecer que, uma vez homologado pelo MEC, dará origem a uma resolução. Em diferentes etapas, estão previstos intensos debates e variadas formas e meios de participação. Disputas acirradas começam a se desenhar, entre aqueles que defendem e os que rechaçam a própria ideia dessa base curricular por temerem que ela seja uma lista de conteúdos obrigatórios e funcione como uma espécie de “camisa de força” autoritária sobre a liberdade e a autonomia dos docentes e suas escolas. É possível especular sobre de onde vem essa objeção

e quem são seus personagens. Anos e anos de valente resistência à ditadura e ao autoritarismo talvez expliquem a reação de certos setores. Mas não há por que recusar, em plena vida democrática, a oportunidade inédita de um amplo debate sobre os conteúdos a serem apresentados e as habilidades a serem desenvolvidas junto aos estudantes brasileiros. É o dilema entre a resignação passiva e o inconformismo ativo; entre criticar e propor; entre interditar e avançar. Com certeza, setores corporativos e representativos de interesses os mais diversos haverão de competir por espaço e conteúdos. Confrontos ainda maiores poderão surgir mais à frente, já que, como se sabe, uma proposta curricular contém elementos do projeto de nação em que valores, sonhos e ambições nem sempre são convergentes. Mas o positivo é que a obra começou a ser feita.

Legado da maior importância para a atual e para as futuras gerações, essa base curricular necessita ter legitimidade; caso contrário, será mais um documento a enfeitar estantes e ocupar gavetas. Parte dessa legitimidade já se encontra assegurada no amplo processo participativo que precedeu a elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE) estabelecido pela Lei nº 13.005, de 2014. Centenas de milhares de educadores e outros cidadãos participaram das conferências municipais, estaduais e da Conferência Nacional de Educação realizada em 2014, pouco antes da aprovação do PNE. Portanto, esse não é um tema só de governos e suas circunstâncias, é uma pauta do Estado e da sociedade. Parte significativa dessa legitimidade, contudo, vai depender da amplitude, representatividade e intensidade de participação que efetivamente acontecerá no processo. Em sua elaboração, é fundamental que se considere o que já vem sendo construído e implementado no País pela Rede Federal, estados, municípios e suas escolas, e que se respeite a sua rica diversidade. Como já se disse aqui, muita coisa interessante vem sendo elaborada, testada, reelaborada e aperfeiçoada por educadores e instituições educativas públicas e privadas, universidades, institutos e organizações não governamentais, seja no Brasil, seja no exterior. Essa riqueza precisa ser aproveitada com o cuidado de não se reduzir tudo a um mínimo denominador comum e tampouco se agachar sob a régua de nossas atuais precariedades e limites. Outra precaução: em resposta à crítica ligeira de

que hoje há um excesso de disciplinas, que a BCNC não se amesquinhe em conteúdos meramente instrumentais e utilitários destinados a adestrar meninos e meninas nas técnicas de ler, escrever e contar, como se isso bastasse para o exercício de uma cidadania contemporânea. Não há aprendizado significativo de língua sem história e arte; não se aprende física sem filosofia; química, sem geografia; biologia, sem sociologia. Em resumo: é preciso cuidar para que essa base curricular promova a integração e articulação entre as diferentes áreas do conhecimento e, com isso, o desenvolvimento do pensamento crítico, dos valores e das atitudes demandados nessa quadra da história da humanidade. Finalmente, um dos cuidados mais importantes: as normas instituidoras dessa base devem funcionar como um escudo defletor contra dirigismos e preconceitos de qualquer espécie como, aliás, está definido pelo ordenamento jurídico e normativo vigente. Poderá avançar ao sugerir novas formas de organização do tempo, do espaço e do trabalho escolar. Mas haverá de preservar a liberdade de escolha de métodos e estratégias de ensino por parte dos educadores e suas escolas, liberdade que é o esteio da vitalidade de reinvenção criativa do currículo e da própria Educação.

De tudo, o mais importante: na execução da ambiciosa tarefa de propor uma base curricular nacional comum, o país tem uma rara oportunidade de avançar no combate às suas iniquidades. Essa excepcional oportunidade não pode ser desperdiçada.

O PNE e o Bolsa Família

IARA DE AZEVEDO VITELLI VIANA

Mestre em estudos populacionais e pesquisas sociais pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

FLÁVIO CIRENO

*Mestre em ciência política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE),
é do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*

CECÍLIA BRITO ALVES

*Doutora em psicologia educacional pela Universidade de Alberta (Canadá),
é consultora da Unesco e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em
Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de
Estudos Avançados Multidisciplinares (Ceam) da Universidade de Brasília (UnB)*

JOAQUIM JOSÉ SOARES NETO

*Doutor em química pela Universidade Aarhus (Dinamarca)
com pós-doutorado no Instituto de Tecnologia da Califórnia (Caltech, Estados Unidos)
é professor titular do Instituto de Física da UnB, atua no Programa de Pós-Graduação em
Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Ceam/UnB e
é conselheiro da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação*

INTRODUÇÃO

O Programa Bolsa Família (PBF) teve sua origem na Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003. Ele unifica uma série de programas anteriores que visavam a ações de transferência de renda do Governo Federal. De acordo com a medida provisória, os programas unificados foram os seguintes: Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação (Bolsa Escola); Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA); Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde (Bolsa Alimentação); Programa Auxílio-Gás e Cadastramento Único do Governo Federal. A MP foi convertida na Lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004 e regulamentada pelo Decreto nº 5.209 de 2004.

De acordo com Santos Junior *et al.*, “a Lei nº 10.836/04 e o Decreto nº 5.209/04 permitem considerarmos o desenho institucional do Programa Bolsa Família como um aparato de ações que institucionalizaram deveres aos Estados e municípios para garantir atendimento aos objetivos do programa de transferência monetária”.

O Programa Bolsa Família atende famílias que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza. O art. 3º da Lei nº 10.8362 estabelece que “a concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento.”

O monitoramento da condicionalidade educacional, que levou a uma grande integração entre as equipes do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), do Ministério da Educação (MEC) e de grupos de pesquisa de universidades públicas brasileiras, teve como consequência a obtenção de dados importantes, que são a base desta pesquisa.

O segundo Plano Nacional de Educação (PNE), instituído por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, tem as seguintes diretrizes: erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; melhoria da qualidade da Educação; formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; promoção do princípio da gestão democrática da Educação pública; promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País; estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em Educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; valorização dos(as) profissionais da Educação; e promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental. O PNE é composto por um conjunto de 20 metas, que devem ser atingidas no tempo de vigência do Plano, que é de dez anos.

A presente publicação, que tem como base os dados coletados para o monitoramento do Programa Bolsa Família, foca na pesquisa de como os alunos provenientes de famílias participantes do PBF estão se desenvolvendo do ponto de vista educacional. Em especial, serão estudadas as metas 1, 2, 3, 5, 6, 7 e 8 do PNE. Os dados vêm de três fontes: registros do PBF, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); e Censo Escolar, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

A partir dos dados oriundos das fontes mencionadas acima, é possível observar que os alunos provenientes de famílias participantes do PBF representam cerca de 40% dos alunos de 0 a 3 anos; 52% dos alunos de 4 e 5 anos; 56% dos alunos de 6 a 15 anos; e 60% dos alunos de 16 e 17 anos na rede regular pública de ensino. Esses dados mostram a importância de se estudar de forma aprofundada o desenvolvimento desses alunos pois, para atingir as metas preconizadas pelo PNE, políticas públicas focadas nos alunos PBF serão necessárias.

METODOLOGIA E FONTE DE DADOS

O Plano Nacional de Educação estabelece diretrizes, metas e estratégias para a construção dos sistemas de ensino brasileiro com equidade e qualidade. Na legislação do PNE, art. 5º, está previsto que “o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo”, realizado comumente por intermédio do acompanhamento de indicadores. Assim, aqui são apresentados resultados das metas do PNE no âmbito do PBF por meio de indicadores educacionais, considerando, majoritariamente, três fontes de informação, a Pnad, o Censo Escolar com identificação de beneficiário do Programa Bolsa Família e a base do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) por escola, descritas a seguir.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) coleta, com frequência anual, informações sobre características demográficas e socioeconômicas da população e características dos domicílios, entre elas, informações sobre Educação e rendimento, utilizadas para este estudo.

Para a análise dos resultados educacionais no âmbito do PBF, foi necessário adequar informações da Pnad ao formato da investigação pretendida. Com relação à renda, dividiu-se a população em quintis de renda mensal familiar *per capita*, considerando-se o quintil inferior como a população que melhor se aproxima do público beneficiário do PBF. Dessa forma, foram acompanhados os resultados educacionais desse grupo e feitas comparações com a população total e com o quintil de renda mensal familiar *per capita* superior.

Utilizou-se, ainda, para as análises, a idade escolar considerada pelo MEC, em 31 de março, e não a idade disponibilizada pelo IBGE na Pnad, que considera a última semana de setembro. Essa nova variável foi calculada a partir da informação sobre dia, mês e ano de nascimento dos indivíduos, disponível nos microdados. A exceção foi o indicador acerca dos anos de estudos (referente à meta 8), que é apresentado com base na idade da Pnad, com referência na última semana de setembro, diferentemente das demais metas.

Por fim, cabe pontuar que a contagem de anos de estudos pela Pnad, e apresentada na meta 8, não considera o 1º ano do Ensino Fundamental de 9 anos. Assim, ter 8 anos de estudos significa ter o Ensino Fundamental completo, e ter 11 anos significa ter o Ensino Médio completo.

CENSO ESCOLAR COM IDENTIFICAÇÃO DE BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O Censo Escolar é uma pesquisa de dados estatísticos educacionais realizada anualmente pelo Inep. O Censo coleta informação de todas as escolas públicas e privadas do País, em todas as modalidades de ensino: ensino regular (Educação Infantil e Ensinos Fundamental e Médio), Educação Especial, Educação de Jovens e

Adultos (EJA) e Educação Profissional (cursos técnicos e cursos de formação inicial continuada ou qualificação profissional). O Censo Escolar coleta dados sobre estabelecimentos de ensino, turmas, alunos, profissionais escolares em sala de aula, movimento e rendimento escolar.

A utilização do Censo Escolar para a análise das metas do PNE no âmbito do PBF só foi possível com a identificação dos beneficiários PBF na base de microdados do Censo. Todavia, essa identificação não é simples, dado que não existe uma integração entre os registros do Censo Escolar e os registros do PBF (Sistema Presença e Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família, Sicon), como um código identificador único. Os registros do PBF são identificados pelo Número de Identificação Social (NIS), e os registros do Censo Escolar são identificados pelo código Inep. Portanto, foi necessária a utilização de procedimentos computacionais complexos para o cruzamento das informações das bases em questão. Como resultado desse pareamento, identificaram-se aproximadamente 86% dos beneficiários PBF de 0 a 18 anos no Censo Escolar.

A partir da identificação de beneficiários PBF no Censo Escolar, é possível a comparação de resultados escolares entre alunos beneficiários do PBF e alunos não beneficiários. Ainda se utilizou o conceito de escolas “maioria PBF” para análises das metas focadas nas escolas. O termo “maioria PBF” é utilizado no âmbito da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) como categoria que direciona e fortalece as políticas e os programas que têm a escola como foco. Por regra, uma escola “maioria PBF” em 2014 é aquela que possui mais de 50% de alunos beneficiários do PBF em pelo menos um dos anos entre 2010 e 2013, e “maioria PBF” em 2013 é aquela que possui mais de 50% de alunos em, ao menos, um dos anos entre 2010 e 2012.

IDEB POR ESCOLA

O Ideb é um indicador sintético idealizado pelo Inep em 2007. Ele sintetiza informações sobre fluxo escolar, por meio do indicador de aprovação escolar, e sobre a qualidade da Educação, por meio

do desempenho médio nas provas do Saeb. Esse indicador é calculado desde 2005, a partir de onde foram estabelecidas metas do Ideb a serem atingidas por escolas, municípios, estados e pelo Brasil. Maiores informações sobre a construção do indicador podem ser obtidas em Fernandes (2007).

Foram utilizados os resultados do Ideb por escolas para a análise do cumprimento das metas propostas (também na meta 7 do PNE), considerando o recorte de escolas “maioria PBF”, descritas anteriormente.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: ANÁLISE DE METAS

Com base no cotejamento realizado entre o Censo Escolar e os registros do PBF, observa-se que beneficiários do PBF representam cerca de 40% de alunos de 0 a 3 anos, 52% de alunos de 4 e 5 anos, 56% dos alunos de 6 a 15 anos e 60% dos alunos de 16 e 17 anos na rede regular pública de ensino¹, números que mostram o quão expressivo é a participação dos alunos de famílias pobres e extremamente pobres que são beneficiárias dos serviços do Bolsa Família na Educação pública brasileira, motivo pelo qual se faz necessário contemplar o acompanhamento das metas do PNE segundo o recorte desse público.

Nesta seção são apresentados os resultados das metas propostas pelo PNE que dizem respeito aos resultados educacionais na Educação Infantil e Pré-Escola, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Alfabetização, Educação Integral, Ideb e escolaridade média. Quando utilizada a Pnad (IBGE) como fonte de dados, são feitas comparações entre população brasileira, a população no quintil de renda mais rico e a população no quintil de renda mais pobre. Quando utilizado o Censo Escolar (Inep) como fonte de dados, são feitas comparações entre total de estudantes, estudantes

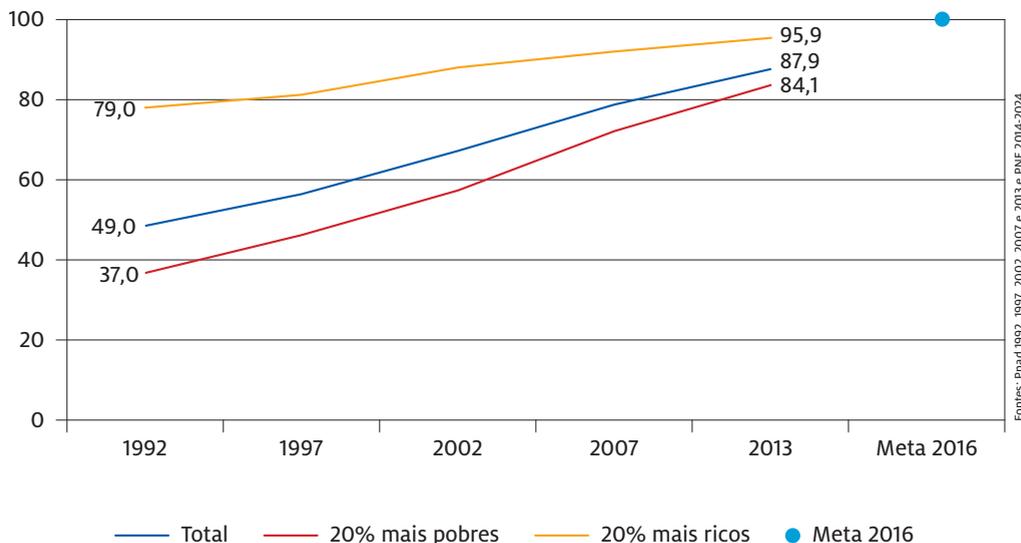
1. As condicionalidades do Programa Bolsa Família são aplicadas diferentemente para crianças e jovens entre 6 a 15 anos de idade, e 16 e 17 anos. Ao primeiro grupo exige-se 85% de frequência escolar mensal, e ao segundo exige-se 75% de frequência escolar mensal. Assim, o cálculo em questão considerou o grupo de idade aplicado ao Programa Bolsa Família.

beneficiários do PBF e estudantes não beneficiários, ou entre total de escolas, escolas “maioria PBF” e demais escolas. Serão apresentadas apenas as principais metas relacionadas à garantia do direito ao Ensino Básico, não sendo analisadas as estratégias em suas individualidades.

META 1 – Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na Pré-Escola para crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

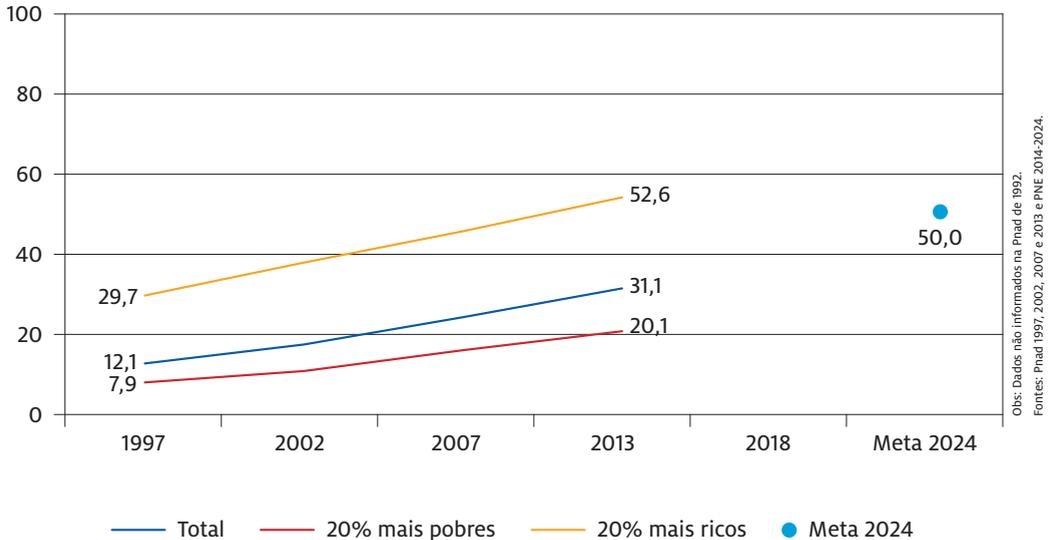
Considerando a recente obrigatoriedade constitucional do ensino a partir dos 4 anos de idade, em comparação com 6 anos na legislação anterior, a frequência escolar nessa faixa ainda precisa ser expandida para que se alcance a universalização, como proposta para 2016. Observa-se, utilizando dados da Pnad, que a taxa de frequência escolar, a qualquer etapa de ensino, para a população total de 4 e 5 anos no Brasil em 2013 era de 87,9%, sendo que entre o quintil superior de renda da população a frequência escolar atingiu patamares de 95,9%, e no quintil inferior de renda a taxa de frequência escolar era de 84,1%, faltando atender ainda 15,9% dessa população para o cumprimento da meta (**Gráfico 1**). No entanto, é possível notar que, ao longo do tempo, a diferença entre os quintis superior e inferior diminuiu substancialmente, passando de uma diferença de 42,0 pontos percentuais em 1992 para 11,8 pontos percentuais em 2013. >

GRÁFICO 1
TAXA DE FREQUÊNCIA ESCOLAR ENTRE CRIANÇAS DE 4 E 5 ANOS
 Segundo população total, 20% mais ricos e 20% mais pobres
 para os anos de 1992, 1997, 2002, 2007, 2013 e meta PNE para 2016



A frequência escolar para o total de crianças de 0 a 3 anos em 2013 era de 31,1%, ainda distante da meta de 50% proposta pelo plano para 2024. Entre a população mais rica, 52,6% das crianças nessa faixa etária frequentavam a escola, superando assim a meta proposta em 3 pontos percentuais (**Gráfico 2**). Entre os mais pobres, entretanto, apenas 20,1% das crianças de 0 a 3 anos estavam na escola no ano de 2013, ou seja, 29,9 pontos percentuais abaixo da meta estipulada. Ao contrário da frequência escolar de crianças de 4 e 5 anos, para as crianças de 0 a 3 anos, em termos absolutos, a diferença entre os quintis superior e inferior aumenta ao longo do tempo, passando de 21,8 pontos percentuais em 1992 (29,7% contra 7,9%) para 32,5 pontos percentuais em 2013 (52,6% contra 20,1%). Apesar do avanço no atendimento da população de 0 a 3 anos no estrato mais pobre, a curva de inflexão dos 20% mais ricos é levemente superior à dos 20% mais pobres, diferentemente do fenômeno observado na população de 4 e 5 anos (ver **Gráfico 1**). >

GRÁFICO 2
TAXA DE FREQUÊNCIA ESCOLAR ENTRE CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS
 Segundo população total, 20% mais ricos e 20% mais pobres
 para os anos de 1992, 1997, 2002, 2007, 2013 e meta PNE para 2024



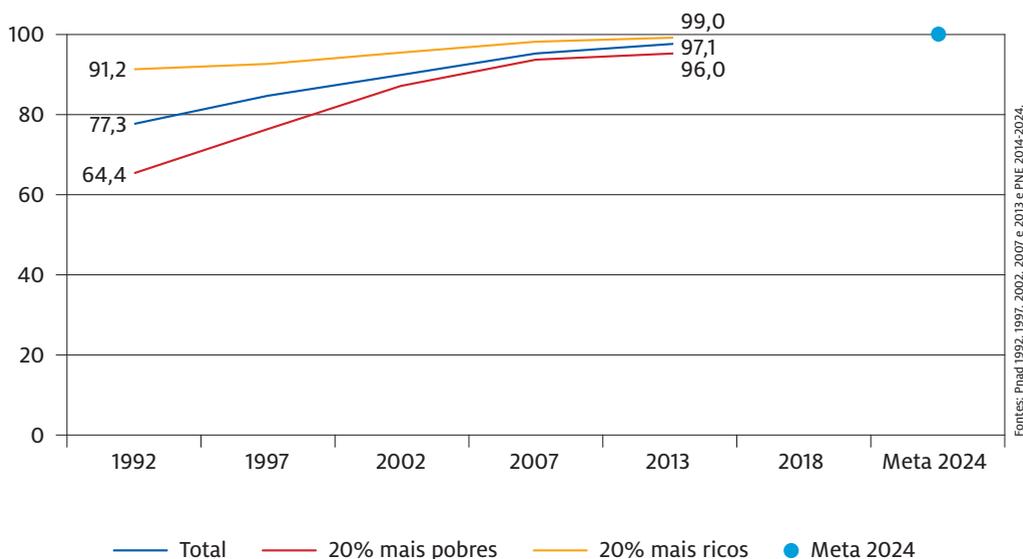
META 2 – Universalizar o Ensino Fundamental de 9 anos para toda a população de 6 a 14 anos de idade e garantir que pelo menos 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.

A universalização do Ensino Fundamental iniciou-se com as políticas inclusivas da década de 1990, pós Constituição Federal, que tornava obrigatória a Educação a partir dos 6 anos de idade. Hoje, 25 anos depois, o Brasil quase alcançou a universalização. Observa-se que 97,1% da população de 6 a 14 anos frequentava a escola em 2013, em qualquer etapa e excluindo concluintes do Ensino Fundamental (**Gráfico 3**). No quintil mais elevado de renda, a frequência à escola ocorria em 99% dessas crianças e adolescentes e no quintil mais baixo ocorria em 96% dos mesmos. Entre 1992 e 2013 houve uma redução grande na diferença entre os grupos de renda, passando de 26,8 pontos percentuais (91,2% contra 64,4%)

para 3 pontos percentuais, mostrando a (quase) universalização do acesso à escola nessa faixa de idade. >

GRÁFICO 3 TAXA DE FREQUÊNCIA ESCOLAR ENTRE CRIANÇAS E ADOLESCENTES DE 6 A 14 ANOS

Segundo população total, 20% mais ricos e 20% mais pobres para os anos de 1992, 1997, 2002, 2007, 2013 e meta PNE para 2024



O **Gráfico 4** apresenta as taxas de conclusão do Ensino Fundamental aos 16 anos para o total da população, o quintil mais baixo e o quintil mais alto. Pelo gráfico, percebe-se que existe uma tendência de aumento nas taxas de conclusão para a população total, o que pode ser percebido na inflexão da curva. Em 1992, apenas 25,3% da população concluía o Ensino Fundamental aos 16 anos; em 2013, esse percentual foi de 71,7%. O maior crescimento na taxa de conclusão na idade correta foi observado entre os 20% mais pobres (crescimento de 48,4 pontos percentuais). Apesar de menor que em 1992, ainda é grande a disparidade entre o quintil mais alto e o quintil mais baixo; em 2013, 93,8% dos indivíduos do quintil mais alto concluíram o Ensino Fundamental

aos 16 anos, enquanto esse percentual é de 55,4% entre pessoas do quintil mais baixo.

Levantamento semelhante, feito com dados do Censo Escolar de 2013 (**Gráfico 5**), analisou os alunos de 16 anos, beneficiários e não beneficiários do PBF que concluíram o Ensino Fundamental com essa idade. Observa-se que 78,2% dos beneficiários do programa concluem o Ensino Fundamental aos 16 anos, enquanto esse percentual entre não beneficiários é 10 pontos superior (88,3%). Ambos os grupos estão abaixo da meta especificada (95%). >

GRÁFICO 4

TAXA DE CONCLUSÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL AOS 16 ANOS

Segundo população total, 20% mais ricos e 20% mais pobres para os anos de 1992, 1997, 2002, 2007, 2013 e meta PNE para 2024

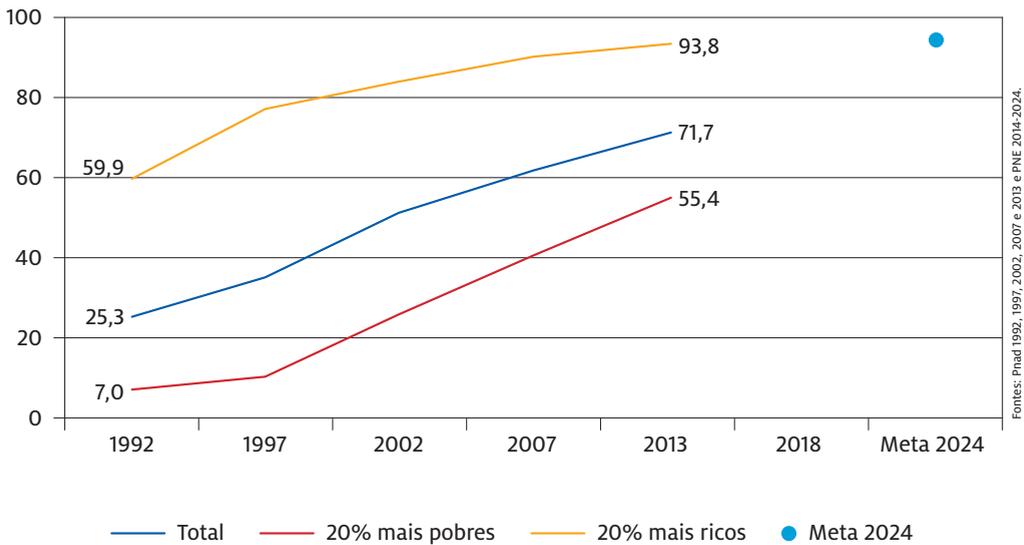
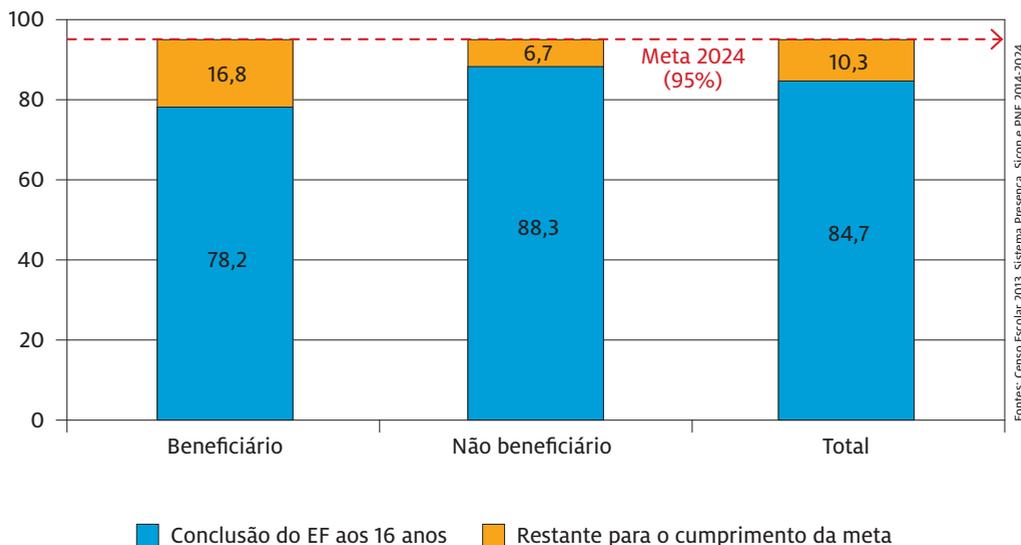


GRÁFICO 5 TAXA DE CONCLUSÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL AOS 16 ANOS NA REDE PÚBLICA

Segundo população total, beneficiários do PBF e não beneficiários do PBF para os anos de 2013 e meta PNE para 2024



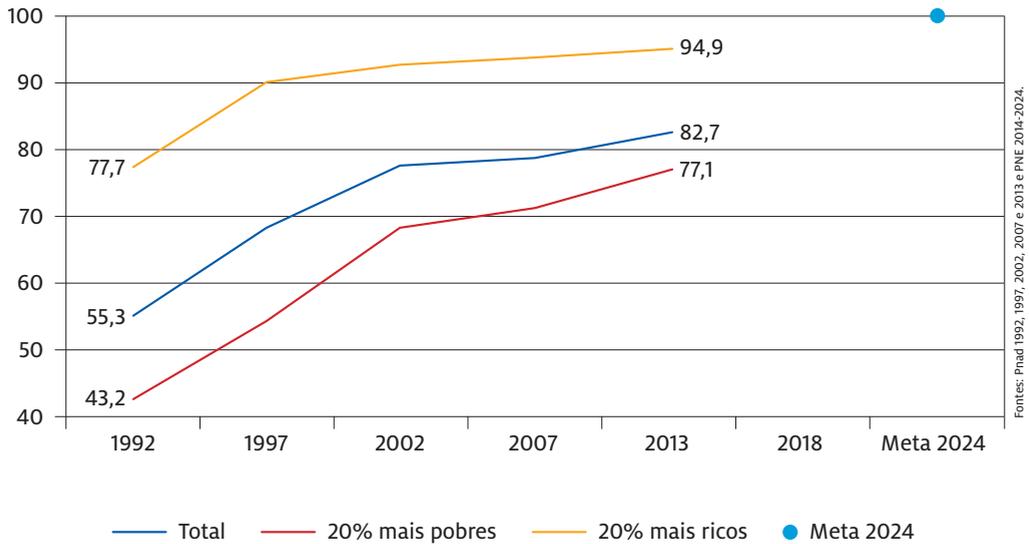
META 3 – Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 85%.

A universalização do Ensino Médio, assim como seu atendimento na idade correta, é um dos grandes desafios deste PNE. Em 2013, a frequência escolar entre a população de 15 a 17 anos, excluindo os concluintes do Ensino Médio, era de 82,7% (**Gráfico 6**). Entre o quintil de renda superior da população, a frequência escolar era de 94,9%, sendo que no quintil inferior essa frequência era de 77,1%, ou seja, faltava atender 22,9% desse grupo para que a meta proposta fosse atingida nesse grupo de menor renda. Nota-se também que a diferença entre esses grupos diminuiu de 34,5 pontos percentuais em 1992 (77,7% contra 43,2%) para 17,8 pontos percentuais em 2013 (94,9% contra 77,1%). >

GRÁFICO 6

TAXA DE FREQUÊNCIA ESCOLAR ENTRE ADOLESCENTES DE 15 A 17 ANOS

Segundo população total, 20% mais ricos e 20% mais pobres para os anos de 1992, 1997, 2002, 2007, 2013 e meta PNE para 2024



A taxa líquida de matrículas no Ensino Médio – população de jovens de 15 a 17 anos matriculados no Ensino Médio, excluídos os concluintes – revela o quanto a população mais pobre, apesar de estar avançando no acesso à Educação, apresenta dificuldades na progressão escolar adequada (**Gráfico 7**). Em 2013, a taxa de frequência líquida ao Ensino Médio na população total era de 59,7%, a população mais rica possuía 85,3% de frequência líquida, e, na população mais pobre, apenas 43,6% dos jovens de 15 a 17 estavam matriculados no Ensino Médio, distantes significativos 41,4 pontos percentuais da meta estipulada para 2024. Ainda, observa-se que a diferença entre a população mais rica e mais pobre pouco diminuiu ao longo do tempo, passando de 44,0 pontos percentuais em 1992 (48,9% contra 4,9%) para 41,7 pontos percentuais em 2013 (85,3% contra 43,6%).

Analisando a mesma taxa a partir dos dados do Censo Escolar 2013 (**Gráfico 8**), observa-se que a frequência líquida ao Ensino Médio era de 72,7% entre a totalidade dos alunos da rede pública regular, sendo que entre os não beneficiários a taxa era de 78,7% e entre beneficiários, de 62,6%, e este último, 22,4 pontos percentuais distante da meta de 85% para 2024. >

GRÁFICO 7
TAXA DE LÍQUIDA DE FREQUÊNCIA NO ENSINO MÉDIO
 (Adolescentes de 15 a 17 anos de idade frequentando o Ensino Médio),
 segundo população total, 20% mais ricos e 20% mais pobres
 para os anos de 1992, 1997, 2002, 2007, 2013 e meta PNE para 2024

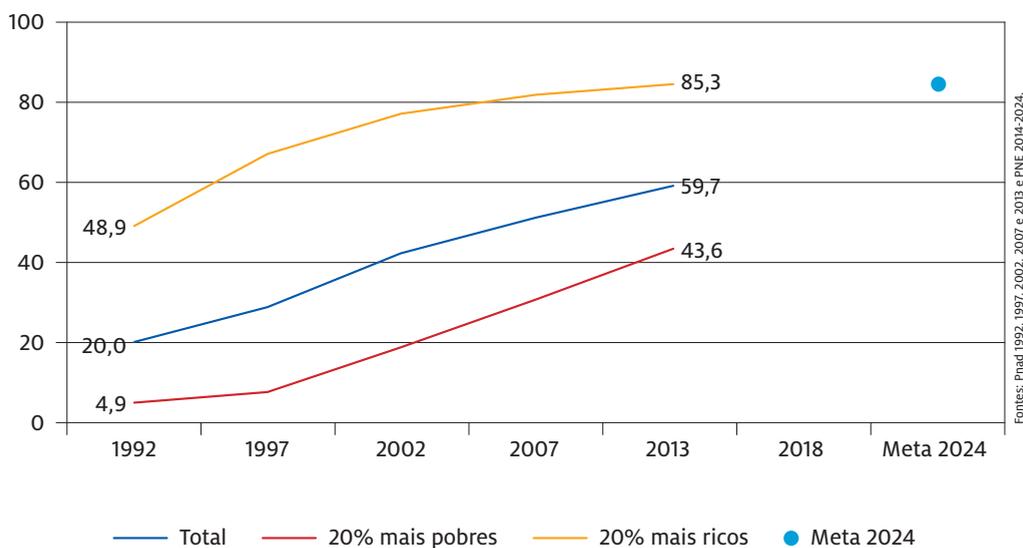
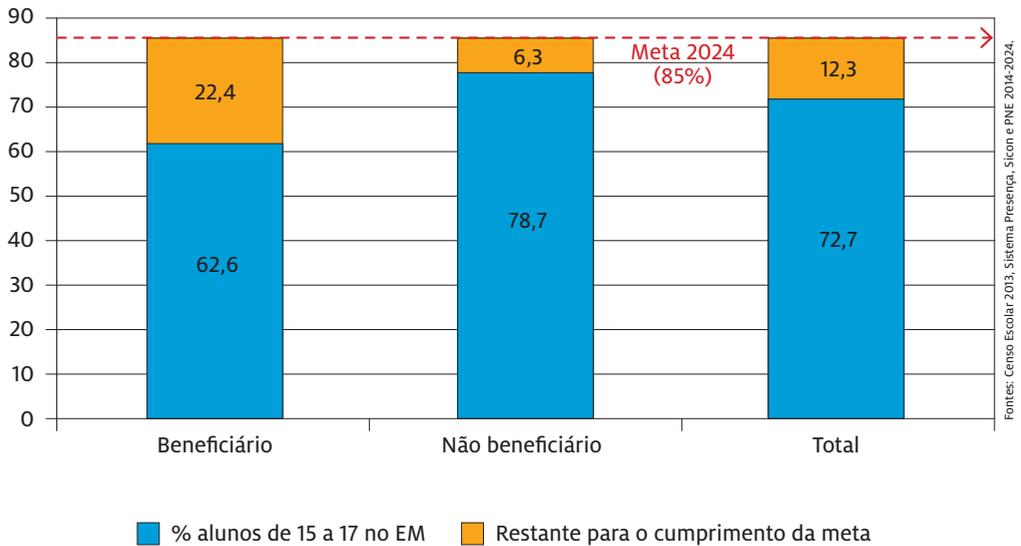


GRÁFICO 8

FREQUÊNCIA AO ENSINO MÉDIO PARA ADOLESCENTES DE 15 A 17 ANOS

Taxa líquida, segundo população total, beneficiários do PBF e não beneficiários do PBF para os anos de 2013 e meta PNE para 2024



META 5 – Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do Ensino Fundamental.

A alfabetização na idade certa vem sendo avaliada no Brasil desde 2013 com a aplicação da Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA). A ANA é uma avaliação externa de português, matemática e escrita aplicada censitariamente a alunos do 3º ano do Ensino Fundamental de escolas públicas, cuja idade adequada seria 8 anos e, portanto, idade máxima considerada adequada para que a alfabetização tenha sido efetivada.

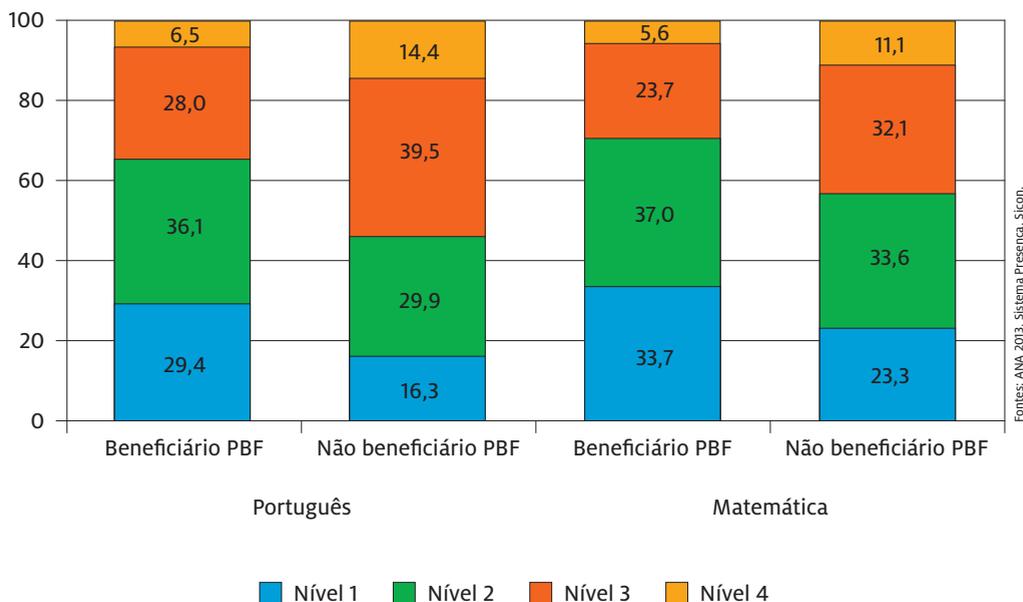
O **Gráfico 9** apresenta a distribuição dos alunos por níveis de aprendizado, com base no resultado da prova ANA. Quanto maior o nível de proficiência, melhor o aprendizado². Beneficiários do

2. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/saeb/ana/resultados/2013/nota_explicativa_ana_2013.pdf>. (Último acesso em outubro de 2015).

Bolsa Família apresentaram, tanto em português quanto em matemática, resultados inferiores aos não beneficiários, enquanto entre não beneficiários havia mais alunos nos dois níveis superiores de aprendizagem, 53,9% dos alunos na prova de português e 43,2% na prova de matemática, entre os beneficiários do programa apenas 34,5% dos alunos na prova de português e 29,3% dos alunos na prova de matemática se encontravam nesses níveis. >

GRÁFICO 9 ALUNOS DA REDE PÚBLICA POR NÍVEL DE APRENDIZADO

Distribuição percentual dos alunos do 3º ano do Ensino Fundamental da rede pública nos níveis de aprendizado de acordo com a ANA, segundo beneficiários do PBF e não beneficiários do PBF para o ano de 2013

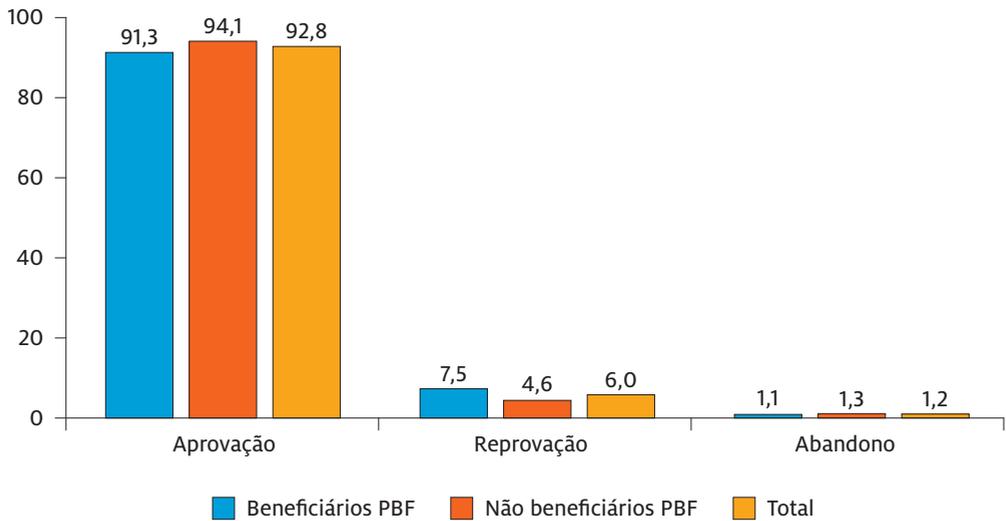


Ainda, é possível medir resultados educacionais para o público em questão (matriculados até o 3º ano do Ensino Fundamental) por meio das taxas de rendimento (**Gráfico 10**), resguardadas as limitações que esse tipo de análise apresenta quando se pretende medir qualidade da aprendizagem. Além disso, faz-se neces-

sário considerar sistemas de ensino com progressão automática nos primeiros anos do Ensino Fundamental. A aprovação entre os alunos matriculados nos 1º, 2º e 3º anos do Ensino Fundamental é de 91,3% entre beneficiários do Bolsa Família e 94,1% entre não beneficiários. A reprovação é de 7,5% para beneficiários e inferior, 4,6% para não beneficiários. Por fim, o abandono é menor entre beneficiários, 1,1%, contra 1,3% para não beneficiários. >

GRÁFICO 10 RENDIMENTO ESCOLAR NA REDE PÚBLICA

Taxa de rendimento escolar dos alunos matriculados nos 1º, 2º e 3º anos do Ensino Fundamental da rede regular pública, segundo beneficiários do PBF e beneficiários do PBF para o ano de 2013



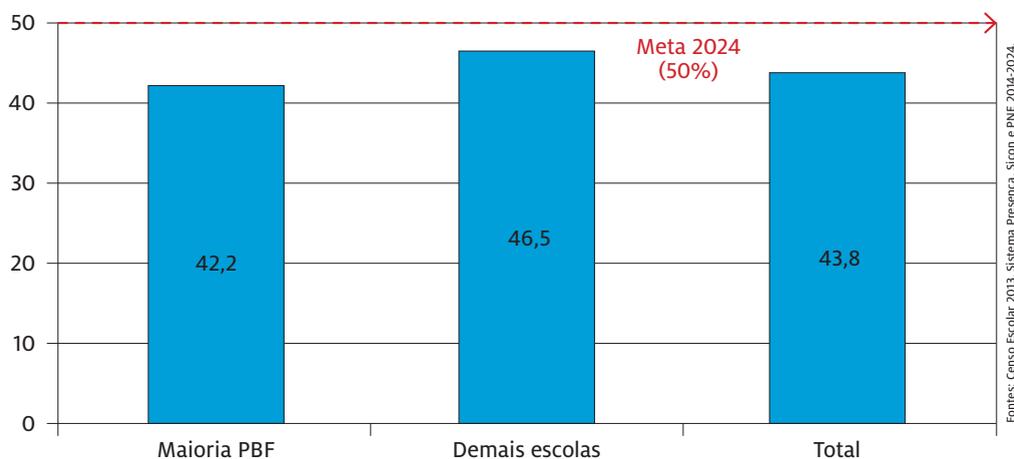
META 6 – Oferecer Educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos(as) alunos(as) da Educação Básica.

O Plano propõe o alcance de 50% das escolas públicas com oferta de Educação em tempo integral. Para a análise dessa meta com foco no PBF foi utilizado o conceito de escolas “maioria PBF”. De

acordo com o Censo Escolar de 2013, 43,8% das escolas públicas brasileiras ofertavam Educação em tempo integral, sendo que entre as escolas “maioria PBF” 42,2% ofertavam e entre as demais escolas 46,5% faziam essa oferta (**Gráfico 11**). >

GRÁFICO 11 OFERTA DE EDUCAÇÃO INTEGRAL EM ESCOLAS PÚBLICAS

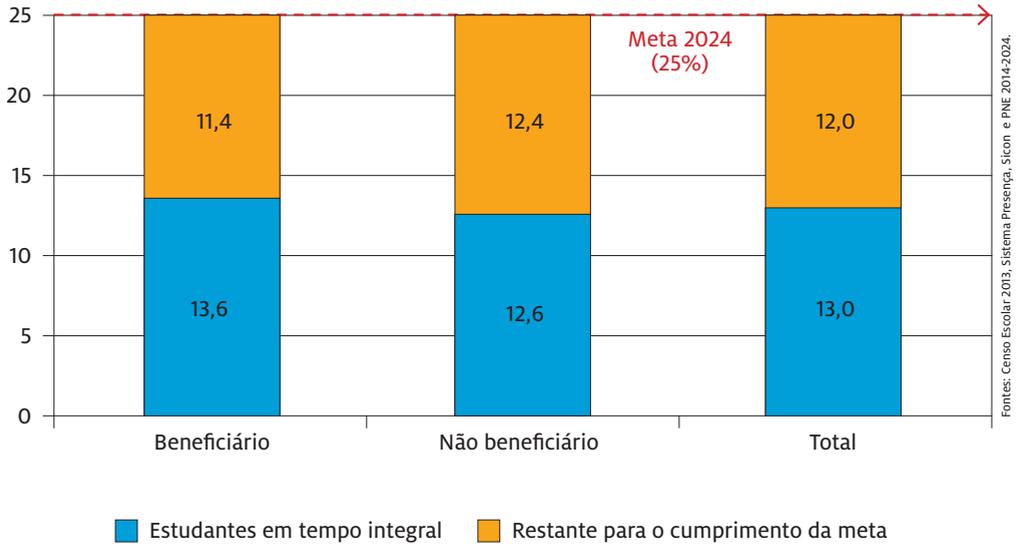
Percentual de escolas da rede pública com oferta de Educação de tempo integral, segundo total de escolas, escolas “maioria PBF” e demais escolas para o ano de 2014



A segunda parte da meta é outro grande desafio deste PNE: a oferta de Educação em tempo integral para 25% dos estudantes de escola pública. De acordo com o Censo Escolar de 2013, 13% dos estudantes do ensino regular da rede pública eram atendidos pela Educação em tempo integral, sendo que entre beneficiários do Bolsa Família esse percentual é de 13,6 e, entre não beneficiários, de 12,6 (**Gráfico 12**). Considerando os mais de 37.700.000 alunos da rede pública regular de ensino em 2013, para o alcance da meta seria necessária a expansão do atendimento para aproximadamente 4.530.000 alunos até 2014. >

GRÁFICO 12 ATENDIMENTO EM EDUCAÇÃO INTEGRAL

Percentual de atendimento em Educação de tempo integral dos alunos da rede regular pública de ensino, segundo população total, beneficiários do PBF e não beneficiários do PBF para o ano de 2013 e meta PNE para 2024



META 7 – Fomentar a qualidade da Educação Básica em todas etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:

METAS PARA O IDEB Médias previstas até 2021					
	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais do EF	4,9	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos Finais do EF	4,4	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino Médio	3,9	4,3	4,7	5,0	5,2

Para a análise do alcance das metas no Ideb no âmbito do Programa Bolsa Família, novamente foi utilizado o conceito de esco-

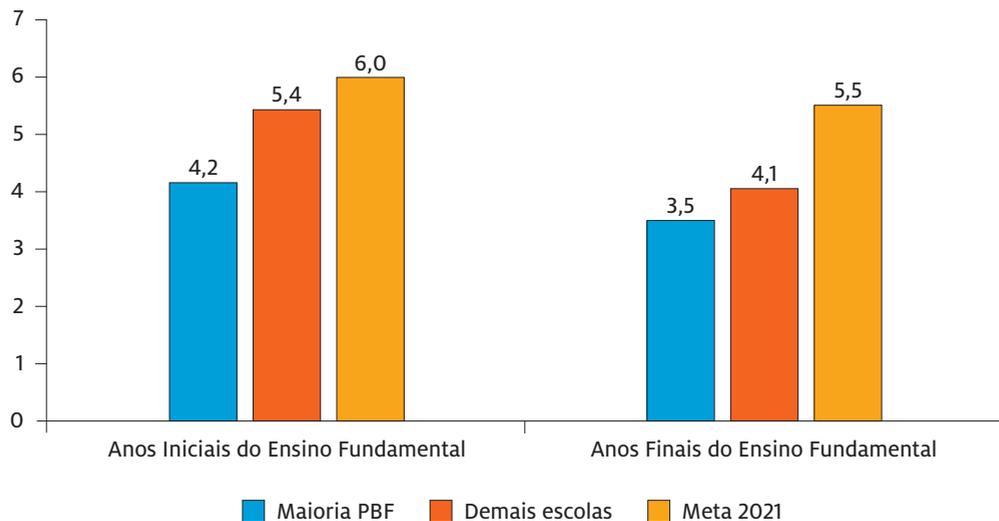
las “maioria PBF”. Nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, cuja meta para 2021 é alcançar média 6,0, as escolas “maioria PBF” alcançaram média 4,2 e as demais escolas, média 5,4 na edição de 2013 (**Gráfico 13**). Para os Anos Finais do Ensino Fundamental, a meta para 2021 é alcançar 5,5 no Ideb. As escolas “maioria PBF” alcançaram, em 2013, Ideb 3,5, e as demais escolas alcançaram Ideb igual a 5,5. Não foram calculados indicadores para o Ensino Médio devido à ausência de informação por escola. Nesse nível, o Ideb é calculado apenas para UF, regiões e Brasil.

Outra análise feita para o acompanhamento do alcance das metas do Ideb no âmbito do PBF foi o percentual de escolas que cumpriram a meta proposta para 2013, considerando as metas individuais instituições de ensino³. Observa-se que nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental 59,4% das escolas cumpriram a meta, sendo que o cumprimento foi efetivado em 52,2% das escolas “maioria PBF” e em 66,2% das demais escolas (**Gráfico 14**). Já nos Anos Finais do Ensino Fundamental, apenas 38,6% das escolas cumpriram a meta, sendo que 40,3% das escolas “maioria PBF” e 37,5% das demais escolas atingiram a meta do Ideb proposta. >

³ O plano de metas do Ideb estipula metas para cada escola, calculada com base nos resultados anteriores dessa mesma instituição. Essas metas, quando agregadas, resultam nas metas gerais, como a apresentada pelo PNE.

GRÁFICO 13 RENDIMENTO ESCOLAR NA REDE PÚBLICA

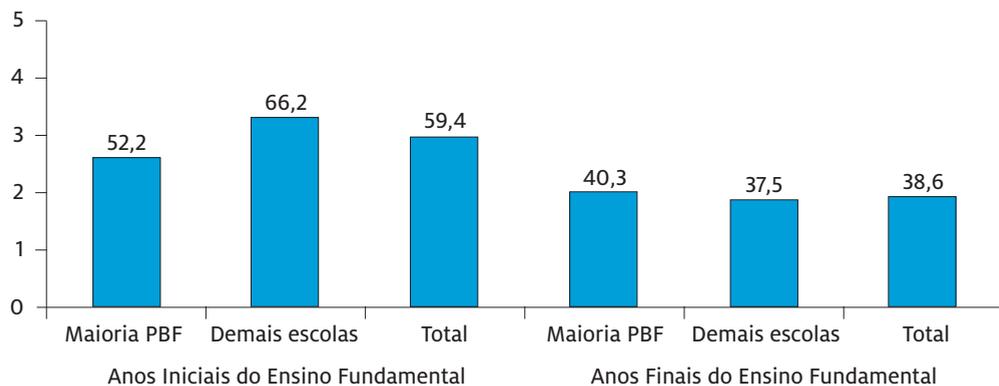
Taxa de rendimento escolar dos alunos matriculados nos 1º, 2º e 3º anos do Ensino Fundamental da rede regular pública, segundo beneficiários do PBF e beneficiários do PBF para o ano de 2013



Fontes: Censo Escolar 2013, Sistema Presença, Sicon e PNE 2014-2024.

GRÁFICO 14 META DO IDEB

Percentual de escolas da rede pública que cumpriram a meta do Ideb para 2013, segundo total de escolas, escolas “maioria PBF” e demais escolas para o ano de 2013



Fontes: Censo Escolar 2013, Sistema Presença, Sicon e PNE 2014-2024.

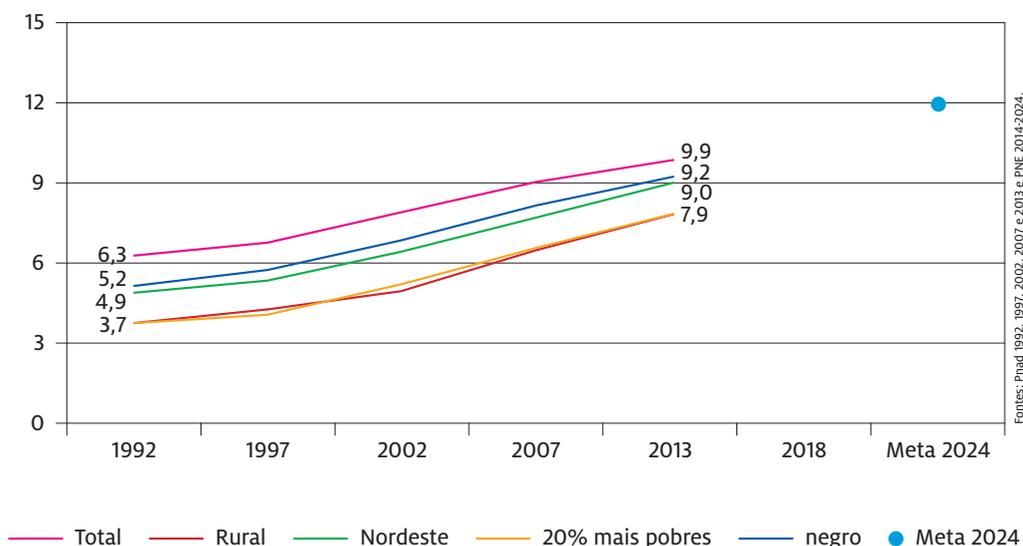
META 8 – Elevar a escolaridade média da população de 18 a 29 anos, de modo a alcançar no mínimo 12 anos de estudo no último ano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A última meta a ser analisada se refere à escolaridade média da população, medida em anos de estudos. O **Gráfico 15** apresenta os anos de estudos segundo os grupos descritos na meta, indivíduos negros, residentes no Nordeste do Brasil, entre os 25% mais pobres ou em áreas rurais. Observa-se que esses indivíduos possuíam média de anos de estudos inferior à média nacional, que era de 9,9 anos em 2013. Moradores de áreas rurais e entre o quartil inferior de renda apresentaram médias semelhantes ao longo de tempo, sendo as médias mais baixas entre os grupos analisados, de 7,9 anos em 2013. >

GRÁFICO 15

ANOS DE ESTUDO PARA BRASIL RURAL, NORDESTE, NEGROS E MAIS POBRES

Da população de 18 a 29 anos, segundo população total, negros, Nordeste, 25% mais pobres e área rural para os anos de 1992, 1997, 2002, 2007, 2013 e meta PNE para 2024

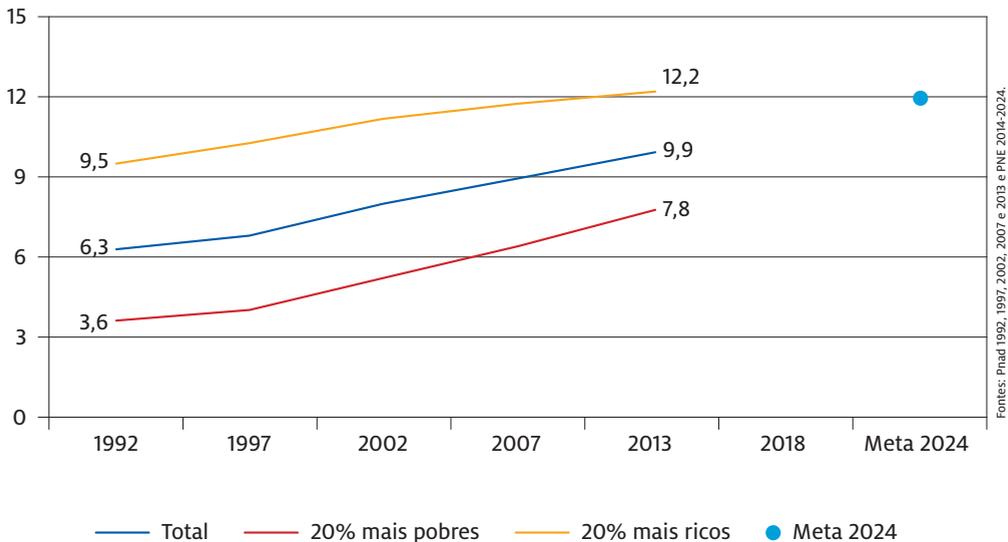


No **Gráfico 16** avalia-se a escolaridade média da população segundo grupos de renda, como forma de analisar a população do Programa Bolsa Família. A população no quintil superior de renda possuía média de 12,2 anos de estudo, ou seja, em 2013 o grupo atingiu a meta proposta para 2024, de 12 anos. Já entre o quintil inferior de renda, a média de anos de estudo era de 7,8 anos em 2013, 4,2 anos inferior à meta para 2024. Observa-se, ainda, que ao longo do tempo a diferença entre os quintis superior e inferior de renda se reduz muito pouco, passando de uma diferença de 5,9 anos em 1992 (9,5 contra 3,6) para uma diferença de 4,2 anos de estudos em 2013. >

GRÁFICO 16

ANOS DE ESTUDO PARA MAIS POBRES E MAIS RICOS

Da população de 18 a 29 anos, segundo população total, 20% mais ricos e 20% mais pobres para os anos de 1992, 1997, 2002, 2007, 2013 e meta PNE para 2024



CONSIDERAÇÕES FINAIS

O acompanhamento e monitoramento das metas do PNE segundo um recorte da população mais pobre é de extrema relevância em um contexto de desigualdades sociais e educacionais como acontece no Brasil. Tal desigualdade pode ser observada pela diferença de quatro anos e meio entre a escolaridade média da população mais pobre e da população mais rica, com idade entre 18 a 29 anos.

O Programa Bolsa Família objetiva prover a essa população mais pobre o direito do acesso a serviços básicos, como saúde e Educação, por meio das condicionalidades e de ações complementares, eixos do programa. Esse foco de políticas públicas na população mais pobre tem um papel importante para reduzir as desigualdades e avançar nos resultados socioeconômicos ao se aproximar do público com maior déficit social.

Nesse contexto, a análise das metas do PNE, sob a óptica da atuação intersetorial utilizando-se de indicadores educacionais de alunos beneficiários do Programa Bolsa Família, mostra alguns avanços e gargalos da atuação focalizada de políticas. Nota-se que a frequência escolar para crianças de 4 e 5 anos tem avançado em direção à universalização, e entre crianças e adolescentes de 6 a 14 anos está quase universalizada, havendo, em ambos os recortes, diminuição das desigualdades entre os mais ricos e os mais pobres. No entanto, na população em maior vulnerabilidade social, a frequência escolar entre crianças de 0 a 3 anos e adolescentes de 15 a 17 anos, bem como a progressão escolar na idade adequada nas populações de 6 a 14 e 15 a 17 anos constituem ainda grandes desafios para ser enfrentados.

Observa-se que, entre a população do quintil superior de renda familiar *per capita*, a meta de frequência escolar para crianças de 0 a 3 anos já foi alcançada. Apesar do avanço no atendimento da população mais pobre, o quintil inferior alcançou menos da metade da meta; a curva de inflexão dos 20% mais ricos é levemente superior à dos 20% mais pobres, resultando no aumento da diferença entre a população mais rica e a mais pobre ao longo do tempo. Com relação à população de 15 a 17 anos, observa-se um aumento da frequência escolar ao longo do tempo, no entanto, ainda relativamente longe da universalização pretendida.

Desafio maior diz respeito à progressão escolar adequada. A taxa de conclusão do Ensino Fundamental aos 16 anos encontra-se a 23 pontos percentuais da meta, sendo que entre a população mais pobre essa distância é de 39,7 pontos percentuais. Isso significa dizer que, para o alcance da meta, outros 800 mil adolescentes precisariam ter completado o Ensino Fundamental até os 16 anos, sendo 370 mil entre os 20% mais pobres da população. A taxa líquida de frequência ao Ensino Médio – população de 15 a 17 anos matriculada no Ensino Médio, excluídos os concluintes – se encontra 25,5 pontos percentuais distantes da meta estabelecida, sendo que entre a população mais pobre essa distância é muito maior, a saber, 42,7 pontos percentuais. Utilizando o raciocínio anterior, o atingimento da meta seria possível se outros 2,4 milhões de adolescentes de 15 a 17 anos estivessem matriculados no Ensino Médio, sendo 1,1 milhão entre a população mais pobre. Cabe ressaltar que, para a população mais rica, o atingimento das metas ocorreu em 2013, em ambos os indicadores. Esse fato corrobora e reflete a desigualdade existente nos resultados educacionais entre ricos e pobres.

O monitoramento da meta referente à alfabetização de crianças até, no máximo, o final do 3º ano do Ensino Fundamental, é recente. A primeira avaliação externa com abrangência censitária em escolas públicas ocorreu em 2013 apenas, e os resultados ainda estão sendo analisados e interpretados em maior profundidade. No entanto, observa-se que alunos beneficiários do Programa Bolsa Família possuem desempenho inferior, tanto medido pela prova ANA quanto pelo rendimento escolar (beneficiários têm menor taxa de aprovação e maior taxa de reprovação).

Ainda na análise da qualidade da Educação, o Ideb mostra o quanto as escolas onde há grande concentração de alunos beneficiários do Bolsa Família possuem desempenho inferior, quando comparados às demais escolas. A única exceção ocorre entre escolas “maioria PBF” de Anos Finais do Ensino Fundamental, que têm maior percentual de escolas com cumprimento das metas do Ideb.

A meta que melhor representa os resultados de ações complementares do Programa Bolsa Família é a relativa à Educação em tempo integral, que reflete as ações do Programa Mais Educação, focalizado nas escolas “maioria PBF”. O percentual de escolas

“maioria PBF” com oferta de Educação Integral, 42,2%, é próximo ao das demais escolas, 46,5%, e ambas próximas à meta estipulada pelo plano, de 50%. Com relação ao percentual de alunos atendidos, apesar da média brasileira, de 13%, estar distante da meta prevista, de 25%, o percentual de atendimento entre beneficiários e não beneficiários é semelhante (13,6% contra 13,0%).

Por fim, o indicador referente à escolarização, mencionado no início desta seção, resume a desigualdade presente entre a população mais pobre e a mais rica nos resultados educacionais. A média da população mais pobre, de 7,8 anos de estudos, é inferior aos 8 anos que representam a conclusão do Ensino Fundamental. Por outro lado, os anos de estudos da população mais rica, 12,2 anos, são superiores aos 11 anos⁴ que representam a conclusão do Ensino Médio. Como observado ao longo desta análise, essa diferença ocorre como resultado de desigualdades que surgem já na primeira infância, no acesso à Educação Infantil e Pré-Escola, se prolonga pelo Ensino Fundamental e se expande no Ensino Médio, resultando em desempenho inferior entre a população mais pobre, assim como maior atraso escolar. Diante de tal realidade, marcada pela desigualdade, o monitoramento das metas do PNE com foco na população do Programa Bolsa Família é justificado pelo objetivo de alcançar uma Educação equitativa e de qualidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Medida provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003. Congresso Nacional, Brasília, 20/10/2003.
- BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Congresso Nacional, Brasília, 9/1/2004.
- BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014: Plano Nacional de Educação 2014-2024. Congresso Nacional, Brasília, 25/6/2014.
- BRASIL. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro 2004. Congresso Nacional, Brasília, 17/9/2004.

4. Pnad utiliza 11 anos de escolarização para a conclusão do Ensino Básico.

- FERNANDES, R. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), 2007, 26 p. (Série Documental, textos para discussão, 26).
- FERREIRA, E. B.; DOS SANTOS, C. A.; SANTOS JUNIOR, W. C. Programa Bolsa Família e o Sistema Presença: a escola e a gestão da pobreza. In: *Anais do XXVI Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação*, Recife, 2013.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores 2014, Rio de Janeiro, 2015.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Ministério da Educação). Censo Escolar da Educação Básica 2013: resumo técnico, Brasília, 2014.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. Microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. 1992, 1997, 2002, 2007 e 2013, Rio de Janeiro, 2015.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Ministério da Educação). Microdados do Censo Escolar 2013, Brasília, 2015.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Ministério da Educação). Microdados da Avaliação Nacional da Alfabetização, Brasília, 2015.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Ministério da Educação). Estatísticas do Ideb 2013, Brasília, 2014.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Sistema Presença, Brasília, 2014.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família, Brasília, 2014.

O fim da eternidade¹

LUIZ ROBERTO LIZA CURTI

*Sociólogo e doutor em economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp),
é conselheiro da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação*

DESAFIOS E LIMITES DA EXPANSÃO

Imaginem uma nação com poucas e monótonas ofertas de Educação Superior a seus habitantes. Imaginem que para qualquer intervenção mediada por conhecimento na economia ou serviços públicos, o esforço desse país seria ou insuficiente ou mobilizado para o exterior. Agora vamos imaginar quais regiões de um espaço nacional sofrem por não ter acesso à Educação Superior. Imaginem o padrão de atendimento às necessidades e direitos públicos com saúde, infraestrutura urbana e segurança. E o emprego? Quais seriam as atividades econômicas crescentes em uma região sem oferta de recursos humanos adequados ou especializados? Milhares de pessoas condenadas a um futuro de pobreza e limitação.

Não serão esses os principais argumentos à expansão da Educação Superior? O de realização econômica ampla, da adequada prestação de serviços públicos especializados, da geração de emprego e de condições de vida em geral mais culta, segura e amparada em direitos?

São inúmeros os desafios das instituições de Educação Superior brasileiras. A partir do esforço delas de formação, pesquisa e

1. Homônimo do livro de Isaac Asimov.

Parte da articulação desse texto resulta de palestra por mim proferida no seminário sobre gestão estratégica na Escola de Governo da Unesp.

extensão, é que se estabelecem as condições materiais e culturais ao desenvolvimento econômico e social do País. Não é pouca coisa. Ainda mais se imaginarmos, também, que não é só questão de quantidade mas de qualidade. E não é qualquer qualidade que irá atender às necessidades e direitos da população e da nação.

Dito assim é magnânima sua missão. Mas vamos, mesmo de forma não exaustiva, investigar o que isso representa.

Em primeiro lugar as instituições de Educação Superior brasileiras públicas ou privadas não funcionam sozinhas. Elas dependem de um complexo sistema externo, governamental, de regulação, avaliação e financiamento.

Segundo o último Censo da Educação Superior, a expansão alcançou 2.391 instituições, sendo 12,5% públicas. Dessas instituições, 8,2%, ou 196, são universidades e detêm 53,4% das matrículas brasileiras. Faculdades são em número de 2.016 e representam pouco mais de 29% das matrículas. O restante são centros universitários ou IFs. Detentora de autonomia para abertura de cursos, com algumas exceções, como medicina e direito, é de esperar que o processo de expansão resultasse em concentração de matrículas nas universidades em detrimento de outras organizações acadêmicas. Isso significa que uma instituição complexa que tem por obrigação legal atingir o mínimo de quatro programas de mestrado e dois de doutorado para ser credenciada ou recredenciada como tal depende de condições externas adequadas ao seu desenvolvimento. Por si, na ausência de políticas de indução, as universidades têm dificuldades em se instalar em regiões com déficits de recursos humanos qualificados, as que mais precisam... Assim, concentram matrículas indiretamente, também, por região.

Esse é um aspecto reforçado pelo processo regulatório que conduz a expansão. Se adicionarmos a distribuição das atuais 7.305.977 matrículas na Educação Superior por região, veremos que essas se concentram na Região Sudeste com 49%, contra 9% na Região Centro-Oeste e 8% na Região Norte. As instituições de Educação Superior brasileiras expressam essa relação, com 49% delas na Região Sudeste, que concentra as universidades, 6% na Região Norte e 10% na Centro-Oeste. Universidades concentram matrículas e se concentram em regiões. Há, ainda, outra concen-

tração a ser destacada. A da natureza dos cursos. Aproximadamente 4.040.000 de matrículas correspondem às áreas de direito, negócios, pedagogia ou outras ciências sociais aplicadas, como contabilidade e comunicação. As universidades expressam, a despeito de sua ampla e diversa missão, a concentração de oferta nesses cursos.

Uma outra questão relevante diz respeito ao processo seletivo ou ao ingresso e retenção de novos alunos. Em 2013, período do último censo, foram 2.742.950 ingressantes contra 991.010 concluintes.

A maioria dos ingressantes, cerca de 70%, possui alguma deficiência de conteúdos da Educação Básica. No caso dos egressos do Ensino Médio da escola pública, menos de um terço dos estudantes conhece a língua portuguesa da forma adequada ao período de estudo e apenas 10% sabem matemática proporcionalmente ao ano de ensino.

Receber e manter esses alunos e reordenar o processo de formação é, ou seria, uma das obrigações da universidade. Sim. É preciso reconhecer que a evasão, iniciada desde cedo pela baixa capacidade de aproveitamento de estudos superiores pelos ingressantes, é uma forma de exclusão social e de desperdício de recursos públicos e privados. Combater os déficits de conhecimento ou conteúdo não é tudo, mas é um passo essencial à eficácia de ações afirmativas que conduzem à inclusão na Educação Superior.

Outras ações se aglomeram nas causas da evasão, como baixo interesse pela organização ou estrutura curricular ou, ainda, dificuldades de visualizar a representação social e econômica do esforço formador: o emprego na profissão certa.

O modelo da expansão da Educação Superior é expresso de um processo de norma baseada na avaliação. No entanto, o aumento quantitativo de matrículas e ingressantes acaba sendo o foco da expansão e das análises. Outros aspectos deveriam ser mais bem explorados, como as concentrações das matrículas, o número de evadidos e a vinculação profissional dos egressos.

A crescente expansão da Educação à Distância (EAD), por exemplo, pouco representou em desconcentração de matrículas por região ou áreas de estudo.

O desenvolvimento dos cursos em EAD depende de tecnologias de transmissão por satélite ou internet, de livros digitais, de tutorias e, principalmente, de credenciamento ou autorização de polos, tudo com forte estímulo ao autoaprendizado do aluno. A relação entre matrículas por curso em EAD tem em média 950 alunos, quase 10 vezes a relação do presencial. De 2002 a 2013 essa modalidade de Educação Superior cresceu aproximadamente 2.800%, enquanto a presencial alcançou 85%. A modalidade a distância é responsável por grande esforço da oferta de vagas, especialmente pelo setor público, para a formação de professores.

Vale aqui a reflexão acerca do significado da expansão de cursos na modalidade a distância. O atual processo de expansão é regido por um marco legal regulador bastante rígido. Obter os credenciamentos de polos para universidades ou faculdades é um esforço equivalente, que não diferencia a organização acadêmica do pretendente. Essa indiferenciada situação alcança também outras. É indiferenciado, também, o interesse regulatório por vagas em regiões onde a EAD faria mais sentido. Inclusive de preparar recursos humanos adequados à recepção de universidades e de outras expressões econômicas e sociais advindas da informação e do conhecimento. Mas não. A presença das matrículas em EAD altera pouco o quadro de distribuição regional das matrículas em relação às regiões Norte e Centro-Oeste, pelo menos. Antes reforçam a presença de novas matrículas em regiões como a Sudeste ou Nordeste onde a formação presencial é bem extensa. Em grandes centros urbanos ou capitais, podem existir dezenas ou centenas de polos de EAD convivendo com centenas de instituições que oferecem vagas presenciais. É difícil atacar, com eficiência, os excessos produzidos no âmbito da legislação, mas conduzir a expansão com eficiência a regiões onde mais se precisa dela é, ou seria, uma demonstração de efetividade da política educacional.

Essa situação pode ser agravada com o fato de 66%, ou 3.662, dos 5.564 municípios brasileiros não possuírem, em 2014, nenhuma forma de oferta de Educação Superior.

Continuando a tratar da expansão é interessante a comparação dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) com o Brasil no que se refere ao cresci-

mento das matrículas por áreas e habitantes. Nas áreas de ciências sociais aplicadas (direito e administração), a OCDE apresenta 205 matrículas para 10 mil habitantes, contra 145 para 10 mil no Brasil. Na engenharia, para cada 10 mil habitantes, há 78 matrículas OCDE e 48 brasileiras. Na saúde, 72 a 48. Na pedagogia ganhamos. São 55 OCDE contra 68 brasileiras. De qualquer forma foi na engenharia que se deu, em 2012, o maior crescimento de matrículas. Chegou a 16,6%, passando para 12% sua representação no conjunto dos cursos.

Em relação aos egressos, há, com efeito, uma grande concentração. Cursos de engenharia, para ficar no exemplo, representam, no Brasil, 5%. A mais baixa taxa dos Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e um terço da média dos países da OCDE. Esse é um reflexo direto da condição de aprendizado dos alunos ingressantes. A maioria disponível que preenche as 78% das matrículas da Educação Superior, destinadas a Instituições de Ensino Superior (IES) privadas, tem sério déficit em matemática e ciências. Um curso de engenharia é quase uma impossibilidade prévia a muitos deles. E isso impacta a evasão.

Em média, cerca de 900 mil alunos evadem por ano das instituições de Educação Superior. Desses, quase 80% são provenientes do setor privado. Por essa óptica, a expansão da Educação Superior gera uma lacuna de mais de R\$ 9 bilhões/ano. Na engenharia, ela já alcançou 60% das matrículas no setor privado e 40% no setor público.

Se compararmos, por outro lado, a quantidade de ingressantes no Ensino Superior, esta aumentou 17,1% nos últimos dois anos. Passou de 2,35 milhões para 2,75 milhões. Em 2002, o número de novos estudantes era 91,9% menor, em torno de 1,43 milhão. Esse dado, se confrontado com o das matrículas, representa a evasão que acompanha a expansão.

A roda da expansão, de qualquer forma, vem girando com a mesma frequência desde 2000. Mas será que ela não gira em falso? Havia 1,5 milhão em 1980 para mais de 7 milhões de estudantes em 2013. Se considerarmos apenas os últimos dez anos, as matrículas aumentaram 150%. É relevante destacar que mais de 1,21 milhão de alunos depende do Programa Universidade para Todos (Prouni)

e mais de 800 mil do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). Neste último, o número aumentou para cerca de 2 milhões. Já o orçamento do programa teve alta nominal superior a 315% entre 2011 e 2013: passou de R\$ 1,8 bilhão para R\$ 7,5 bilhões. Em 2013, 30% dos ingressantes vieram estudar por meio do Fies.

A questão, no entanto, não é a necessidade da expansão, mas sim a expansão para que tipo de necessidade. De fato, entre as metas do Plano Nacional de Educação, a meta 12, em especial, é explícita no sentido de superarmos os atuais 17% de jovens de 18 a 24 anos que já estudaram ou estão matriculados na Educação Superior, para 33% em dez anos. O dobro. A meta também indica que devemos superar os atuais 27% de matrículas ou de egressos da Educação Superior acima dos 18 anos para 50% nos mesmos dez anos. Tudo isso, conforme disposto na lei do PNE, tendo a qualidade garantida pelo Estado. Está correta a meta. Os dados acima revelam que, na América Latina, o Brasil só ganha em inclusão ou matrículas da Educação Superior do Haiti. Contra os 17% do Brasil, a Bolívia alcança 21%, a Venezuela 26%, a Argentina 40%, o Chile 27%, a Europa 62%, a Colômbia 33% e os EUA 80%.

Os interesses das instituições em matrículas, dos indivíduos em diplomas e da sociedade em empregos poderiam estar mais bem articulados. A interação entre o padrão de aprendizado ou cultural dos egressos da Educação Básica com as estratégias de nivelamento e de organização curricular da Educação Superior deveria ser objeto de alguma articulação. Essas convergências, no entanto, não são espontâneas. Dependem de política pública.

AVALIAÇÃO E DECORRÊNCIAS PARA A ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Talvez seja pelo lado da avaliação que as externalidades atinjam de forma mais contundente as instituições. De fato, as questões acima, acerca da expansão, dependem direta ou indiretamente do sistema de avaliação da Educação Superior.

No entanto, de uma forma talvez mais central, a avaliação deveria representar um estímulo maior para a qualificação das instituições. Sim, não basta instruir a avaliação pelo padrão legal re-

gulatorio sobre número de doutores, tempo de dedicação, acervos, pesquisas e quantidade de mestrados e doutorados ou projetos pedagógicos identificados nas diretrizes nacionais curriculares. Essa avaliação produz um mínimo que não estimula. Protege a sociedade de instituições decadentes ou corrompidas academicamente, mas não favorece as instituições naquilo que elas mais precisam, superar seus limites e ampliar sua vocação à própria sociedade.

No caso da Educação Superior, o processo de avaliação é um dos principais instrumentos da política. Com objetivos e finalidades quase que exclusivamente censitárias, a avaliação, na maior parte das vezes, deixa as instituições sem o estímulo necessário à mudança. Muitas ficam sem entender o significado de sua própria nota avaliativa e, em todo o caso, não têm como relacionar as transformações articuladas a esse processo.

É na avaliação, porém, que se expressa a regulação e a supervisão do Estado sobre a Educação Superior. A utilização de seus resultados é a forma principal por onde ocorre a expansão. Desde seu papel no processo de implantação ou desenvolvimento das políticas educacionais, a avaliação poderia, ainda, ter uma participação mais incisiva na transformação e na tangibilidade da efetividade da universidade para a nação.

Atualmente, a avaliação se organiza por um ordenamento legal que considera, para as finalidades regulatórias, os padrões de qualidade mínimos suficientes. Até aí tudo certo. O problema é que, para além do atendimento mínimo de qualidade, as instituições em seu desenvolvimento deveriam corresponder às necessidades do País e não reduzi-la às perspectivas iniciais ou mínimas de si próprias como ente regulado pelo Estado.

Ao instruir o controle social acerca do pior e do melhor, a avaliação poderia realçar as diferenças entre projetos, programas, cursos, produção de pesquisa e atividades de extensão, demonstrando e esclarecendo as diferenças entre as instituições aos setores econômicos e à sociedade, que irão empregar pessoas e conhecimento.

Poderia, assim, contribuir para que a expansão resultasse na associação do perfil das instituições com as expectativas de outras políticas públicas, como as de ciência, tecnologia e inovação,

desenvolvimento produtivo, saúde, infraestrutura, serviços, segurança pública, comunicações etc.

Dessa forma, o crescimento da Educação Superior seria admitido não somente pelas matrículas que proporciona, mas por também incentivar a demanda por áreas e setores capazes de transformá-las em desenvolvimento social e crescimento econômico.

É de se destacar que o Conselho Nacional de Educação vem organizando diversos estudos e está a considerar, em comissões de trabalho e em relatos de processos, a avaliação como referencial de qualidade que indique fatores além das notas mínimas, capazes de estimular políticas de desenvolvimento institucional e aproximá-las das efetividades econômicas e sociais. Outra consequência do trabalho do CNE foi a resolução que aprova um novo instrumento de avaliação de instituições de Educação Superior, que ampliam os indicadores referentes ao desenvolvimento institucional, ao processo autoavaliativo e à organização curricular.

A organização curricular é emblemática quando se coloca a avaliação institucional na perspectiva das transformações da Educação Superior brasileira. O currículo é muito mais do que a expressão de diretrizes nacionais ou de associação de conteúdos às habilidades e competências dos estudantes. Trata-se de organização que expressa a gestão do conhecimento capaz de integrar a formação, a formulação de agendas de pesquisa e práticas ou projetos de extensão. Ordenar currículos capazes de gerar profissionais ou egressos contextualizados com as diversas conjunturas significa, também e essencialmente, estruturar ambientes governados de forma adequada por docentes e dirigentes acadêmicos. A referência à governança institucional que se estabelece como critério ou requisito tanto à organização curricular como a da pesquisa e da extensão é um indicador essencial que, hoje, infelizmente, ainda escapa da avaliação.

Nesses casos o que importa é, novamente, que a avaliação saiba diferenciar perfis e estratégias institucionais a partir das associações com o desenvolvimento das áreas de conhecimento e dos novos desafios profissionais, evitando a comparação entre instituições por *standards* das dimensões avaliadas, tais como organização didático-pedagógica, infraestrutura e corpo docente, utili-

zados como padrões de qualidade. Os currículos devem atender e estimular interações entre conhecimento com as demandas sociais, a economia e o mercado, e não se apresentarem como peças burocráticas repetidas e replicadas no espaço e no tempo.

Organização curricular institucionalizada plenamente é uma excelente ideia para que cursos superiores possam admitir, como dado da conjuntura, a necessidade de reforço na formação dos egressos da Educação Básica, especialmente nas linguagens, matemática e ciências, como forma de sustentar a manutenção e proporcionar a diplomação qualificada.

A sinalização de que a Educação Superior é essencial à indução da Educação Básica e, em decorrência, do desenvolvimento e bem-estar do País é uma forma clara de incentivo ao amplo controle social de seus resultados, o que é imprescindível para que se garanta crescente qualidade de profissionais e de produção de conhecimento.

Dessa forma, o processo de avaliação e regulação da Educação Superior no Brasil poderá se tornar um inestimável apoio ao processo de implementação de outras políticas públicas com alcances essenciais ao futuro do país. Desde logo pode ampliar a interação das políticas de Educação entre si e dessas com outras capazes de propiciar a dinâmica de nosso futuro como saúde e inovação.

Em que pese o esforço do Censo da Educação Superior, é necessário que os dados sejam mais bem utilizados na definição das políticas. Medir matrículas, por si só, é como medir um passado que se inicia, periodicamente, sem sentido futuro.

A avaliação pode, assim, ser um valioso mecanismo de ampliação das políticas educacionais, na medida em que proporciona a participação de outros atores, de outras arenas, no processo de identificação de insuficiências institucionais no que se refere à efetividade da formação e da produção de conhecimento. Nesse e em outros fatores, como estamos a ver, a Educação Superior e a sociedade têm muito a trocar e a articular.

Assim, imbuída de maior capacidade de induzir e explorar as diferenças, a avaliação trará consequências positivas ao processo de expansão da Educação, inclusive na organização acadêmica das universidades, de maior dinamismo expansionista como sig-

no e forma de desenvolvimento. Dessa forma é que se combate a concentração de matrículas e, ainda, a expansão daquelas que são impulsionados pelas facilidades da autonomia institucional e da capacidade de ampliação cíclica da oferta de vagas. É o caso dos grandes grupos educacionais que reúnem dezenas de instituições com formas de organização acadêmica variada, como faculdades, centros universitários e universidades, não distinguindo, nas práticas da gestão, as estratégias de governança entre elas.

Se, de um lado, essas práticas podem ser explicadas pela diminuição de custos, de outro são estimuladas ou plenamente aceitas pela atual estrutura de avaliação e regulação. Não há impedimento, do ponto de vista avaliativo ou regulatório, para que uma universidade seja gerida como faculdade, mesmo tendo um aparato mínimo de pesquisa, quatro mestrados e dois doutorados instalados. Mais que isso, a avaliação não instrui a centralidade em aspectos de gestão institucional, ou das variações da organização curricular e muito menos das da pesquisa e da extensão.

Finalmente, a premissa inicial que mais interessa às instituições é que a avaliação deveria diferenciar e indicar limites e não igualar e promover os mínimos. O primeiro obstáculo é a ausência de uma avaliação que interprete ou avalie a governança do processo de integração entre pesquisa, extensão e formação graduada. Enquadrar universidades, por exemplo, por um instrumento de avaliação institucional multiuso pode não ser uma forma adequada de estímulo ao desenvolvimento acadêmico e suas outras responsabilidades externas. Submeter universidades a um processo de regulação e avaliação comum ao conjunto das instituições deve contribuir para que se afaste do que a caracteriza ou a diferencia.

Mesmo se quisermos enaltecer as diferenças da universidade pública frente à universidade privada, a questão permanece. Ou seja, a ambas deveria interessar um processo consistente e ampliado de avaliação, que considere também as externalidades que promovem o desenvolvimento e a qualidade.

O setor público pode ser considerado um dos mais carentes em relação a todo esse processo. As avaliações realizadas, os instrumentos aplicados, os instrumentos de avaliação e suas formas,

os indicadores integrados ou desintegrados ou não se referem às atividades de uma universidade experiente ou estão aquém deles. A tendência de resultados em notas máximas pelo setor público pouco ou nada significa. É, em primeira vista, um esperado desempenho frente a um instrumento comum ao conjunto das IES brasileiras. Em segunda análise, deturpa o controle social externo sobre elas e prejudica a mobilização da comunidade interna em relação à superação de limites que se constituíram no passado como vanguarda da Educação e da pesquisa. Não se pode saber, pelo atual sistema de avaliação, quais as diferenças entre as universidades públicas ou entre as consideradas melhores por outros indicadores, como os da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), também pouco integrados na avaliação institucional. É como se fossem iguais, com metas, desafios e agendas comuns. É como se a realidade institucional se separasse das realidades divergentes de departamentos e grupos de pesquisas.

Não se pode saber quais as diferenças, inclusive, entre o passado e o presente de uma mesma universidade. Assim, percebe-se, não se pode saber qual será o futuro delas.

A autoavaliação institucional das universidades poderia ser um bom exemplo se fosse preparada com mais criatividade. Hoje é uma exigência, adequada e felizmente mais ampliada e impactante, do instrumento avaliativo e da Lei nº 10.861/2004, a Lei do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).

Um dos aspectos que poderiam ser referência a um programa consistente de autoavaliação é o que resulta do processo de revalidação de diplomas estrangeiros de graduação (exclusiva atribuição da universidade pública) e de mestrado e doutorado (atribuição de universidades em geral). Não fosse essa atividade avaliativa tomada por um serviço compulsório, às vezes quase um castigo, dela poderiam ser verificadas formas de organização curricular e da pesquisa praticadas nos diversos países e instituições de origem do(a)s diplomado(a)s. Modelos flexíveis de formação, quantidade menores de horas-aula, produtividade maior dos alunos na produção de conhecimento, novas formas de avaliação são experiências que ou estão relatadas nesses processos ou podem

ser complementadas rapidamente por solicitação da universidade revalidadora. Essas ações dependem e estão ao alcance direto da instituição.

Outra perspectiva nessa mesma linha de cooperação é a da experiência dos estudantes que foram bolsistas no exterior pelo programa Ciência sem Fronteiras, especialmente os de graduação-sanduíche. Até 2014 o programa acumulou 78.173 bolsas, sendo 61.542 em graduação-sanduíche, 8.024 em doutorado-sanduíche, 2.687 em doutorado, 4.322 em pós-doutorado, além de outras em menor número, como atração de jovens talento, mestrado e pesquisador visitante.

Os estudos de jovens que retornam da graduação-sanduíche precisam ser revalidados e, aí, abre-se outra oportunidade para o aprendizado de outras e novas experiências internacionais de organização de diversos cursos de graduação, sem contar que os mesmos estudantes bolsistas podem enriquecer em depoimentos e testemunhos os estudos de caso, talvez até como uma atividade acadêmica regular do seu próprio curso.

Outras formas de cooperação e estudos internacionais sobre políticas públicas de Educação Superior e organização da universidade estão disponíveis em diversos órgãos e agências governamentais.

Quem sabe assim a governança institucional não poderia aperfeiçoar o sistema avaliativo e regulatório governamental que, por si, é, também, um exemplo internacional.

DIMENSÕES DA EFETIVIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA

Um significante pode dar margem a diversos significados. É relevante a reflexão sobre os proporcionados pelo caso do Department for Business, Innovation & Skills (BIS na sigla em inglês, ou Departamento de Negócios, Inovação e Qualificação), agência britânica determinante na implantação das políticas que conduzem à empregabilidade e à utilidade econômica da pesquisa realizada pelas universidades.

No âmbito dessa missão, o BIS organiza a prioridade do financiamento das instituições de Educação Superior, bem como ações

e mecanismos capazes de ampliar a participação do conhecimento na economia do Reino Unido.

No desenho britânico da política pública de Educação Superior, houve clara preocupação de convocar e organizar um conjunto de atores pela sua relevância na efetividade e no ganho nacional, e não pelo interesse imediato de cada um deles. Assim, foram organizadas comissões, conselhos e organismos públicos destinados a articular os interesses da Educação Superior com os da indústria, dos serviços, das políticas sociais, enfim, dos fatores de desenvolvimento do País.

Essa articulação é direta e envolve instituições como a Comissão Britânica de Emprego e Competências e o conselho de competências dos setores econômicos. A interação desse aparato foi capaz de mobilizar a confederação nacional da indústria britânica, o congresso de sindicalistas, o conselho da câmara britânica e institutos profissionais, como o de engenharia para citar o mais destacado.

Esses órgãos produzem informações e pesquisas sobre ocupações de nível superior, como salários, desempenho do setor frente à empregabilidade, cenários de crescimento das carreiras. Por outro lado, os órgãos públicos que definem a política de Educação Superior organizam as atividades de regulação, financiamento e avaliação da Educação Superior, baseados na proeminência desse conjunto de atores. É realizada a avaliação dos egressos, currículos são verificados sob diversas perspectivas, inclusive as do Serviço Nacional de Carreiras, o financiamento é articulado com o desempenho das instituições e dos cursos e utilizado como meio de estímulo regulatório. Para além do aparato regulatório de financiamento e de avaliação, as ações governamentais se expandem para fortalecer a política pública por meio de academias nacionais de qualificação, centros de mobilização de emprego, programas avançados de capacitação de aprendizes, projetos de estímulo e informação a empregadores.

O BIS recebe subsídios e informações de todo esse aparato e realiza programas para desenvolver a economia com base na atuação conjunta desses atores. Como resultado, as empresas ganham em desempenho e qualificação de mão de obra e, ainda, são in-

centivadas a inovar. As instituições de Educação Superior se beneficiam de uma estrutura robusta de financiamento e são estimuladas a autoavaliar o processo formativo e a pesquisa de olho na demanda.

No Reino Unido, existem cem universidades, algumas delas entre as dez melhores do mundo, incluindo Oxford, fundada em 1096. São mais de 2,5 milhões de estudantes matriculados na graduação, entre os quais 400 mil estrangeiros. O sistema de Educação Superior contribui com aproximadamente R\$ 220 bilhões para a economia britânica. Estudantes estrangeiros agregam R\$ 17 bilhões à economia, soma muitas vezes superior à do nosso robusto sistema de mais de 7 milhões de matrículas.

Em 2003, o governo britânico detectou queda das matrículas nas áreas de ciência, engenharia e matemática. Organizou uma força-tarefa envolvendo empregadores, mídia, financiamento e agências reguladoras. O resultado foi a melhoria dos currículos, o aumento das matrículas, das bolsas e do emprego nessas áreas.

EFETIVIDADE E GOVERNANÇA

Não se busca nas políticas de Educação Superior outra coisa que não seja a cultura e o desenvolvimento humano. O desenvolvimento humano pode ser esclarecido pelo padrão de acesso às políticas sociais, à cultura, ao emprego e à renda. A competitividade do setores da economia nacional, com base no conhecimento e na inovação, pode ser identificada como causas de um aparato educacional amplo e qualificado.

Essa última é uma dimensão, digamos, global da capacitação e da qualidade da Educação Superior de uma nação.

A capacidade de inovar de um país depende fortemente da qualidade da formação, da intensidade de conhecimento produzido em áreas selecionadas e das habilidades solicitadas pelos setores com potencial inovador. Diante da rápida obsolescência das tecnologias existentes, a formação de nível superior deve privilegiar conteúdos essenciais, habilitando os egressos a aplicar rapidamente conhecimentos e técnicas. Afinal de contas, aos conteúdos curriculares estarão associados docentes e pesquisadores,

dos quais serão cobrados, pela própria instituição, qualidade da experiência científica e prática.

A organização curricular pode, dependendo do projeto institucional, impulsionar a taxa de inovação na indústria brasileira.

Dados divulgados em 2013 revelam que o Brasil ocupava a 19ª posição mundial com 41.453 patentes válidas, contra 2,2 milhões nos Estados Unidos, 1,7 milhão no Japão e 900 mil na China. Em 2012, os EUA entraram com 50 mil novos pedidos de patente; a China entrou com 17 mil; a Coreia do Sul, com 11 mil e o Brasil, com pouco mais de 600. Embora com economia, mesmo que em crise referenciada entre as 10 do mundo, o Brasil ocupa a 80ª posição no quesito distribuição de renda e a 56ª posição em relação a competitividade e inovação industrial no mais recente Relatório de Competitividade Global divulgado em 2013. É um dado preocupante considerando que em sua base está a Educação.

Sabe-se que no Brasil, universidades como Unicamp, USP e UFMG estão entre as quatro maiores detentoras de patentes. Só perdem para a Petrobras. De um lado, essa presença expressa certa abstinência das empresas privadas em manter e desenvolver centros de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). Somente 3% dos doutores em atividade no País trabalham em pesquisa em ambientes empresariais. De outro lado, a concentração de doutores nas universidades está associada ao crescimento das publicações científicas. Nos últimos 20 anos, o País subiu dez posições nesse ranking, alcançando a 14ª posição.

A inovação no País está quase que completamente associada ao conhecimento produzido nas universidades. O que significa uma cadeia de decorrências adicionadas, tais como: a organização da pesquisa; as regras de financiamento e de avaliação da pós-graduação; a organização dos currículos de graduação; as formas de regulação e avaliação da Educação Superior; a carreira docente; os sistemas acadêmicos de proteção à propriedade intelectual e os mecanismos institucionais de transferência ou associação entre universidades, centros de pesquisas e empresas. O êxito ou a transformação dessas ações em inovação e competitividade está vinculado à qualidade da governança que se estabelece nas universidades e institutos de pesquisas.

A avaliação institucional poderia combater obstáculos indiretos à inovação e constranger outros mais diretos.

Os debates propostos pelo MEC e CNE acerca de novos modelos institucionais de universidades, da revisão das diretrizes curriculares nacionais, da ampliação do intercâmbio internacional entre universidades e currículos, da renovação dos marcos regulatórios do processo avaliativo e da maior interação da Educação com a ciência, a tecnologia e o desenvolvimento produtivo devem ser estimulados pela sociedade e articulados com as políticas institucionais da Educação Superior brasileira.

Dessa forma, programas muitas vezes institucionalizados de modo enviesado, ou exclusivo a um setor acadêmico, como o de proteção da propriedade intelectual, poderiam ser articulados com estudantes de graduação, estimulando a criatividade e o empreendedorismo nos currículos.

É de suma importância que recursos investidos possam retornar de forma efetiva à população. A customização das consequências em déficits de aprendizado, em professores de baixa qualidade ou despreparados, de infraestrutura precária ou inadequada deve ser contabilizada para que saibamos o que deixamos de conquistar com os recursos investidos. Mas para além desses fatores deve-se também avaliar os resultados do desempenho das universidades para a sociedade. Isso não se avalia com testes de aprendizado. Ajuda, mas não resolve. O desempenho depende do projeto da universidade e dos compromissos descritos e desenvolvidos. E esse depende da governança praticada na universidade.

É pelo padrão da governança que se estabelece o padrão de institucionalidade das ações e práticas da universidade. E deste depende o ordenamento da estrutura e das transformações que a universidade deve assumir junto à sociedade brasileira.

O debate sobre a governança na universidade não pode ser confundido com interferência na autonomia. É uma questão que deve partir da própria comunidade acadêmica e ser estimulada e oportunizada pelas políticas públicas e seus aparatos, como a avaliação, a regulação e o financiamento. Temas centrais como a discussão e o debate sobre uma agenda de prioridades para a pesquisa e as áreas prioritárias de formação só podem ocorrer com

a presença da universidade que institucionaliza suas práticas e compromete os atores internos para fins comuns de alcance social e econômico significativos.

É de suma importância que recursos investidos possam retornar de forma efetiva à população. A customização das consequências dos déficits de conteúdos curriculares, dos processos de formação de baixa qualidade, da ausência de agendas de pesquisa, da desarticulada governança acadêmica, da limitada inserção das IES na economia, devem ser contabilizadas para que saibamos o que deixamos de conquistar com os recursos investidos.

O Brasil se constitui em exemplo internacional para diversas práticas educacionais. O caso do Sinaes talvez seja o mais emblemático e exclusivo.

Falta pouco para que possamos transferir para o conjunto da sociedade os benefícios que nosso sistema educacional proporciona em termos de formação e conhecimento. Um passo necessário é que as instituições de Educação Superior, públicas e privadas, sejam reconhecidas, em seu conjunto, como sujeito estratégico do desenvolvimento da Nação e do povo brasileiro.

A eternidade pode se manifestar por diversas formas. A mais dramática, no entanto, é aquela que conduz à imortalidade, à conservação perpétua. A transformação não depende só de vontade, depende de superação da conservação.

Qualidade da Educação: os desafios da avaliação e do financiamento

MALVINA TANIA TUTTMAN

Doutora em Educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF), presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep, 2011-2012), reitora da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio, 2004-2011), membro do Conselho Estadual de Educação do Rio de Janeiro, é conselheira da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação

IDEIAS INICIAIS

O Eixo IV da Conferência Nacional de Educação (Conae 2014) expressa o significado dado à qualidade da Educação quando indica que essa qualidade está relacionada à democratização do acesso, à permanência do(a) estudante na escola, aos processos de avaliação, às condições de participação e à aprendizagem. Acrescento a essas dimensões a superação das sérias assimetrias regionais e sociais, que envolve questões de avaliação e de financiamento da Educação, para que o direito a essa Educação de qualidade seja garantido. É preciso avaliar não para fazer uma comparação, mas para realizar uma distribuição mais justa dos recursos, reconhecendo avanços e retrocessos, indicando decisões.

Nesse sentido, é preciso criar alianças, compartilhar saberes, exercitar o respeito às diferenças, envolver-se coletivamente na busca de caminhos que assegurem uma Educação de qualidade social para todos(as). A simples crítica ou negação do que está instituído não contribui para a superação das fragilidades existentes.

A aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 constitui-se em um avanço significativo para essas alianças, pois estabelece o marco referencial que deixa claro o padrão de qualidade educacional desejado pelo País. O PNE pode ser considerado um “guia orientador” para exercitar uma Educação de qualidade, na medida em que ele foi pautado principalmente nas necessidades apontadas pelas diferentes representações presentes às Conferências Municipais, Estaduais e à Conferência Nacional de Educação de 2010 (Conae), e não pela possibilidade orçamentária. Destaco que, mesmo que tardiamente, já temos instaurada desde 2010 a lógica de construção de política pública educacional com uma ampla participação da sociedade civil.

Para que o PNE se concretize verdadeiramente, é urgente uma organização sistêmica nacional. Há um consenso, hoje, sobre a necessidade de ser instituído um Sistema Nacional de Educação (SNE) que garanta a todos(as) o direito a uma Educação de qualidade social, com a autonomia dos entes federados e a definição de suas responsabilidades e das formas articuladas de colaboração. Porém, é preciso ultrapassar uma prática histórica de entendimento da descentralização, em que a União define programas e projetos, os estados e municípios aderem ou não a tais propostas e, conseqüentemente, recebem ou não financiamento para a execução dessas iniciativas do governo federal. A escola precisa intervir na política educacional. Ela deve ser espaço de discussão de suas reais necessidades. É também pelo encontro de vários atores da sociedade civil que conseguiremos modificar a realidade educacional do País e chegar, efetivamente, ao “chão” da escola, e a proporcionar uma aprendizagem significativa, porque transformadora.

Com o PNE e com os planos estaduais e municipais estabelecidos será possível acompanhar e avaliar metas e estratégias propostas, para além de verificar a qual distância estamos do ideal definido coletivamente e quais ações precisam ser efetivadas para diminuir a distância entre a realidade percebida e a desejada, bem como o nível de responsabilização dos entes, de acordo com o SNE. Acredito que essa é uma das formas de identificar possíveis entraves nos atuais processos e tentativas de democratização do acesso, de manter com qualidade o(a) estudante na escola, de re-

alizer avaliações e não apenas levantamentos de dados, de fortalecer o processo ativo de participação, de garantir aprendizagens significativas.

Apoiada nos pressupostos anteriormente explicitados, faço um recorte proposital no tema dando destaque à necessidade de focalizar a avaliação como base para diagnosticar e apontar políticas públicas que assegurem a qualidade de Educação para todos(as), entendendo essa qualidade como expressa no Eixo IV da Conae 2014, bem como o financiamento da Educação como base de sustentação para a implementação do PNE.

RELAÇÃO ENTRE QUALIDADE EDUCACIONAL E AVALIAÇÃO

Para alcançar uma Educação de qualidade social, a avaliação não pode ser confundida como medição. Deve ser entendida como um movimento dinâmico de diagnóstico e de indicação de caminhos, contribuindo decisivamente para o avanço educacional de que o País precisa. Dessa forma, os estudantes não podem ser os únicos focos da avaliação. Porém, eles continuam sendo, junto com seus professores, os “responsáveis” pelos resultados de uma “avaliação” que se confunde com provas e exames. Esses resultados, por áreas de conhecimento, não consideram outras variáveis importantes que influenciam diretamente a aprendizagem desses estudantes, como formação inicial e continuada dos professores, plano digno de cargos e salários para os profissionais da Educação, infraestrutura adequada para o desenvolvimento das ações pedagógicas nas escolas, investimentos reais para uma Educação Integral.

A avaliação deve permitir refletir e compreender melhor a complexidade do processo educacional e definir responsabilidades, que significam, segundo Paulo Freire (2007), “de um lado o cumprimento de deveres, de outro o exercício de direitos”. Nessa perspectiva, é fundamental que a sociedade civil participe desse acompanhamento por meio dos Conselhos Escolares, em que os responsáveis têm assento, das organizações sindicais, do Conselho de Fiscalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), entre outras formas organizadas de participação.

Se a avaliação for percebida como impulsionadora do processo educacional, com as suas responsabilidades compartilhadas, ela deixará de ser uma ameaça e um constrangimento, e será assumida como um recurso pedagógico dos mais valiosos. Não mais comparando o incomparável e produzindo classificações aleatórias, mas percebendo o caminhar do estudante, da escola, das redes escolares, do Ministério da Educação (MEC), das políticas educacionais.

Em uma análise comparativa consigo mesmo na área educacional, o Brasil teve avanços significativos: universalizou o acesso aos Anos Iniciais da Educação Fundamental; destinou mais recursos à Educação Básica; teve um movimento ainda tímido, mas considerável, no que se refere à distorção idade/série dos estudantes do Ensino Fundamental; viu diminuídas as taxas de analfabetismo nos últimos anos, mesmo que em proporções ainda não impactantes; presenciou uma ampliação das oportunidades de acesso e permanência de jovens no Ensino Superior, entre outras conquistas. Apesar de tais avanços, eles ainda não representam a qualidade da Educação desejada.

O PNE 2014-2024 apresenta metas e estratégias que precisam ser implementadas, acompanhadas, avaliadas. O plano tem sua sustentação em dez importantes diretrizes voltadas à articulação de políticas de qualidade para a Educação Básica e a Superior. Entre elas, destaco a ampliação do investimento público em Educação pública de forma a atingir, no mínimo, o equivalente a 10% do Produto Interno Bruto (PIB) do País ao final do decênio; a expansão e universalização da Educação Básica obrigatória em seus níveis e modalidades; a efetiva ampliação da Educação Superior e definição de que 40% das novas matrículas serão oferecidas pelo setor público; a maior participação da União no financiamento da Educação Básica; a valorização dos profissionais da Educação. Todas as diretrizes remetem à qualidade da Educação.

Os indicadores internacionais que têm servido como parâmetro para analisar a Educação brasileira não atendem a uma proposta que prioriza a sua qualidade social – que vai além de oferecer e avaliar conteúdos de matemática, português e ciências, também imprescindíveis –, mas que está longe de configurar uma formação integral. A qualidade da Educação, em uma visão emancipa-

dora, deve considerar outras dimensões dos processos educativos, que envolvem não só professores e estudantes, mas toda a complexidade do Sistema Educacional. Implica participação e compromisso de todos os entes federativos entre si e em completa articulação com outros setores da sociedade. Portanto, faz-se urgente uma definição clara sobre esse regime de colaboração.

Penso ser preciso reorientar os investimentos públicos no sentido de, efetivamente, fazer valer uma política de Estado que, de forma concreta, inteira, se oponha ao reducionismo pragmático, apresente e coloque em prática, de forma coerente e integrada, a Educação como prioridade nacional.

Como afirma Dourado (2013), a Constituição Federal de 1988 já sinaliza um novo pacto federativo, com autonomia e regime de colaboração a ser regulamentado entre os entes federados. Ele afirma:

Tais questões não se dissociam de temas como reforma tributária, novo pacto federativo e efetiva descentralização das políticas (sem perder de vista a importância da coordenação nacional da União), que tenham por eixo a regulamentação do regime de colaboração.

Se considerarmos as sérias assimetrias regionais que indicam que o Nordeste e o Norte vivem em situação de profunda desigualdade social, implica, a partir de uma urgente reforma tributária, repensar a relação entre os entes federados que defina novos caminhos de superação das perversas desigualdades a que são expostos, cotidianamente, milhões de cidadãos brasileiros.

Face aos comentários anteriores, fica evidenciada a necessidade de ampliar os aspectos a serem considerados básicos nos processos para avaliar a Educação, para além dos estudantes e professores. Outro aspecto que deve ser considerado quando se aborda o quesito da qualidade da Educação é a ideia de projeto político pedagógico e de currículo, que devem ser elaborados pelo coletivo da comunidade da escola, pensando em formar integralmente os (as) estudantes, fortalecendo a gestão democrática. Mas, o que vem ocorrendo é o empobrecimento desses planejamentos, na medida em que escolas consideram como padrão de qualidade os testes

e exames nacionais e/ou estaduais. Muitas vezes, as escolas dedicam-se a preparar seus alunos(as) para testes que privilegiam determinada área de conhecimento, desconsiderando outros saberes e fazeres que contribuam para uma formação integral. Isso ocorre na medida em que os sistemas aderem à lógica da competitividade.

Reforço questões que venho fazendo ao longo do tempo: qual a contribuição para o alcance de uma Educação de qualidade avaliar crianças e jovens, em condições de vida e de escolaridade precárias, apenas por instrumentos de medição que só consideram habilidades e competências de duas áreas do conhecimento? Podem ainda ser comparados os índices entre escolas tão diferentes, sem nenhuma infraestrutura básica, e apresentar escalonamentos que indicam as melhores e as piores escolas? É justo crianças, jovens, professores e escolas serem submetidos a um sentimento constrangedor de baixa estima pelos resultados que são aferidos? O que está sendo avaliado pelos sistemas tem algum significado que contribua para o avanço da cidadania plena?

Em relação à Educação Superior, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) marca um significativo avanço no processo avaliativo das instituições públicas, comunitárias e privadas de Ensino Superior, já que além de utilizar como instrumento o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), que tem por objetivo “aferir o rendimento dos alunos dos cursos de graduação em relação aos conteúdos programáticos, suas habilidades e competências” (Inep, 2013), o sistema se propõe a avaliar o ensino, a pesquisa, a extensão, a responsabilidade social, o desempenho dos alunos, a gestão da instituição, o corpo docente, as instalações e vários outros aspectos. Todo esse processo avaliativo é coordenado pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), e a sua operacionalização é de responsabilidade do Inep. Os resultados dessas avaliações subsidiam a regulação, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento dos cursos de graduação.

De forma diferente dos procedimentos adotados em relação à Educação Básica, são utilizados vários instrumentos de coleta de dados, a partir de princípios definidos no Sinaes, que têm possibilitado a implementação de ações importantes e inovadoras para

a democratização do acesso e da permanência na Educação Superior. Entre essas ações, destacam-se a criação de novas universidades públicas, a interiorização de algumas universidades também públicas e o programa de apoio a planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), entre outras.

Entretanto, é preciso um olhar mais sistêmico. As ações propostas pelo MEC, e já em pleno desenvolvimento, precisam ser acompanhadas e avaliadas em suas possíveis fragilidades e potencialidades, para serem fortalecidas ou, se for o caso, descontinuadas. É preciso verificar, para além da utilização de exames e de visita *in loco*, se os cursos de graduação e de pós-graduação estão formando profissionais comprometidos com as sérias questões sociais do nosso País.

A reflexão sobre a Educação brasileira, em especial sobre os processos de avaliação educacional, seus desdobramentos e a busca de alternativas devem considerar, entre outros aspectos, as desigualdades sociais do nosso País e as assimetrias entre os entes federados.

Acredito que respostas precisam ser dadas às demandas educacionais, a partir da constituição de espaços de fortalecimento de relações com os entes federados e com os segmentos sociais, e também considerando outras variáveis importantes que influenciam diretamente a aprendizagem dos estudantes: formação inicial e continuada dos professores; plano digno de cargos e salários; infraestrutura adequada ao desenvolvimento das ações pedagógicas nas escolas; investimentos reais para a Educação.

RELAÇÃO ENTRE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO E FINANCIAMENTO

Faço outro recorte para introduzir e associar à avaliação um aspecto fundamental quando se discute a qualidade da Educação: o seu financiamento. Priorizo o Fundeb.

O Fundeb, criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, substituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou de 1998 a 2006.

Ele se constitui em um mecanismo redistribuidor de recursos, provenientes de impostos e transferências de recursos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, vinculados à Educação, já previstos na Constituição Federal, mais uma parcela da União, a título de complementação, sempre que o Estado não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Também amplia os níveis de ensino a serem atendidos – da creche ao Ensino Médio – e estabelece coeficientes de diferenciação para a destinação de recursos entre os diversos níveis e modalidades de ensino.

O processo de distribuição de recursos, grosso modo, define o custo aluno ao Estado, que consiste no total da receita associado ao fundo, dividido pelo número de alunos, e compara com o custo mínimo aluno nacional, que pode variar ano a ano. Não se trata de uma conta única, mas de 27 fundos, um para cada Estado e para o Distrito Federal por ano. O valor que cada município e Estado vai receber depende, portanto, da arrecadação e do número de alunos matriculados na rede de ensino, tendo como fonte o censo da Educação Básica, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep). Ao final de cada ano, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), responsável pelo Fundeb, divulga as previsões de recursos para o próximo exercício.

Se, por um lado, essa distribuição de recursos diminui as desigualdades entre os municípios de cada Estado, seja pelo próprio Estado, seja pela União, a mesma lógica não se reproduz frente às sérias assimetrias estaduais, em especial nos estados do Norte e do Nordeste de nosso País. Não há um dispositivo legal que defina, por exemplo, que os estados com uma arrecadação acima do mínimo definido repassem um percentual de recursos para os demais estados deficitários, com sérias distorções educacionais. Dessa forma, perpetuam-se as assimetrias e as divisões regionais.

O Fundeb, apesar de seus significativos avanços no processo de distribuição de recursos entre os entes federados, mantém a lógica do fortalecimento da quantidade. Ele induz à expansão de matrículas e novas relações federativas no processo de distribuição de recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino, mas deixa de lado, não toma como fundamento para a distribuição desses recursos, critérios voltados à qualidade da Educação. Tanto o Fundef

como o Fundeb não tiveram tal preocupação. Ambos não consideram a qualidade da Educação para os investimentos públicos.

Sendo o Fundeb uma das políticas que pode contribuir para uma Educação de qualidade no Brasil, é necessário avançar nesse momento para a instituição de um efetivo padrão de qualidade como direcionador de sua implementação. Pinto (2007) indica que “os fatores de ponderação devem estar, antes de mais nada, associados de forma objetiva às condições em que a oferta se dará, pautando-se por critérios como duração da jornada de trabalho do professor e do aluno, nível de formação dos profissionais, razão alunos/turma, presença de laboratórios, bibliotecas, entre outros insumos”.

Para refletir e para procurar caminhos, faço uma pergunta: a busca de correção para as assimetrias apontadas caberia aos estados, preservada a autonomia, por meio de uma emenda constitucional, de forma análoga ao que já realizam com os seus municípios, ou à União, com a destinação de um aporte maior de recursos para as regiões mais deficitárias, considerando que a democracia se dá pelo tratamento diverso?

É certo que o Fundeb é uma política que vem dando sustentabilidade para as propostas de superação das desigualdades sociais, com uma distribuição de recursos mais adequada. O que indico, no entanto, é que para avançar e atender às diretrizes e metas do PNE, entre elas a qualidade da Educação, é preciso mais. Reforço a necessidade de associar à distribuição de recursos da forma como hoje é feita a definição de indicadores de qualidade. Ainda mais: reforço que a avaliação da Educação tem de ultrapassar o levantamento de dados sobre desempenho da aprendizagem e possa ser a base das políticas públicas que assegurem a implementação das estratégias e do cumprimento das metas definidas no PNE, conforme o art. 5º da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que o aprova.

É preciso destacar, também, que cabe aos(as) secretários(as) de Educação acompanhar e administrar os recursos destinados à Educação, assim como é indispensável que além das secretarias, os(as) profissionais que atuam nas escolas, os(as) estudantes, as famílias, participem da destinação dos recursos e saibam de sua aplicação, de forma transparente, porque, mais do que um direito, é a possibilidade de ser concretizada uma Educação de qualidade social.

A qualidade da Educação não pode ser dimensionada por índices que consideram apenas desempenho dos estudantes e fluxo de alunos.

DESAFIOS

O Brasil precisa enfrentar a questão das assimetrias educacionais, instituindo, verdadeiramente, o Sistema Nacional de Educação que, considerando as características próprias, culturais de cada escola, ofereça as mesmas condições de ensino para todos(as) as crianças e os jovens brasileiros(as).

O parecer CNE/CEB nº 8/2010, aguardando homologação pelo MEC, já aponta normas para a aplicação do inciso IX do art. 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade do ensino para a Educação Básica pública.

O parecer identifica o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) como referência para a construção da matriz de padrões mínimos de qualidade à Educação pública brasileira. Reforça a necessidade de valorização da carreira do magistério, em toda a sua complexidade, e a importância de um financiamento com base em padrões de qualidade a todas as modalidades da Educação Básica.

Os resultados da Educação dependem, também, de uma boa gestão, professores valorizados, currículos inovadores, boa infraestrutura de trabalho, sendo imprescindíveis recursos distribuídos adequadamente.

O PNE 2014-2024, em sua meta 20, estratégia 20.10, determina que a União deve complementar os recursos para os estados e municípios que não atingirem os valores do CAQi. Portanto, o grande desafio do momento é definir quais são os padrões de qualidade, e que a União, os estados e municípios adotem a referência dos padrões mínimos de qualidade do CAQi como política pública, assegurando, em suas esferas, os insumos previstos para todas as escolas públicas, garantidos em seus planos de Educação e em leis orçamentárias.

Esse é um importante desafio a ser vencido para caminharmos em direção a uma Educação de qualidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Parecer CNE/CEB nº 8/2010. Estabelece normas para a aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade do ensino para a Educação Básica pública. Ministério da Educação. Aguardando homologação.
- DOURADO, L.F. Sistema Nacional de Educação, federalismo e os obstáculos ao direito à Educação Básica. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 34, nº 124, págs. 761-785, jul./set. 2013. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. (Último acesso em outubro de 2015).
- FREIRE, P. *Política e Educação*. 8ª ed. São Paulo: Villa das Letras, 2007 (Coleção Dizer a Palavra).
- PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da Educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, nº 100, págs. 877-897, out. 2007.

Democratização do acesso e qualidade social da Educação

RITA GOMES DO NASCIMENTO

Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, diretora de Políticas de Educação do Campo, Indígena e para as Relações Étnico-Raciais na Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi/MEC), é conselheira da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação

INTRODUÇÃO

O processo de reabertura democrática vivenciado pelo Brasil na década de 1980 é marcado por ampla mobilização política de vários segmentos da sociedade civil que participaram ativamente da elaboração da Constituição Federal (CF) promulgada em 5 de outubro de 1988. No campo educacional, essa participação, demandando maior responsabilização por parte do Estado, resultou em conquistas para a garantia do direito à Educação e o seu reconhecimento como direito social. A definição da responsabilidade estatal na garantia da Educação de qualidade socialmente referenciada a todos os brasileiros faz parte, assim, do processo de reconstrução democrática do Estado que cada vez mais passa a incorporar diferentes demandas da sociedade civil em sua agenda política.¹

1. Exemplos disso são as deliberações das duas últimas conferências nacionais de Educação (Conae 2010 e 2014) que visam a orientar a elaboração e a implementação das políticas de Educação em todo o País. Digna também de nota é a I Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena, realizada em 2009, que se apresenta, ainda, como referência para as políticas de Educação escolar indígena.

Não obstante os avanços formalmente inscritos na Carta Magna e aqueles efetivados por meio de programas e ações que marcaram o cenário das políticas educacionais brasileiras nas últimas décadas, infelizmente ainda não se alcançou plenamente o que preceitua a lei. Em outros termos, apesar do papel inovador da Constituição Federal de 1988 com a ampliação da noção de cidadania, aí incluindo os novos comprometimentos do Estado com o campo educacional, as políticas educacionais, de modo geral, não conseguiram o alcance/universalização e a qualidade social pretendidos.

Dessa maneira, falar da democratização do acesso e da promoção da qualidade social da Educação requer contrapor o que determinam e preveem o texto constitucional e o Plano Nacional de Educação (2014-2024) a uma caracterização, mesmo que breve, do quadro situacional das políticas educacionais referentes a estes aspectos nos últimos anos, sobremaneira no que se refere à equação estabelecida na política educacional entre qualidade e diversidade. Tal exercício, mesmo que parcial e elencando apenas alguns exemplos, ajuda a compreender como os avanços e as promessas não cumpridas dão mostras dos desafios enfrentados na construção de um Estado democrático de direito. É a partir desses casos que se pretende discutir aqui os desafios ligados à ampliação do direito à Educação com a qualidade social necessária aos objetivos de promoção da cidadania e da dignidade da pessoa humana, conforme ideário de um Estado constitucional democrático.

OS DIPLOMAS LEGAIS

Como se sabe, a Constituição Federal de 1988, no que diz respeito à política educacional, possui um caráter claramente progressista, como o demonstram vários de seus artigos, alguns deles modificados pelas emendas constitucionais de 1996, 2006 e 2009.

Entre as conquistas democráticas, o art. 206, por exemplo, definindo os princípios do ensino se refere à promoção de:

- igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola;

- liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- valorização dos profissionais da Educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas (redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006);
- gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- garantia de padrão de qualidade;
- piso salarial profissional nacional para os profissionais da Educação escolar pública, nos termos de lei federal (incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

Quanto à redefinição do papel do Estado como garantidor do direito à Educação, o artigo 208 da Constituição coloca como seu dever a garantia de:

- Educação Básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria (redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009);
- progressiva universalização do Ensino Médio gratuito (redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996);
- atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- Educação Infantil, em Creche e Pré-Escola, às crianças até 5 anos (redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006);
- acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
- atendimento ao educando, em todas as etapas da Educação Básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).

A Constituição prevê ainda, em seu art. 214, a criação de um plano nacional de Educação que deveria conduzir a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a melhoria da qualidade do ensino, a formação para o trabalho, a promoção humanística, científica e tecnológica do País e o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em Educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB) (incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).

Quanto ao cumprimento de tais ações programáticas, sabe-se que algumas delas – passados mais de 20 anos – ainda não foram realizadas pelo Estado brasileiro, como a erradicação do analfabetismo e a universalização do atendimento escolar acompanhada com a sua qualidade social devida.

Em relação à primeira dessas ações, o Brasil ainda apresenta altas taxas de analfabetismo, ocupando o oitavo lugar entre os países que possuem maiores índices de pessoas não alfabetizadas, segundo dados do Relatório de Monitoramento Global de Educação Para Todos da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) de 2011.

No País, de acordo como as informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2013, 13,04 milhões de pessoas com 15 anos ou mais estão no grupo de analfabetos, 7 milhões deles situados na Região Nordeste. A taxa de analfabetismo funcional (menos de 4 anos de escolaridade) é de 17,8%, agravando-se no caso das pessoas autodeclaradas pretas e pardas, cujos índices são historicamente maiores do que as brancas.

Todavia, a erradicação do analfabetismo é a primeira diretriz do atual Plano Nacional de Educação aprovado pela Lei nº 13.005 de 2014. Essa diretriz está especialmente contemplada na meta 9 com a seguinte redação:

Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional.

A elaboração desta meta e das 12 estratégias para viabilizar o seu alcance refletem a situação diagnosticada por meio de pesquisas que, de modo geral, apontam para a persistência de um perverso quadro de injustiça social e de exclusão no atendimento escolar, evidenciando o quão distante estamos de alcançar a referida meta da erradicação do analfabetismo. Embora campanhas e programas de Educação de Jovens e Adultos (EJA) tenham sido concebidos com vistas ao alcance deste objetivo, eles têm se mostrado, de maneira geral, ineficientes, dado o ainda significativo número de analfabetos no País.²

Além da necessária redefinição desses programas e ações em termos de qualidade pedagógica dos materiais didáticos, da formação de seus professores e da definição de novos formatos de percursos formativos para os estudantes, é imperiosa a implementação de políticas que visem à redução das desigualdades socioeconômicas em que estão situados os jovens e adultos analfabetos.

No que diz respeito à ampliação do atendimento escolar, apesar da quase universalização do Ensino Fundamental, a oferta da Educação Infantil e do Ensino Médio, por exemplo, está aquém da quantidade e da qualidade demandadas para a garantia do direito à Educação, conforme estabelecido pela Constituição. Todavia, a significativa ampliação do Ensino Fundamental ainda não conseguiu alcançar efetivamente e em sua plenitude todos os segmentos historicamente excluídos do atendimento escolar, como populações do campo, indígenas e quilombolas.

Assim, ainda que tenha ganhado a condição de direito público subjetivo para todos e sido alvo nas últimas duas décadas de políticas educacionais que visam a democratizar o acesso e mesmo assegurar a permanência na escola, o Ensino Fundamental tem sido tomado como exemplo para falar das insuficiências das políticas

2. O Ministério da Educação (MEC) lançou em 2004 o Programa Brasil Alfabetizado, por meio da Lei nº 10.880/2004, com o objetivo de tentar superar o analfabetismo e promover a progressiva continuidade dos estudos de jovens e adultos em níveis mais elevados por meio de compartilhamento de responsabilidades entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios.

educacionais, sobretudo no que diz respeito à questão da qualidade. É principalmente a partir do tripé “ensino público, gratuito e de qualidade” que os problemas do Ensino Fundamental e sua universalização têm sido descritos nas vertentes mais críticas da literatura sobre as políticas educacionais. Isto tem demonstrado pelo menos uma coisa: a necessidade de problematizar melhor a relação entre quantidade (ou universalização) e qualidade.

Como estímulo para a adoção de políticas educacionais de expansão do Ensino Fundamental por parte do Estado, empresários vêm argumentando que, para haver uma economia competitiva, os trabalhadores deverão ter, no mínimo, entre 8 e 10 anos de escolarização. Justificando dessa forma que os investimentos no Ensino Fundamental geram um retorno maior para os beneficiados e para a sociedade do que aqueles investidos no Ensino Universitário, os representantes dos interesses do capital, sobretudo estrangeiro, influíram na formulação e implementação de políticas educacionais, como as dos anos 1990, que, embora tenham favorecido a quase universalização da referida etapa da Educação Básica, tiveram consequências perversas na garantia do direito à Educação em níveis e etapas subsequentes da Educação nacional.

Muito já se discutiu a respeito do que seja a qualidade da/na Educação. Afinal, de que qualidade se fala? Da qualidade que visa a atender às determinações do mercado, oferecendo-lhe mão de obra qualificada as suas necessidades e em número adequado para ter um exército de reserva? Da qualidade que possa posicionar bem o País nos rankings internacionais das avaliações padronizadas? Da qualidade da/na Educação para a cidadania, a chamada qualidade social? Qualidade e quantidade podem e devem estar separadas na/em Educação? A qualidade tem sido historicamente assegurada a todos? O que são os padrões mínimos de qualidade referidos em nossas leis educacionais?

De fato, a ideia de qualidade tem adquirido sentidos diferenciados ao longo da história, pois ela se relaciona ao papel e aos objetivos atribuídos à Educação no contexto social, político e econômico em que esta se insere. Em outros termos, qualidade é um conceito histórico que se altera no tempo e no espaço, vinculando-se às demandas sociais de determinados contextos.

Para pensar um pouco mais sobre esta questão é preciso, além de questionar os sentidos de qualidade para quem e para quem, considerar os modelos de gestão em que se fundamentam as políticas educacionais, sua estrutura administrativa e destinação de recursos, as ações efetivamente realizadas com vista à melhoria do Ensino Fundamental, além dos tratamentos diferenciados às necessidades específicas dos diferentes atores ou das diferentes presenças na escola.

QUANTIDADE E QUALIDADE

No atendimento escolar entre as diferentes etapas e níveis da Educação Básica há grandes disparidades, como evidenciam os dados do Censo Escolar de 2013 que apresenta para a Educação Infantil o número de 7.590.600 matrículas, para o Ensino Fundamental 29.069.281 e para o Ensino Médio (regular) 8.622.791.

A desproporcionalidade entre os números de matrículas no Ensino Fundamental e no Ensino Médio demonstram a inoperância do Estado na promoção da progressiva universalização da segunda etapa da Educação Básica pretendida pela Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº 59 de 2009. Os dados indicam, assim, que há muitos jovens fora das escolas de Ensino Médio, suscitando questionamentos a respeito do fosso quantitativo entre as matrículas nesta e na etapa anterior da Educação Básica.

De modo geral, não é novidade que o Ensino Médio é marcado por problemas relacionados ao acesso, à permanência e à qualidade de sua oferta. Nos últimos anos, tornou-se recorrente as investidas em sua reformulação, seja por meio da definição de novas diretrizes curriculares, como as realizadas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) em 2012, seja por meio de ações políticas fomentadas e implementadas pelo Ministério da Educação (MEC) como, por exemplo, o Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio proposto no final de 2013.

Uma das possíveis explicações para as disparidades entre as ações de atendimento escolar pode ser buscada no privilégio dado a algumas etapas ou níveis educacionais em determinados

momentos históricos. Nesse sentido, o que se tem observado na história das políticas educacionais é que ora privilegia-se a alfabetização, ora o Ensino Fundamental, ora a Educação Básica em detrimento da Educação Superior, como se essas etapas ou níveis não precisassem de uma articulação mais orgânica entre eles.

A obrigatoriedade e gratuidade do ensino dos 4 aos 17 anos, por exemplo, é bastante recente. Em especial, é recente a compreensão da progressiva universalização do Ensino Médio. O próprio texto constitucional aprovado em 1988 colocava apenas o Ensino Fundamental como obrigatório e gratuito. Situação modificada com a aprovação da referida Emenda Constitucional nº 59 de 2009, que estendeu essa condição para toda a Educação Básica.

Nessa mesma direção caminharam as políticas de financiamento da Educação, a exemplo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), instituído em 1997 e somente em 2006 transformado em Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Além disso, se o regime de colaboração entre União, estados, Distrito Federal e municípios fosse estabelecido e funcionasse a contento, conforme proposto pelo texto constitucional, haveria melhores condições de promover a qualidade social requerida pela Educação como forma de assegurar, de fato, esse direito social a todos. Nesse sentido, a própria Constituição e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 colocam a garantia de padrão de qualidade como um dos princípios do Ensino, cabendo à União, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, estabelecer os padrões mínimos de qualidade ou de oportunidades educacionais, a partir da definição do custo anual por aluno.

Assim, em 2010, o CNE aprovou parecer que estabelece normas para a definição e aplicação dos padrões mínimos de qualidade de Ensino para a Educação Básica pública, tendo como referência o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi). Esse parecer tem como preocupação central a qualidade na Educação como um direito que decorre da garantia ao acesso, à permanência e à conclusão com sucesso em todas as etapas e modalidades da Educação Básica. Tendo

em vista a garantia desse direito, foram estabelecidos os insumos mínimos necessários para uma escola de qualidade. Com isso, na esteira do que preceitua a legislação educacional, o CNE orienta que o CAQi seja tomado como referência na elaboração dos planos plurianuais, planos de Educação e demais programas e ações dos respectivos entes federados de forma coordenada e colaborativa.

O debate tem permanecido desde então no cenário nacional, mobilizado, sobretudo, pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação que congrega ativistas em defesa da Educação pública no nosso País.

Como resultado das articulações da campanha, o CAQi foi contemplado em cinco estratégias da meta 20 do PNE que trata dos necessários recursos a serem investidos na Educação pública, tendo como principal a aplicação de 10% do PIB ao final dos 10 anos de vigência do PNE. Nesse documento, na estratégia 20.6, ficou estabelecido o prazo de dois anos para que o MEC, na vigência do PNE, implante o CAQi, referenciado nos padrões mínimos exigidos pela legislação educacional, com financiamento calculado nos insumos necessários ao processo de ensino-aprendizagem que será reajustado, progressivamente, até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade (CAQ). Este, ainda de acordo com as proposições do PNE, definido como parâmetro para o financiamento de todas as etapas e modalidades da Educação Básica, teria o prazo de três anos para ser estabelecido, sendo reajustado continuamente de acordo com metodologia formulada pelo MEC, acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação (FNE), pelo CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal (estratégia 20.8 do PNE).

QUALIDADE E DESIGUALDADE

A garantia constitucional do direito à Educação, responsabilizando o Estado pela oferta e promoção de toda a Educação Básica e prevendo a universalização do atendimento escolar, colocou o problema de ampliar esse atendimento num contexto nacional historicamente marcado por fortes desigualdades sociais. Dessa maneira, servindo aos propósitos de fortalecimento de princípios

democráticos ligados à ideia de justiça social e cidadania, a garantia constitucional do direito à Educação coloca também o desafio de enfrentar as fortes desigualdades e estrutura social excludente que marcaram a história da sociedade brasileira.

Além disso, as políticas educacionais empreendidas com o fito de diminuir as desigualdades ou reverter situações históricas de exclusão social, por intermédio de ações como as de ampliação da escolarização, parecem partir do pressuposto de que a escola, por si só, desempenharia um papel de transformação de realidades sociais. Todavia, tem-se visto que a universalização do atendimento escolar não necessariamente significa universalização de equidade social.

É importante destacar ainda que as desigualdades, acompanhando formas precarizadas e parciais de atendimento ou mesmo de não atendimento escolar para segmentos específicos da população nacional, são ainda entrecortadas por questões de gênero, de identidade sexual, geracionais, étnicas, raciais, geográficas, linguísticas, culturais, das pessoas com deficiência, entre outras.

Há também a questão da exclusão dentro da escola quando currículos e práticas pedagógicas negligenciam a questão da diversidade, legitimando e naturalizando preconceitos, estereótipos e racismos. A esse respeito, convém lembrar que os diversos outros historicamente alijados dos processos educacionais e trazidos para a escola com a quase universalização do Ensino Fundamental demandam tratamentos diferenciados a fim de que se lhes garanta, de fato, o direito social à Educação de qualidade e promotora de justiça social. Convém lembrar a esse respeito que os negros, de modo geral, ainda têm menos acesso e permanecem menos tempo na escola do que os brancos.

São necessárias, assim, políticas de afirmação social para os diversos “outros” que chegaram à escola para que, vencendo a etapa do acesso ao atendimento escolar, seja institucionalizada sua “inclusão” no espaço da escola. Deve ser garantido a eles, portanto, condições de acesso, permanência e conclusão com sucesso em processos educacionais respeitosos de suas diferenças, e que lhes possibilitem condições para o exercício da cidadania, conforme preconizado na Constituição Federal.

Ademais, sabendo que as desigualdades educacionais potencializam as desigualdades sociais e que os desfavorecimentos sociais tendem a se projetar nas formas de acesso, permanência e desempenho escolar, o desafio de universalizar a escolarização precisa ser acompanhado da adoção de medidas de caráter mais estrutural que ultrapassem os limites do campo educacional.

Sendo assim, observando que as ações empreendidas nas últimas décadas para a ampliação da escolarização não têm sido acompanhadas da esperada diminuição das desigualdades sociais, traduzidas principalmente na ainda forte concentração de renda por uma pequena parcela da população, a relação entre escolarização e formas de desigualdade social precisa ser mais bem problematizada.

De acordo com a Teoria do Capital Humano, vigente no momento de alinhamento político do Estado brasileiro às políticas neoliberais, tanto no período ditatorial como logo após a abertura democrática, o aumento da escolaridade seria o fator determinante para a redução das desigualdades.

No entanto, apesar de uma maior adoção de estratégias de ampliação da escolarização da população, sobretudo no processo de aprofundamento democrático vivido pelo Estado brasileiro desde o início dos anos 2000, os níveis de desigualdade, ainda que oscilando, persistem.

São exemplos de ações adotadas para a ampliação da escolarização visando ao enfrentamento do problema das desigualdades:

- ampliação do atendimento educacional colocando a obrigatoriedade do Estado com a oferta da Educação pública e gratuita dos 4 aos 17 anos;
- ampliação do Ensino Fundamental de 8 para 9 anos com matrícula obrigatória aos 6 anos de idade;
- alfabetização das crianças até o terceiro ano do Ensino Fundamental;
- organização do ensino em ciclos, diminuindo os índices de reprovação ou retenção;
- correção da distorção idade-série;
- ampliação do tempo de permanência do estudante na escola, por meio das escolas de tempo integral;

- Educação inclusiva, por meio do Atendimento Educacional Especializado (AEE), para as pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades, preferencialmente nas escolas públicas de Educação Básica;
- instituição do Fundef, posteriormente transformado em Fundeb.

Mas, para melhor enfrentar o problema das desigualdades e garantir a universalização efetiva do direito à Educação, além das questões macroestruturais, há de se prestar atenção na necessidade de tratamento diferenciado para as parcelas mais vulneráveis da população, principalmente aquelas associadas à temática da diversidade.

Nesse sentido, é importante lembrar que a criação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad) em 2004³ representa o momento de maior institucionalização das políticas educacionais para grupos historicamente excluídos do ambiente escolar.

É a partir de então que as políticas de Educação escolar indígena, por exemplo, vêm buscando se consolidar e avançar na garantia do direito constitucional à Educação escolar para os povos indígenas. A ampliação da escolarização para eles demanda o reconhecimento e a garantia de suas especificidades culturais, linguísticas, políticas, sociais, históricas, econômicas, ambientais e pedagógicas não apenas no espaço da escola, mas também fora dele.

Nesse caso, as ações de ampliação da escolarização também estão ligadas à democratização do acesso e à adoção de políticas que visam à permanência do estudante indígena no espaço escolar e à conclusão bem-sucedida de sua formação escolar e profissional.

Um maior investimento nessas políticas tem impacto positivo na transformação de suas realidades socioculturais podendo ajudar a diminuir as desigualdades que sofrem em suas relações com os não índios. Esse é um exemplo de como ações associadas

3. Tornada, em 2011, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi) pela fusão da Secad com a Secretaria de Educação Especial (Seesp).

de ampliação de escolarização e reforço de investimentos financeiros podem ajudar a superar situações de desigualdade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em que pese a quase universalização do Ensino Fundamental e a implementação, nas últimas décadas, de políticas educacionais que visam a democratizar o acesso e assegurar a permanência dos estudantes na escola, esse processo não vem sendo acompanhado da qualidade social a que todos têm direito. E falar de qualidade remete tanto a questões macroestruturais como desigualdade social, concentração de renda e direito à Educação, quanto a questões relacionadas à formação e valorização profissional dos trabalhadores em Educação, infraestrutura e equipamentos das escolas, transporte e alimentação escolar, avaliação da aprendizagem e dos sistemas e suas instituições etc.

Para o cumprimento do que estabelece a Constituição Federal de 1988, tanto no que diz respeito à ampliação do atendimento escolar quanto da promoção de sua qualidade necessária, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios deveriam ter efetivado o pacto federativo no campo das políticas educacionais, planejando e organizando suas ações de modo articulado e cooperado, por meio do regime de colaboração. Todavia, esse não tem funcionado a contento, uma vez que seriam os esforços conjugados dos entes federados, impulsionados pelas pressões e demandas dos movimentos sociais, que garantiriam o pleno direito à Educação conforme instituído pelo texto constitucional.

Para tanto, a União precisaria desempenhar com maior vigor o seu papel de coordenadora das políticas junto aos estados e municípios, bem como exercer de fato sua função redistributiva e supletiva em matéria de financiamento. O apoio técnico e financeiro da União é indispensável para que muitos estados e a grande maioria dos municípios desempenhem o seu papel de executores das políticas educacionais.

No que se refere ao Ensino Fundamental para sua efetiva universalização, há de se universalizar o atendimento para segmentos como a Educação do campo, a Educação escolar indígena e Educa-

ção escolar quilombola, ainda concentradas no atendimento dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental. Nesses casos, o fosso entre este nível do Ensino Fundamental e aqueles subsequentes (os Anos Finais e o Ensino Médio) é mais acentuado, sendo correntes as situações de fechamento de suas escolas.

Assim, se o histórico desafio da exclusão “da” escola foi praticamente superado, resta envidar esforços para a superação da exclusão “na” escola, que passa necessariamente pela melhoria de sua qualidade social. Não se pode perder de vista que o direito à Educação escolar não se refere apenas ao acesso, por meio da matrícula, mas à permanência com qualidade e à conclusão com sucesso. Desse modo, a ampliação da escolarização, considerando o princípio da indissociabilidade entre acesso, permanência e qualidade, configura-se atualmente como o grande impasse a ser superado pela nossa política educacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.
- BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, seção 1, edição extra, 26/6/2014.
- BRASIL. Parecer CNE/CEB 8/2010. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública.
- IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad). Rio de Janeiro, 2013.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO/Inep. Censo Escolar 2013.
- UNESCO. Relatório de Monitoramento Global de Educação Para Todos de 2011.

Gestão democrática, participação popular e controle social

Gestão democrática e Educação brasileira: um eixo para pensar o inédito

LUIZ ROBERTO ALVES

Livre-docente em ciências sociais aplicadas pela Universidade de São Paulo (USP), doutor em letras pela USP, professor e pesquisador na Universidade Metodista de São Paulo e na Escola de Comunicações e Artes da USP, secretário de Educação e Cultura dos municípios de São Bernardo do Campo (1989-1992) e Mauá (2001-2003), em SP, é presidente da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação

Há entre nós um gosto de mandar, de submeter os outros a ordem e determinações de tal modo incontido que, enfeixando nas mãos cinco centímetros de poder, o portador deste poder tende a transformá-lo em dez metros de arbítrio. (...)

A Educação que se vive na escola não é a chave das transformações do mundo, mas as transformações exigem a Educação.

(Paulo Freire, *Pedagogia dos sonhos possíveis*: 201-203)

INTRODUÇÃO

Uma das chaves de leitura da literatura mundial revela que “há, sempre, uma coisa dentro de outra”. Por isso, as teorias do conto e do romance, bem como da lírica, sugerem a análise das personagens, em si e em suas relações, para compreender as grandes questões do humano filtradas pelas obras de arte: o amor, a desventura, a intriga, o medo, a esperança, a morte, a redenção. Uma coisa dentro da outra – como o monstro dentro do lago plácido

ou a pérola no interior de seu envoltório – significa o necessário processo relacional. Este somente se revela na coragem e na audácia analíticas. Por analogia, não é diferente no processo político, educacional ou econômico. Construções e desconstruções e novas construções teóricas e analítico-interpretativas são condições para compreender o micro e o macro, as temporalidades, os interesses, os mitos ou o desenvolvimento dos seres e dos entes. No extraordinário filme *Casablanca*, o clima de separações e dores da guerra determina ou condiciona as quebras de relação das pessoas e seus sentimentos. Os amantes compõem a quebra de relações humanas. *Guernica*, de Picasso, é parte exemplar de uma totalidade da vida fragmentada e desproporcional. *Vidas Secas* do mestre Graciliano Ramos jamais deixaram de ser um sinal fantasmático dos mitos de mar e sertão, dos avessos da vida brasileira com feitiço de normalidade, ou da injustiça social com cara de vida comum.

Se há coisas dentro de outras, a Educação gerida democraticamente tem tudo a ver com a gestão democrática da sociedade brasileira. O Eixo V da Conae é, quase integralmente, formado de oposições justapostas, situações sociais e políticas que se digladiaram na história e continuam sua pugna em torno de direitos e interesses. No primeiro parágrafo do documento, as oposições são marcadas pelos movimentos sociais que nas últimas décadas trabalharam para superar as imposições e sequelas do autoritarismo pós 1964. O segundo marco opositor revela os processos participativos em luta contra a invisibilidade e a alienação costumeiramente organizadas por aqueles que Raimundo Faoro chamara “donos do poder”, aqui metaforizados a partir das relações entre Educação e ensino submetidas a grupos de interesse. De chofre, o texto assevera ser “preciso romper com as práticas autoritárias e centralizadoras ainda arraigadas na cultura política da sociedade...” (p. 80) fato que se liga mais adiante às “formas de participação restrita” (idem), quase regra geral na história da Colônia, no Império e não menos na República brasileira.

Há coisas que querem se desvencilhar de outras. A ideia de gestão democrática, no texto da Conae 2014, encontra duas variáveis para superar o incômodo daquilo que não comunga nem cria valor, mas justapõe. Essas variáveis são a participação popular e

o controle social, agregados ao título e aos sinais de confronto nas justaposições históricas. As variáveis surgem nas frases que negam a gestão gerencial, burocrática e centralizadora. Como se sabe, bem distante do art. 14 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – que recomenda a criação de conselhos e ampla presença da comunidade na construção dos PPPs, Projetos Político-Pedagógicos (p. 82) – agentes públicos comprometidos com certas ONGs e grupos privados se metem na Educação pública com seus “pacotes” salvadores, à maneira de programas ou “sistemas de ensino” de qualidade, quebrando, repentinamente, o direito de as comunidades aprenderem e apreenderem seus direitos de criação curricular, de organização de gestão e de construção de sua teleologia educativa na cidade ou no campo. Descumprem a LDB dentro de um discurso em que afirmam cumpri-la. Evidentemente, os pacotes educacionais derivam da óptica administrativa funcionalista, que se imiscui no interior do debate sobre a democratização da Educação, a partir do final dos anos 1980. Para lembrar a análise de Gentili (UFV, 1997, 246p), os pacotes ou sistemas de ensino argumentam fartamente sobre o “direito” à Educação para todos e todas, sua qualidade medida em resultados de provas e sua aproximação ao trabalho; no entanto, seus materiais e seus argumentos prontos negam o controle social popular, o valor de aprender pela experiência comunitária e o próprio sentido de base nacional comum curricular como trabalho empreendido a muitas mãos, como revelação e descoberta do mundo e de suas línguas. Em outras palavras, negam a ação curricular como projeto de País. Para essa linha liberal e funcionalista, a Educação como ato político – que se conhece em Freire – é um anátema, ainda que ela não tenha argumentos a respeito. Volta-se, então, a dialetizar: uma coisa dentro de outra implica também conflitos. Ao apresentar as variáveis participação e controle, o eixo entendeu que não somente não há consenso como, ao contrário, há prejuízos e desavenças a serem superados na construção do sistema nacional de Educação.

Por isso, o Eixo V empresta dos demais eixos um dos valores centrais do debate: a qualidade da Educação referenciada na vida concreta da sociedade brasileira, lugar que exige uma inflexão plenamente diversa da qualidade fundamentada em proprietários e

agentes mandatários, fazedores, corretores, agenciadores, mandantes e gerentes de provas, provinhas e provões. Idem, vendedores de “sistemas de ensino”. Ao contrário, o controle social e a participação popular levará à construção de uma política nacional de Educação colaborativa, bastando para isso que funcione efetivamente o regime de colaboração (também no Brasil profundo...), com medidas claras e operacionais para todos os sujeitos do sistema (p. 82). Ao contrário de muitos, a Conae volta a acreditar no povo e em sua capacidade de controlar as políticas.

Este trabalho busca, portanto, construir um círculo hermenêutico no interior do Eixo V da Conae, que supõe leituras de palavra e mundo como modos de abordagem, a fim de que se possa extrair o máximo de valores do eixo e se precise a ideia de participação e controle na construção coletiva da política nacional de Educação, fruto de um sistema efetivamente democrático, distante de uma profusão de “sistemas” e seus mandatários.

POSSÍVEIS FUNDAMENTOS

A despeito de os textos da Conae resultarem de ampla oralidade, fruto de conferências, eles ressoam o debate maior, que nasce na Constituição Federal de 1988, passa pela LDB/1996, chega às Diretrizes Curriculares do CNE (cerca de 1997-2012) e produz ampla literatura. Também esses documentos supõem outras leituras e práticas de política educacional, notadamente o ponto central aqui trabalhado, a gestão democrática.

Como marco histórico-político, o manifesto dos pioneiros dos anos 1930 buscou demonstrar a sinergia entre, necessariamente, a escola democrática e a sociedade democrática.¹

1. Fernando de Azevedo (1963:667-668) mostra que, pela primeira vez, um texto coletivo sobre Educação promove a ideia de uma política pública e de um sistema educacional. Criticado ou louvado, o documento dos pioneiros criticou as tradições individualistas e assistencialistas em Educação, discutiu a laicidade, propôs a instituição dos altos estudos e pesquisas, considerou as transformações sociais e tecnológicas e estabeleceu o fundamento da Educação popular na amplitude da nação. O documento foi denominado “A reconstrução educacional no Brasil – Ao povo e ao governo”. *Manifesto dos pioneiros da Educação nova*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1932.

Acreditaram Anísio Teixeira e os demais mestres e mestras, inclusive a criadora cultural Cecília Meireles, que ali se gerava a história da Educação republicana, isto é, um lugar de direitos e uma escola de fato educadora. Era possível criar o novo. Antes, a Educação democrática simplesmente não existia, porque sua gestão pertencia aos feudos, aos privilégios, às decisões de classe social e ao *apartheid* social. Em 1925, o País tinha mais de 70% de analfabetos. Um dos trechos do manifesto de 1932 ilumina:

A seleção dos alunos nas suas aptidões naturais, a supressão de instituições criadoras de diferenças sobre base econômica, a incorporação dos estudos do magistério à universidade, a equiparação dos mestres e professores em remuneração e trabalho, a correlação e a continuidade do ensino em todos os graus e a reação contra tudo que lhe quebra a coerência interna e a unidade vital, constituem o programa de uma política educacional, fundada sobre a aplicação do princípio unificador que modifica profundamente a estrutura íntima e a organização dos elementos constitutivos do ensino e dos sistemas escolares.

Não chegamos à unidade vital, quebramos coerências e produzimos *apartheid* econômico. Como se vê, não é a mera passagem do tempo que garante avanços, mas sim a contínua expansão de novas esferas públicas e a ação da inteligência criadora no movimento do tempo. Fernandes (1967:416-418) interpretou e, de certo modo, profetizou as defasagens e descaminhos em seu pensamento sociológico sobre a Educação brasileira, mas também indicou caminhos em sua visão crítica:

Os problemas educacionais brasileiros, vistos de uma perspectiva macrossociológica, apresentam-se, em grande parte, como produtos de nossa incapacidade de ajustar as instituições educacionais às diferentes funções psicoculturais e socioeconômicas que elas devem preencher, e de criar um sistema educacional suficientemente diferenciado e plástico para corresponder, ordenadamente, à variedade, ao volume e ao rápido incremento das necessidades escolares do país como um todo.

E arremata:

Deixando de satisfazer necessidades psicoculturais e socioeconômicas que variam regionalmente, o sistema educacional brasileiro deixa de preencher funções socializadoras que condicionam, inevitavelmente, o equilíbrio e o ritmo de desenvolvimento da sociedade brasileira.

O sociólogo permite uma leitura interna ao seu texto: o país não soube democratizar a gestão da escola; por isso, não foi capaz de entender sua juventude, seus espaços, sua melhor organização. Florestan Fernandes, à frente de tantos analistas, soube compreender muito bem a analogia entre instituição escolar e sociedade brasileira: uma coisa dentro da outra, um fenômeno social condicionando outro e até determinando. A escola não pode ser só, como crianças e adolescentes também não podem. A questão central é: quem são seus acompanhantes e parceiros nos níveis macro e micro?

A releitura do trecho do antigo manifesto e a reflexão de Florestan produzem a imagem de metas desejadas sem condições de operar estratégias. Daí que se pode associar a pretensão de uma política pública em 1932 à meta 19 do PNE e suas estratégias de gestão democrática, pois nas oito operações estratégicas o que se lê não é um mero conjunto de obrigações, mas a possibilidade histórica de reverter o que ainda não foi possível fazer na história republicana. Pode-se voltar a dar as mãos aos pioneiros e críticos da Educação democrática de 1930, especialmente se há interesse em gerir e gestar ações de formação, laços de compromissos e estímulos para formas inovadoras de Educação com efetiva participação popular. Como se sabe, desde Aristóteles a participação é intrínseca à construção e à operação de políticas públicas.

Convém lembrar, no entanto, que o que se deu à luz nos anos 1930 foi revertido por uma história de alguma democracia entre várias ditaduras e autoritarismos concebidos na história da Colônia e do Império europeus. Esses poderes, de fato, gestaram e depois geriram instituições coerentemente autoritárias, fundamentadas no direito de poucos a engolir os espaços de muitos, o

que significou a invisibilidade da esfera pública pelo domínio do poder privado. Enfim, quando se concebeu novamente a democracia, pós 1980, criaram-se partidarismos, decalques e cópias de políticas internacionais, submissão do educacional ao econômico e disputas ideológicas ainda sem luzes no túnel do tempo brasileiro. Gestaram-se confusões de caminhos e privilegiou-se a ideia de um *continuum* de disputa política.

Não se trata de negar que a formação política brasileira se defina e se realize por diferentes posturas; muito menos que deixe de existir disputa de projetos na sociedade. No entanto, ao se radicalizar essa reflexão, chega-se a pensar que é impossível educar, de fato, no Brasil, dada a fragmentação social e o acúmulo de ódios políticos. Para reforçar, a claudicante representação política, tão evidente nestes dias. Sinais da situação fazem-se presentes na quimérica proposta de redução da maioria penal, no trabalho escravo em vários pontos do País, no racismo tão explícito quanto negado, na quase inexistência de Educação e ensino nas prisões, na precaríssima experiência socioeducativa, que fabrica o *apartheid* diariamente e nos brutais preconceitos entre grupos e territórios populacionais, a par da incrível discriminação econômica e ética sofrida por milhões de mulheres brasileiras. Numa sociedade que concebe e gerencia tais fenômenos, a rigor não se educa. Muito menos pode-se pensar em gestão democrática. Há sempre uma coisa dentro da outra, muitas vezes em conflito.

Para dar o salto de qualidade e controle, fundamentos da boa gestão, é preciso iniciar na esfera da Educação – como asseveraram os textos do Eixo V –, um processo contínuo de mudança, e conseguir envolver sujeitos e movimentos sociais numa rede de consciência crítica. Nessa ação, a Educação pública deixa de ser um aparelho servil do Estado – e seus governos – e muito menos de instituições privadas, para ser um território de diferenciação, coerentemente com seu conceito original. Um lugar coletivo de sujeitos da Educação, que aprendem e ensinam. No caso do Brasil, seria o que Freire chamava de inédito viável, o que é difícil de realizar, mas possível, pois a história é *possibilidade* (2001:51). A questão fundamental, pois, não é mais dizer que estamos disputando projetos, tão ao gosto dos que contendem na

esfera político-partidária ou nos movimento teóricos. A pergunta é, hoje, outra: quais projetos de sociedade são gestados a partir da Educação democratizada e, portanto, como eles estão dialogando no interior do corpo social a fim de garantir uma gestão garantidora de direitos individuais e coletivos, bem como qualidade educacional às novas gerações? A sociedade adulta, que afirma ser representante de crianças e jovens (até mesmo para impor sobre eles maior tempo de encarceramento sob desculpa de segurança), também tem de perguntar se está fazendo Educação para si mesma, como um *hobby* de exclusividades, ou se tem os olhos voltados às gerações que já a sucedem, porque o futuro em Educação é o presente da ação educativa. Lembrar Hannah Arendt (1972:247) nunca é demais, pois sua lembrança compõe o tema em questão:

A Educação é o ponto em que decidimos se amamos o mundo o bastante para assumirmos a responsabilidade por ele e, com tal gesto, salvá-lo da ruína que seria inevitável não fosse a renovação e a vinda dos novos e dos jovens. A Educação é, também, onde decidimos se amamos nossas crianças o bastante para não expulsá-las de nosso mundo e abandoná-las a seus próprios recursos, e tampouco arrancar de suas mãos a oportunidade de empreender alguma coisa nova e imprevista para nós, preparando-as em vez disso com antecedência para a tarefa de renovar um mundo comum.

Essa tarefa seria impossível sob mandatos impostos, centralizações de programas, imposições de modelos; portanto, sob gestão não democrática, muito diversa do discurso dos profissionais da Educação no amplo debate da Conae.

Daí que as 25 proposições do Eixo V da Conae sugerem os elementos fundamentais para um projeto de Brasil que esteja dentro do projeto da escola brasileira: universalização de direitos, participação, controle coletivo na criação dos Projetos Político-Pedagógicos e Planos de Educação da cidade e do campo, formação comunitária, novos e melhores canais e modos de representação, permanência e desenvolvimento dos educandos e educadores, diretrizes nacionais para a gestão democrática.

Cabe, no entanto, novo contraponto ao projeto intuído e disposto pelo texto da Conae, dialetizar ainda mais. Há um complicador forte, que também cabe lembrar: enquanto se pensa e se trabalha em gestão democrática, fala-se abertamente na diluição da democracia no interior da globalização. Uma das consequências seria o fim da ideia de Educação, visto que não sobraria nem o bom conceito grego de Educação como lugar de mudanças do ser e da sociedade a favor de seu aperfeiçoamento social. Esse velho conceito é o que fundamentou a prática da gestão educacional. No entanto, para o grupo nigeriano Boko Haram, sem destacar os males perpetrados pela legião de pedófilos, de exploradores de imigrantes e dos patrões sem rosto da sociedade empresarial global, educar significa, sem pudor, e como missão, sequestrar centenas de garotas, doutriná-las, vesti-las segundo certa tendência ideológico-religiosa e reverter sua consciência social.

Pior ainda se os diversos atores educacionais se enredarem nas imagens midiáticas das oligarquias mercantis, tradicionais e contemporâneas, visto que uma breve semiótica faz ver seus interesses inconfessáveis: negar a todos os atores escolares o direito ao pensamento e à ação autônomos em direção a culturas de mudança. Ora, nos intertextos de suas mensagens, notícias, reportagens e trabalho editorial, setores poderosos da mídia brasileira são vendedores de pacotes e “sistemas” educacionais. Parceiros. Essa faceta da modernização tecnológica informa o rosto da modernidade competente que mantém privilégios e vantagens de classe e estirpe partidária ou corporativa. Do ponto de vista intelectual, criam suas fatias de poder com empenho similar ao do Boko Haram, embora pareçam muito mais simpáticos. Muniz Sodré (2012:162-163), depois de mostrar que a “cidade contemporânea não mais se define como espaço/tempo da produção mercantil (modelo oitocentista), e sim como espaço/tempo de reprodução de modelos”, segue a análise da contemporaneidade pela ótica da modernização que não serve a todos:

Essa redefinição do contexto urbano e social decorre de novas exigências da economia-mundo, vetorizada por capital financeiro, controle tecnológico da ordem humana e centralidade do *marke-*

ting como estimulador e organizador de relações sociais. A informação e a comunicação, concentradas e aceleradas por dispositivos eletrônicos, deslocam-se dos lugares tradicionalmente marcados pela cultura clássica para se converterem prioritariamente em fluxos invisíveis de dados, que tornam efetivas as possibilidades de planetarização das finanças. Integram, portanto, a financeirização do mundo como estratégias indispensáveis.

Mutatis mutandis, a ausência de uma efetiva política integradora para a Educação pública brasileira, a partir do valor da gestão do bem comum chamado Educação, estabelece erosões sempre mais fundas entre sistemas privados de ensino e um sistema público sem rosto e sem identidade, capaz de ir comer nas mãos de um desses sistemas hegemônicos e privatistas. A democracia, portanto, se dilui e perde referências continuamente. Neste país, até quando se leva na brincadeira as propostas de divisão cultural e territorial (porque se trata muito mais de um movimento anticultural do que a mudança dos padrões legais dos territórios) fica o sentimento, fica a palavra dita, fica a certeza da debilidade democrática na sociedade obscura de políticas, com representação débil e reacionária, incapaz de considerar a reflexão dos pioneiros da Educação, ou de Florestan, citados. Ora, uma sociedade, nacional ou internacional, insegura, na defensiva dos males sociais e naturais, à espera do desastre, sob precariedade jurídica e corrompida pela diluição das esferas públicas não pode ser, nem de longe, tida como democrática. É o que já se vive, embora não seja irreversível, novamente porque a história é *possibilidade*. Cabe aos gestores ter uma fé: acreditar em si como seres culturais antes de pessoas cumpridoras de tarefas. Entender-se cultural, simbólico, sujeito de linguagem e, portanto, competente para criar a democracia no leque aberto da riqueza cultural brasileira. Ademais, entender que a experiência democrática não é tão longa nem tão ampla e que, mesmo tendo sido entendida por Aristóteles como governo participativo, precisa ser construída, gestada e gerida todos os dias. Amartya Sen (2011:360) mostra que “... os pontos de uma compreensão mais ampla da democracia são a participação política, o diálogo e a interação pública”. Em segui-

da, Sen associa o sentido de democracia ao de justiça e vê íntima conexão entre elas. A democracia é um lugar adequado para gerar e gerir a justiça.

EDUCAR E EDUCAR-SE VIA GESTÃO DEMOCRÁTICA

Postos os valores e seus contrapontos, bem como dialetizado o debate sobre a possibilidade da democracia, as 25 proposições e estratégias do documento final da Conae, Eixo V, conquistam referências para balizar a chegada ao Sistema Nacional de Educação por via do Plano Nacional de Educação. Uma leitura de palavra e mundo desses quadros referenciais sugere o inédito viável para a Nação, os estados, o Distrito Federal e os municípios, exigências indispensáveis para construir sentido, via gestão democrática, à pátria educadora. Essa é, hoje, como fenômeno da história, possibilidade e não um fazer educacional vivido. Crescentemente desvalorizados os profissionais da Educação, a possibilidade pode se transformar em quimera. Porém, não ainda. Há o que fazer. O Eixo V – pensado ao lado dos demais – faz avançar a possibilidade. Fazer ouvidos moucos ao trabalho da Conae será suicídio de governo e Estado.

Os valores centrais do Eixo V, que em sua redundância acolhem ao seu campo semântico os valores complementares, criadores de uma totalidade de gestão educacional, à luz do PNE, são:

1. *Remarcações* dos textos legais maiores, como Constituição Federal e LDB. Ressoam nas proposições a universalização de direitos, a ampliação e a efetividade das representações, a garantia de posturas autônomas das instituições educacionais, a regulamentação de sistemas de colaboração e solidariedade. Há, porém, nova linguagem incrustada nas remarcações de posicionamento: deve haver controle e participação, a par da efetiva garantia financeira e legal, a fim de que a legislação não seja letra morta, como se conhece em tantos casos e situações. Daí o campo semântico que associa o autônomo ao paritário, às eleições diretas para dirigentes, à autogestão de recursos, à capacitação continuada para garantir a criação, a

apropriação e a disseminação do conhecimento e à elaboração de programas, planos e projetos, “de cabo a rabo” e não somente como adereço ou enfeite. A nova linguagem nega qualquer arremedo de participação, ou qualquer miragem de transparência. A virada está na presença efetiva dos profissionais e da comunidade escolar em todo o processo, das concepções às avaliações.

2. *Mediações* dos poderes instituídos, nas três instâncias políticas, a fim de religar o que sempre andou fracionado nas relações de política educacional. Nesse ponto, o texto ressalta propostas radicais: paridade nos conselhos, ampliação geográfica e social dos sistemas de representação, reversão dos poderes sobre as chaves do cofre público pela transparência, institucionalização das conferências e sua sustentação política e financeira, autonomia às instituições, quer escolas e conselhos, quer grêmios estudantis. A radicalidade necessária também se faz inflexão de toda a sociedade, isto é, carece de construir a mobilização de famílias e comunidades em torno da Educação e sua qualidade, esta também concebida e encontrada na própria qualidade do corpo social. Entende-se, pois, que para os profissionais da Educação brasileira o ato de regulamentar passa a ser uma mediação democrática, visto que não se deve regulamentar mais para garantir reservas de poder institucional, mas regulamentar para dividir o poder, assumir conquistas no exercício da autoridade. Nem essa conota mais o rosto do mando quando a considera como exercício do autor, do sujeito individual e coletivo no exercício do poder a favor do bem comum, do bem público.
3. *Projeções* concretas e efetivas do decálogo entendido como diretrizes, no art. 2º da Lei nº 13.005, PNE. Diretrizes deixam de ser orientações gerais, expressões amplas dos desejos e das necessidades em política educacional. A rigor, no Eixo V da Conae, o que se lê na lei de 25 de junho de 2014 ganha encarnação no campo das práticas políticas do saber e do fazer educativos. Não se universalizam direitos educacionais sem investimentos controlados, gestão inclusiva, estratégias precisas, representação aberta à comunidade e modos inovado-

res de indicação de dirigentes. Do mesmo modo, não se faz Educação formal no Brasil sem mobilização social e sem um compromisso amplamente popular no País diverso e desigual; tais ações serão capazes de produzir experiências claramente distintas das tradicionais, incluída a presença contínua das comunidades na criação e no desenvolvimento dos projetos político-pedagógicos e no processo de eleição de dirigentes escolares. Obviamente, não haverá escola verdadeira sem comprometimento com a sustentabilidade local, da cidade e do campo, o que implica uma nova gestão que identifique qualidade de vida e qualidade de escola. Pela ótica da democracia, são os projetos de escola que projetam o país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta análise do Eixo V da Conae, que trata de gestão democrática e, conseqüentemente, da participação social, revela que a gestão é transversal a todos os eixos, pois medeia e condiciona a construção da política educacional brasileira. Assim, o SNE articulado pelo PNE se concretiza, na visão dos profissionais da Educação, em novo e ousado projeto de gestão da sociedade, que encontra na escola a formulação de projetos para o Brasil. Dada a transversalidade, a gestão é conectiva, liga eixos, temas, formulações e desenhos programáticos. Ainda mais: a gestão democratizada, feita democrática no exercício da ousadia social e política, é o ponto convergente do acúmulo da Conae com o PNE, notadamente seu resumo, antevisto nas diretrizes do artigo 2º.

O tema da gestão democrática mostrou sua difícil caminhada histórica, a partir dos pioneiros da escola desejada (e sufocada pelas defasagens dos modos débeis, incoerentes, corruptos e fragmentados de fazer política no País), passando pelo esforço de ampliação de direitos pós Lei nº 4.024/1961, novas recaídas e uma redemocratização problemática, massiva e de qualidade social duvidosa. Portanto, sua realização nas conferências informa o inédito, viável como pensou Freire, mas dificultado na história dos vencedores e privilegiados. De fato, o viável somente se dá na crença racional da história como *possibilidade*.

Deste modo, restou sempre um pouco, para lembrar Carlos Drummond de Andrade. Restou e se acumulou uma enunciação potencial da escola como centro de cultura política. É, pois, aí que se localiza a possibilidade de uma gestão transformadora, que liga ampliação de direitos a qualidade, valorização de profissionais a investimentos prioritários, organização escolar a organização social. Por suposto, também nesse ponto as críticas severas de Florestan e a concepção de democracia na obra de Sen, citados, fazem ver, projetadas no hoje, a sabedoria coletiva dos educadores politizados. A escola se organiza como instituição social em atos de gestão inovadora quando redescobre – com profundidade – a significação dos sujeitos da ação educativa. Gestão é conexão entre pessoas e mundo orgânico, mundo vivível. Os três atributos presentes em Sen, indispensáveis, dizem de modos de exercício da democracia que fundamentam a gestão no texto da Conae: participação política, diálogo e interação. Ora, sua tradução está presente nos exercícios de conectividade aqui realizados, que mostraram o destaque de três atributos íntimos a esses destacados pelo ganhador do Nobel. Portanto, a grande novidade na gestão da Educação brasileira será um conjunto unitário e inovador de linguagem e ação. Das diretrizes às estratégias e aos processos de avaliação. Participar politicamente do processo educativo implica diálogo e gera diálogo, de cujo seio transbordam processos de interação humana. Os atos de mudança aí gerados, cuja construção perfaz novos conhecimentos compartilhados, são a própria Educação fazendo-se democracia. Fica patente que somente uma leitura revolucionária da história como possibilidade leva a Educação brasileira (metáfora da sociedade, suas marchas e contramarchas) dos gerencialismos à gestão intrinsecamente colaborativa, uma obra aberta da sociedade democrática.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARENDDT, H. *Entre o passado e o futuro*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1972.
- BRASIL, MEC, Fórum Nacional de Educação. Eixo V. Documento Final da Conae Brasília: 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Plano Nacional de Educação, 2014-2024. Lei nº 13.005/2014. Brasília: Centro de Documentação e Informação. Coordenação Edições Câmara, 2014.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica. Brasília: MEC/SEB/Secadi, 2013.

FREIRE, P. *Pedagogia dos sonhos possíveis*. Ana Maria Araújo Freire (Org. e apres.). São Paulo: Editora Unesp, 2001.

GENTILI, P. (Org.) *Pedagogia da exclusão*. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

SEN, A. *A ideia de justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SODRÉ, M. *Reinventando a Educação*. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

Valorização dos profissionais da Educação: formação, remuneração, carreira e condições de trabalho

Valorização dos Profissionais da Educação: PNE e diretrizes para a formação

MÁRCIA ANGELA DA S. AGUIAR

Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP) e professora titular do Centro de Educação da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), é conselheira da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação

INTRODUÇÃO

Quando educadores e estudantes, nos idos de 1983, no final do Encontro Nacional para Reformulação dos Cursos de Preparação de Recursos Humanos para Educação¹, promovido pela Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (SESu/MEC), em Belo Horizonte, Minas Gerais, motivados pelo movimento Pró-Formação do Educador², criaram a Comissão Nacional de Reformulação dos Cursos de Formação do Educador, com o objetivo explícito de fomentar o debate sobre a reformulação dos cursos, não poderiam imaginar que adentravam em uma luta pela valorização dos profissionais da Educação que atravessaria décadas. De fato,

1. Disponível em: <<http://www.sbfisica.org.br/rbef/pdf/vol05a16.pdf>>. (Último acesso em outubro de 2015).

2. Na I CBE – Conferência Brasileira de Educação, realizada na PUC de São Paulo, foi criado o Comitê Pró-Formação do Educador. Disponível em: <<http://www.lite.fe.unicamp.br/grupos/formac/docanfope/item2encon8.htm>>. (Último acesso em outubro de 2015).

aquela iniciativa de educadores comprometidos com o processo de redemocratização do País tomou corpo e, mais adiante, vai se configurar na Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope), que, a partir de 1984, junto com outras importantes entidades científicas do campo educacional – como a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), o Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes) e o Fórum Nacional de Diretores de Faculdades, Centros de Educação ou Equivalentes das Universidades Públicas Brasileiras (ForumDir) – têm um papel fundamental no aprofundamento do debate nacional sobre os cursos de pedagogia e licenciaturas e sobre a formação e valorização dos profissionais da Educação.

O foco comum das lutas dessas entidades nacionais concentrava-se na defesa de políticas públicas de Educação que garantissem a formação qualificada e satisfatórias condições materiais de trabalho para os profissionais da Educação, na perspectiva de possibilitar a sua atuação crítica e propositiva em escolas, redes e sistemas de ensino, tendo como referência uma sociedade democrática e cidadã, na qual o direito à Educação seja concretizado de forma plena.

Essas proposições, que são também assumidas por entidades sindicais do campo educacional, a exemplo da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (Contee), ganharam visibilidade e maior densidade nas discussões públicas que tiveram lugar nas várias conferências nacionais que se sucederam ao longo dos anos, em especial as sucessivas edições do Congresso Brasileiro de Educação (CBE), do Congresso Nacional de Educação (Coned) etc.

Os documentos e pronunciamentos dessas entidades, que vieram a público ao longo dessas últimas décadas, tiveram, sempre, como destinatários privilegiados, o Ministério da Educação (MEC) e o Conselho Nacional de Educação (CNE), instâncias consideradas tradicionalmente como os *loci*, por excelência, onde se materializam e tomam forma de programas, projetos, indicações, resoluções e diretrizes as políticas educacionais que influenciam o cotidiano das escolas e sistemas de ensino.

Para esses órgãos também são dirigidas as decisões oriundas do âmbito legislativo, consubstanciadas nos Planos Nacionais de Educação e que precisam ser traduzidas em orientações detalhadas que se corporificam, muitas delas, em diretrizes nacionais que inspiram e delimitam as ações no âmbito das instituições que pretendem influenciar o perfil educacional de gerações de estudantes.

Neste capítulo, analisa-se a forma como se traduziram nas metas do Plano Nacional de Educação 2014–2024, e nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e, para a formação continuada (resolução nº 2, de 1º de julho de 2015), as proposições e demandas das entidades acadêmicas nacionais, em especial as da Anfope, no tocante à formação e valorização dos profissionais da Educação.

A FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO NO ÂMBITO DAS ENTIDADES ACADÊMICAS

Entre os inúmeros pronunciamentos e documentos divulgados pelas entidades acadêmicas, nestas últimas décadas, tem-se como referência, para o presente texto, as proposições sintetizadas pela Anfope, Anped e Cedes, em documento conjunto de 10 de setembro de 2004, enviado ao CNE, intitulado “A definição das diretrizes para o curso de pedagogia”.³

Na parte introdutória desse documento, os signatários apontam, como um marco importante do movimento em torno das diretrizes da pedagogia, o amplo debate nacional fomentado pela Comissão de Especialistas de Pedagogia instituída, em 1999, pela SESu, para elaborar as diretrizes do curso, que resultou no documento das diretrizes da pedagogia⁴ encaminhado ao CNE, após ampla movimentação dessas entidades junto ao MEC. Fazem,

3. Cf. Documento Anfope, Anped, Cedes. Disponível em: <https://www.fe.unicamp.br/anfope/menu2/.../anfope_anped_cedes.doc.gz>. (Último acesso em outubro de 2015).

4. BRASIL. Ministério da Educação e Cultura – MEC/SESu. Proposta de Diretrizes Curriculares para o Curso de Pedagogia. MEC/SESu, Brasília, 1999 (Mimeo).

também, uma crítica à ação do Ministério da Educação, no período compreendido entre maio de 1999 e junho de 2004, avaliando negativamente as várias iniciativas (resolução CNE/CES nº 1, de 18/02/2002; resolução CNE/CP nº 1, de 18 de fevereiro de 2002), em relação à formação de professores e ao curso de pedagogia, no âmbito da expansão dos cursos normais superiores e do curso de pedagogia em instituições privadas, “em sua grande maioria, sem história e sem compromisso anterior com a formação em quaisquer de seus níveis e modalidades” (*idem*, p. 1).

Destacam a sua atuação como entidades nacionais que, em todo esse período, estiveram presentes no campo educacional

mobilizando-se, através de encontros, reuniões, documentos, orientados sempre pelo princípio fundamental que desde a promulgação da LDB firmávamos junto ao MEC, SESu e CNE: as discussões das Diretrizes da Pedagogia se inserem na discussão das orientações, políticas e Diretrizes da Formação de Professores para a Educação Básica, não podendo, portanto, ser aprovadas fora deste contexto. Esta formulação corresponde a uma expectativa histórica dos educadores de construir uma política nacional de formação e, em seu interior, um sistema articulado e integrado de formação dos profissionais da Educação, contemplando todas as modalidades e níveis até a pós-graduação e a formação continuada (*idem*, p. 1).

Com efeito, essas entidades buscavam dialogar com o Conselho Nacional de Educação sobre aspectos que consideravam cruciais para a formação dos professores da Educação Básica e que estavam presentes na Minuta de Resolução das Diretrizes Curriculares para os Cursos de Formação de Professores, em processo de discussão naquele colegiado. As entidades apontavam contradições no texto em exame, ao identificarem que, ao mesmo tempo em que a minuta da resolução buscava “construir um sistema articulado de formação dos professores para a Educação Básica, reivindicação antiga do movimento dos educadores”, ao situá-lo

no âmbito dos ISEs, do Curso Normal Superior e separar as licenciaturas dos bacharelados, separando formação, produção do co-

nhecimento no campo da Educação e da ciência pedagógica, da formação profissional, impedindo a construção de um projeto democrático e de qualidade para formação dos educadores em nosso país (*idem*, p. 2).

Em contraponto, reafirmavam suas posições, ou seja, a luta pela **formação do educador** de caráter sócio-histórico e a concepção de docência como base da formação dos profissionais da Educação. Com esse posicionamento, indicavam a necessidade de “superação tanto da **fragmentação** na formação – formar, portanto, o especialista no professor – quanto para a superação da **dicotomia** – formar o professor e o especialista no **educador**” (*idem*).

É importante salientar que essas entidades reiteravam proposições que foram construídas no âmbito dos movimentos dos educadores, em especial nos encontros nacionais das respectivas entidades e nas conferências nacionais de Educação e que constituíram um *corpus* a ser considerado pelo CNE. Tratavam de princípios pedagógicos, da organização institucional e dos currículos dos cursos de formação de professores e de profissionais da Educação.

Nesse contexto, a *base comum nacional* era considerada a principal referência para a organização institucional e curricular dos cursos de Formação dos Profissionais da Educação, o que propiciaria

a articulação de todos os componentes curriculares dentro do Projeto Pedagógico de cada instituição e curso, de modo a superar as práticas curriculares que tradicionalmente dicotomizam **teoria x prática, pensar x fazer, trabalho x estudo, pesquisa x ensino** (grifos no original; *idem*, p. 2).

Com base nessa concepção, propunham que as instituições propiciassem aos estudantes o contato permanente com a escola e o campo de trabalho, desde o início do curso, e que fossem intensificados os vínculos entre as instituições formadoras e as instituições de ensino, favorecendo a sua inserção crítica na realidade educacional.

Previa-se que a instituição teria autonomia para elaborar seus projetos curriculares e que os cursos de formação dos profissio-

nais da Educação não ficariam restritos apenas às faculdades/departamentos de Educação e/ou aos institutos das áreas específicas, mas que passariam a integrar o “projeto maior de desenvolvimento da graduação e da pós-graduação, implicando com isso a construção de projetos articulados, bem como a destinação de recursos próprios para criação, melhoria e aprimoramento das condições de ensino” (*idem*).

É digno de registro que as condições requeridas para a viabilização dos projetos de cursos chegaram a ser especificadas, formalmente, em documento da Anfope, de 2000, e entendidas como:

equipamentos, laboratórios de ensino, laboratórios de informática, produção de material didático próprio; incorporação dos estudantes nos projetos de pesquisa, nos grupos de pesquisa, criação e aumento de programas e bolsas de iniciação científica; participação em encontros, congressos e eventos da área educacional, apresentando trabalhos nos fóruns internos e externos à instituição; criação e/ou ampliação dos programas de apoio didático e/ou monitoria, visando a apoiar as atividades docentes e o atendimento aos estudantes; garantia da qualidade social nos cursos noturnos, que deverão ser (re)organizados de modo a contemplar o atendimento, preferencialmente, de profissionais da rede pública, seja na formação inicial, seja na formação continuada (DOC. ANFOPE, 2000, p. 39).

Contrapunham-se, também, as entidades, à estruturação dos cursos de licenciatura em uma graduação integralizada no período de três anos, pois tal possibilidade sugeria uma descaracterização profissional do docente que se processava, ao longo da história, mediante iniciativas de redução do conhecimento e do tempo destinado à formação do professor e de sua ação pedagógica. Previa-se que este quadro seria agravado em razão das “precárias condições de trabalho e da perda crescente do poder aquisitivo do salário, o que indica um panorama ainda maior e imediato de desvalorização com a carreira do magistério e com a qualidade da Educação no País”. Naquele contexto, a Anfope, em 2002, defendia que, para garantir o tempo necessário para “uma sólida formação pro-

fissional, acompanhada de possibilidades de aprofundamentos e opções realizadas pelos alunos, a duração de um curso de licenciatura plena fosse de quatro anos, com um mínimo de 3.200 horas” (DOC. ANFOPE, 2002).

É importante ressaltar que a Anfope, a Anped e o Cedes reconheciam ser positiva a posição do CNE no sentido de tratar articuladamente as diretrizes da pedagogia e as diretrizes operacionais para formação de professores e profissionais da Educação que, desde 2002, estavam em discussão no CNE. Para essas entidades, tais decisões poderiam contribuir para fazer avançar o debate a respeito da constituição de um sistema nacional de formação de professores e profissionais da Educação que, ao lado da definição de uma política nacional de valorização profissional e de uma ampla discussão nas Instituições de Educação Superior (IES), poderia viabilizar a construção de concepções avançadas para a formação dos professores.

Passadas quase três décadas das discussões iniciais sobre a formação dos professores da Educação Básica nos cursos de pedagogia e licenciaturas, o CNE, em junho de 2015, aprovou, por unanimidade, as Diretrizes Curriculares para o Magistério da Educação Básica que, finalmente, atendem parte das demandas históricas das entidades acadêmicas do campo educacional, envolvidas com o debate sobre a formação dos profissionais da Educação.

AS DCNS PARA A FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA DE PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA: MARCO NA LUTA PELA VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO

O ano de 2014 constitui uma data emblemática para a Educação brasileira. A presidenta Dilma Rousseff (PT) sancionou, sem veto, a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 – Plano Nacional de Educação⁵, a qual, em certa medida, “responde” às demandas explicitadas nas conferências nacionais de Educação, em especial na

5. Aprova Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 26/6/2014.

Conae 2010, cuja etapa nacional realizou-se em Brasília (DF) em abril de 2010.

Em que pese a ausência, no PNE, de várias propostas definidas na Conae 2010, trata-se de uma conquista da sociedade civil, que abre espaços para novos avanços na concretização do direito à Educação, inclusive à formação qualificada de educadores, mediante a operacionalização das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) para a Formação Inicial e Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, aprovadas, por unanimidade, no CNE (resolução CNE nº 2, de 1º de julho de 2015).

Todavia, o fato de que somente em 2015, após 12 anos de uma longa tramitação no CNE, essas diretrizes tenham sido aprovadas e homologadas, sem vetos, pelo ministro da Educação, evidencia, por si, o grau de dificuldade que esses profissionais vêm enfrentando para garantir o direito à plena formação inicial e continuada, à preparação técnico-pedagógica para uma atuação qualificada nas escolas, redes e sistemas de ensino e à participação ativa nos processos políticos que definem os rumos da Educação no País.

Observe-se que, ao longo desses 12 anos, o Ministério da Educação teve vários titulares, o que implicou, na tradição administrativa brasileira, sucessivas mudanças de equipes das secretarias executivas e de órgãos vinculados ao MEC, como também na condução das políticas institucionais concernentes ao campo educacional, inclusive com repercussões no andamento de propostas que tramitam no âmbito do Conselho Nacional de Educação.

No caso da Comissão Bicameral de Formação de Professores, designada pelo CNE para desenvolver estudos e proposições sobre o tema, adiciona-se o fato de que, dada a renovação periódica dos membros do CNE, essa comissão foi recomposta, várias vezes, como mostram as portarias e atas: CNE/CP Portaria CNE/CP nº 2, de 15 de setembro de 2004; Portaria CNE/CP nº 3, de 20 de setembro de 2007; Portaria CNE/CP nº 1, de 9 de outubro de 2008; Portaria CNE/CP nº 9, de 1º de junho de 2009; Portaria CNE/CP nº 1, de 18 de junho de 2010; Ata nº 14, de Reunião do CP/CNE, de 4/9/2012; e Portaria CNE/CP nº 6/2014.

Todavia, é importante ressaltar que a comissão bicameral, recomposta por meio da Portaria CNE/CP nº 1/2014, tomou inicia-

tivas relevantes, com base nos estudos das comissões anteriores, sobretudo ao definir, como objetivo maior da sua atuação, a discussão e proposição de Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica. Essa sinalização política contribuiu para ampliar o protagonismo do CNE no debate nacional sobre a formação dos profissionais da Educação, liderado desde meados de 1980 pelas entidades da sociedade civil.

Essa comissão, em 2013, deu mais um significativo passo na direção da valorização desses profissionais, ao aprovar um documento preliminar ratificando a decisão de propor DCNs para a Formação Inicial e Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, bem como, posteriormente, submetê-lo à análise e avaliação de especialistas e entidades da área, secretarias do MEC, Capes, Inep, Consed, Undime, Andifes e Conif, entre outros. Concluída essa etapa, a comissão elaborou uma minuta de resolução e a submeteu a uma discussão ampliada, com novos documentos e envolvendo mais atores nesse processo.

Renovada, mais uma vez, em 2014 (Portaria CNE/CP nº 6/2014), mas mantida a maioria dos seus membros, a comissão bicameral elaborou uma nova versão de documento-base e proposta de minuta das DCNs e buscou ampliar a arena de discussão pública mediante reuniões ampliadas, debates e participação em eventos sobre a temática. Participaram do debate as várias instâncias do MEC, Capes, Inep, Consed, Undime, fórum ampliado de conselhos, associações acadêmico-científicas, entidades sindicais, instituições de Educação Superior, fóruns, especialistas, pesquisadores e estudantes envolvidos com a temática.

A prática democrática do CNE oportunizou a escuta de múltiplas vozes, cujas demandas e proposições, mediadas pela comissão bicameral, foram sendo sucessivamente incorporadas em novas versões do documento, em um processo que culminou com a realização de audiência pública, em sessão específica do conselho pleno, para discutir a temática, em 6 de abril de 2015, na cidade do Recife (PE). As propostas oriundas dessa audiência foram acolhidas pela comissão, o que se refletiu na nova versão das DCNs, que foi discutida e aprovada pelo Conselho Pleno do CNE, em 5

de maio de 2015 e, posteriormente, num curto espaço de tempo, homologada pelo ministro da Educação.

Desse modo, ratifica-se trecho do parecer, quando afirma:

Nesse cenário, o CNE, no cumprimento de suas atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao ministro de Estado da Educação, e no desempenho das funções e atribuições do poder público federal em matéria de Educação, o que inclui a formulação e avaliação da política nacional de Educação, zelar pela qualidade do ensino, velar pelo cumprimento da legislação educacional, por meio da comissão bicameral, foi efetivando seu papel e assegurando a participação da sociedade no aprimoramento da Educação brasileira no tocante à formação de profissionais do magistério da Educação Básica.

Destaca-se, ainda, o avanço dessas DCNs ao se verificar que, ao mesmo tempo em que foram contemplados dispositivos de instrumentos legais anteriores, também incorporaram e avançaram em matérias relativas à formação dos profissionais da Educação e suas condições de trabalho, questões que estão no centro do debate atual, impulsionadas pela aprovação do Plano Nacional de Educação 2014-2024. Verifica-se, portanto, que as DCNs galgaram um patamar mais elevado, no qual foi possível compatibilizar, sintetizar e consolidar não somente orientações decorrentes das Conae 2010 e Conae 2014 como, também, integrar vários dispositivos legais: Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988; Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) e Lei nº 12.796/2013, que altera a Lei nº 9.394/1996; Lei nº 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação, especialmente as metas (15 a 18) e suas estratégias direcionadas aos profissionais do magistério da Educação Básica; Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o Fundeb; Lei nº 11.502/2007, que modifica as competências e a estrutura organizacional da Capes; Lei nº 11.738/2008, que regulamenta o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica; Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009, que institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atu-

ação da Capes no fomento a programas de formação inicial e continuada e dá outras providências; resoluções e pareceres do CNE sobre a temática (DCNs).

Passada a fase inicial de discussão das DCNs, impõe-se um questionamento: quais foram concretamente as propostas reivindicadas pelo movimento dos educadores que podem ser consideradas atendidas pelas DCNs e, portanto, uma vitória, também, desses movimentos? Responder a esta questão requer entender como as DCNs tratam a formação dos profissionais da Educação, o currículo do curso, a relação teoria-prática, a gestão democrática, em relação às demandas das entidades, o que será apresentado a seguir.

- Sistema nacional de formação de professores para a Educação Básica – O conjunto dos dispositivos que constituem a resolução e o corpo do parecer das DCNs evidencia o esforço do legislador em conjugar elementos estruturais que possam configurar um sistema de formação de professores, para atuação na Educação Básica, que considere a articulação entre formação inicial e continuada e condições materiais de trabalho.
- Política nacional de valorização dos profissionais da Educação – As DCNs inovam ao não dissociarem as condições de formação acadêmica das necessárias condições de trabalho, o que se traduziu nos dispositivos que, de forma inédita, tratam da formação inicial e continuada associada, explicitamente, aos planos de carreira e pautas salariais. Nesse aspecto, o legislador mais do que inova, mostrando ousadia por confrontar posições consolidadas de alguns setores no sentido de não ser especificada tal vinculação na resolução, por atribuírem o trato dessa questão a outras esferas do governo e da sociedade.
- Projeto Pedagógico Institucional – As DCNs reforçam a necessidade do estabelecimento de estruturas organizacionais nas universidades, que propiciem a articulação orgânica de todos os componentes curriculares, no âmbito do projeto pedagógico. Para as DCNs, a formação dos profissionais da Educação não diz respeito apenas ao curso, mas é, sobretudo, responsa-

bilidade institucional, o que constitui uma condição necessária que contribuirá para a superação de práticas curriculares que separam teoria x prática, pensar x fazer, trabalho x estudo, pesquisa x ensino x extensão.

- Aproximação entre instituições formadoras e o campo de atuação profissional – As DCNs enfatizam a necessária aproximação dos estudantes do mundo do trabalho, desde o início do curso, o que requer a existência de vínculos formais e permanentes entre a instituição formadora e os sistemas de ensino que viabilizem tal inserção.
- Sólida formação teórico-prática – As propostas de formação sinalizadas pelas DCNs apontam para uma estruturação curricular e acadêmica de cursos que favoreça a formação profissional construída em bases científicas e técnicas sólidas em consonância com as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica. A proposta do curso insere-se no projeto de desenvolvimento institucional da graduação e da pós-graduação, o que requer formas criativas e sistemáticas de articulação entre estes níveis. Viabilizar tais vinculações implica assegurar condições estruturais e recursos financeiros que possam dar concretude às proposições. Atento a essas necessidades, o legislador, em seu parecer, alerta para o exercício das políticas intersetoriais para o desenvolvimento e aprimoramento contínuo das condições de ensino, pesquisa e extensão.
- Duração do curso – Sempre soou problemático, para as entidades acadêmicas do campo da Educação, a possibilidade de realização dos cursos de licenciatura em uma graduação de três anos, com 2.800 horas. Tal configuração do curso evidenciaria, para as entidades, “uma descaracterização profissional do docente, já produzida, ao longo da história, por estratégias de redução do conhecimento e do tempo de formação do professor e, conseqüentemente, de sua ação pedagógica” (DOC. AN-FOPE, 2004, p. 2). As DCNs superam essa fase ao estabelecer, para esses cursos, duração de, no mínimo, oito semestres ou quatro anos com, no mínimo, 3.200 horas de efetivo trabalho acadêmico, acatando, assim, a demanda das entidades no sentido de as instituições construírem currículos que expressem

comprometimento com o tempo necessário para a efetivação de uma sólida formação profissional e com amplas possibilidades para aprofundamentos e opções do estudante.

- Respeito às diversidades – É notório o avanço das DCNs no trato da Educação inclusiva ao reconhecer e contemplar, em seus dispositivos, questões atinentes às diversidades étnico-raciais, de gênero, sexual, religiosa, de faixas geracionais e socioculturais, entre outras.

A IMPORTÂNCIA DAS METAS DO PNE PARA A FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO

Foram fatores importantes para a aprovação das DCNs, por unanimidade, no Conselho Pleno do CNE, bem como a rapidez da sua homologação pelo ministro da Educação, a ampla mobilização dos educadores nas Conaes 2010 e 2014 e as lutas pela aprovação, pelo Congresso Nacional, do Plano Nacional de Educação 2014-2024.

Para os setores e grupos que participaram ativamente desses processos, a efetividade das DCNs no campo educacional dependerá, em grande parte, do empenho do Estado para materializar as metas concernentes à formação dos profissionais da Educação, sobretudo, as metas 15, 16, 17 e 18 do Plano Nacional de Educação, a seguir explicitadas:

Meta 15 – Garantir, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, no prazo de um ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da Educação de que tratam os incisos I, II e III do *caput* do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurando que todos os professores e professoras da Educação Básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

Meta 16 – Formar, em nível de pós-graduação, 50% dos professores da Educação Básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos(as) os(as) profissionais da Educação Básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

Meta 17 – Valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas de Educação Básica, de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.

Meta 18 – Assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os(as) profissionais da Educação Básica e Superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos(as) profissionais da Educação Básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

A lei dispõe que todas as metas e estratégias confluirão para a concretização de uma política nacional de formação dos profissionais da Educação e devem ser objeto das diretrizes curriculares nacionais para a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério. Tal determinação legal gera, ao menos, dois efeitos: de um lado, fortalece o Conselho Nacional de Educação nos processos de indução, acompanhamento e avaliação das DCNs nos sistemas de ensino; e, de outro lado, empodera os setores e grupos dos educadores para cobrar do poder público as condições objetivas para a efetivação das citadas DCNs no campo educacional.

Mas a efetividade das citadas metas dependerá de múltiplos fatores, sobretudo da instituição de um Sistema Nacional de Educação que assegure o necessário aporte de recursos financeiros, para atender às necessidades educacionais e à efetivação do regime de colaboração entre os entes federativos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise aqui desenvolvida mostra, dada a complexidade do campo, quão sinuosos são os caminhos para o estabelecimento de políticas públicas direcionadas à formação e valorização dos profissionais da Educação.

Os esforços empreendidos por vários governos para formular, implementar e consolidar políticas e programas educacionais amplos, coerentes e consistentes para valorização efetiva desses

profissionais têm deparado com inúmeros obstáculos, desde incompreensões e disputas de ordem epistemológica, conceitual e teórica até obstáculos estruturais e conjunturais que têm impedido a articulação orgânica dessas políticas.

Contudo, os grupos organizados da sociedade civil, em consonância com governos comprometidos com a democracia, a despeito das tensões, contradições e limitações próprias das sociedades democráticas, vêm abrindo espaços para a efetivação de propostas que contemplam os interesses e as necessidades da maioria da população brasileira. No terreno da valorização dos profissionais da Educação, a implantação e o desenvolvimento das ações da aprovação do Plano Nacional de Educação, bem como das DCNs, abrem espaços para a construção de novos patamares no tocante às formas de valorização dos profissionais da Educação.

Explorar essas oportunidades, de forma organizada e permanente, constitui o desafio maior para os grupos e setores comprometidos em solucionar os problemas que persistem no campo educacional e comprometem a formação plena do ser humano. Nesse sentido, é necessário redobrar os esforços para avançar na articulação entre o SNE e as políticas de valorização dos profissionais da Educação, de modo que a formação, o desenvolvimento profissional e a valorização dos profissionais da Educação venham a ter, de fato, prioridade na agenda nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIAR, M. A. S.; SCHEIBE, L. Formação e valorização: desafios do PNE 2011-2020. *Retratos da Escola*, Brasília, v. 4, nº 6, págs. 77-90, jan./jul. 2010.
- AGUIAR, M.A.S. *et al.* Diretrizes curriculares do curso de pedagogia no Brasil: disputas de projetos no campo da formação do profissional da Educação. *Educ. Soc.*, vol. 27, nº 96, págs. 819-842, out. 2006, ISSN 0101-7330.
- AGUIAR, M.A.S. O movimento dos educadores e sua valorização profissional: o que há de novo em anos recentes? *RBPPE*, Porto Alegre, v. 25, nº 2, págs. 249-262, 2009.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL PELA FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (ANFOPE). Documento Final do XI Encontro Nacional. Florianópolis, 2002.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. Resolução CNE/CEB nº 4, de 13 de julho de 2010.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Resolução nº 1, de 15 de maio de 2006. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de graduação em pedagogia, licenciatura. *Diário Oficial da União*, Brasília, 16/5/2006b, seção 1, pág. 11.

BRASIL. Ministério da Educação. Documento Final da Conferência Nacional de Educação (Conae). Brasília, MEC, 2010. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf>. (Último acesso em outubro de 2015).

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 26/6/2014.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/1996, de 20 de dezembro de 1996. Brasília: MEC. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9394.htm>. (Último acesso em outubro de 2015).

BRASIL. Parecer CNE/CP nº 9, de 08/05/2001. Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação de professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura de graduação plena. Brasília, 2002.

BRASIL. Resolução CNE/CES nº 1, de 18/02/2002. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação de professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura de graduação plena. Brasília, 2002.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação/CP. Resolução nº 2/2015. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2/7/2015.

DOCUMENTO ANFOPE, ANPED, CEDES. A definição das diretrizes para o curso de pedagogia. Niterói, 10/9/2004. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/rbpaee/article/viewFile/19134/11128>>. (Último acesso em outubro de 2015).

- DOURADO, L. F. A Conferência Nacional de Educação e a construção de políticas de Estado. In. FRANÇA, M. e MOMO, M. (Orgs). *Processo democrático participativo – A construção do PNE*. Campinas, SP: Mercado das Letras, págs. 23-40, 2014.
- _____. A formação de professores e a base comum nacional: questões e proposições para o debate. *RBPAAE*, v. 29, nº 2, págs. 367-388, maio/ago. 2013.
- FREITAS, H.C.L. de. PNE e formação de professores: contradições e desafios. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 8, nº 15, págs. 427-446, jul./dez. 2014.

A formação inicial e continuada de profissionais do magistério da Educação Básica

LUIZ FERNANDES DOURADO

Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), professor titular e emérito da Universidade Federal de Goiás (UFG), membro dos Conselhos Superior e Técnico-Científico da Educação Básica (CTC-EB) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), é conselheiro da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação

O artigo situa a formação de profissionais para o magistério da Educação Básica no Brasil e, desse modo, retoma os marcos legais, diretrizes e bases para as políticas, programas e ações direcionados à formação inicial e continuada dos profissionais de Educação, incluindo neste contexto o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) e, sobretudo, o Parecer CNE/CP nº 2/2015 e a Resolução CNE/CP nº 2/2015 que definem as novas diretrizes para a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério da Educação Básica.

Face à complexa seara, às diferentes concepções e à carência de políticas mais orgânicas para o setor, o artigo destaca a centralidade conferida à base comum nacional pela Resolução CNE/CP nº 2/2015, como referência para a valorização dos profissionais da Educação, bem como a concepção de valorização envolvendo, de modo articulado, questões e políticas atinentes à formação inicial e continuada, à carreira, aos salários e às condições de trabalho. O

artigo destaca, ainda, que as novas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) preconizam projetos próprios de formação por meio da necessária articulação entre Educação Básica e Superior, bem como da institucionalização da formação de profissionais do magistério no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), no Projeto Pedagógico Institucional (PPI) e nos Projetos Pedagógicos de Curso (PPC), tendo por eixo a concepção formativa e indutora de desenvolvimento institucional.

FORMAÇÃO DE PROFESSORES: CONCEPÇÕES, TENSÕES E DESAFIOS

Nas últimas décadas, o debate sobre a formação de professores vem se intensificando e tem se traduzido em campo de disputas de concepções. De maneira geral, todos concordam com a necessária formação do professor como política pública a ser priorizada como base para a melhoria da Educação. É interessante, contudo, ressaltar que há divergências estruturais em relação ao lócus de formação, ao projeto de formação, ao papel do professor, à dinâmica formativa, à relação teoria e prática, ao papel dos estágios supervisionados, à prática como componente curricular, entre outros.

Com relação ao lócus de formação de professores, as concepções vão desde a defesa de instituições específicas (institutos superiores, escolas normais superiores), espaços diversificados (faculdades, centros universitários, universidades) a posições que advogam a centralidade da universidade como espaço privilegiado de formação com destaque para o papel das faculdades e centros de Educação. Em que pesem tais concepções, a realidade da formação de professores no Brasil revela um cenário marcado pela diversificação e diferenciação institucional com predomínio das matrículas no setor privado e em instituições isoladas tipicamente de ensino, notadamente em faculdades.

Repensar esse cenário é imperativo para uma política pública direcionada à melhoria da formação de professores. A centralidade deve ser conferida à institucionalização da política de formação de professores, à construção coletiva dos projetos pedagógicos articulados às instituições de Educação Básica e Superior. A defi-

nição da tipologia de instituições que se encarregarão dessa importante atividade relaciona-se à priorização ou não da formação de professores como política de Estado. Nessa direção, deve-se enfatizar a centralidade das universidades públicas e comunitárias na orientação e efetivação de processos formativos construídos a partir da indissociabilidade de ensino, pesquisa e extensão.

Aliado ao lócus, situam-se divergências quanto ao que enfatizar como eixo da proposta político-pedagógica para a formação de professores. De um lado, temos uma dada concepção que defende que a formação de professores deve ter por foco o saber fazer, o municiamento prático, a centralidade do fazer pedagógico, o aprender fazendo. De outra parte, temos concepções que advogam a primazia da teoria como elemento basilar para a formação, secundarizando, em muitos casos, a produção pedagógica e a prática como constitutivas da dinâmica curricular.

Importante ressaltar que as DCNs direcionadas à licenciatura, especialmente à pedagogia, buscaram recontextualizar esse debate sobre a formação. Visando a superar a dicotomia presente nas concepções, anteriormente descritas, as DCNs enfatizaram que as propostas de formação devem se estruturar tendo por eixo a articulação entre a teoria e a prática. No entanto, parte significativa da formação de professores efetiva-se margeada pela dicotomia teoria x prática, bacharelado x licenciatura, pela reduzida interlocução com a Educação Básica e por didáticas disssociadas da prática de ensino, entre outros.

A despeito de alguns avanços, a formação de professores sofreu alterações importantes que, apesar de desencadear movimentos de tensão no campo, acabou contribuindo para uma formação do licenciado entendida como complementar ao bacharelado, reforçando a histórica dicotomia entre ambas as formações.

Na última década, buscou-se maior organicidade para as políticas, por meio da realização de conferências de Educação, com destaque para a Conferência Nacional de Educação (Conae), realizada em 2010 e 2014, e a criação do Fórum Nacional de Educação.

Outro movimento se deu por meio do envio de proposta do Executivo Federal de Plano Nacional de Educação (PNE) para o Congresso Nacional, em dezembro de 2010. A proposta, após dis-

cussão e proposição de emendas, foi aprovada pelo Congresso Nacional, após quase quatro anos de tramitação e sancionada sem vetos em junho de 2014. A Lei nº 13.005/2014 estabelece o PNE, plano com vigência no decênio 2014-2024, composto por 20 metas e inúmeras estratégias, várias das quais incidem diretamente (caso das metas 12, 15, 16, 17 e 18) sobre a formação dos profissionais da Educação, sobretudo de professores.

Nesse contexto, as novas DCNs para a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério da Educação Básica, aprovadas por meio do Parecer CNE/CP nº 02/2015 e Resolução CNE/CP nº 02/2015, sinalizam que uma política nacional para a formação deve se efetivar por meio da articulação entre os entes federados, seus sistemas e redes, instituições de Educação Superior e instituições de Educação Básica, sem descuidar da participação dos fóruns permanentes de formação e demais instâncias como conselhos nacional, distrital, estaduais e municipais e seus respectivos fóruns. Isso implica dizer que a formação de profissionais do magistério da Educação Básica, em nível superior, por meio das IES e seus fóruns, deve se articular com os atores, as políticas e dinâmicas de organização, a gestão e o financiamento da Educação Básica. Importante destacar que as novas DCNs reconhecem os sistemas de ensino, suas redes e instituições de Educação Básica como lócus da formação continuada dos profissionais do magistério da Educação Básica.

Como decorrência desse processo é fundamental ratificar a importância de projetos institucionais que traduzam o escopo e a identidade das políticas de formação das IES, especialmente das universidades. E no caso da formação continuada considerar ainda os projetos de formação dos sistemas de ensino, suas redes e instituições de Educação Básica.

O CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E A NORMATIZAÇÃO DA FORMAÇÃO DE PROFESSORES

Visando a atender as suas atribuições, o CNE, por meio do Conselho Pleno, composto pelos membros da Câmara da Educação Superior e da Câmara da Educação Básica, aprovou várias diretri-

zes, resoluções e pareceres, direta ou indiretamente articulados à formação de professores. Tais dispositivos nem sempre foram guiados por organicidade no que concerne às bases formativas e concepções norteadoras.

Com o objetivo de consolidar a legislação, bem como atualizá-la à luz dos novos marcos de avaliação e regulação da Educação, o CNE aprovou a criação de comissão bicameral para exame da matéria¹. Uma vez criada e composta, a comissão, tendo em vista a complexidade do assunto, desenvolveu estudos de temáticas e concepções sobre a formação inicial e continuada, programas especiais de formação pedagógica, princípios, fundamentos, dinâmica curricular e formativa, carga horária, tempo para integralização curricular, entre outros. Ao longo de mais de uma década de existência, a comissão vai sendo recomposta e continua os estudos e as discussões. Em 2012, a comissão foi novamente recomposta² e após discussões e apresentações de temáticas, bem como rediscussão de estudos anteriores, busca objetivar sua atuação e propor novas diretrizes para a formação de professores à luz dos debates e das necessidades nacionais. Merece ser ressaltado o papel assumido pela comissão bicameral como protagonista desse processo,

1. O Conselho Nacional de Educação designou Comissão Bicameral de Formação de Professores, formada por conselheiros da Câmara de Educação Superior e da Câmara de Educação Básica, com a finalidade de desenvolver estudos e proposições sobre a temática. Importante destacar que essa comissão, em função da renovação periódica dos membros do CNE, foi, várias vezes, recomposta (Portaria CNE/CP nº 2, de 15 de setembro de 2004; Portaria CNE/CP nº 3, de 20 de setembro de 2007; Portaria CNE/CP nº 1, de 9 de outubro de 2008; Portaria CNE/CP nº 9, de 1º de junho de 2009; Portaria CNE/CP nº 1, de 18 de junho de 2010).

2. Em 2012, a comissão bicameral foi recomposta e oficializada na reunião do CP/CNE em 4 de setembro de 2012, conforme Ata nº 14, contando com os seguintes membros: José Fernandes de Lima, Benno Sander, Francisco Aparecido Cordão, José Francisco Soares, Luiz Fernandes Dourado, Luiz Roberto Alves, Malvina Tania Tuttman, Maria Izabel de Azevedo Noronha, Nilma Lino Gomes, José Eustáquio Romão e Sérgio Roberto Kieling Franco, ocasião em que houve manifestação de conselheiros no sentido de que a comissão fosse mais efetiva. Posteriormente, por meio da Portaria CNE/CP nº 1, 28 de janeiro de 2014, a comissão passou a contar com os seguintes membros: José Fernandes de Lima (presidente), Benno Sander, Francisco Aparecido Cordão, José Francisco Soares, Luiz Fernandes Dourado, Luiz Roberto Alves, Malvina Tania Tuttman, Maria Izabel de Azevedo Noronha, Nilma Lino Gomes, José Eustáquio Romão, Sérgio Roberto Kieling Franco e Raimundo Moacir Mendes Feitosa. Em 2014, após nova renovação dos membros do CNE, a comissão, por meio da Portaria CNE/CP nº 6/2014, foi novamente recomposta, passando a contar com os seguintes >

ao realizar inúmeras reuniões de trabalho, atividades, estudos, produção e discussão de textos desenvolvidos pelos membros da Comissão (ALVES, 2013a e 2014; DOURADO, 2013 e 2014; GOMES, 2013; LIMA, 2013 e 2013a; SANDER, 2013; TUTTMAN, 2013). Esses textos, e os estudos e as pesquisas desenvolvidos (DOURADO, 2009; SHEIBE, 2009; BORDAS, 2009 e DAMIES, 2012) a partir de demanda da Comissão Bicameral de Formação de Professores, no âmbito do Projeto CNE/Unesco “Subsídio à formulação e avaliação de políticas educacionais brasileiras”, constituíram subsídios para o delineamento da referida proposta de diretrizes. Importante ressaltar, ainda, que vários estudos e pesquisas na área da formação foram considerados, e serviram de objeto de debate no âmbito da comissão bicameral.

Uma das temáticas nesse processo que vai ganhar importância é discussão da base comum nacional como elemento que poderia contribuir para a maior organicidade das políticas de formação. Base comum nacional entendida a partir de princípios norteadores que não se caracterizam como currículo mínimo ou lista de indicadores, mas que sinalizam para eixos a serem considerados nos processos formativos cujo desenho deve se efetivar por meio do projeto de formação de cada instituição.

A efetiva participação dos membros e a definição da presidência da comissão e da relatoria contribuíram para a sistematização e proposição de documento-base inicial aberto ao público. A par-

membros: os conselheiros José Fernandes de Lima (CEB/CNE), presidente, Luiz Fernandes Dourado (CES/CNE), relator, Antonio Carlos Caruso Ronca (CEB/CNE), Francisco Aparecido Cordão (CEB/CNE), Gilberto Gonçalves Garcia (CES/CNE), Luiz Roberto Alves (CEB/CNE), Malvina Tania Tuttmann (CEB/CNE), Márcia Ângela da Silva Aguiar (CES/CNE), Nilma Lino Gomes (CEB/CNE), José Eustáquio Romão (CES/CNE), Raimundo Moacir Mendes Feitosa (CEB/CNE) e Sérgio Roberto Kieling Franco (CES/CNE), membros. Como boa parte dos membros da comissão anterior foi mantida, e visando a avançar nos trabalhos iniciados, a comissão prosseguiu suas atividades e submeteu uma nova versão de documento base e proposta de minuta das DCNs para discussão pública envolvendo reuniões ampliadas, debates e participação em eventos sobre a temática. Merece especial realce a participação do MEC e suas secretarias (Sase, SESu, SEB, Setec, Secadi e Seres), Capes, Inep, Consed, Undime, Fórum Ampliado dos Conselhos de Educação, associações acadêmico-científicas e sindicais, Instituições de Educação Superior (IES), fóruns, especialistas, pesquisadores e estudantes vinculados à temática. Essa rodada de discussões, ao longo de 2014, propiciou críticas e sugestões, por meio de debates no CNE e em outros espaços em que conselheiros da comissão bicameral do CNE foram convidados.

tir de 2013, a comissão avançou nas discussões envolvendo convidados do MEC (representantes da SESu, SEB, Setec, Sase, Secadi), Inep, Capes, representantes da sociedade civil, especialmente instituições e entidades do campo educacional e a proposta de DCN, a partir da efetiva atuação da comissão e relatoria, tomou novos contornos e fez uma proposição de diretrizes para conectar a formação inicial à continuada, enfatizando sua necessária institucionalização a partir da articulação entre a Educação Básica e Superior. Os debates se intensificam, a audiência pública é realizada, e as DCNs vão tomando forma e se materializando em um movimento complexo envolvendo vários atores institucionais ou não.

Nesse percurso, a aprovação do PNE e as definições nele presentes passam a ser incorporados na proposta, exigindo, ainda, celeridade na busca do estabelecimento de políticas nacionais de formação dos profissionais da Educação. Isso remete à Câmara de Educação Superior do CNE para criar uma nova comissão direcionada a estabelecer diretrizes nacionais para a formação de profissionais da Educação não pertencentes ao magistério.

AS DCNS PARA A FORMAÇÃO DE PROFESSORES: BASE COMUM NACIONAL, PRINCÍPIOS E PROPOSIÇÕES

Após o histórico sobre a Comissão Bicameral de Formação de Professores, e os desdobramentos decorrentes dos estudos e das discussões sobre a proposição de novas diretrizes, a realização de audiência pública (ocorrida em Recife, em 6 de abril de 2015), as Novas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada de Profissionais do Magistério da Educação Básica foram aprovadas por meio do Parecer CNE/CP nº 2/2015 (aprovado em 9/6/15 e homologado pelo MEC em 24/6/15) e Resolução CNE/CP nº 2/2015.

As novas DCNs buscam maior organicidade para a formação, ratificando os seguintes princípios norteadores como considerados (Resolução CNE/CP nº 2/2015):

1. a consolidação das normas nacionais para a formação de profissionais do magistério para a Educação Básica é indis-

pensável para o projeto nacional da Educação brasileira, em seus níveis e suas modalidades da Educação, tendo em vista a abrangência e a complexidade da Educação de modo geral e, em especial, a Educação escolar inscrita na sociedade;

2. a concepção sobre conhecimento, Educação e ensino é basilar para garantir o projeto da Educação nacional, superar a fragmentação das políticas públicas e a desarticulação institucional por meio da instituição do Sistema Nacional de Educação, sob relações de cooperação e colaboração entre entes federados e sistemas educacionais;
3. a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola; a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber; o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; o respeito à liberdade e o apreço à tolerância; a valorização do profissional da Educação; a gestão democrática do ensino público; a garantia de um padrão de qualidade; a valorização da experiência extraescolar; a vinculação entre a Educação escolar, o trabalho e as práticas sociais; o respeito e a valorização da diversidade étnico-racial, entre outros, constituem princípios vitais para a melhoria e democratização da gestão e do ensino;
4. as instituições de Educação Básica, seus processos de organização e gestão e projetos pedagógicos cumprem, sob a legislação vigente, um papel estratégico na formação requerida nas diferentes etapas (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio) e modalidades da Educação Básica;
5. a necessidade de articular as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada, em Nível Superior, e as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica;
6. os princípios que norteiam a base comum nacional para a formação inicial e continuada, tais como: a) sólida formação teórica e interdisciplinar; b) unidade teoria-prática; c) trabalho coletivo e interdisciplinar; d) compromisso social e valorização do profissional da Educação; e) gestão democrática; f) avaliação e regulação dos cursos de formação;
7. a articulação entre graduação e pós-graduação e entre pesquisa e extensão como princípio pedagógico essencial ao exercí-

cio e aprimoramento do profissional do magistério e da prática educativa;

8. a docência como ação educativa e como processo pedagógico intencional e metódico, envolvendo conhecimentos específicos, interdisciplinares e pedagógicos, conceitos, princípios e objetivos da formação que se desenvolvem entre conhecimentos científicos e culturais, nos valores éticos, políticos e estéticos inerentes ao ensinar e aprender, na socialização e construção de conhecimentos, no diálogo constante entre diferentes visões de mundo;
9. o currículo como o conjunto de valores propício à produção e à socialização de significados no espaço social e que contribui para a construção da identidade sociocultural do educando, dos direitos e deveres do cidadão, do respeito ao bem comum e à democracia, às práticas educativas formais e não formais e à orientação para o trabalho;
10. a realidade concreta dos sujeitos que dão vida ao currículo e às instituições de Educação Básica, sua forma de se organizar e de gestão, os projetos de formação devem ser contextualizados no espaço e no tempo e atentos às características das crianças, adolescentes, jovens e adultos que justificam e instituem a vida da e na escola, bem como possibilitar a reflexão sobre as relações entre a vida, o conhecimento, a cultura, o profissional do magistério, o estudante e a instituição;
11. a importância do profissional do magistério e de sua valorização profissional, assegurada pela garantia de formação inicial e continuada, plano de carreira, salário e condições dignas de trabalho;
12. o trabalho coletivo como dinâmica político-pedagógica que requer planejamento sistemático e integrado.

Esses considerandos são fundamentais à medida que sinalizam concepções sobre docência, currículo, trabalho coletivo, diversidade e direitos humanos, base comum nacional para a formação, entre outros.

AS NOVAS DCNS E A FORMAÇÃO INICIAL, EM NÍVEL SUPERIOR, PARA OS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

As DCNs aprovadas propõem as seguintes possibilidades de programas e cursos de formação inicial, em nível superior, a ser objeto de definição por meio do projeto de formação de cada instituição formadora:

- I – cursos de graduação de licenciatura;
- II – cursos de formação pedagógica para graduados não licenciados;
- III – cursos de segunda licenciatura.

As novas DCNs definem, ainda, que essa formação inicial direciona-se para o exercício da docência e da gestão em Educação Básica. Nessa direção, definem, ainda, que a formação inicial destina-se àqueles que pretendem exercer o magistério da Educação Básica em suas etapas e modalidades de Educação e em outras áreas nas quais sejam previstos conhecimentos pedagógicos, compreendendo a articulação entre estudos teórico-práticos, investigação e reflexão crítica, aproveitamento da formação e experiências anteriores em instituições de ensino.

As novas DCNs definem que os cursos de formação inicial, considerada a base comum nacional e respeitadas a diversidade nacional e a autonomia pedagógica das instituições, vão se constituir dos seguintes núcleos:

- I – núcleo de estudos de formação geral, das áreas específicas e interdisciplinares, e do campo educacional, seus fundamentos e metodologias, e das diversas realidades educacionais;
- II – núcleo de aprofundamento e diversificação de estudos das áreas de atuação profissional, incluindo os conteúdos específicos e pedagógicos, priorizados pelo projeto pedagógico das instituições, em sintonia com os sistemas de ensino;
- III – núcleo de estudos integradores para enriquecimento curricular.

A IES, ao definir seu projeto de formação, explicitará os projetos de cursos considerando os três núcleos propostos.

As novas DCNs definem as bases para a estruturação de cada um dos cursos de formação inicial:

1. os cursos de formação inicial de professores para a Educação Básica em nível superior, em cursos de licenciatura, terão, no mínimo, 3.200 horas de efetivo trabalho acadêmico, em cursos com duração de, no mínimo, oito semestres ou quatro anos, compreendendo:

I – 400 horas de prática como componente curricular, distribuídas ao longo do processo formativo;

II – 400 horas dedicadas ao estágio supervisionado na área de formação e atuação na Educação Básica, contemplando também outras áreas específicas, se for o caso, conforme o projeto de curso da instituição;

III – pelo menos 2.200 horas dedicadas às atividades formativas estruturadas pelos núcleos I e II, conforme o projeto de curso da instituição;

IV – 200 horas de atividades teórico-práticas de aprofundamento em áreas específicas de interesse dos estudantes, por meio da iniciação científica, da iniciação à docência, da extensão e da monitoria, entre outras, consoante o projeto de curso da instituição.

2. os cursos de formação pedagógica para graduados não licenciados, de caráter emergencial e provisório, ofertados a portadores de diplomas de curso superior formados em cursos relacionados à habilitação pretendida com sólida base de conhecimentos na área estudada, devem ter carga horária mínima variável de 1.000 a 1.400 horas de efetivo trabalho acadêmico, dependendo da equivalência entre o curso de origem e a formação pedagógica pretendida;

A definição da carga horária deve respeitar os seguintes princípios:

I – quando o curso de formação pedagógica pertencer à mesma área do curso de origem, a carga horária deverá ter, no mínimo, 1.000 horas;

II – quando o curso de formação pedagógica pertencer a uma área diferente da do curso de origem, a carga horária deverá ter, no mínimo, 1.400 horas;

III – a carga horária do estágio curricular supervisionado é de 300 horas;

IV – deverá haver 500 horas dedicadas às atividades formativas referentes ao inciso I deste parágrafo, estruturadas pelos núcleos I e II, conforme o projeto de curso da instituição;

V – deverá haver 900 horas dedicadas às atividades formativas referentes ao inciso II deste parágrafo, estruturadas pelos núcleos I e II, conforme o projeto de curso da instituição;

VI – deverá haver 200 horas de atividades teórico-práticas de aprofundamento em áreas específicas de interesse dos alunos, consoante o projeto de curso da instituição;

3. os cursos de segunda licenciatura terão carga horária mínima variável de 800 a 1.200 horas, dependendo da equivalência entre a formação original e a nova licenciatura. A definição da carga horária deve respeitar os seguintes princípios:

I – quando o curso de segunda licenciatura pertencer à mesma área do curso de origem, a carga horária deverá ter, no mínimo, 800 horas;

II – quando o curso de segunda licenciatura pertencer a uma área diferente da do curso de origem, a carga horária deverá ter, no mínimo, 1.200 horas;

III – a carga horária do estágio curricular supervisionado é de 300 horas.

Importante salientar que as novas DCNs definem que os cursos de formação inicial em seu processo formativo devem garantir efetiva e concomitante relação entre teoria e prática, ambas fornecendo elementos básicos para o desenvolvimento dos conhecimentos e habilidades necessários à docência.

As novas DCNs definem, ainda, que os cursos de formação inicial deverão garantir, nos currículos, conteúdos específicos da respectiva área de conhecimento e/ou interdisciplinar, seus fundamentos e metodologias, bem como conteúdos pedagógicos e os relacionados aos fundamentos da Educação, formação na área de políticas públicas e gestão da Educação, seus fundamentos e metodologias, direitos humanos, diversidades étnico-racial, de gênero, sexual, religiosa, de faixa geracional, Língua Brasileira de Sinais (Libras), Educação Especial e direitos educacionais de adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas.

AS NOVAS DCNS E A FORMAÇÃO CONTINUADA PARA OS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

As novas DCNs, por meio da Resolução CNE/CP nº 2/2015, definem que a formação continuada compreende dimensões coletivas, organizacionais e profissionais, bem como o repensar do processo pedagógico, dos saberes e valores, e envolve atividades de extensão, grupos de estudos, reuniões pedagógicas, cursos, programas e ações para além da formação mínima exigida ao exercício do magistério na Educação Básica, tendo como principal finalidade a reflexão sobre a prática educacional e a busca de aperfeiçoamento técnico, pedagógico, ético e político do profissional docente.

Nesse sentido, afirma que a formação continuada decorre de uma concepção de desenvolvimento dos profissionais do magistério que leva em conta:

I – os sistemas e as redes de ensino, o projeto pedagógico das instituições de Educação Básica, bem como os problemas e os desafios da escola e do contexto onde ela está inserida;

II – a necessidade de acompanhar a inovação e o desenvolvimento associados ao conhecimento, à ciência e à tecnologia;

III – o respeito ao protagonismo do professor e a um espaço-tempo que lhe permita refletir criticamente e aperfeiçoar sua prática;

IV – o diálogo e a parceria com atores e instituições competentes, capazes de contribuir para alavancar novos patamares de

qualidade ao complexo trabalho de gestão da sala de aula e da instituição educativa.

A referida resolução define que a formação continuada deve se dar pela oferta de atividades formativas e cursos de atualização, extensão, aperfeiçoamento, especialização, mestrado e doutorado que agreguem novos saberes e práticas, articulados às políticas e gestão da Educação, à área de atuação do profissional e às instituições de Educação Básica, em suas diferentes etapas e modalidades da Educação.

As novas DCNs avançam ao ratificar as atividades formativas, organizadas pelos sistemas, redes e instituições de Educação Básica, incluindo desenvolvimento de projetos, inovações pedagógicas, entre outros.

A resolução define, ainda, que a instituição formadora definirá no seu projeto institucional as formas de desenvolvimento da formação continuada dos profissionais do magistério da Educação Básica, articulando-as às políticas de valorização a serem efetivadas pelos sistemas de ensino. O trabalho deve ser feito em conexão com o planejamento estratégico do Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente e com os sistemas e redes de ensino e com as instituições de Educação Básica.

As novas DCNs ratificam a necessidade de políticas de valorização dos profissionais do magistério da Educação Básica, que lhes assegurem formação inicial e continuada, carreira, salários e condições de trabalho como deliberado pela Conae (2010 e 2014).

CONSIDERAÇÕES FINAIS: A EFETIVAÇÃO DAS DCNS E A CONSTRUÇÃO DE PROJETOS INSTITUCIONAIS DE FORMAÇÃO

O Conselho Nacional de Educação, cumprindo o seu papel de órgão de Estado, aprovou as novas diretrizes curriculares para a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério. Essas diretrizes amplamente debatidas, como sinalizamos ao longo do texto, buscam dar maior organicidade ao campo da formação de profissionais do magistério da Educação Básica. Elas enfatizam, entre outros, a necessária articulação entre formação inicial e con-

tinuada, Educação Básica e Superior, teoria e prática, a serem efetivadas por meio de projeto da instituição formadora, tendo por eixo a base comum nacional e os eixos de formação propostos. Sinalizam, também, importantes elementos para a política nacional para a formação dos profissionais da Educação como previsto no Plano Nacional de Educação.

Importante destacar que o parecer foi homologado juntamente com o anúncio do ministro da Educação, Renato Janine Ribeiro, tratando de uma consulta pública sobre o texto base da Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica. A homologação do parecer atende a uma dívida e a uma reivindicação histórica da comunidade educacional, sobretudo ao considerarmos que o tema vinha sendo debatido de forma muito intensa havia mais de uma década no CNE. Essas DCNs são resultado de trabalho coletivo no CNE, do envolvimento dos conselheiros e conselheiras, da escuta de diferentes setores que reafirmaram a centralidade da formação inicial e continuada no contexto mais abrangente da política de valorização e da agenda instituinte do Sistema Nacional de Educação (SNE). A articulação entre a formação inicial e continuada, a necessária articulação entre ambas e a Base Comum Nacional, bem como a ratificação da necessária conexão entre Educação Básica e Superior, entre outros elementos, estão presentes no Parecer CNE/CP nº 2/2015 e na Resolução CNE/CP nº 2/2015, e representam aspectos fundamentais a serem realçados, bem como a interação sistemática entre os sistemas, as instituições de Educação Superior e as instituições de Educação Básica e também a formação efetivada pelas redes e sistemas de ensino.

A homologação do parecer em tempo recorde revela o comprometimento do MEC com as disposições do PNE, ao mesmo tempo em que sinaliza que há conquistas e também muitos desafios, especialmente no campo da valorização dos profissionais da Educação, que encontram importantes referências na Conae. Assim, as concepções fundantes para a valorização dos profissionais da Educação e, nesse contexto, para a formação dos profissionais do magistério da Educação Básica, reafirmadas no parecer e resolução mencionados, avançam no sentido de uma concepção ampla

de valorização, entendida a partir da articulação entre formação inicial, formação continuada, carreira, salários e condições de trabalho, e se articulam a movimentos e discussões históricas que vêm sendo delineados no campo por meio de entidades científico-acadêmicas, sindicais, órgãos gestores, instituições formadoras, sistemas de ensino, dentre outros.

Entre os desafios na área da formação inicial e continuada, bem como em relação às políticas de valorização, é fundamental ressaltar a necessária agenda de implementação das diretrizes, o que inclui promover o amplo acesso aos documentos, tanto à resolução quanto ao parecer. Pensar o projeto de formação das licenciaturas, formação pedagógica para os graduados não licenciados, segunda licenciatura, formação continuada, enfim todo o projeto formativo das instituições é um grande desafio. É fundamental também repensar as dinâmicas de formação, os desafios presentes no PNE tais como: equiparação salarial, discussão e aprovação de diretrizes sobre carreira, cumprimento do piso e recomposição salarial, entre outros elementos, que devem ser tratados organicamente e à luz da agenda instituinte do SNE.

O grande esforço a ser efetivado agora consiste na ampla disseminação do parecer e da resolução do CNE/CP visando a materialização das novas DCNs no âmbito de cada uma das instituições formadoras. Nessa direção, as DCNs avançam em direção a maior organicidade dos processos ao definirem a institucionalização de um projeto de formação pelas instituições por meio da efetiva articulação entre elas e os entes federados, seus sistemas e redes, instituições de Educação Superior e instituições de Educação Básica, sem descuidar da efetiva participação dos fóruns permanentes de formação e demais instâncias como conselhos nacional, distrital, estaduais e municipais e respectivos fóruns.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, M.A.S. O movimento dos educadores e sua valorização profissional: o que há de novo em anos recentes? *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 25, nº 2, págs. 249-262, 2009.

- AGUIAR, M.A.S. *et al.* Diretrizes Curriculares do curso de pedagogia no Brasil: disputas de projetos no campo da formação do profissional da Educação. *Educ. Soc.*, vol. 27, nº 96, págs. 819-842, out. 2006, ISSN 0101-7330.
- AIRES, C.J. Relatório do estudo analítico sobre as políticas públicas de gestão democrática do ensino público da Educação Básica. CNE, Unesco, 2015.
- ALVES, L. *Direitos humanos como tema global*. S. Paulo: Perspectiva, 1994.
- ALVES, L.R. Imagens e representações do/da professor(a) (educador/a?) na imprensa brasileira e no documento referência para Conae 2014. Brasília: CNE, 2013.
- _____. Reflexões sobre formação inicial e continuada de professores/as – articulações possíveis. Brasília: CNE, 2013a.
- _____. Princípios e Fundamentos para uma Política Nacional de Formação de Professores da Educação Básica na vigência do PNE e no interior do SNE. Brasília: CNE, 2014.
- ANDRÉ, M. *et al.* Estado da arte da formação de professores no Brasil. *Educ. Soc.*, vol. 20, nº 68, págs. 301-309, dez. 1999, ISSN 0101-7330.
- ANDRÉ, M. Políticas de valorização do trabalho docente no Brasil: algumas questões. *Ensaio: aval. pol. públ. educ.*, vol. 23, nº 86, págs. 213-230, fev. 2015, ISSN 0104-4036.
- APRESENTAÇÃO. A articulação entre a Pós-Graduação e a Educação Básica. *Revista Brasileira de Pós-Graduação: Capes*, nº 16, 2012.
- ARROYO, M.G. Os movimentos sociais e a construção de outros currículos. *Educar em Revista*. Curitiba: Editora UFPR. 1, nº 55, pág. 48, jan./mar. 2015.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO (Anped). Análise do documento Projeto de Resolução que define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial e continuada, 2014, 8p.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO (Anpae). Análise do documento Projeto de Resolução que define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial e continuada, 2014, 4p.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL PELA FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (Anfope). Análise do Documento Projeto de Resolução que define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial e continuada, 2014, 8p.

BORDAS, M.C. Documento A: Projeto 914BRA1123 – CNE – Políticas Educacionais: Subsídio à Formulação e Avaliação de Políticas Educacionais Brasileiras, 2009a, impresso.

_____. Documento B: Avaliação da implantação das diretrizes curriculares nacionais para a formação de professores nos cursos de licenciatura. Projeto 914BRA1123 – CNE – Políticas Educacionais: Subsídio à Formulação e Avaliação de Políticas Educacionais Brasileiras, 2009b, impresso.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Escassez de professores no Ensino Médio: propostas estruturais e emergenciais. Relatório produzido pela Comissão Especial instituída para estudar medidas que visem a superar o déficit docente no Ensino Médio (CNE/CEB), Brasília, 2007.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. Resolução CNE/CEB nº 4, de 13 de julho de 2010.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Resolução CNE/CEB nº 5, de 17 de dezembro de 2009.

BRASIL. Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2006.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 anos. Resolução CNE/CEB nº 7, de 14 de dezembro de 2010.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. Resolução CNE/CEB nº 3, de 26 de junho de 1998, e Resolução CNE/CEB nº 1, de 3 de fevereiro de 2005.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio. Resolução CNE/CEB nº 6, de 20 de setembro de 2012.

- BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo. Resolução CNE/CEB nº 1, de 3 de abril de 2002.
- BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afrobrasileira e Africana. Resolução CNE/CP nº 1, de 17 de junho de 2004.
- BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Diretrizes Operacionais para o Atendimento Especializado na Educação Básica, modalidade Educação Especial. Resolução CNE/CEB nº 4, de 2 de outubro de 2009.
- BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Diretrizes Operacionais para a Educação de jovens e adultos nos aspectos relativos à duração dos cursos e idade mínima para ingresso nos cursos de EJA; idade mínima e certificação nos exames de EJA; e Educação de jovens e adultos desenvolvida por meio da Educação a Distância. Resolução CNE/CEB nº 3, de 15 de junho de 2010.
- BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Diretrizes Nacionais para a oferta de Educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais. Resolução CNE/CEB nº 2, de 19 de maio de 2010.
- BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Diretrizes para o atendimento de Educação escolar para populações em situação de itinerância. Resolução CNE/CEB nº 3, de 16 de maio de 2012.
- BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos. Resolução CNE/CP nº 1, de 30 de maio de 2012.
- BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental. Resolução CNE/CP nº 2, de 15 de junho de 2012.
- BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Quilombola na Educação Básica. Resolução CNE/CEB nº 8, de 20 de novembro de 2012.
- BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Indígena na Educação Básica. Resolução CNE/CEB nº 5, de 22 de junho de 2012.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Solicitação de esclarecimento sobre as resoluções CNE/CP nº 1/2002, que institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação de professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena, e 2/2002, que institui a duração e a carga horária dos cursos de licenciatura, de graduação plena, de formação de professores da Educação Básica, em nível superior. Parecer CNE/CES nº 15, de 13 de dezembro de 2005.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Dá nova redação ao parecer CNE/CP 21/2001, que estabelece a duração e a carga horária dos cursos de formação de professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. Parecer CNE/CP nº 28, de 2 de outubro de 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. Documento Final da Conferência Nacional de Educação (Conae). Brasília, MEC, 2010. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf>. (Último acesso em outubro de 2015).

BRASIL. Ministério da Educação. Documento Final da Conferência Nacional de Educação (Conae). Brasília, MEC, 2014. Disponível em: <<http://fne.mec.gov.br/images/doc/DocumentoFinalna240415.pdf>>. (Último acesso em outubro de 2015).

BRZEZINSKI, I. (Org.). *LDB/1996 contemporânea: contradições, tensões, compromissos*. São Paulo: Cortez, 2014.

_____. *Anfope em movimento: 2008-2010*. Brasília: Liber Livro/Anfope/Capes, 2011.

_____. Sujeitos sociais coletivos e a política de formação inicial e continuada emergencial de professores: contradições vs conciliações. *Educação & Sociedade*, vol. 35, nº 129, págs. 1.241-1.259, dez. 2014.

CANAU, V.M. e SACAVINO, S. *Educar em direitos humanos: construir democracia*. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

CANAU, V.M. Direitos humanos, Educação e interculturalidade: as tensões entre igualdade e diferença. *Revista Brasileira de Educação*, vol. 13, nº 37, págs. 45-56, abr. 2008, ISSN 1413-2478.

CANAU, V.M. e LEITE, M.S. A didática na perspectiva multi/intercultural em ação: construindo uma proposta. *Caderno de Pesquisa*, vol. 37, nº 132, págs. 731-758, dez. 2007, ISSN 0100-1574.

- CAPES. Relatório de Gestão DEB 2009-2013. Brasília, 2014.
- CENTRO ACADÊMICO PAULO FREIRE. Avaliação crítica da proposta do núcleo docente estruturante para o novo projeto político-pedagógico do curso de pedagogia da Faculdade de Educação da UFG. Goiânia, mimeo, 2014.
- CENTRO DE ESTUDOS EDUCAÇÃO E SOCIEDADE (Cedes). Análise do documento Projeto de Resolução que define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial e continuada. 2014, 6p.
- COÊLHO, I.M. Diretrizes Curriculares e Ensino de Graduação. *Estudos*, 22/4/1998.
- COMPARATO, F. K. *A afirmação histórica dos direitos humanos*, 2ª ed. S. Paulo: Saraiva, 2001.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO (CNTE). Políticas e gestão da Educação Básica: concepções e proposições da CNTE. Brasília: CNTE, 2013.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO (CNTE). Análise do documento Projeto de Resolução que define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial e continuada, 2014, 6p.
- CONSELHO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICO (Conif). Política Nacional de formação de professores para a Educação Básica brasileira, 2014, 4p.
- _____. A formação de professores e a base comum nacional: questões e proposições para o debate. *RBPAAE*, v. 29, nº 2, págs. 367-388, maio/ago. 2013a.
- _____. Sistema Nacional de Educação, federalismo e os obstáculos ao direito à Educação Básica. *Educação & Sociedade*, vol. 34, nº 124, págs. 761-785, set. 2013, ISSN 0101-7330. _____.
- Documento C: Consolidação das normas do CNE sobre formação de professores. Projeto 914BRA1123 – CNE – Políticas Educacionais: Subsídio à Formulação e Avaliação de Políticas Educacionais Brasileiras, 2009, impresso.
- _____. OLIVEIRA, J.F. e GUIMARÃES, V.S. *A reformulação dos cursos de licenciatura da UFG: construindo um projeto coletivo*. Goiânia: Inter-Ação, v. 1, 2003, págs.195-204.

- CURY, C.R.J. Reforma universitária na nova lei de diretrizes e bases da Educação nacional. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, nº 101, págs. 3-19, 1997.
- DAMIES, O.T. As Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para Educação Básica e a formação de professores: subsídios para o processo de avaliação e revisão das orientações sobre formação de professores para Educação Básica. Projeto 914BRZ1001-4 – CNE/ Unesco: Subsídio à Formulação e Avaliação de Políticas Educacionais Brasileiras, 2012, impresso.
- DOURADO, L.F. A Conferência Nacional de Educação e a Construção de Políticas de Estado. In. FRANÇA, M. e MOMO, M. (Orgs). *Processo Democrático participativo. A construção do PNE*. Campinas, SP: Mercado das Letras, págs. 23-40, 2014.
- _____. A base comum nacional e a formação dos professores. Brasília: CNE, 2013.
- DOSSIÊ. Formação de professores: impasses e perspectivas. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, CNTE, v. 2, nº 2/3, 2008.
- DOSSIÊ. Educação e Diversidade. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, CNTE, v. 7, nº 13, 2013.
- FREITAS, H.C.L de. PNE e formação de professores: contradições e desafios. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 8, nº 15, págs. 427-446, jul./dez. 2014.
- _____. Formação de professores no Brasil: 10 anos de embate entre projetos de formação. *Educação & Sociedade*, vol. 23, nº 80, págs. 136-167, set. 2002, ISSN 0101-7330.
- _____. A (nova) política de formação de professores: a prioridade postergada. *Educação & Sociedade*, vol. 28, nº 100, págs. 1.203-1.230, out. 2007, ISSN 0101-7330.
- FÓRUM NACIONAL DE DIRETORES DE FACULDADES, CENTRO DE EDUCAÇÃO OU EQUIVALENTES DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS (ForumDir). Análise do documento Projeto de Resolução que define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial e continuada. 2014, 4p.
- GATTI, B.A.; BARRETO, E.S.S e ANDRÉ, M.E.D.A. Políticas docentes no Brasil. Estado da Arte. Brasil, Unesco, 2011, 300p.

- GATTI, B.A. Análise das políticas públicas para formação continuada no Brasil na última década. *Revista Brasileira de Educação*, vol. 13, nº 37, págs. 57-70, abr. 2008, ISSN 1413-2478.
- _____. Formação de professores no Brasil: características e problemas. *Educação & Sociedade*, vol. 31, nº 113, págs. 1.355-1.379, dez. 2010, ISSN 0101-7330.
- GOMES, N.L. Formação de professores e diversidade. Brasília: CNE, 2013.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). Relatório Nacional da Pesquisa TALIS. Brasília: Diretoria de Estatísticas Educacionais, MEC/Inep/Deed, 2014.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). Perfil da docência no Ensino Médio regular. Brasília: Diretoria de Estatísticas Educacionais, MEC/Inep/Deed, 2015.
- LEITE, Y.U.; LIMA, V.M.M. Cursos de pedagogia no Brasil: o que dizem os dados do Inep/MEC? *Ensino Em-Revista*, Uberlândia, v.17, nº 1, págs. 69-93, jan./jun. 2010.
- LIMA, J.F. Questões e provocações sobre a formação de professores. Brasília: CNE, 2013.
- _____. Reflexões sobre formação inicial e continuada de professores/as – articulações possíveis. Brasília: CNE, 2013a.
- MOREIRA, A.F.B.; CANDAU, V.B. Educação escolar e cultura(s): construindo caminhos. *Revista Brasileira de Educação*, nº 23, págs.156-168, ago. 2003, ISSN 1413-247.
- NÓVOA, A. Formação de professores e profissão docente. In: NÓVOA, A. (Coord.). *Os professores e sua formação*. Lisboa: Dom Quixote, 1992. Disponível em: <http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/4758/1/FPPD_A_Novoa.pdf>. (Último acesso em outubro de 2015).
- OLIVEIRA, D.A. (Coord.); AUGUSTO, M.H.G., GOMES, H.S.O. e HONÓRIO, L.C. Estudio sobre criterios de calidad y mejora de la formación docente del Mercosur. Informe Brasil. Programa de Apoyo al Sector Educativo del Mercosur (Pasem), 2013.

- OLIVEIRA, D.A. Regulação educativa na América Latina: repercussões sobre a identidade dos trabalhadores docentes. *Educação em Revista*, nº 44, págs. 209-227, dez. 2006, ISSN 0102-4698.
- PEIXOTO, A.J. (Org.). *Formação de professores, políticas, concepções e perspectivas*. Goiânia: Alternativa, v. 1, págs. 69-80, 2001.
- PIMENTA, S.G.; ALMEIDA, M.I. (Orgs.). *Estágios Supervisionados na Formação Docente*. 1ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2014.
- PIMENTA, S.G.; LIBÂNEO, J.C. Formação de profissionais da Educação: visão crítica e perspectiva de mudança. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, v. 68, págs. 239-277, 2000.
- SANDER, B. Docência e formação docente. Tendências internacionais e significados locais. Brasília: CNE, 2013.
- SHEIBE, L. Documento Técnico B: Avaliação da Implantação das Novas Diretrizes Nacionais para os cursos de pedagogia. PROJETO 914BRA1123 – CNE – Políticas Educacionais: Subsídio à Formulação e Avaliação de Políticas Educacionais Brasileiras, 2009, impresso.
- TEIXEIRA, A. O problema da formação do magistério. *Documenta*. CFE, nº 62, pág. 11, nov. 1966.
- TUTTMAN, M.T. A sociedade desejada. Qual? Brasília: CNE, 2013. UFG/Faculdade de Educação, Contribuição da FE/UFG à Proposta de Resolução dos debates das DCNs de formação de professores. Goiânia, UFG/FE, 2015, 3p.
- UFG/Fórum de Licenciaturas. Contribuição do Fórum de Licenciaturas da UFG ao debate das DCNs de formação de professores. Goiânia, UFG, 2015, 2p.
- UFRN/Departamento de Educação. Contribuição do Fórum de Licenciaturas da UFG ao debate das DCNs de formação de professores. Goiânia, UFG, 2015.
- VIEIRA, J.D. Valorização dos profissionais: carreira e salários. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 8, nº 15, págs. 409-426, jul./dez. 2014.

Financiamento da Educação, gestão, transparência e controle social dos recursos

Financiamento da Educação e vinculação: realidade, mitos e perspectivas no contexto do PNE (2014-2024)

JOSÉ EUSTÁQUIO ROMÃO

*Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP),
diretor e professor do programa de doutorado e mestrado em Educação da Universidade
Nove de Julho (Uninove) de São Paulo, diretor fundador do Instituto Paulo Freire,
é conselheiro da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação*

INTRODUÇÃO

Os estudos e as pesquisas sobre o financiamento da Educação brasileira parecem não ter muito prestígio no País, como se pode constatar no número reduzido de publicações sobre o tema. Contam-se nos dedos os nomes dos estudiosos e pesquisadores que se debruçaram sobre essa temática. Depois do trabalho já clássico de José Carlos de Araújo Melchior (1987), o que mais se publicou no País, senão os poucos títulos de verdadeiros heróis que vêm insistindo no assunto, na maioria das vezes autofinanciando as pesquisas e as próprias publicações? Escassos e recentes, também, têm sido

os trabalhos acadêmicos (dissertações e teses sobre o tema), bem como os eventos, na área de Educação, a respeito deste objeto.

Ainda que poucos, os estudiosos que têm se arriscado no campo vêm demonstrando muita competência, como exprimem os resultados de seus trabalhos. Assim, embora pobre no número, graças à *expertise* e ao talento de nossos investigadores sobre o financiamento da Educação no Brasil, a literatura específica é rica em profundidade, não deixando de iluminar todas as nuances e a complexidade que o tema implica.

Mas quais são as razões para a indiferença, no limite o desprezo, dos educadores para com matéria tão importante? Algumas hipóteses, ou melhor, “desconfianças” ou “suspeitas”¹ sobre os motivos dessas atitudes negativas em relação à temática poderiam ser registradas, destacando-se entre outras: (i) em geral, os educadores consideram o tema do financiamento da Educação muito complexo, ainda mais quando povoado de tabelas, estatísticas etc.; (ii) consideram ainda que o tema pertence ao campo de investigação dos economistas e, portanto, não lhes cabe compreendê-lo nem muito menos estudá-lo e explicá-lo; finalmente, (iii) os administradores públicos da Educação, seja em que nível for, do escolar ao ministerial, têm considerado que aos gestores fazendários compete desenvolver os fundamentos, as metodologias e os procedimentos sobre a gestão dos meios educacionais. Além disso, não seria demais desconfiar que não há muito estímulo nem apoio das autoridades para os estudos sobre o tema, porque eles poderiam desvendar os arranjos e as “químicas” da execução orçamentária, no limite, a má gerência dos recursos públicos vinculados à função Educação.

Por isso, mesmo com o risco dos equívocos de quem não é economista nem vinculado à gestão fazendária, este trabalho apresenta-se como mais uma tentativa de contribuir às discussões que se travam, neste momento, especialmente em sobre o aporte de recursos para a função Educação, algumas vezes mistificando o

1. Como todo bom mineiro, o autor não faz uma reflexão a partir de hipóteses, mas desconfia, no máximo, suspeita de alguma coisa em relação aos fatores de determinado objeto de estudo.

alcance das metas relativas aos meios que constam do Plano Nacional de Educação (2014-2024). Ademais, não é inconveniente, apesar do risco de parecer aborrecedor, continuar insistindo na importância da apropriação do tema do financiamento da Educação no Brasil – com maiúsculas – pelos próprios educadores, a despeito de não serem economistas nem gestores, para não serem enganados pela reiterada astúcia das autoridades com a desculpa da “falta de recursos”.

UM POUCO DE HISTÓRIA

Somente após cerca de três décadas depois da chegada² ao Brasil em 1500 é que os portugueses resolveram iniciar o verdadeiro processo colonizador, com a implantação definitiva da empresa colonial europeia em terras brasileiras³, que seria consolidada pela criação do Governo-Geral, a partir de 1549. Com o primeiro governador, Tomé de Sousa, chegaram os jesuítas, que monopolizariam a Educação por 210 anos.

Alguns estudiosos da história do financiamento da Educação brasileira querem entender que a delegação da metrópole à Companhia de Jesus do monopólio do ensino formal no Brasil antecipou-se, há mais de 300 anos, a uma ocorrência histórica muito comum em nossos dias, a “terceirização”. Assim pensa, por exemplo, João Monlevade (*apud* PINTO, 2000, p. 47). Na verdade, tratava-se de uma ação do próprio Estado, porque, na época, a Igreja era um aparelho da Coroa, por meio do instituto do Padroado⁴. É evidente, porém, que a forma de arrecadação do “quinto” – impos-

2. Evita-se, aqui, o termo “descobrimto” porque tudo leva a crer que os navegantes lusos já tinham estado no Brasil. Entretanto, as controvérsias sobre o tema escapam aos limites deste trabalho.

3. De fato, nos 30 primeiros anos, restringiram-se a enviar expedições exploradoras e guarda-costas, limitando sua ação no território brasileiro com a construção de feitorias. Somente a partir de 1530, com a expedição de Martim Afonso de Sousa, iniciou-se a fixação e o povoamento da Colônia com escravos, para trabalhar no que os historiadores chamariam de *plantation*, com o cultivo da cana para a produção de açúcar.

4. Pelo Padroado, o soberano português era o chefe do Estado e da Igreja, simultaneamente. A vigência desse instituto se estendeu pelo Império, sendo extinto somente com a proclamação da República, que separou a Igreja do Estado, em 1889.

to de 20% referente à extração aurífera – era terceirizada para os contratadores⁵.

Com a expulsão dos jesuítas pelo marquês de Pombal, em 1759, a Educação pública brasileira ficou à deriva, pois o Estado não conseguiu substituir o “sistema” montado pelos padres inicianos. Mesmo estabelecendo uma espécie de antepassado da vinculação de recursos à Educação, o ministro plenipotenciário de dom José I criou, por meio da Carta Régia de 10 de novembro de 1772, o Subsídio Literário, destinado a financiar a Educação pública na Colônia. No entanto, a laicização da Educação brasileira, embutida nas reformas pombalinas, pagou um preço alto, porque as câmaras municipais não conseguiam vencer o centralismo burocrático nem arrecadar os tributos necessários para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, especialmente em uma sociedade que tinha uma economia escravista e caracterizada por unidades produtivas praticamente autossuficientes. O Subsídio Literário foi extinto em 1816 – ano da elevação do Brasil à categoria de Reino Unido de Portugal e Algarves –, vigorando, portanto, por aproximadamente 8 anos do total de 13 do período joanino no Brasil, ou seja, esteve em vigência por mais da metade do período da “inversão brasileira”⁶.

Daí em diante, no contexto do escravismo moderno semicolonial⁷ e da verdadeira convulsão institucional do Reino Unido e do Império, na primeira metade do século XIX, tirou de foco a ques-

5. O fisco real concedia a particulares o direito de arrecadar tributos, mediante antecipação do montante a ser arrecadado. Com isso, potencializava inúmeros abusos, cujas vítimas eram os contribuintes. Depoimentos de testemunhas da época comprovam que a rapinagem fiscal era tamanha, por causa da superestimada base de cálculo dos impostos e contribuições, que a chegada dos contratadores em qualquer localidade era suficiente para espalhar o pânico.

6. Esta é uma expressão que nos parece adequada para designar o período que vai da transmigração da família real portuguesa para o Brasil (janeiro de 1808) até o retorno de dom João a Portugal (1821), porque o Brasil passou a ser a sede da monarquia portuguesa, portanto virou a metrópole do Reino, e Portugal se transformou em colônia da França. O retorno de dom João I, que chegara ao Brasil como príncipe regente, se deu por pressão da Revolução do Porto, cujas “Cortes” – uma espécie de Assembleia Nacional Constituinte – implantariam a monarquia constitucional no Reino Unido.

7. De 1808 a 1822, o Brasil não foi plenamente uma colônia de Portugal, uma vez que a extinção do monopólio comercial por si só já seria suficiente para mutilar o pacto colonial. No entanto, Portugal e, por via de consequência, o Brasil caíram na esfera da hegemonia britânica, caracterizando uma colonização incompleta (v. SAES, 1985, p. 96-100).

tão educacional e, mais ainda, as relativas às políticas dos meios. Basta dizer que dom Pedro, deixado no País como príncipe regente pelo rei dom João VI, reclamou ao pai que não havia dinheiro nesta parte do Reino Unido. Por que é importante destacar o contexto do escravismo moderno semicolonial e a convulsão por que passou o Reino Unido na ruptura do “Pacto Colonial”? Porque, não bem compreendido esse contexto, fica difícil entender o porquê do rompimento com Portugal e o porquê do tumultuado I Reinado de dom Pedro I. Em primeiro lugar, com a vinda da família real portuguesa, em 1808, fugindo das forças militares de Napoleão Bonaparte, sob proteção da esquadra britânica, o então príncipe regente dom João compensou seus protetores com a abertura dos portos, quebrando o monopólio comercial que era o principal esteio do pacto colonial entre Portugal e o Brasil. Além disso, o deslocamento da nobreza portuguesa para o Brasil eliminou, segundo Décio Saes (op. cit.), a possibilidade de as elites portuguesas continuarem a desempenhar seu papel no pacto, isto é, a oferecer as concessões legais às elites coloniais para que elas fizessem a extração dual das classes dominadas para alimentar a acumulação (ou os gastos suntuários) das duas classes dominantes, do Brasil e de Portugal.

Já a ruptura política definitiva entre Brasil e Portugal, que significava mais o rompimento com as “Cortes” constituintes portuguesas, que queriam a recolonização do Brasil, teve um forte estímulo inglês, apesar da aliança luso-britânica. Somente neste contexto tripartite – Inglaterra como formação social hegemônica, Portugal como formação social colonizadora e Brasil como formação social colonizada – é que se pode compreender a ruptura do pacto colonial com o referencial teórico da teoria da crise do materialismo histórico. De fato, se Portugal não esgotara as possibilidades do modo de produção escravista moderno, como explicar a crise e a ruptura do pacto senão pela inserção de Portugal e Brasil no universo mais amplo que incluía a Inglaterra, esta, sim, superando o escravismo moderno pelo capitalismo? Não é por isso que os ingleses passaram a combater o tráfico negreiro?

Dom João VI, ao retornar a Portugal, encomendara ao filho que, antes de algum aventureiro proclamar a independência do

Brasil, que ele, dom Pedro, agora príncipe-regente desta parte do Reino Unido o fizesse, porque “não o haveria de trair”. Além disso, as liberdades e vantagens experimentadas pelas elites coloniais a partir da instalação da sede do governo português no Brasil, a possibilidade do tratamento direto com a formação social hegemônica do capitalismo liberal nascente, a fragilidade da monarquia absolutista portuguesa e as ameaças de recolonização pelas “Cortes” acabaram precipitando o movimento *sui generis* de um movimento de independência, liderado pelo filho do colonizador, com a conseqüente criação de um singular “império” nos trópicos.

Portanto, quando da proclamação da Independência, o jovem e impulsivo imperador terá de assumir as dívidas contraídas pela metrópole com a Inglaterra nos tratados de 1810, além de ter de pagar pesada indenização aos ingleses pelo reconhecimento do novo Estado. Se antes já reclamara com o pai que o deixara para trás, para cuidar de uma parte do Reino Unido sem recursos, como faria após a separação para arcar com tantas e tão vultosas despesas? Dada a situação de indigência do Estado recém-criado, a primeira Constituição outorgada do Império (1824) previa, apenas retoricamente, “a gratuidade da instrução primária a todos os cidadãos” (ROSSINHOLI, 2010). Por que “retoricamente”? Além da falta de meios mencionada, grande parcela da população era escrava, não se incluindo, portanto, no rol dos cidadãos com direitos sociais subjetivos, desobrigando o Estado de atendê-los com Educação pública gratuita. Mesmo aprovando a lei de 15 de outubro de 1827, que previa a criação de “Escolas de Primeiras Letras” em todas as cidades, vilas e povoados, nelas implantando o Método Lancaster⁸ (TOBIAS, 1986), dom Pedro I não recebeu qualquer pressão no sentido do financiamento da Educação Básica.

O Ato Adicional, de 12 de agosto de 1834, cujo sistema a ser implantado aproximava-se do que se poderia chamar de “federalismo educacional”, apenas legalizou a desobrigação do gover-

8. Também conhecido como “Método Mútuo” ou “Método Monitorial” desenvolvido na Inglaterra por Andrew Bell e Joseph Lancaster e que “já vinha sido divulgado no Brasil desde 1808, tornou-se oficial em 1827” (SAVIANI, 2007, p. 128). Baseava-se na monitoria dos alunos mais “adiantados”, que ajudavam o professor com os alunos mais “atrasados”.

no central, atribuindo a responsabilidade da Educação pública às províncias. A fragilização do setor público e sua consequente omissão foram abrindo espaço para o processo de privatização da Educação brasileira, com forte presença da Igreja Católica. Os jesuítas, inclusive, retornaram ao País e, após 86 anos de sua expulsão, criaram o Colégio do Desterro, em Santa Catarina. Em 1867, depois de mais de um século de sua saída do reino português, retornaram à Educação também no Nordeste, com o Seminário e o Colégio de Pernambuco.

Embora algumas das “reformas” da Educação levadas a efeito no II Reinado – a de Luiz Pedreira do Couto Ferraz, de 1854; o projeto de José Paulino Soares de Souza, de 1870; o projeto de João Alfredo, de 1871; e, finalmente, a reforma do ministro Carlos Leôncio de Carvalho, de 1879⁹ – contivessem ideias avançadas para a época, na maioria das vezes eram imitações do que se fazia em outros países mais adiantados, e não saíram do papel. Nessas reformas, a questão do financiamento público da Educação passou ao largo. Basta compulsar os percentuais aplicados na manutenção e no desenvolvimento do ensino durante o quase meio século de governo de dom Pedro II:

... durante os 49 anos correspondentes ao Segundo Império, entre 1840 e 1888¹⁰, a média anual dos recursos financeiros investidos em Educação foi de 1,8% do orçamento imperial, destinando-se, para a instrução primária e secundária, a média de 0,47% (SAVIANI, op. cit., p. 167).

9. Esta reforma “ensejou o famoso parecer-projeto de Rui Barbosa, elaborado em 1882, uma obra monumental abrangendo todos os aspectos da Educação, do jardim de infância ao Ensino Superior” (SAVIANI, op. cit., p. 164), mas, certamente como os demais documentos de mesmo gênero da época, eram mais para efeito proclamatório do que para a transformação objetiva da realidade educacional.

10. É bom lembrar que o I Reinado terminou em 1831, com a abdicação de dom Pedro I. Inicia-se, então, o II Reinado que, em sua primeira etapa, foi governado pelos regentes, dada a menoridade de dom Pedro de Alcântara, o príncipe herdeiro do trono. Em 1840, embora ainda com menos de 14 anos de idade, o Ato Adicional de 1840 proclamou-o legalmente “maior de idade”, podendo assim, assumir o trono nesse mesmo ano.

Segundo Décio Saes, há dois acontecimentos que demonstram, emblematicamente, a instalação do Estado burguês no Brasil:

Os episódios habitualmente conhecidos como a Proclamação da República (1889) e a Assembleia Constituinte (1891) constituíram momentos – ou subetapas – da etapa seguinte: a reorganização, segundo os princípios do burocratismo burguês, do aparelho de Estado (SAES, *op. cit.*, p. 190).

Pode-se acrescentar que a abolição da escravidão, por meio da Lei Áurea de 13 de maio de 1888, soma-se aos dois, na liquidação do Estado escravocrata moderno nacional. Em suma, os três acontecimentos constituem um marco cronológico da mudança da natureza do Estado brasileiro, tornando-se definitivamente burguês, portanto, correspondendo ao modo de produção capitalista, que se implantava no País. Para equacionar o financiamento da Educação, este fato é fundamental, pelo menos em dois aspectos: primeiramente, o Estado nacional burguês defende a responsabilidade pública pela Educação, já que o exército proletário precisa ter um mínimo de “cultura burguesa” para introjetar o coletivo artificial, traduzido mais explicitamente no nacionalismo, e substituir, no sistema simbólico dos trabalhadores, o coletivo de classe (consciência proletária); em segundo lugar, era preciso transformar a massa de ex-escravos em seres humanos “capazes de atos de vontade” para, mais cedo ou mais tarde, participar como “parte contratante” dos contratos que caracterizam o universo burguês e, mais concretamente, o do contrato de trabalho.

Não se pode esquecer também que, proclamada e instalada sob a égide das ideias de Benjamin Constant Botelho de Magalhães, que representava Auguste Comte nos trópicos, a República buscava retirar a Educação brasileira do confessionalismo teológico e da especulação metafísica, para o cientificismo positivista. Como se sabe, o pensador francês defendia a superação dos “estados teológico e metafísico” pelo “positivo”, que tinha como missão desenvolver as ciências físicas e experimentais, bem como a sociologia, que, no entanto, era por ele considerada como “física social”. Por isso, mesmo rompendo com séculos de concepção educacional

“teológica” ou “metafísica”, reestruturando “todo o sistema educacional brasileiro” (TOBIAS, op. cit., p. 188), Benjamin Constant deu continuidade à tradição das reformas (1891) e “restringiu-se de modo particular ao Ensino Médio, estando ele sintetizado na reforma do modelar Colégio Pedro II” (*id.*, *ib.*).

Durante a Primeira República, as reformas se sucederam: “Código dos Institutos Oficiais no Ensino Superior e Secundário”, de Epitácio Pessoa (1901); “Lei Orgânica do Ensino Fundamental e Superior na República”, de Rivadávia Corrêa (1911); “Lei Carlos Maximiliano”, de autor homônimo (1915); e “Reforma Rocha Vaz” (1925), também de autor homônimo, no governo de Arthur Bernardes, em plena “crise dos anos 20” do século passado.

A partir da segunda década do século XX, a Primeira Guerra Mundial (1914-1918) provocou um turbilhão na correlação de forças econômico-políticas no mundo, gerando a crise do capitalismo, que se aprofundou no período entreguerras (1918-1939), na chamada “Grande Depressão”. Essa crise será “importada” pelo País, porque, com uma economia que se baseava na oferta elástica dos produtos supérfluos ao mercado internacional e uma demanda reduzida inelástica – por causa dos gastos no conflito que devastou economias europeias e eliminou ou mutilou a maior parte de sua população produtiva, diminuiu a demanda –, o Brasil se viu a braços com a queda dos preços do café no exterior. Sabe-se, também, que a “república dos cafeicultores” garantia os preços do café comprando e estocando os excedentes, mantendo os preços artificialmente do produto, estimulando, portanto, a expansão cafeeira, como se nada estivesse acontecendo. A chamada “crise dos anos 20” nada mais é do que o eco no País, assentado em uma economia de base agrário-exportadora de produtos primários não essenciais – no “país da sobremesa”, como foi ironicamente apelidado por alguns historiadores –, da crise que grassou por todos os países parceiros econômicos do Brasil, principalmente a Inglaterra.

No entanto, como a história é dialética, diminuindo, também, as possibilidades de importação, seja pela queda da capacidade de compra, seja pela retração da oferta de produtos manufaturados pelos países envolvidos no conflito, a crise acabou por estimular, em médio prazo, a industrialização e a urbanização da sociedade

brasileira, provocando impactos evidentes nas demandas por políticas sociais, especialmente pelas educacionais.

As profundas transformações por que passará o País culminarão na denominada “Revolução de 1930”, que poria fim à “República Velha” (1889-1930) e daria início a um novo período, no qual a Educação se tornaria, apesar dos limites, mais profissional, mais organicamente integrada, sistematizada e mais pública.

Foi nas décadas de 1920 e 1930 que ocorreram as primeiras tentativas de maior profissionalismo e, conseqüentemente, maior assunção da responsabilidade pública pela Educação, levando às iniciativas para a criação de sistemas educacionais regionais: Sampaio Dória, em São Paulo (1920); Lourenço Filho, no Ceará (1923); Anísio Teixeira, na Bahia (1925); Francisco Campos e Mário Casassanta, em Minas Gerais (1927)¹¹; Fernando de Azevedo, no Distrito Federal (1928); Carneiro Leão, em Pernambuco (1928); Lisímaco Costa (1928), no Paraná; e José Augusto Bezerra de Menezes, no Rio Grande do Norte (1928).

Os chamados “pioneiros da Educação”, cada um com suas características, mas com o substrato comum dos princípios da “Escola Nova”, iniciaram o movimento de renovação em seu respectivo estado¹². Pode-se dizer que o “movimento escolanovista”, que ganhara grande expressão nos Estados Unidos com John Dewey (1859-1952) e William Heard Kilpatrick (1871-1965), entrou no Brasil por meio dos brasileiros que lá estudaram, ou se deixaram influenciar pelo pensamento pedagógico daquele país da América do Norte. Como bons representantes das “classes” médias brasilei-

11. Como era “a vez” dos mineiros na alternância da Presidência da República “café com leite”, com a potencial candidatura de Antônio Carlos Andrada e Silva, a reforma de Minas Gerais ganhava uma expressão específica, por se constituir numa espécie de “prévia” do que deveria ser realizado no Brasil como um todo, quando o ex-governador se tornasse presidente. Como se sabe, o acordo Minas-São Paulo se esvaiu, quando o presidente Washington Luís apoiou Júlio Prestes, preterindo a candidatura de Antônio Carlos de Andrada e Silva, o que acabou sendo um dos fatores de sua derrubada, antes do final do governo, e do impedimento da posse de Júlio Prestes, vitorioso nas eleições presidenciais, por meio do golpe de 1930, que levou Getúlio Dorneles Vargas ao poder.

12. Jorge Nagle (1974) caracterizou o período como o do “entusiasmo pedagógico” ou do “otimismo pedagógico”, porque os escolanovistas acreditavam numa espécie de messianismo educacional, pelo qual a democratização da Educação democratizaria a sociedade.

ras, acabaram por traduzir, no campo da Educação, uma espécie de ideologia que denominei “tenentismo pedagógico”¹³.

Na chamada “Era Vargas” (1930-1954), com o breve intervalo do governo Eurico Gaspar Dutra (1946-1950), pode-se dizer que a Educação brasileira passou por profundas transformações, em resposta às demandas do Estado burguês que saía da fase liberal que dominou a Primeira República, passando pelo capitalismo monopolista, do período entreguerras, e chegando ao capitalismo de organização¹⁴, do pós Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Foi nesse período que se criou o Ministério da Educação e Saúde Pública (14 de novembro de 1930), e as preocupações com o financiamento público da Educação tornaram-se mais explícitas. No entanto, apesar da expressiva “Reforma Francisco Campos” – criação do Conselho Nacional de Educação, organização do Ensino Superior com adoção do regime universitário e organização da Universidade do Rio de Janeiro, todos em 11 de abril de 1931, entre outras medidas primordialmente voltadas para o Ensino Secundário –, a questão dos meios passava ao largo, repetindo-se, mais uma vez, “teoricamente [e apenas teoricamente], uma grande reforma”, como teria afirmado Maria Thétis Nunes (*apud* ROMANELLI, 2006, p. 131).

13. Os tenentes também pregavam reformas para o País com base em um nacionalismo difuso, mas oscilavam, como oscilam ideologicamente os segmentos médios da população – impropriamente denominados “classes médias”. No capitalismo, a pequena burguesia não constitui classe (daí as aspas no termo) porque não tem uma posição claramente definida nesse modo de produção. Em decorrência, desenvolvem uma ideologia oscilante, que varia de acordo com os contextos, ora para a direita, ora para a esquerda. Essa ambiguidade ideológica, que reflete copiar, ora a ideologia das classes dominantes, ora a das dominadas, pode ser percebida claramente nos textos, especialmente no “Manifesto dos Pioneiros” de 1932, bem como nos movimentos encetados pelos representantes do pensamento escolanovista. Desenvolvi mais detalhadamente este tema em outro trabalho [ROMÃO, J. E. Palestra proferida no IX Colóquio de Pesquisa sobre Instituições Escolares – “História e Atualidade do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, promovido pelos programas de Pós-Graduação em Educação (PPGE-Uninove) e Mestrado Profissional em Gestão e Práticas Educacionais (Progepe-Uninove), em 2013, na Mesa 1, que teve por tema “Educação e Cultura no Manifesto dos Pioneiros”, composta ainda pelos professores doutores Célio da Cunha (UnB), Ana Waleska Pollo Campos de Mendonça (PUC-RJ) e Jason Ferreira Mafra (Uninove)]

14. Essas são as fases do capitalismo desenvolvidas por Lucien Goldmann (1972, p. 22-25), que considerou a tipologia capitalismo mercantil, capitalismo industrial e capitalismo financeiro como meramente formal e que não dá conta das transformações mais profundas por que passou este modo de produção ao longo do século XX.

Respondendo à pressão do movimento constitucionalista, que provocara em São Paulo a “Revolução de 1932”, Vargas convocou uma Assembleia Nacional Constituinte que pôs fim ao Governo Provisório (1930-1934) e restaurou o governo constitucional no Brasil, por meio da Constituição de 1934. Com a nova Carta Magna, é restaurada, também, a vinculação de recursos públicos para a “manutenção e o desenvolvimento dos sistemas educativos”, oriundos de 10% da “renda resultante dos impostos” da União, e de 20% da mesma renda dos municípios, estados e Distrito Federal (art. 156). Essa vinculação teve vida curta, uma vez que o próprio Vargas extinguiu-a com o golpe de 1937, quando anulou a Constituição de 1934 e outorgou uma carta constitucional, implantando um regime autoritário, o “Estado Novo”, que duraria até sua queda, em 1945. A Carta do Estado Novo praticamente desobrigou o Estado de suas responsabilidades educacionais, ficando o dever dos poderes públicos, em todos os níveis de governo, reduzido a atender as demandas de crianças e jovens apenas quando “faltarem recursos necessários à Educação em instituições particulares” (art. 129). Sob a égide do Estado Novo, o ministro da Educação Gustavo Capanema editou uma série de decretos-lei que esfacelaram a possibilidade de um sistema nacional de Educação organicamente estruturado em todos os graus de ensino, com uma série de fragmentadas “leis orgânicas”!

Com a redemocratização do País, em 1945, logo foi convocada uma Assembleia Nacional Constituinte, que elaborou a nova Constituição Brasileira, promulgada em 1946. Nela, vinculavam-se recursos públicos para o ensino, no art. 169, que rezava: “Anualmente, a União aplicará nunca menos de 10%, e os estados, o Distrito Federal e os municípios nunca menos de 20% da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Além disso, a nova Constituição, que combinava aspectos liberais com dispositivos de políticas sociais, propunha uma reforma mais profunda e orgânica da Educação brasileira, inspirando a mensagem do presidente que foi enviada à Câmara Federal em novembro de 1948. Como é de amplo conhecimento, os debates entre privatistas e os defensores da escola pública prolongaram-se até 20 de dezembro de 1961 (!), quando foi aprovada a Lei nº 4.024,

que criou nossa primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Cabem, aqui, as observações de Otaíza de Oliveira Romanelli:

[...] nenhuma lei, por si só, é capaz de operar transformações profundas, por mais avançada que seja, nem tampouco retardar, também por si só, o ritmo do progresso de uma determinada sociedade, por mais retrógrada que seja. [...] Em primeiro lugar, a eficácia de uma lei está subordinada à sua situação no corpo geral das reformas por acaso levadas a efeito [...] Em segundo lugar, a aplicação de uma lei depende das condições de infra-estrutura (sic) existentes. Em terceiro lugar está a adequação dos objetivos e conteúdo da lei às necessidades reais do contexto social a que se destina (op. cit., p. 179).

Pode-se acrescentar que em uma sociedade burguesa, dominada pelo capitalismo, falar em eficácia de uma norma ou de uma reforma educacional sem a garantia dos meios é fazer proclamação voluntarista, vazia e meramente proclamatória. A simples previsão da vinculação de recursos públicos em uma lei não garante sua concretização, mas, pelo menos, restaura a possibilidade de mobilização social, dentro da lei, por seu cumprimento pelas autoridades. Talvez seja essa possibilidade legal que explique por que, nos períodos de não vinculação, os investimentos caíram ao longo da história da Educação brasileira. No entanto, se por um lado, garantia parcela de recursos financeiros para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, a LDB potencializava o esvaziamento de seus efeitos sociais, na medida em que permitia o escoamento dos recursos públicos para as escolas particulares (alínea “c” do art. 95).

O Estado de direito restaurado em 1945 teve vida curta. Getúlio retornou à Presidência em 1950, dentro da legalidade, para consolidar o que denominei, em outro trabalho (ROMÃO, 2001, p. XXV), “República Populista”, que se estendeu de 1945 a 1964, com o hiato não populista do governo Dutra (1945-1950).

Interrompido o “pacto populista” pelo golpe militar de 1964, que implantou a mais longa ditadura do País (1964-1985), durante seus quatro primeiros anos, a mobilização estudantil ainda con-

segiu, juntamente com outros poucos setores sociais, constituir a oposição democrática ao militarismo. No entanto, a partir de 1968, a resistência democrática ou caiu na clandestinidade ou se exilou ou, finalmente, foi sumariamente eliminada. A partir daí, a voz estudantil foi praticamente silenciada, seja pela repressão, seja pelo “atendimento” à demanda da pequena burguesia pela Educação Superior, com a reforma universitária de 1968, fundamentada nas doutrinas da *Agency for International Development* (AID), dos Estados Unidos, consolidada nos conhecidos “Acordos MEC-Usaid”. Com base nesses acordos, promoveu a “reforma universitária”, por meio da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. Em agosto de 1971, os generais de plantão em Brasília completaram sua reforma educacional, aprovando a “Lei de Diretrizes e Bases do Ensino de 1º e 2º Graus”, mais conhecida como “Lei 5.692”. Como se pode observar, a ideia de integração horizontal e vertical de todos os graus de ensino, regulados por uma lei única, foi destruída e o apontamento para um Sistema Nacional de Educação anulado pela própria fragmentação legal. Os militares também “internacionalizaram” a Educação, no sentido de entregar a formulação dos fundamentos do “sistema educacional brasileiro” a agências norte-americanas, por meio de programas de “ajuda”¹⁵ internacional ao Brasil. Sem surpresa para quem quer que seja, não estabeleceram a vinculação dos meios públicos. Aliás, como sentenciou Romanelli, “a firme preocupação que tem o governo [...] de ‘sintonizar’ o sistema de ensino com os princípios da grande empresa capitalista, com vistas à maior eficácia e produtividade” (*ib.*, p. 247) deserdou as escolas públicas explicitamente, chegando a determinar que “as instituições de ensino mantidas pela iniciativa particular merecerão amparo técnico e financeiro do poder público, quando suas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos de fiscalização, e a suplementação de seus recursos se revelar mais econômica para o atendimento do objetivo” (Lei nº 5.692, art. 45).

15. Inúmeras pesquisas, no Brasil e no mundo, demonstram à exaustão que os “programas de ajuda” são, na realidade, programas de exploração, na medida em que exercem o papel de canais de transferência de recursos financeiros nacionais para os países “doadores” (v. ROMANELLI, *op. cit.*, p. 198-204).

Novamente eliminada na legislação outorgada pelos governos militares (1967 e 1969¹⁶), a vinculação dos recursos destinados aos orçamentos educacionais (ministério, secretarias e órgãos municipais de Educação) fez com que eles declinassem sensivelmente no período seguinte: no nível federal, eles caíram de 8,69% (1969), para 7,33%, 6,78%, 5,62%, respectivamente, nos anos subsequentes, despencando mais ainda em 1974 (4,95%) e 1975 (4,31%)¹⁷.

Foi nessa altura que uma luta “obsessiva” em defesa da Educação, como a denominou o próprio senador João Calmon, procurou ganhar maior efetividade, quando ele, em 25 de maio de 1976, apresentou a emenda constitucional que propunha a restauração da vinculação, com elevação dos índices anteriores (10% e 20%), por meio do acréscimo de um parágrafo ao art. 176: “Anualmente a União aplicará nunca menos de 12%, e os estados, o Distrito Federal e o municípios 24%, no mínimo de suas receitas resultantes de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino” (cit. por CALMON, 1991, p. 28).

E o senador esclareceu, depois, sua proposta de elevação dos percentuais de vinculação:

Quase 32 anos depois (*sic*) da promulgação da Carta de 1946, justificava-se uma reavaliação do percentual, elevando-o para fazer frente às novas necessidades do ensino. A escolaridade obrigatória, por exemplo, passara de quatro para oito anos (*id.*, *ib.*).

Porém, o governo Geisel, por meio de torpedeiros do próprio Ministério da Educação (!) bombardearam o projeto, e ele foi arquivado no Congresso Nacional por falta de quórum. Somente

16. Curiosamente, a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, mantinha entre as razões de intervenção nos municípios a não aplicação, “em cada ano, de 20%, pelo menos, da receita tributária municipal”.

17. Sem falar que as despesas dos órgãos de segurança implantados nos sistemas educacionais, em vez de correrem à conta dos ministérios próprios, bem como os programas educacionais de outros, corriam à conta do orçamento do MEC. Numa palestra proferida pelo professor Murílio de Avellar Hingel, à época, ficou claro que, não descontados todos esses “pingentes espúrios do orçamento do MEC, restavam menos de 4% para os programas de ensino”.

sete anos depois, em 1º de 1983, é que a emenda foi aprovada, sob nº 24/83. Mas não entrou imediatamente em vigor, apesar de ser autoaplicável, conforme entendimento do próprio proponente da emenda e do Conselho Federal de Educação, cujo parecer, de 13 de fevereiro de 1984, não deixa margem a dúvidas:

1º – Os percentuais mínimos de aplicação obrigatória, por força do § 4º do art. 176 da Constituição (acréscimo da emenda Constitucional nº 24/83) referem-se estritamente a despesas com a manutenção e o desenvolvimento do ensino, não à totalidade das despesas com Educação.

(...)

4º – A Emenda Constitucional é autoexecutável e de eficácia imediata, independentemente de regulamentação, devendo incidir sobre o orçamento de 1984, a ser editado, se necessário, mediante crédito suplementar, inclusive em caso de excesso de arrecadação.

5º – A vinculação estipulada é obrigatória, não podendo ser descumprida, por motivo de planos de contenção ou de contingência que importem inobservância do limite mínimo estipulado.

Contudo, o descumprimento da lei continuou impune, porque o “todo poderoso ministro do Planejamento da época, Delfim Netto, professor universitário, o czar da economia, opôs-se ao cumprimento da emenda” (CALMON, *op. cit.*, p. 32). Somente em 1986, após sanção da regulamentação da “Emenda Calmon”, em 27 de junho de 1985, é que os percentuais mínimos por ela previstos foram consignados em orçamento.

Mas não terminava aí a batalha. Nos anos subsequentes, a vinculação voltaria a sofrer ameaças: nove prefeitos paulistas encaminharam ação ao Supremo Tribunal Federal, arguindo sua inconstitucionalidade e, no mesmo ano de sua primeira aplicação, elegia-se a Assembleia Nacional Constituinte, em cujo andamento a tentativa de manutenção da vinculação sofreu ferrenha resistência do deputado José Serra, autor da disposição que proíbe qualquer vinculação do sistema tributário nacional. Foram necessárias muitas manobras, negociações e pressões para que a Educação constituísse exceção desse dispositivo (art. 167, IV).

Apesar de tudo, os militares criaram o salário-educação, sobre o qual serão feitos mais alguns sumários comentários mais adiante.

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DA “NOVA REPÚBLICA”

Com o processo de redemocratização do País¹⁸, a partir de 1985, foram necessários mais três anos para que ficasse pronta a nova Carta Magna do País, apelidada de “Constituição Cidadã”, pelo presidente da Assembleia Nacional Constituinte, deputado Ulysses Guimarães. Foram necessários mais 12 anos para se retomar a integração vertical e horizontal dos graus de ensino em uma mesma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1990). No entanto, ao longo de uma década e meia, ela já sofreu tantas emendas que mais parece um “Frankenstein Legal”, dificultando até mesmo a simples consulta a seus dispositivos. Não se quer, aqui, defender a cristalização da norma, já que o campo da Educação é extremamente dinâmico; o que se quer criticar é a perda da organicidade do sistema educacional por causa da fragmentação normativa. Isso, porém, é tema para uma discussão do Sistema Nacional de Educação, que, segundo alguns, está “constituído”, mas não ainda “instituído”¹⁹, e que escapa aos limites deste trabalho.

Em suma, até a aprovação e promulgação da “Constituição Cidadã” (outubro de 1988), uma das grandes lutas dos educadores brasileiros foi a travada pela garantia legal de recursos financeiros para a Educação por meio de vinculação orçamentária. Em todos os períodos da história do País em que não houve vinculação constitucional de recursos dos orçamentos governamentais desti-

18. De vez em quando se ouve falar da impropriedade do termo “redemocratização”, com base no argumento de que o Brasil nunca foi democrático. Ora, primeiramente, este argumento parece invocar que há o regime democrático perfeito. É claro que, quando se fala em redemocratização, está se falando sobre a restauração do Estado de direito, com todos os seus limites, mas, evidentemente, mais livre do que o “Estado de exceção” em que determinadas pessoas ou segmentos sociais estão acima da lei.

19. Ver CUNHA *et al.*, 2014.

nados à função, houve uma significativa queda do financiamento público da Educação.

Deve-se recordar, também, outro traço contraditório típico da história do financiamento público da Educação no Brasil, conforme alertava Melchior:

ao contrário do que costuma acontecer na maioria dos países, foi durante o período de maior crescimento do PIB que verificamos uma decrescente aplicação de recursos financeiros em Educação, principalmente pela esfera federal, que é aquela que maior potencialidade apresenta na perspectiva de receita efetivamente arrecadada (1987, p. 5).

Contraditório porque supõe-se que, em um país no qual todos os partidos, sem exceção, são retoricamente defensores da Educação como prioridade, fica difícil entender que, nos contextos de “vacas gordas”, sejam diminuídos os investimentos na área.

Na época da realização da Assembleia Nacional Constituinte e, posteriormente, na longa trajetória de negociação e elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), lutava-se por mais recursos públicos para a Educação e sabia-se que, por mais contrárias que fossem à boa técnica legislativa, a vinculação com suas complementares subvinculações e a especificação de determinados detalhes sempre foram necessárias nos textos normativos, uma vez que a não vinculação e a generalidade – à espera do bom senso dos governantes, dando prioridade ao que é prioritário em cada contexto – acabaram por induzir, quase sempre, desobrigação do Estado, com o conseqüente decréscimo dos investimentos públicos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Assim, a luta dos defensores da escola pública de qualidade e gratuita para todos era travada junto aos legisladores e se voltava para a especificação de determinados dispositivos legais nos textos normativos. Buscava-se determinar para todos os níveis de governo, clara e compulsoriamente, a obrigação de aplicar percentuais da renda resultante de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino, sob pena de responsabilização criminal. Ao mesmo tempo, ainda que contra a “boa técnica de redação

constitucional”²⁰, era necessário estabelecer a não pertinência e, no limite, a proibição de gastos, indevida e tradicionalmente, debitados nas rubricas educacionais. De maneira geral, uma norma, sobretudo uma lei maior, como era o caso da LDB, não legisla para o que se deve negar ou proibir, mas para o que deve ser afirmado ou realizado. Portanto, o que se defendia, ainda que não fosse de “boa técnica constitucional”, repetimos, era um nível de detalhamento que não deixasse qualquer margem de dúvida sobre a obrigatoriedade da aplicação dos mínimos à função educacional. Entre esses dispositivos que poderiam ser considerados como indevidamente figurando em um texto de lei maior, cabe destacar:

1º) o termo “Educação” teve de ser substituído no texto da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), uma vez que seu caráter genérico e amplo vinha favorecendo “químicas orçamentário-financeiras” prejudiciais ao setor educacional. Por exemplo, sob a rubrica “Educação” cabia uma série de funções, como “Esporte”, “Cultura” etc.;

2º) “a distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do Plano Nacional de Educação”, de acordo com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009. Esta disposição foi reiterada na subvinculação datada do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

Art. 60 – Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os estados, o Distrito Federal e os municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e ao desenvolvimento da Educação Básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da Educação.

20. Expressão aqui colocada entre aspas porque, a meu juízo, a boa técnica redacional normativa é aquela que responde aos anseios, às demandas e aos interesses de uma sociedade, em contextos específicos e, não, a que atende às lógicas de uma teoria qualquer.

3º) a aplicação dos recursos constitucionalmente vinculados foi proibida em programas suplementares, como o da alimentação e assistência à saúde do escolar (art. 212, § 4º).

Infelizmente, o carimbo “público” na destinação dos recursos não foi obtido, pois ficou aberta a comporta para seu escoamento para escolas “mantidas” pela iniciativa privada (comunitárias, filantrópicas e confessionais), nos termos do art. 213, do mesmo modo que os recursos do salário-educação poderiam continuar vazando pelo ladrão da “dedução, pelas empresas, com a aplicação realizada no Ensino Fundamental de seus empregados e dependentes”.

Outra fresta agravava a situação: os recursos públicos, em qualquer nível de governo, poderiam (e podem) ser dirigidos aos programas de bolsa de estudos para o Ensino Fundamental e Médio, “quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade de residência do educando” (art. 213, § 1º), contraditando, pelo menos no caso dos municípios, a “atuação prioritária no Ensino Fundamental e pré-escolar” (art. 211, § 2º).

Quando se examinam os dispositivos relativos aos direitos educacionais, percebe-se que, ao longo dos anos, o texto constitucional foi sendo aperfeiçoado, como se pode observar no art. 208 da Constituição Federal atualizado pelas emendas a seguir registradas²¹:

Art. 208. O dever do Estado com a Educação será efetivado mediante a garantia de:

Como era

I - Ensino Fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

I - Ensino Fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria (redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996);

21. Deixei, propositadamente, os textos originais e os das emendas que os modificaram para que o(a) leitor(a) tenha uma ideia da evolução dos direitos educacionais na visão do legislador.

Como ficou

I – Educação Básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009; vide Emenda Constitucional nº 59, de 2009);

Como era

II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao Ensino Médio;

Como ficou

II – progressiva universalização do Ensino Médio gratuito (redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996);

III – atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

Como era

IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;

Como ficou

IV – Educação Infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 anos de idade (redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006);

V – acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI – oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

Como era

VII - atendimento ao educando, no Ensino Fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Como ficou

VII – atendimento ao educando, em todas as etapas da Educação Básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).

§ 1º – O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º – O não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder públi-

co, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º – Compete ao poder público recensear os educandos no Ensino Fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

No texto original da Constituição, vários dispositivos foram se tornando ultrapassados, por força de leis complementares aprovadas posteriormente. Um dos mais evidentes ocorreu, por exemplo, no caso da Educação Infantil: o art. 208 estabelecia o dever do Estado para com a garantia da oferta de Educação Infantil, por meio do atendimento “em creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade” (inciso IV). A Emenda Constitucional nº 53/2006 corrigiu para 5 anos de idade, já que a idade mínima para matrícula de crianças fora antecipada para 6 anos de idade no Ensino Fundamental de 9 anos. Além disso, estabelecia a atuação prioritária dos municípios no Ensino Fundamental e Pré-Escolar, deixando de lado as crianças que deveriam ser atendidas nas creches. Finalmente, o inciso VII do art. 208 determinava o atendimento do educando com programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e saúde limitado aos estudantes do Ensino Fundamental. Em resumo, nos exemplos dados, a Educação Infantil não aparecia como ensino obrigatório nem gratuito, além de não ter recursos especificamente vinculados para sua manutenção e seu desenvolvimento. Entretanto, é neste nível que a matrícula das redes municipais mais cresceram nos últimos anos, por vários fatores, entre eles a maior organização e mobilização das comunidades para a demanda deste serviço a ser atendida pelo poder público. E como as administrações municipais são mais permeáveis (vulneráveis) às pressões comunitárias diretas... De qualquer modo, aí se encontra, talvez, uma das melhores explicações sobre as reações das autoridades: há mais eficácia na organização social da demanda do que nas vinculações legais. É fato também que o atendimento de crianças na faixa etária da Educação Infantil constitui melhor bandeira de propaganda de administrações demagógicas do que o compromisso com outros níveis de ensino.

Com todas as deficiências, a “generosidade” financeira da Constituição de 1988 ficou garantida para o setor educacional, graças à luta dos educadores e de quantos a eles se aliaram, convencidos de que a solução para os graves problemas brasileiros dependia (e depende) da universalização da Educação Básica de qualidade no País.

Após a promulgação do texto constitucional, a luta a ser continuada dizia respeito à elaboração e aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), na qual poderiam ser corrigidas algumas distorções deixadas no texto da lei maior e, ao mesmo tempo, pode-se aumentar a pressão pelo cumprimento dos novos dispositivos, porque no Brasil, tradicionalmente, a consignação legal não tem garantido, na maioria das vezes, a efetivação de qualquer direito.

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DO PNE (2014-2024)

A Constituição determinou a elaboração de leis complementares, entre as quais a LDB, para regular a Educação brasileira. Cabe, porém, destacar as emendas constitucionais que alteraram legalmente o financiamento educacional no Brasil. Em primeiro lugar, vale ressaltar que o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias mudou o perfil dos orçamentos públicos, estabelecendo-se a verdadeira prioridade do Ensino Fundamental, com a subvinculação, durante 10 anos, de 50% dos recursos vinculados à função ensino pelo art. 212. Inicialmente, pretendeu-se interpretar que os 50% seriam calculados sobre a soma de todos os recursos aplicados pelas três instâncias de governo. Ora, interpretado desse modo, o artigo se tornava inócuo, porque os recursos aplicados pelos estados e municípios à função já ultrapassavam o mínimo subvinculado. Por outro lado, esclarecimentos dos próprios autores do dispositivo revelavam que a subvinculação tinha endereço certo: os recursos da União.

Entretanto, de nada tem adiantado tal clarividência. A manobra interpretativa tergiversante já era um sinal da disposição governamental em não cumprir a Constituição neste particular.

Durante as administrações de Fernando Henrique Cardoso, outra manobra provocou uma diminuição expressiva dos recursos vinculados: a inibição dos impostos e a expansão das contribuições sociais, sobre as quais não incidiam as vinculações – exceção sendo a do salário-educação. Essa “cultura fiscal” constituiu uma verdadeira contrarreforma fiscal, que anulava a verdadeira reforma fiscal feita na época da Constituinte, em que se descentralizara os recursos públicos.

Em segundo lugar, a Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, também merece destaque, especialmente pelas alterações que introduziu no art. 214 da Constituição:

Art. 214 – A lei estabelecerá o Plano Nacional de Educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

- I – erradicação do analfabetismo;
- II – universalização do atendimento escolar;
- III – melhoria da qualidade do ensino;
- IV – formação para o trabalho;
- V – promoção humanística, científica e tecnológica do País;
- VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em Educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB).

Além de ter mudado o *caput* original do art. 214 da Constituição, que substituiu a “plurianualidade” pela “decenalidade” do Plano Nacional de Educação (PNE) a ser elaborado, e explicitou melhor a determinação da instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE), introduziu o inciso VI, fundamental para qualquer análise sobre o financiamento da Educação no Brasil contemporâneo.

Por um lado, preservada e até ampliada na Constituição de 1988²², por outro, a vinculação sempre sofreu reiterados ataques. Os mais visíveis têm sido os atos de “Desvinculação de Recursos da União”, as famosas DRUs.

Entre tantas outras conclusões que se podem tirar de um tão resumido histórico das marchas e contramarchas do financiamento público do ensino na legislação brasileira, impõem-se as seguintes:

- a) coincidem os períodos de autoritarismo com os de não vinculação;
- b) ainda que ocorra em períodos de crescimento econômico, a não vinculação acontece também em períodos de queda sensível da aplicação efetiva de recursos no setor;
- c) os adversários da vinculação, seja por quais razões forem, nunca estão desatentos ou rendidos.

A luta pelos recursos, porém, não se resume à garantia de sua vinculação legal, pois mesmo ela sendo vitoriosa, ainda paira a ameaça de seu não cumprimento, ora explícito, ora camuflado nas “químicas” das prestações de contas, ora, finalmente, na excessiva tolerância dos tribunais de contas.

Outra fonte de financiamento importante é o salário-educação. Criado pela Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964, ele tinha (e tem) como objetivo específico “suplementar as despesas públicas com a Educação elementar” (art. 1º). Foi mantido na Constituição de 1988, depois de ferrenha luta dos educadores em sua defesa, diante de sua ameaça de extinção durante a realização da Assembleia Nacional Constituinte. Posteriormente foi regulamentado pelas Leis nº 9.424/96, 9.766/98, Decreto nº 6.003/2006 e Lei nº 11.457/2007.

As alíquotas para base do cálculo da arrecadação, a distribuição e a aplicação da receita resultante sofreram, ao longo desse mais

22. Sabiamente, o senador João Calmon, nomeado relator da Subcomissão de Educação, Cultura e Desporto, percebendo os efeitos potenciais da reforma tributária em andamento, propôs o aumento do percentual da receita resultante de impostos, a ser vinculada da União, de 13% (previstos na Emenda Calmon) para 18%. É que a tão esperada descentralização dos recursos para estados e municípios diminuiria a base de cálculo dos recursos federais, havendo necessidade de uma compensação pela elevação do percentual. Para os últimos, a manutenção do percentual de 25% já significava um aumento dos recursos, já que sua base de cálculo, por efeito da reforma tributária, aumentaria significativamente (informações e esclarecimentos passados em conversas com o autor).

de meio século, algumas variações, mas a legislação tem mantido o essencial de sua concepção original. Atualmente “é calculado com base na alíquota de 2,5% sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais, e é arrecadada, fiscalizada e cobrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda (RFB/MF)”²³. A gestão desta contribuição social é feita pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), distribuída da seguinte forma:

- a) 90% do arrecadado compõem o montante a ser dividido entre a cota federal, correspondente a 1/3 do montante dos recursos, e cota estadual e municipal, correspondente a 2/3 do montante dos recursos, em favor das secretarias de Educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, sendo a redistribuição desta última cota entre unidades da federação que dela são alvo proporcionalmente ao número de alunos matriculados na Educação Básica das respectivas redes, com matrícula apurada no censo escolar do exercício anterior ao da distribuição;
- b) 10% do arrecadado são aplicados pelo FNDE em programas, projetos e ações voltados para a Educação Básica.

A cota federal tem uma função redistributiva para Educação Básica dos estados e municípios. É claro que do total arrecadado são deduzidas as despesas operacionais de arrecadação e de gestão para os respectivos órgãos para, depois, se compor o montante mencionado.

O primeiro PNE “Nova República”, mesmo aprovado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, bem antes da referida emenda constitucional, já tivera duração decenal e centrou-se mais nos fundamentos, nos princípios, nas proclamações, facilitando seu destino ao “cemitério das leis”. Por mais que seja criticado por sua falta de objetividade, entendo que, combinado com o segundo, constitui um bom conjunto.

23. FNDE (2015).

Em relação ao segundo PNE da “Nova República”, aprovado, pela Lei nº 13.005, fica claro que a longa discussão que atrasou sua aprovação se deveu à objetividade explicitada em 20 metas e 254 estratégias. Essas determinaram mais claramente direitos, deveres e responsabilidades, além de apresentar um caráter mais “publicizante” e social. Por tudo isso, despertou mais conflitos de interesses, provocando o atraso na aprovação e o vácuo de mais de três anos sem PNE.

Apesar do atraso, o novo PNE avança na questão dos meios. Examinemos com mais detalhe seus dispositivos a respeito do financiamento da Educação.

A meta 20 determina *ipsis verbis*: “Ampliar o investimento público em Educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º ano de vigência desta lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio”. Em primeiro lugar, a nova norma não fala de “gastos” nem de “financiamento”, que sugerem, respectivamente, ônus ou “custos”. Fala em “investimento”, o que ajuda na mudança da cultura sobre serem as políticas sociais, em geral, e a Educação, em particular, peso financeiro para a População Economicamente Ativa (PEA). Pode-se dizer que, em países de numerosa juventude, que pode parecer um peso para seu progresso, o investimento em Educação é diretamente proporcional à alavancagem de seu desenvolvimento. Além disso, enquanto o conceito de progresso está adstrito ao universo econômico-financeiro, o de desenvolvimento articula avanço econômico-financeiro com justiça social, portanto, com desenvolvimento humano. Não faz sentido construir um país rico mantendo a maioria de sua população pobre.

Em segundo lugar, representa um grande salto nas políticas de financiamento público da Educação a vinculação ao PIB. É claro, entretanto, que essa vinculação não deve ser mistificada, na medida em que ela, por si só, não resolve o problema. Ela tem de ser associada a outros fatores, especialmente à dimensão do PIB e ao número de estudantes a serem atendidos nos diversos graus. Com uma população em idade educacional de cerca de 90 milhões de pessoas, numa população global de pouco mais de 200 milhões de habitantes, o que significa quase 50% em idade educacional, os

10% do PIB previstos são, no momento, totalmente insuficientes. Contudo, aplicar mais do que esse montante poderia comprometer o desenvolvimento do País como um todo no período de sua aplicação. Para esclarecer melhor esta questão, basta observar que muitos países do chamado Primeiro Mundo, como é o caso da Alemanha e do Japão, aplicam menos do que 5% de seus respectivos PIBs em Educação. Em compensação, os percentuais da população em idade educacional são, respectivamente, 22% e 20%, e seus PIBs são muito superiores ao do Brasil. A esperança está na perspectiva de estabilização, até mesmo de queda da população brasileira nas próximas décadas e de crescimento da economia do País.

Quando se vai para o detalhamento das 12 estratégias, percebe-se que, se cumpridas, teremos significativos avanços na política dos meios e, conseqüentemente, nas políticas educacionais. Vejamos alguns destaques, dado que não posso me alongar mais neste trabalho, cujo objetivo era apenas chamar atenção para uma compreensão mínima do financiamento da Educação no Brasil, pelos educadores, com o fito de não serem enganados pelos que não são da área e que pontificam e decidem, todo o tempo, sobre o destino dos recursos públicos para a Educação. Vejamos, portanto, a letra de cada estratégia destacada, para um posterior breve comentário:

Estratégia “20.3 – destinar à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, em acréscimo aos recursos vinculados nos termos do art. 212 da Constituição Federal, na forma da lei específica, a parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural e outros recursos, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do *caput* do art. 214 da Constituição Federal”.

Muito se tem mistificado essa estratégia, pela falsa expectativa de que os *royalties* do petróleo, especialmente com os resultados da exploração do pré-sal²⁴. É bem verdade que a Petrobras saltou de uma média de 42 mil para 492 mil barris/dia no período de 2010 a 2014. Entretanto, segundo os especialistas da área, os re-

24. O pré-sal é um óleo leve e de excelente qualidade captado em águas ultraprofundas. As reservas brasileiras até agora detectadas são imensas.

sultados fiscais dessa exploração não significarão sequer 2 pontos percentuais dos 20% previstos ao final do PNE.

Estratégia “20.5 – desenvolver, por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), estudos e acompanhamento regular dos investimentos e custos por aluno da Educação Básica e Superior pública, em todas as suas etapas e modalidades”.

Somada com a estratégia 20.4, esta prevê a garantia da transparência, controle social e gestão da otimização da gestão financeira, especialmente por meio de monitoramento, avaliação e divulgação de resultados.

Estratégia “20.6 – no prazo de dois anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade (CAQ).”

Juntamente com as estratégias 20.7 e 20.8, essa concretiza uma utopia há muito acalentada pelos educadores. Quando na década de 1980 do século passado um grupo de educadores defendíamos o Custo Padrão Qualidade para o Ensino de 1º Grau, hoje Ensino Fundamental, éramos considerados um bando de loucos²⁵.

Estratégia “20.9 – regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de Educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste”.

25. Na mesma época, defendíamos a criação de um “Fundo Nacional da Educação Básica”, chegando a oferecer uma minuta de projeto de lei ao MEC, para ser encaminhada ao Congresso Nacional. Fomos observados com olímpica benevolência, como quem observa um grupo pitoresco de *enfants terribles*.

O tão decantado regime de colaboração – às vezes adjetivado como “de cooperação”, ou recebendo outros apelidos de mesma natureza – significará um passo gigantesco na cobertura e melhoria da qualidade da Educação brasileira com real combate às desigualdades regionais. Combinada com a Estratégia 20.12, que ratifica a função redistributiva e equalizadora da União, esta Estratégia potencializará a superação da rotulação do(a) estudante da escola pública nacional como “municipal”, “estadual”, “distrital” ou “federal”, nem muito menos os estigmas classistas, étnico-raciais, de gênero ou regionais. Ele, ou ela, é um(a) estudante brasileiro(a) que merece tratamento educacional igualitário até o limite da homogeneização e, ao mesmo tempo, diferente até o limite da desigualdade. Precisamos almejar sempre a igualdade na diversidade.

Estratégia “20.11 – aprovar, no prazo de um ano, Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na Educação Básica, em cada sistema e rede de ensino, aferida pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais”.

Essa estratégia pode corrigir os defeitos de uma das mais bem-intencionadas leis que se fez no Brasil, com o objetivo de regular e supervisionar a gestão estatal dos recursos públicos e acabou por prejudicar, enormemente, o setor educacional. De fato, se nas áreas de Educação e saúde, o principal “insumo” (seja-me permitido usar o termo) são os recursos humanos, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) tem criado problemas incontornáveis aos gestores públicos, ao estabelecer limites na contratação de pessoal, ao impor os limites das despesas com pessoal em 50% para a União e 60% para estados e municípios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tem sido levantada a tese de que a vinculação só seria eficiente se fosse estabelecida em relação ao PIB. É evidente que a riqueza produzida pelo País constitui uma base mais ampla para a incidência de qualquer alíquota vinculadora, na medida em que ela é bem mais

significativa do que a receita resultante de impostos, principalmente num país em que há tantos sonegadores e tantos incentivos fiscais para os detentores do capital.

Reconhecendo que os recursos financeiros mais significativos para a Educação serão sempre os oriundos da fonte “Tesouro” do setor público, por meio da garantia de vinculação de percentuais mínimos, os educadores brasileiros, de longa data, vêm incluindo-a entre as suas mais importantes bandeiras de luta. Em todos os tempos, seu embate tem se travado contra os tecnoburocratas de plantão, cujo viés jurídico-economicista não lhes permite admitir que a lógica e a técnica da “boa elaboração orçamentária sejam conspurcadas por qualquer tipo de vinculação”. Esquecem-se de que as políticas públicas devem ser referenciadas às formações sociais e aos contextos específicos. De fato, em tese, a vinculação poderia ser considerada desnecessária numa sociedade governada por mandatários que realmente administrassem o Estado em função das prioridades da maioria de sua população. Porém, como no Brasil isso nem sempre acontece, os educadores se veem, diante da conquista das vinculações específicas, divididos entre o sentimento de vitória e, ao mesmo tempo, o de constrangimento, pois a vinculação é o atestado da falta de seriedade de governantes em relação à Educação. Não é demais repetir que, nos períodos em que a legislação desconheceu a vinculação, a destinação de recursos financeiros para a Educação declinou sensivelmente.

Nunca é demais reiterar que o grande aliado da Educação brasileira, neste final de século, será o Ministério Público, na medida em que ele exercer seu papel, zelando pelo cumprimento da legislação quanto ao respeito pelos mínimos vinculados à função Educação, travestida de função “ensino”. Além dele, como deve acorrer em qualquer regime democrático, a sociedade civil organizada terá de manter uma vigília permanente.

Certamente, não iremos nos apresentar no concerto mundial no milênio que mal se iniciou senão como objeto da curiosidade, da exploração, da colonização e da alienação, se não declararmos e objetivarmos, sustentada por uma robusta política de meios, a Educação como prioridade efetiva e as prioridades da Educação em nosso País. O projeto de nação de qualquer sociedade, dentro

da ordem democrática, com solidariedade internacional e equidade interna, especialmente o das que apresentam um perfil demográfico extremamente jovem, há de incluir, estrategicamente, a Educação das crianças e dos jovens, enfim as coortes em idade educacional, como um dos principais instrumentos. Ratificando o já afirmado neste trabalho, o peso que esses segmentos representam hoje sobre a população, política e economicamente ativa, converte-se no próprio instrumento de transformação econômica e social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARAL, N.C. *Para compreender o financiamento da Educação Básica no Brasil*. Brasília: Liber Livro, 2012.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil 1988. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (Aprova Plano Nacional de Educação 2014-2023). Brasília: Casa Civil, 2014.
- BUARQUE, C. *Bolsa-Escola: History, theory and utopia*. Tradução: Linda Jerome, Brasília: Thesaurus; Liber Livro, 2013.
- CALLEGARI, C. (Org.). *O Fundeb e o financiamento da Educação pública no estado de São Paulo*. 4ª ed. at. e amp., São Paulo: Aquariana; IBSA; Apeoesp, 2009.
- CALMON, J. *João Calmon*. Brasília: Inep, 1991 (Memória viva da Educação brasileira, 2).
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: texto aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto com comentários de Dermeval Saviani e outros*. São Paulo: Cortez/Ande, 1990.
- CAMPOS, M.R.M.; CARVALHO, M.A. *A Educação nas constituições brasileiras*. Campinas: Pontes, 1991.
- CASTRO, J.A. O impacto do novo texto constitucional no financiamento da Educação. Brasília, 1988 (mimeo).
- _____. A repercussão da Emenda Calmon no financiamento da Educação – 1985/88. Brasília, s/d (mimeo).

- _____. Dilemas para o financiamento da Educação. In: CUNHA, Célio da Cunha *et al.* (Orgs.). *Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o manifesto*. Brasília: MEC/Sase, 2014, págs. 178-196.
- CASTRO, A.D. *et al.* *Didática para a escola de 1º e 2º graus*. 2ª ed., São Paulo: Edibell, 1972.
- CATAÑEDA, T. *Innovations in the financing of education: The case of Chile*. Washington: The World Bank, 1986.
- CENDEC/IPEA. *Alocação de recursos para o ensino público brasileiro*. Brasília: 1988 (Relatório final do Seminário sobre Modelos de Alocação de Recursos para o Ensino Público, realizado pelo Cendec/Ipea em 27 e 28 de abril de 1988 – mimeo).
- CEPAL; UNESCO. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1992.
- DAVIES, N. *Fundeb: A redenção da Educação Básica?* Campinas SP: Autores Associados, 2008 (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, 96).
- _____. *O Fundef e o orçamento da Educação: desvendando a caixa preta*. Campinas SP: Autores Associados, 1999 (Coleção Polêmicas do Nosso tempo, 64).
- DOWBOR, L. *Aspectos econômicos da Educação*. 2ª ed., São Paulo: Ática, 1991.
- FNDE. *Entendendo o salário-educação*. Brasília: MEC/FNDE, 2015. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/salario-educacao/salario-educacao-entendendo-o>>. (Último acesso em outubro de 2015).
- FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO. *Conae 2014: Documento final*. Brasília: MEC, 2014.
- FRARE, J.L. *Brasil: o futuro ameaçado*. *Nova Escola*, nº 72, dez. 1993, págs. 10-19.
- GOLDMANN, L. *A criação cultural na sociedade moderna: por uma sociologia da totalidade*. Tradução Rolando Roque da Silva, São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1972.
- INSTITUTO HERBERT LEVY. *Ensino Fundamental & competitividade empresarial*. São Paulo: Imprensa, s/d.

- MARTINS, P.S. *Fundeb, federalismo e regime de colaboração*. Campinas SP: Autores Associados; Brasília: Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, 2011 (Coleção Políticas Públicas de Educação).
- MEC/SASE. *Planejando a próxima década: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação*. Brasil: Brasil/MEC/Sase, 2014.
- _____. *O Plano Municipal de Educação: caderno de orientações*. Brasília: Brasil/MEC/ Sase, 2014.
- MELCHIOR, J.C.A. *O financiamento da Educação no Brasil*. São Paulo: EPU, 1987.
- MONLEVADE, J.; FERREIRA, E.B. *O Fundef e seus pecados capitais: Análise do fundo, suas implicações positivas e negativas e estratégias de superação de seus limites*. 2ª ed., Brasília: Ideia, 1998.
- NAGLE, J. *Educação e sociedade na Primeira República*. São Paulo: EPU; Edusp, 1974.
- OLIVEIRA, R.P.; CATANI, A.M. *Constituições estaduais brasileiras e Educação*. São Paulo: Cortez, 1993.
- PAIVA, O.A.F. *Contradições dos programas de transferência de renda no campo da Educação: suavizando efeitos da barbárie capitalista ou enfrentando a lógica deste mesmo sistema?* Brasília: Liber Livro; Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, 2012 (Coleção Políticas Públicas de Educação).
- PINTO, J.M.R. *Os recursos para Educação no Brasil no contexto das finanças públicas*. Brasília: Plano, 2000.
- RAMOS, A.M.P. *O financiamento da Educação brasileira no contexto das mudanças pós-90*. Brasília: Plano, 2003.
- ROMANELLI, O.O. *História da Educação no Brasil (1930-1973)*, 30ª ed., Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.
- ROMÃO, J.E. *Municipalização do ensino e salário-educação*. *Educação & Sociedade*, nº 30, ago. 1988, págs. 154-161.
- _____. *Contextualização: Paulo Freire e o Pacto Populista*. In: FREIRE, P. *Educação e atualidade brasileira*. São Paulo: Cortez, Instituto Paulo Freire, 2001 (págs. XIII-XLVIII).
- ROSSINHOLI, M. *Política de financiamento da Educação Básica no Brasil: do Fundef ao Fundeb*. Brasília: Liber Livro, 2010.

- SAVIANI, D. *História das ideias pedagógicas no Brasil*. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.
- SOBRINHO, J.A. Ensino Fundamental: gastos da União e do MEC em 1991 – tendências. Brasília: Ipea, 1994 (Texto para discussão nº 331).
- TOBIAS, J.A. *História da Educação brasileira*. 3ª ed., São Paulo: IBRASA, 1986.
- UNDIME. *Financiamento e orçamento da Educação para educadores: um começo de conversa*. Brasília: Undime, 1997. (Cadernos de Educação Municipal).
- VELLOSO, J. Transferências do MEC para o Ensino Básico e índices de equalização. Brasília: Faculdade de Educação da UnB, 1991 (mimeo).
- _____. A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação e o financiamento do ensino: pontos de partida. *Educação & Sociedade*, nº 30, ago. 1988, págs. 5-42.

Este livro foi composto nas fontes Milo e Milo Serif
e impresso em outubro de 2015.

“A desigualdade que ainda perdura em nosso país é fruto de muitos fatores. Para sua redução, será necessária a intervenção de políticas públicas especialmente elaboradas com tal finalidade. Estes são os grandes desafios que temos pela frente na área da Educação: implementar o PNE via mobilização e participação de todas as forças da sociedade, melhorar a qualidade da Educação e contribuir decisivamente para a redução da iniquidade ainda tão presente em nossa sociedade.”

ANTONIO CARLOS CARUSO RONCA

“... a grande novidade na gestão da Educação brasileira será um conjunto unitário e inovador de linguagem e ação. Das diretrizes às estratégias e aos processos de avaliação. Participar politicamente do processo educativo implica diálogo e gera diálogo, de cujo seio transbordam processos de interação humana. Os atos de mudança aí gerados, cuja construção perfaz novos conhecimentos compartilhados, são a própria Educação fazendo-se democracia.”

LUIZ ROBERTO ALVES

ISBN 978-85-63489-26-5



9 788563 489265