

# **Revista Retratos da Escola**

v. 4, n. 6, janeiro a junho de 2010.

# Direção Executiva da CNTE

## (Gestão 2008/2011)

### Presidente

Roberto Franklin de Leão (SP)

### Vice-presidente

Milton Canuto de Almeida (AL)

### Secretário Geral

Denilson Bento da Costa (DF)

### Secretária de Finanças

Juçara M. Dutra Vieira (RS) \*

### Secretária de Relações Internacionais

Fátima Aparecida da Silva (MS)

### Secretário de Assuntos Educacionais

Heleno Araújo Filho (PE)

### Secretário de Formação

Gilmar Soares Ferreira (MT)

### Secretária de Assuntos Municipais

Marta Vanelli (SC)

### Secretária de Organização

Maria Inez Camargos (MG)

### Secretária de Políticas Sociais

Rosana Sousa do Nascimento (AC)

### Secretária de Imprensa e Divulgação

Antonia Joana da Silva (MS)

### Secretária de Assuntos Jurídicos e Legislativos

Rejane Silva de Oliveira (RS)

### Secretária de Relações de Gênero

Isis Tavares Neves (AM)

### Secretário de Política Sindical

Rui Oliveira (BA) \*

### Secretário de Saúde

Alex Santos Saratt (RS)

### Secretário de Direitos Humanos

Marco Antonio Soares (SP) \*

### Secretária de Aposentados e Assuntos Previdenciários

Maria Madalena Alexandre Alcântara (ES)

### Secretário Adjunto de Assuntos Educacionais

Joel de Almeida Santos (SE)

### Secretário Adjunto de Política Sindical

José Carlos Bueno do Prado – Zezinho (SP)

### Secretário Adjunto de Política Sindical

José Valdivino de Moraes (PR)

### Secretária Adjunta de Assuntos Educacionais

Maria Antonieta da Trindade Gomes Galvão (PE)

### Diretor

José Geraldo Correa Jr. (SP)

### Suplentes à Direção Executiva da CNTE

Janeayre Almeida de Souto (RN)

Paulina Pereira Silva de Almeida (PI)

Odisseia Pinto de Carvalho (RJ)

Cleber Ribeiro Soares (DF)

Silvinia Pereira de Sousa Pires (TO)

Joaquim Juscelino Linhares Cunha (CE)

### Conselho Fiscal da CNTE (Titulares)

Odair José Neves Santos (MA)

Mário Sérgio Ferreira de Souza (PR)

Miguel Salustiano de Lima (RN)

Guilhermina Luzia da Rocha (RJ)

Ana Íris Arrais Rolim (RO)

### Conselho Fiscal da CNTE (Suplentes)

Rosália Maria Fernandes da Silva (RN)

Selene Barbosa Michelin Rodrigues (RS)

Marco Túlio Paolino (RJ) \*

### Coord.do Depto. de Funcionários de Escola (DEFE)

João Alexandrino de Oliveira (PE)

### Coord. do Depto. de Especialistas em Educação (DESPE)

Zenaide Honório (SP)

## Revista Retratos da Escola

### Editor

Luiz Fernandes Dourado (UFG)

### Comitê Editorial

Juçara M. Dutra Vieira (CNTE/IE)

Leda Scheibe (UFSC/Anped)

Márcia Angela da Silva Aguiar (UFPE)

Regina Vinhaes Gracindo (UnB/CNE)

### Conselho Editorial

Acácia Zeneida Kuenzer (UFPR)

Ana Rosa Peixoto Brito (UFPA)

Antonio Ibañez Ruiz (UnB)

Carlos Augusto Abicalil (Rede Pública de Educação-MT)

Carlos Roberto Jamil Cury (PUC-MG)

César Callegari (CNE)

Erasto Fortes Mendonça (UnB)

Gaudêncio Frigotto (UERJ)

Helena Costa Lopes de Freitas (Unicamp)

Ivany Rodrigues Pino (Cedes/Unicamp)

Ivone Garcia Barbosa (UFG)

João Ferreira de Oliveira (UFG)

João Antonio Cabral de Monlevade (UFMT)

Lucília Regina Machado (UNA-MG)

Magda Becker Soares (UFMG)

Maria Isabel Almeida (USP)

Maria Malta Campos (FCC)

Mário Sérgio Cortella (PUC-SP)

Moacir Gadotti (USP)

Naura Syria Carapeto Ferreira (UTP)

Sadi Dal Rosso (UnB)

Sérgio Haddad (Ação Educativa)

Vitor Henrique Paro (USP)

### Endereço

SDS Ed. Venâncio III, salas 101/108, Asa Sul, CEP 70393-900, Brasília, DF, Brasil.

Telefone: + 55 (61) 3225-1003 Fax: + 55 (61) 3225-2685

E-mail: [cnte@cnte.org.br](mailto:cnte@cnte.org.br) » [www.cnte.org.br](http://www.cnte.org.br)

\* Licenciados até 3 de outubro de 2010

# Revista Retratos da Escola

v. 4, n. 6, janeiro a junho de 2010.

ISSN 1982-131X

R. Ret. esc.	Brasília	v. 4	n. 6	p. 1-172	jan./jun. 2010
--------------	----------	------	------	----------	----------------

© 2010 CNTE

Qualquer parte desta revista pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Disponível também em: <<http://www.esforce.org.br>>

**Secretaria e apoio editorial**

Marcelo Francisco Pereira da Cunha

**Copidesque**

Eliane Faccion (português)

**Revisão de textos**

Eliane Faccion (português)

Rodrigo Rabello da Silva e Formas Consultoria (normas técnicas)

**Traduções dos resumos**

Consuelo Vallandro (francês)

Eloah Kegler (inglês)

Eloah Kegler e Consuelo Vallandro (espanhol)

**Capa**

Robert Doisneau,

*Salle de classe rue Riblette,*

Paris, 1956

© Atelier Robert Doisneau, 2010

**Direção artística**

Jean-Yves Quierry

**Projeto gráfico e diagramação**

Frisson Comunicação

RETRATOS DA ESCOLA é uma publicação da Escola de Formação da CNTE (Esforce), que aceita colaboração, reservando-se o direito de publicar ou não o material espontaneamente enviado ao Comitê Editorial. As colaborações devem ser enviadas à Revista em meio eletrônico, conforme as Normas de Publicação, para o endereço [revista@esforce.org.br](mailto:revista@esforce.org.br).

*Esta publicação obedece às regras do Novo Acordo de Língua Portuguesa.  
Foi feito depósito legal.*

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Retratos da Escola / Escola de Formação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (Esforce) – v. 4, n. 6, jan./jun. 2010 – Brasília: CNTE, 2007-

Semestral  
ISSN 1982-131X

1. Educação - periódico. I. Esforce. II. CNTE.

CDD 370.5  
CDU 37(05)

**Revista Indexada em:** Bibliografia Brasileira de Educação (BBE – CIBEC/INEP/MEC).

**Editorial**

*Estado, políticas e educação: por um novo PNE*..... 7

**Entrevista**

*A Conae e o novo PNE: novos marcos para a educação*..... 11

**Artigos**

Reflexões sobre políticas públicas e o PNE  
*Janete Maria Lins de Azevedo*..... 27

Estado, educação e sindicalismo no contexto da regressão social  
*Gaudêncio Frigotto e Helder Molina*..... 37

O Sistema Nacional de Educação e a escola pública de qualidade para todos  
*Regina Vinhaes Gracindo*..... 53

Gestão democrática na perspectiva dos trabalhadores em educação  
*Juçara M. Dutra Vieira*..... 65

Formação e valorização:  
*Márcia Ângela da S. Aguiar e Leda Scheibe*..... 77

A educação básica e o PNE/2011-2020: políticas de avaliação democrática  
*João Ferreira de Oliveira*..... 91

Educação básica de qualidade: desafios e proposições para o novo PNE  
*Arlene Carvalho de Assis Clímaco, Catarina de Almeida Santos,  
Marcos Corrêa da Silva Loureiro e Walderês Nunes Loureiro*..... 109

Financiamento da educação básica e o PNE 2011-2020  
*Nelson Cardoso Amaral*..... 123

Trabalho, educação e diversidade: um longo trabalho pela frente  
*Nilma Lino Gomes*..... 143

## **Resenhas**

- Educação e federalismo no Brasil: Combater as desigualdades, garantir a diversidade  
*Wellington Ferreira de Jesus* ..... 157
- Estudo exploratório sobre o professor brasileiro  
*Lúcia Maria de Assis* ..... 161

## **Documento**

- Plano Nacional de Educação/2011-2022: Desafios para a qualidade ..... 165

- Normas de publicação** ..... 167

## Estado, políticas e educação

### *Por um novo PNE*

Nos últimos anos, vivenciamos importantes dinâmicas de participação coletiva na área de educação, destacando-se a realização de várias conferências temáticas e, sobretudo, a realização de conferências municipais, regionais e estaduais de educação, em 2009, que resultaram na Conferência Nacional de Educação (Conae), ocorrida em Brasília, no período de 28/3 a 1º/4/2010.

A Conae, os processos que a antecederam, a temática central *Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação*, seus colóquios e plenárias sinalizaram, com arrojada participação de diferentes segmentos, reflexões, definições e, sobretudo, diretrizes extremamente importantes para as políticas educacionais e, em particular, para o estabelecimento de políticas de Estado, no País, em prol da melhoria da qualidade dos diferentes níveis e modalidades de educação.

Merecem destaque, ainda, as avaliações e proposições, feitas ou em curso, sobre o atual PNE, destacando-se, entre outras, as ações do Ministério da Educação<sup>1</sup>, da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados e do Conselho Nacional de Educação. É importante ressaltar, ainda, os debates e reflexões sobre o novo plano a ser construído.

Todo esse movimento de construção política ganha relevo com a Conae, que, em suas diretrizes, reafirmou a relevância de novos marcos para o financiamento, gestão e avaliação da educação brasileira, a necessidade de construção de um sistema nacional de educação e a regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados.

Ao tratar da articulação entre o Estado, políticas e educação, esta edição de *Retratos da Escola* o faz a partir de vários recortes temáticos, tendo como horizonte disseminar reflexões, avaliações e indicações para o novo Plano Nacional de Educação (PNE/2011-2020), cujo processo deve ser construído a partir da efetiva participação da sociedade brasileira.

As reflexões deste dossiê nos remetem à complexidade do processo educativo, aos diferentes espaços formativos e à significação a ser conferida às diferentes instituições educativas, da educação básica, seus processos de organização e gestão, bem como as regulações que lhes dão contornos.

Assim, a discussão sobre o Sistema Nacional de Educação, num momento de construção do Plano Nacional de Educação (PNE/2011-2020), é evidenciada, bem como os desafios atinentes à sua constituição, em cenário político marcado, contraditoriamente, pelas lutas em prol da efetivação do Estado de direito e pela vigência de uma concepção de Estado, ainda, patrimonial. Tal contexto nos remete à apreensão de um conjunto de determinantes que interferem nesse processo, no âmbito das relações sociais mais amplas, envolvendo questões macroestruturais, como desigualdade social, educação como direito para todos, política pública e diversidade, entre outras. Envolve, igualmente, questões concernentes à análise dos processos de organização, gestão e avaliação da educação nacional, num contexto em que a educação se articula a diferentes dimensões e espaços da vida social, sendo, ela própria, elemento constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas.

Este número especial objetiva contribuir com o processo de discussão e construção coletiva do Plano Nacional de Educação (PNE/2011-2020) no tocante à educação básica, problematizando os atuais marcos de organização e descentralização (desconcentração) da educação brasileira, a consolidação e ampliação dos recursos para esse nível da educação, bem como os mecanismos de gestão e controle, delineando novo cenário à implantação de ampla e articulada política de Estado no planejamento, financiamento e gestão, em sintonia com os dispositivos constitucionais, pela educação de qualidade para todos, em todos os níveis e modalidades, envolvendo a gestão democrática dos sistemas e instituições, a sua autonomia, enfim, a garantia de condições objetivas para uma ação articulada da União, estados, Distrito Federal e municípios em prol da educação como direito social.

Em consonância com sua proposta editorial, *Retratos da Escola* reitera as seguintes seções: Entrevista, Artigo, Resenha e Documento.

Na Entrevista, convidamos três educadores cuja história e trajetória em defesa da educação pública de qualidade os legitima como referência na área. Com a autoridade de seu engajamento, eles possuem experiência fundamental como professores e gestores, e trazem o resultado de suas ações políticas, que contribuem para a problematização e a proposição de políticas públicas, em especial as educacionais.

Na seção Artigos, as temáticas descortinam avaliações e análises sobre as políticas de gestão da educação básica, seus limites e possibilidades. Estas reflexões lançam questões desafiadoras à construção de novos marcos para a educação nacional, especialmente para o necessário engajamento na construção do Plano Nacional de Educação como política de Estado.

Na seção Resenha, foram abordados: 1) o livro “Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade” e o 2) “Estudo exploratório sobre o professor brasileiro”. A apresentação das obras realça a conexão e a sua contribuição para o entendimento do complexo cenário da educação nacional e, desse

modo, nos convida a uma leitura atenta dos referidos trabalhos, resultado de pesquisa, que ressalta os indicadores e as análises realizadas.

Finalizando este número, na seção Documentos temos o texto “Plano Nacional de Educação 2011-2020: desafios para a qualidade”, em que a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE) apresenta, preliminarmente, os principais pontos que devem receber atenção plena dos(as) trabalhadores(as) em educação e de suas organizações sindicais no processo de construção do novo PNE.

A capa da edição conta com a fotografia “*Salle de classe rue Riblette*” (Paris, 1956), de autoria de Robert Doisneau, que nos encanta a partir da magia do registro, na década de 1950, nas cores preto e branco, de crianças no processo formativo em uma escola da Rua *Riblette*, em Paris. A visão humanista deste fotógrafo francês, considerado, pela crítica especializada, como um dos maiores fotógrafos do século XX, descortina um olhar sobre a complexidade do processo educativo, seus horizontes e limites. Sob a especificidade de sua expressão artística, que perpetua uma fase marcante na pedagogia universal, *Retratos da Escola*, como periódico da área, se consolida como espaço plural de discussões, reflexões e proposições no campo das políticas e da gestão da educação.

A construção coletiva do novo Plano Nacional de Educação como política de Estado é fundamental para avançar na materialização do direito à educação de qualidade, democrática, para todos(as), nos diferentes níveis e modalidades da educação nacional, sem perder de vista a necessária articulação das políticas educacionais às dinâmicas sociopolíticas, culturais e econômicas mais amplas.

E por entender que a construção de políticas de Estado enseja a participação da sociedade brasileira, esperamos que este número contribua para o estímulo à inserção e engajamento dos leitores, profissionais da educação ou não, nos diferentes espaços de construção política democrática e, desse modo, nas lutas pela construção de uma sociedade com justiça social, onde os direitos sociais sejam, efetivamente, garantidos.

*Luiz Fernandes Dourado*  
Editor

## Nota

- 1 Avaliação do PNE 2001-2008 encontra-se em fase de consolidação final. Esta avaliação, coordenada pela Universidade Federal de Goiás (UFG), contou com a participação de pesquisadores da UFG, da Universidade de Brasília (UnB), da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

RETRATOS DA  
**ESCOLA**

▶ ENTREVISTA



## A Conae e o novo PNE

### *Novos marcos para a educação*

A Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Lei nº 9.394, de 1996, e o Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172, de 2001) traduzem um complexo movimento jurídicoinstitucional, com desdobramentos importantes para as políticas públicas, em particular para as políticas e gestão da educação. De um lado, tivemos alguns avanços, como uma concepção ampla de educação, o reforço de uma luta histórica pela garantia da educação como direito social inalienável e a vinculação constitucional de percentuais mínimos dos orçamentos públicos; de outro, o desafio da consolidação dessas políticas, conforme propõe o documento final da Conferência Nacional de Educação (Conae). A Conae 2010 sinalizou novos marcos para a educação nacional, a partir desses avanços e desafios, que são tratados nesta entrevista por três dos mais experientes especialistas na área, do ponto de vista acadêmico e da luta política pela educação de qualidade para todos: **Carlos Abicalil**<sup>1</sup>, **Carlos Roberto Jamil Cury**<sup>2</sup> e **Silke Weber**<sup>3</sup>.

### **Quais são os avanços e limites das modificações jurídicoinstitucionais no campo da educação brasileira, nas duas últimas décadas?**

**Carlos Abicalil** – Nos marcos da Constituição de 1988, os objetivos e finalidades da República Federativa, assim como os objetivos e finalidades da educação nacional são, por si, modificações importantes. O horizonte da cidadania, da soberania, da pluralidade política, da igualdade, da liberdade, da autonomia pedagógica, da universalidade do direito à educação, da cooperação federativa, da obrigatoriedade e da gratuidade do ensino público, com a ampliação da vinculação de recursos obrigatórios para a manutenção e desenvolvimento do ensino, aliada à valorização dos profissionais da educação, afirmam princípios importantes já no texto original. Mesmo a coexistência entre a oferta pública e a oferta privada ganhou linhas mais claras de demarcação na definição institucional. A efervescência social pró-democracia deixou marcas de organização, de mobilização e de defesa institucional muito importantes, a exemplo da edificação do Fórum Nacional em Defesa Escola Pública, por parte da sociedade civil, assim como de representações setoriais importantes - entre gestores públicos (Undime, Consed, Forum dos Conselhos Estaduais, União dos Conselhos Municipais), trabalhadores em educação e estudantes, para citar alguns exemplos. Por outro lado, este processo de afirmação de identidades sociais e institucionais trouxe

à luz a densidade das contradições próprias das heranças de desigualdades históricas, agravadas pelo colonialismo capitalista e revividas pelo neoliberalismo imediatamente subsequente ao arejamento democrático do final dos anos 80 do século passado. A disputa de projetos nacionais no confronto constituinte permaneceu intensa. A correlação de forças que conseguiu empreender tão fortemente a afirmação de direitos universais e a exigência de políticas públicas responsáveis na sua garantia, não foi capaz de reservar recursos públicos exclusivamente para instituições públicas, nem assegurar uma formulação mais clara do *systema* nacional de educação. A LDB, com importantes marcas democratizadoras, depois de quase uma década de tramitação com a mais incisiva prática de audiências públicas e participação social, resultou num texto reduzido, com marcas da nova tomada liberal dos anos 1990. Esta mesma disputa permaneceu intensa em torno do PNE, espelho da forte tensão entre os Coned e o governo neoliberal de turno. Um rico processo de debate público e de explicitação das diferentes propostas possibilitou o amadurecimento de teses importantes como a estruturação de fundos de financiamento na cooperação federativa (FNDE, Fundef, Fundeb), até enlances institucionais mais complexos, como o Prouni (tornando pública a ocupação obrigatória de bolsas de ensino superior em instituições privadas que gozam de isenção e imunidade tributária nos últimos 40 anos). Nesse período, a sociedade brasileira e o marco institucional da educação vivenciaram a curvatura da vara entre as reduções da Emenda Constitucional nº 14, de 1996, e as ampliações vigorosas das emendas constitucionais nºs 51, de 2006 e 59, de 2009. Uma visita comparativa a esses textos e seus contextos constituem um exercício demonstrativo muito interessante e nitidamente favorável aos interesses dos movimentos sociais populares nos últimos anos. A lista de vitórias é extensa, particularmente depois da chegada de Lula ao governo central e da ampliação de bases parlamentares oriundas e vinculadas aos movimentos. A realização da Coneb e da Conae, nos últimos dois anos, são demonstrações de saltos democráticos importantes.

**Carlos Roberto Jamil Cury** – Certamente foi o capítulo da educação na Constituição de 1988. Ela tornou o direito à educação um direito juridicamente protegido, reconhecido o sujeito como titular desse direito. E para dar conta desse direito, pôs o Estado como sujeito desse dever com a confirmação de recursos vinculados, com a necessidade de valorar a profissão docente e, especialmente, trouxe a figura do direito público subjetivo para o ensino fundamental. Ao lado disso, estabeleceu a obrigatoriedade de um plano nacional e o regime de colaboração no sistema federativo. Os avanços e os limites se dão a partir desse capítulo. Temos avanços na recente aprovação da Emenda Constitucional nº 59, de 2009, que torna a pré-escola, dentro da educação infantil, um direito público subjetivo e vai determinar o mesmo para o ensino médio a partir de 2016. Impressiona a consciência que a população vai tomando face

*“... o capítulo da educação na Constituição de 1988 (...) tornou o direito à educação um direito juridicamente protegido, reconhecido o sujeito como titular desse direito.”*

(Carlos Roberto Jamil Cury)

à exigibilidade e justiciabilidade desse direito. É crescente o número de promotores que se conscientizaram da importância desse direito, junto com associações, para cobrá-lo para todos. Ao lado disso, cria um sistema nacional articulado de educação e redefine o financiamento, trazendo o PIB como referência. Os limites, nesse capítulo, vieram com a Emenda nº 14, de 1996. De um lado, positivamente, ela disciplinou o financiamento, inclusive com a posterior criação dos conselhos de acompanhamento e fiscalização, por lei ordinária. Mas, de outro, ela desconstitucionalizou a obrigatoriedade progressiva do ensino médio e focalizou ainda mais o ensino fundamental, na faixa de 7 a 14 anos, deixando de contemplar outras etapas e faixas etárias. É preciso dizer claramente: tais dispositivos funcionaram como amortecedores, face ao ímpeto privatizante e de recuo que atingiu os estados naqueles anos.

**Silke Weber** – Parece necessário inicialmente caracterizar alguns avanços da sociedade brasileira em relação à educação, para poder traçar alguns dos seus limites. Com a Constituição Federal de 1988, a educação básica passou a ser reconhecida como direito subjetivo, o que expressa a compreensão da educação escolar como um direito social aprofundada no âmbito da luta em favor da restauração do regime democrático. Nesse contexto, foi possível criticar a visão instrumental prevalecente de educação escolar como mecanismo de conservação do poder local, regional ou nacional, como condição de desenvolvimento econômico ou caminho de ascensão social individual e familiar. A dimensão formadora da educação escolar foi então reconhecida, passando a escola a ser compreendida como instância de apresentação sistemática, reflexiva e crítica do que a humanidade construiu como significados, conhecimento, ciência, cultura, arte, tecnologia e também de organização do pensamento das novas gerações. Impôs-se, dessa forma, o debate sobre a qualidade da formação oferecida como processo multifacetado, e a formulação de políticas educacionais compatíveis com a generalização do acesso à escola nos diferentes níveis e modalidades, com garantia de aprendizagem escolar e social a eles correspondentes. Ganham, então, destaque a adequação das condições escolares para as diferentes fases do desenvolvimento humano, a formação (inicial e continuada) e a profissionalização do docente (condições de trabalho e remuneração compatíveis com a relevância social de seu mister), a democratização da escola e da política educacional, a avaliação periódica do processo pedagógico e a participação da comunidade nos projetos escolares. Os limites à concretização de tais conquistas, entretanto, se relacionam com as condições socioeconômicas e características culturais de cada região do País, com a história da sua educação escolar e com as tônicas de políticas educacionais estabelecidas. Nesse sentido, legislação e iniciativas voltadas para assegurar a formação adequada de alunos e de professores, direcionadas para democratizar a gestão da escola e da política educacional, assim como provimento dos recursos financeiros indispensáveis à

sua execução, se vinculam aos avanços anteriormente arrolados e lhes dão a necessária materialidade.

### **O atual Plano Nacional de Educação, cuja tramitação foi objeto de disputas políticas entre dois projetos (PNE da sociedade brasileira e PNE do Executivo Federal) se inscreveu efetivamente na agenda brasileira como marco para a definição de políticas educacionais?**

**Carlos Roberto Jamil Cury** – O atual PNE, bem como o capítulo de educação da Constituição Federal de 1988 e a feitura da LDB foram objeto de mobilização dos educadores e suas distintas organizações. É fato que o art. 214 da CF, que obriga o estabelecimento do Plano por meio de lei ordinária, não precisaria esperar pela LDB para ser elaborado. Assim, entre 1988 e a LDB de 1996, passaram-se anos a fio sem um plano. É verdade que o governo Sarney tentou, por meio de uma comissão da qual fiz parte. Mas as peripécias econômicas do período e as querelas políticas tomaram o lugar quase exclusivo da agenda. De modo que tivemos um cumprimento tardio no final do segundo mandato do Fernando Henrique Cardoso. Mas é uma lei com boa radiografia de cada etapa da educação e múltiplas metas que, se atingidas, nos colocariam em outro patamar de qualidade. Por isso ele serve como instrumento de cobrança legal quanto a uma série de metas. Mas não se efetivou como plano, já que exige recursos para dar conta de ampliação, de cobertura de lacunas e de desenvolvimento qualitativo.

**Silke Weber** – Todo planejamento desenvolvido sob regime democrático sistematiza e sintetiza, de alguma forma, as demandas sociais em evidência em determinado contexto e busca tornar-se política de Estado. No caso do PNE, em vigor, é preciso lembrar que ele foi precedido de ampla discussão da qual participaram setores educacionais, universidades e sociedade civil, que conduziram à formulação de propostas de certo modo convergentes. Tornou-se problemática, entretanto, a sua legitimação, pois o governo, por intermédio do Ministério da Educação, avocou a si a redação final do documento, o que ensejou a apresentação, ao Congresso, de duas propostas não muito dissimilares no que concerne a objetivos e metas. Alguns itens tornaram-se problemáticos, especialmente aqueles concernentes a financiamento e formas de definição, elaboração, acompanhamento e avaliação de sua execução. Em relação a esses aspectos, há a assinalar avanços claros. Dentre eles, citem-se o aprimoramento da definição de competências das esferas de governo no regime de colaboração, a formulação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o incentivo à reorganização e ao aperfeiçoamento dos conselhos escolares e dos conselhos de cada um dos sistemas de educação, a convocação da I Conferência Nacional de

*“Todo planejamento desenvolvido sob regime democrático sistematiza e sintetiza, de alguma forma, as demandas sociais em determinado contexto e busca tornar-se política de Estado.”*

(Silke Weber)

Educação e a criação do Fundeb. Ou seja, dispor de um plano decenal a cumprir permite mais claramente o acompanhamento, avaliação e retificação de propostas prioritárias no debate social, em um determinado contexto, e localizar novas necessidades de intervenção.

**Carlos Abicalil** – Sim. Mais pelo processo de elaboração social e de disputa do que pelo próprio plano. Com toda precariedade de conteúdo e de operacionalização, tornou-se referência importante e obrigatória para o balanço das políticas educacionais, para a relação federativa, para a discussão de indicadores de referência, para o desenho de estratégias de operacionalização, para o desvelamento de interesses. Neste sentido, a carta de intenções catalizou disputas em múltiplas direções e ganhou esferas de debates crítico-propositivos que vararam as barreiras institucionais. Suas debilidades, os vetos interpostos pelo governo tucano, a ausência de desdobramentos em leis estaduais e municipais na maior parte da Federação servem de balizadores importantes dos marcos deste novo momento de retomada do protagonismo público e de reformulação do pacto federativo, de reordenamento jurídico institucional do sistema de educação, das novas exigências da democracia participativa e da expansão do horizonte de direitos refletida nas alterações trazidas pelas emendas constitucionais de 2006 e de 2009.

**Em que medida os vetos do governo ao atual PNE, em sua maioria nas questões concernentes ao financiamento, contribuíram para a não efetivação de metas preconizadas por este plano?**

**Silke Weber** – A definição de metas em qualquer planejamento educacional constitui uma decisão racional relacionada a objetivos fixados, pois elas envolvem visão de futuro a ser construído ou almejado. É evidente, que o país ainda está longe de aplicar recursos financeiros compatíveis com a urgência que a melhoria da qualidade da formação oferecida pelas escolas requer. Entretanto, é preciso ter claro que, além do financiamento, importa que cada sistema educacional e cada escola tenham clareza de seus objetivos educacionais e das metas que precisam atingir, os quais são necessariamente vinculados a um projeto pedagógico institucional. Nesse processo, papel fundamental exercem os professores, cujas adequadas condições de formação e de trabalho necessitariam tornar-se cerne de uma política educacional comprometida com a melhoria da qualidade da educação básica. A articulação entre esferas governamentais, constitui, certamente, caminho promissor, para promover políticas educacionais que, pela convergência de propósitos, venham concretizar a qualidade da educação formal nos diferentes níveis e modalidades, como um direito social básico.

**Carlos Abicalil** – Os vetos guardam coerência com a visão redutora do Estado e de protagonismo do mercado. Herdaram as travas terríveis do endividamento público, da responsabilidade fiscal dissociada de responsabilidade social e de descentralização operacional, sem desconcentração do poder. Tornaram-se, assim, uma ferreamenta importante de constrangimento da iniciativa pública. Por outro lado, uma bandeira de combate muito relevante para desvelar a contradição entre metas e recursos disponíveis, entre projeto nacional subordinado e soberania cidadã. Mais do que financeira, sua maior virtude foi amalgamar demarcadores importantes entre o papel do poder público e a regulação pelo mercado, que voltam à pauta neste período eleitoral, coincidentemente com a edição de um novo PNE. Há uma oportunidade nova no cenário, caudatário da Conae e de sua significação para a relação Estado/sociedade ou sociedade civil/sociedade política. A maior parte das metas de expansão pública sofreu constrangimentos importantes sob os vetos. Mas eles não foram imperativos para retomar um protagonismo público importante, especialmente pós 2005, e testado com eficiência durante a crise financeira global de 2009.

*“Os vetos (...) herdaram as travas do endividamento público, da responsabilidade fiscal dissociada de responsabilidade social e de descentralização operacional (...)”*

(Carlos Abicalil)

**Carlos Roberto Jamil Cury** – Os vetos foram um balde de água fria na fervura. Jamais foram votados e, pelo teor do art. 66, acabaram ficando como tais. Ora, um plano sem recursos claros e específicos não é um plano de políticas públicas. São normas que atestam um desejo contido ou uma necessidade negada. Ficou algo esdrúxulo: uma cabeça e um tronco crescidos, com pés estacionados. As metas não foram alcançadas.

**A participação da sociedade na construção coletiva das políticas, programas e ações no campo educacional tem sido objeto de demandas diversas. Qual a importância e os limites das conferências municipais, estaduais e nacional de educação?**

**Carlos Abicalil** – São processos muito decisivos e muito enriquecedores. Por tudo o que já descrevi anteriormente e pela gestação de um caldo de cultura democrática de longa duração. A mobilização ascendente, o fortalecimento de organizações civis e suas representações, a livre mobilização de setores e segmentos pouco organizados, a tensão entre interesses desvelados seguramente demandam uma energia considerável na sua realização, mas geram uma energia mobilizadora por políticas públicas, de inventividade institucional, de criação de tempos e espaços públicos novos impressionante.

*“... um plano sem recursos claros e específicos não é um plano de políticas públicas. São normas que atestam um desejo contido ou uma necessidade negada.”*

**Carlos Roberto Jamil Cury** – A mobilização em prol da elaboração de políticas educacionais está prevista tanto na concepção mais avançada de democracia quanto

(Carlos Roberto Jamil Cury)

no princípio da gestão democrática, no capítulo da educação da Constituição. Ela expressa um cruzamento entre a cidadania consciente e o arranjo federativo. A lei, parafraseando Rousseau, será tanto mais obedecida quanto mais a gente se sinta produtor da mesma. Os limites advêm de um processo que, necessariamente, vai passando da participação direta à representação, o que afunila o número de participantes. Por outro lado, a diversidade de pontos, alguns conflitantes, em certo momento, cede o passo às deliberações últimas. Daí que os sujeitos de pontos não contemplados podem arguir falta de consenso ou mesmo apontar, no elo final do processo, a presença hegemônica de corporações. Uma conferência, por exemplo, na verdade, expõe o caráter plural da sociedade e os limites das políticas. O governo, obediente a uma determinação do atual PNE, convocou a conferência, conquanto um tanto tardiamente.

*“A discussão pública de políticas, programas e ações, no campo educacional enriquece o debate social (...) orientam decisões e o estabelecimento de compromissos.”*

(Silke Weber)

**Silke Weber** – A discussão pública de políticas, programas e ações, no campo educacional enriquece o debate social porque constitui momento de socialização de informações, conhecimentos, interpretações, de compreensão de lógicas que orientam decisões e o estabelecimento de compromissos. É, assim, possível contribuir para a formulação de uma política de Estado com sustentação na sociedade e na esfera pública, independente do grupo no poder. Constitui, portanto, uma forma educativa de elaborar, acompanhar e avaliar as políticas educacionais, cuja execução, entretanto, é da alçada das três esferas de governo, até porque a estas é inerente a ação diretiva.

**A construção do sistema nacional de educação e a regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados contribuem para maior organicidade nos processos de planejamento e gestão da educação nacional? Por quê?**

**Carlos Roberto Jamil Cury** – A educação escolar é um direito legalmente protegido. Ela é transpartidária. É componente estrutural da cidadania e dos direitos humanos. E em todos os países se reconhece, nela, um quinhão de homogeneidade: a coesão nacional e o respeito aos direitos humanos. Essa face necessita de uma formulação e de uma coordenação, consequentes com o quinhão de heterogeneidade regional. O regime de colaboração atende a isso, mas precisa de mecanismos que o ponham em marcha. Algo se avançou com o Fundeb, seja no financiamento (já posto no Fundef), seja na cobertura a todas as etapas e modalidades. Se os recursos postos na emenda 59/09 foram efetivados, torna-se menos complexo o papel de um CNE, com força deliberativa, associado ao MEC, ao Consed, à Undime, ao Forum dos Conselhos e à Uncme, no que tange a metas. E torna-se viável o estabelecimento de uma mediação, que associe o CNE, O Forum dos Conselhos e Uncme, para se chegar a um plano curricular nacionalmente coeso e regionalmente diferenciado, com conteúdos não dispersos, que se prestem às avaliações.

**Silke Weber** – A demanda por processos participativos e descentralizados de planejamento e de gestão de políticas educacionais e da própria escola no Brasil pode ser percebida como um dos resultados da organização da sociedade civil, na década de 1980, que se tornou bandeira de luta, inicialmente, de municípios e, com as eleições diretas para governadores em 1982, também de diversos estados. A descentralização foi, no entanto, traduzida frequentemente como municipalização do ensino fundamental, visão que se consolidou com a Emenda Constitucional nº 14, que criou o Fundef. Dividindo tarefas, responsabilidades e recursos, foi atribuído, à União, o ensino superior e as escolas técnicas federais, além da função supletiva e redistributiva junto a estados e municípios, cabendo a estes entes federados a oferta de ensino fundamental e, aos estados, também o ensino médio. Tais dispositivos, entretanto, têm sido também interpretados como aspectos impulsionadores da competição entre as esferas de governo, em detrimento do suposto regime de colaboração. Há, no entanto, experiências promissoras a anotar, sejam em andamento ou tornadas referência, a exemplo do Fórum Itinerante de Educação de Pernambuco, nos períodos de 1987-1990 e 1995-1998, como instância de formulação, acompanhamento, avaliação e de estabelecimento de acordos com os municípios, bem como, a partir de meados de 1980, a realização de congressos e conferências nacionais de educação.

**Carlos Abicalil** – Não há dúvida. A cooperação federativa e a colaboração entre sistemas (sempre públicos) são formulações inventivas que carecem de mais institucionalidade e racionalidade organizativa. O estabelecimento de competências próprias, concorrentes e comuns per si não se articulam no voluntarismo, especialmente no enfrentamento do patrimonialismo, das autonomias públicas e das liberdades de iniciativa privada. Num mesmo território, para um mesmo público sujeito de direitos, não se cumprem os objetivos e finalidades da República, sem a regulação clara do Artigo 23 da Constituição. Assim já se faz no SUS. Busca-se fazer no saneamento ambiental. Está em vias de se consagrar nas políticas de desenvolvimento social, da juventude, da cultura, do esporte e do lazer. Por que haveria de ser prescindível para a política pública permanente com o maior público diário, por mais tempo consecutivo e com a maior capilaridade, como a de educação? O desafio é grande, a formulação é incipiente, mas a resolução, sempre transitória, é diferente e superior ao patamar que temos hoje. Todos os diagnósticos presentes apontam para isso. A conferência nacional não deixou dúvida.

*“A cooperação federativa e a colaboração entre sistemas (sempre públicos) são formulações inventivas que carecem de mais institucionalidade e racionalidade organizativa.”*

(Carlos Abicalil)

## **Quais são os principais desafios das políticas e gestão na garantia de acesso e permanência, com qualidade e respeito à diversidade, à educação básica para todos?**

**Silke Weber** – É possível admitir que o acesso ao ensino fundamental, nos últimos anos, foi assegurado, sendo imperativo visar à melhora da qualidade da formação oferecida às novas gerações, o que inclui o respeito à diferença social e à diversidade cultural. Do ponto de vista quantitativo, impõe-se atuar na ampliação do acesso à educação infantil e na universalização do nível médio, sem descurar da formação profissional. Considera-se que a definição de metas relativas aos padrões de aprendizagem escolar pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb/2007) e o seu monitoramento permitem localizar potencialidades de uma ação pedagógica que considere a riqueza multicultural do País. Um grande desafio é perceber a consecução dessas metas como exploração positiva das condições objetivas em que se realizam a atividade pedagógica e o processo escolar em si, o que remete à qualidade da dinâmica pedagógica, coordenada por professores e dirigentes escolares, em sintonia com a comunidade que circunda a escola e o teor do debate nacional e internacional a respeito da aprendizagem escolar.

**Carlos Abicalil** – Participação, envolvimento, compromisso coletivo, transparência, ação militante são imperativos categóricos para fazer com que a gestão não seja expressada meramente por fluxos e vinculações hierárquicas de um organograma. Quem não chora não mama. Se a farinha é pouca, puxo pro meu pirão primeiro. Esses ditos populares autênticos informam uma sabedoria apropriada para a alteração da sociedade intrinsecamente desigual, produzida e reproduzida sob o capitalismo. O planejamento estratégico e participativo, com clareza das instâncias de decisão, dos critérios e dos processos de avaliação, tensionado pela pesquisa e pela praxis, levado a efeito em círculos interativos ampliados e pluridimensionados: dos conselhos de escola (muito além da burocracia) às conferências nacionais.

**Carlos Roberto Jamil Cury** – Apesar de já ser um direito público subjetivo, o acesso à educação infantil (etapa pré-escola - por sinal, expressão ruim!) continua um desafio, sobretudo para os municípios. Na outra ponta, está não só o acesso ao ensino médio mas, sobretudo, como construir um ensino médio que dê sentido aos seus estudantes. Por falar nisso e sabendo-se do perfil hegemônico de aluno que o busca, está o acesso a uma educação profissional que seja significativa para os que a demandam. No campo da gestão, além do financiamento, parece-me crucial o estabelecimento de um plano de carreira, que seja motivo de atratividade para a carreira docente. Embora o piso nacional tenha sido um avanço, há muito que caminhar aí para

que se associe a uma autêntica carreira tanto um salário condizente quanto exigências próprias de um profissionalismo republicano. Nesse ponto, não se pode pensar que todos os municípios do País sejam uma extensão de nossas capitais ou de nossas grandes cidades. Os pequenos municípios merecem uma atenção específica.

**A aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), cuja vigência se estende a 2020, e a ampliação do ensino obrigatório, por meio da Emenda Constitucional 59/2009, contribuem, em que medida, para a alteração do atual panorama da educação básica?**

**Carlos Abicalil** – Dão uma dimensão contemporânea à pauta dos pioneiros do início do século passado e colocam a política educacional em sintonia com as melhores esperanças, recuperadas e atualizadas com a superação do terror econômico neoliberal da década passada. Basta revisitar o que afirmamos no início da entrevista.

**Carlos Roberto Jamil Cury** – A emenda constitucional n. 59/09 foi um avanço histórico: financiamento regulado pelo PIB, educação infantil como direito público subjetivo, chegada à universalização do ensino médio, sistema nacional articulado não são pouca coisa. E é uma emenda constitucional o que torna sua exigibilidade mais enfática e também a sua justiciabilidade. Por outro lado, abre a oportunidade de se encontrar um caminho para o regime de colaboração, o que exigirá muita negociação para dirimir dúvidas, suspeitas e afirmar um consenso que viabilize um sistema nacional de educação.

**Silke Weber** – O Fundeb, aprovado por meio da Emenda Constitucional nº. 53/2006, representa uma retificação do Fundef, sancionado em 1996, na medida em que estende o financiamento “reparador” para as diferentes etapas da educação básica, além de aperfeiçoar os critérios para cálculo do valor da complementação da União para estados e municípios. Quanto ao professorado, o Fundeb estabeleceu o valor do piso salarial nacional, principal reivindicação de várias décadas da luta dos professores. Sabe-se que tal piso ainda não corresponde à relevância social da tarefa docente, desde que é bem inferior ao que é fixado para outras categorias profissionais de natureza técnica, o que permite a execução de políticas de governo não comprometidas com a valorização do professor. É bem verdade que o associa a determinadas condições de trabalho, como a constante do §4º do art.2º da Lei do Fundeb: “Na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos”, havendo previsão de apoio financeiro da União para os estados que justificarem a incapacidade de pagar o estabelecido em Lei, o que constitui indubitável avanço. Os gastos crescentes com a

educação, no entanto, não chegaram sequer a 5% do PIB. A Emenda Constitucional nº 59/2009, que reformulou a Desvinculação das Receitas da União (DRU) pode representar, nos próximos anos, um aumento da aplicação de recursos da União na educação e dar consistência e materialidade à ampliação do ensino obrigatório, retirando o caráter compensatório da educação infantil.

### **Quais são os principais desafios e metas para a formação e valorização dos profissionais da educação a serem considerados no novo PNE?**

**Carlos Roberto Jamil Cury** – Não há como enfrentar o desafio desse direito, com qualidade, sem que seus profissionais sejam valorizados: na formação sólida, articulando teoria e prática e prévia ao exercício profissional, nos concursos públicos e seu regime probatório, nos planos de carreira e na dignidade salarial à altura da profissão. Com tais pressupostos, não há porque temer avaliações e cobranças. O que não se pode é colocar desde logo a cobrança à altura das exigências presumidas e não tê-las como tais realizadas.

**Silke Weber** – Um dos principais desafios é o reconhecimento do lugar central da formação no delineamento da profissão docente, na medida em que ela fornece a base para a crítica do que vem sendo experimentado e vivenciado ao longo da inserção da docência no mundo do trabalho, ao mesmo tempo em que reforça e redefine requerimentos que visam ao futuro. O seu conteúdo e formato têm sido objetos de contenda e de disputa entre os setores sociais diretamente concernidos, bem como entre os segmentos sociais que lhes dão apoio, tendo em vista o papel mediador exercido pelo Estado no atendimento às necessidades sociais, como a educação escolar. A criação da Nova Capes, com o fim específico de enfrentar esta problemática, pode ser vista como avanço, mas ainda é cedo para proceder a uma avaliação de sua atuação.

**Carlos Abicalil** – Essa é uma tarefa que considero de responsabilidade irrenunciável da União, em articulação com estados e municípios. A constituição da rede nacional de formação inicial e continuada, da interiorização da oferta por meio das universidades e institutos federais, lançando mão da parceria com outras instituições educacionais qualificadas. Assim, a jornada profissional, as diretrizes de carreira, a dedicação a uma única escola ou instituição são fatores importantes para o passo seguinte. Creio que as metas de elevação da remuneração e de qualificação profissional deverão estar diretamente estruturadas à redução das desigualdades. De igual modo, a melhoria da infraestrutura e dos equipamentos escolares deverá perseguir critérios de equidade. Uma das referências poderá ser o custo aluno qualidade inicial, sugerido como política pública de referência universal.

## **Como consolidar políticas de avaliação da educação básica direcionadas ao desenvolvimento institucional, à melhoria dos processos formativos e, conseqüentemente, à melhoria do desempenho dos estudantes?**

**Silke Weber** – Nas últimas décadas, o Brasil compreendeu a importância da continuidade das políticas educacionais. Nesse sentido, as políticas de avaliação da educação básica, como o Saeb e o Enem, representam exemplos promissores, uma vez que têm sido objeto de constante reformulação, visando ao seu aprimoramento. Resta explorar os seus resultados na reformulação dos projetos pedagógicos escolares, considerando as suas características socioculturais, o perfil do seu corpo docente, discente e funcional e as condições escolares objetivas. Por outra parte, importa pensar a criação de sistemas próprios de avaliação da educação básica por estados e municípios, incluindo processos de autoavaliação e avaliação externa das escolas e de execução das políticas educacionais específicas. Estima-se que isto seja capaz de promover o desenvolvimento de competências avaliativas de diferentes atores envolvidos na educação básica – professores, alunos, familiares, dirigentes escolares, dirigentes de órgãos municipais e estaduais de educação.

**Carlos Abicalil** – Não omitindo conflitos, revelando deficiências dos processos e métodos, questionando resultados, incomodando a prática comum, alterando comportamentos, publicando considerações, opiniões, propostas, debatendo em cada nível, não temendo diferenças, reconhecendo pluralidade, criando formas críticas e alternativas em diálogo, pautando o que chamamos projeto político pedagógico. A Constituição de 1988 e a própria LDB de 1996 não foram dadas ou concedidas e são abertas para a ocupação. Iniciativa, vontade de fazer, de analisar, criterizar, comparar, conhecer, prescrutar são imperativos essenciais. Nesse campo não há imutabilidades, sacralizações. Há regras de jogo, há jogo, há mobilidade, desconforto, incômodo. A avaliação que não incomoda não cumpre sua finalidade, por mais precário que seja o instrumento validado.

**Carlos Roberto Jamil Cury** – As políticas de avaliação, postas as premissas da pergunta anterior, devem, antes de tudo, ser conduzidas de modo a que, desde o processo formativo, o futuro docente saiba o que é uma boa prática pedagógica, o que é um método de avaliação que considere o que seja essa boa prática em uma determinada etapa da educação básica e, finalmente, é preciso que quem seja avaliador seja digno de fiabilidade e dotado de rigor metodológico. Um estudante da educação básica não pode ser avaliado por aquilo que não lhe foi ensinado. E um projeto pedagógico que envolve o conjunto de docentes, sabedor de um currículo que deve ser preenchido, não pode deixar de ensinar tais conteúdos. Afinal, o que dá o caráter público à educação escolar

pública é o direito de aprender do estudante. O dever de ensinar se subordina ao direito de aprender. Mas, sem clareza nesse campo, a avaliação torna-se assimétrica. Por outro lado, quando um licenciando, em posse do diploma, entra em exercício profissional, o conhecimento já avançou. Daí a importância de políticas consistentes de formação continuada, que não se confundem com cursos pontuais e aleatórios e nem com um apelo genérico à educação a distância. Esses cursos devem estar referidos às necessidades do projeto pedagógico naquelas áreas de conhecimento e de práticas de ensino sentidas e vividas pelos docentes. Além disso, a escola deve possuir recursos contemporâneos, que vão desde a tradicional biblioteca escolar até os modernos instrumentos de informação e comunicação.

**A agenda da educação básica brasileira, num cenário marcado por fortes desigualdades sociais, envolve questões diversas e complexas relativas às etapas e modalidades de educação. Quais devem ser as prioridades do PNE na melhoria do acesso à educação nacional?**

**Carlos Abicalil** – A principal atenção deve ser dada à redução das desigualdades. Neste sentido, além das metas de investimento ampliadas, das fontes adicionais do pré-sal, da melhor articulação dos recursos complementares do FAT, do Projovem, do chamado sistema «S», articulado à elevação da escolaridade com formação técnica e tecnológica, o fortalecimento da cooperação na educação infantil, no ensino médio, assim como na formação inicial e continuada dos profissionais da educação são medidas essenciais. Interferirá, também, na redução das desigualdades a implementação consistente do piso salarial nacional dos profissionais da educação, as diretrizes nacionais de carreira, a vinculação de cada profissional a uma única escola, o aperfeiçoamento das ferramentas de avaliação (Saeb, Prova Brasil, Enem, Sinaes), como base para a ação articulada entre entes federados e instituições, com forte participação democrática, fóruns e conferências sistemáticos, instituídos desde o nível local, consolidando um movimento ascendente, intenso e contínuo. Nele, nenhuma demanda deve ser ocultada, nenhum problema escondido, nenhuma discriminação dissimulada, nenhum desafio abandonado. O percurso será decisivo para conformar novos arranjos de inclusão e de qualidade social, de qualidade de vida e de convivência, de satisfação coletiva e de bem estar, de emancipação e autonomia organizada.

**Carlos Roberto Jamil Cury** – Já se caracterizou a escola como sendo a “redentora” de males sociais. Essa visão ignora que há problemas que estão na escola e não nasceram dela, e outros que estão na escola e são dela. No primeiro caso, estamos diante de situações sociais prévias e muito carregadas de vulnerabilidade social, cujas origens se encontram na insuficiente redistribuição da renda, na herança de uma sociedade elitista e

hierárquica. A educação tem um papel a cumprir dentro de suas duas funções clássicas: o domínio do conhecimento e a vivência de uma socialização secundária. No primeiro caso, temos o acesso a conhecimentos que combatam a ignorância, com conteúdos científicos, que, por sua vez, são um antídoto a preconceitos. No segundo caso, estamos diante da convivialidade com o outro, igual e diferente ao mesmo tempo. Trata-se do combate à discriminação e do reconhecimento do outro como igual, nas suas diferenças. Logicamente, uma redistribuição da renda irriga o acesso à escola, tanto quanto um ensino de qualidade deixa grupos sociais com maior autonomia para enfrentar os desafios da sociedade de classes. Daí a importância do acesso, desde a pré-escola, sem ignorar a demanda das creches (outro nome a ser repensado), em uma sociedade cada vez mais urbanizada, com impactos sobre as distintas formas de família, do acesso ao ensino médio, articulado a uma educação profissional de opção significativa para o sujeito, e a busca constante de um padrão de qualidade em todas as etapas.

**Silke Weber** – A educação escolar tem, reconhecidamente, um papel importante no projeto de desenvolvimento social e econômico de um país. Todavia, não cabe a ela, sozinha, a responsabilidade de transformar as condições existentes em uma determinada sociedade. No que concerne ao Brasil, a garantia do acesso às diferentes etapas e modalidades da educação básica se relaciona com o suprimento de condições materiais que permitam às crianças e jovens levar a termo a escolaridade obrigatória. Nessa perspectiva, ainda se impõem medidas de natureza compensatória que favoreçam a escolaridade regular, tais como: garantia de livros e material didático, fardamento, merenda, acesso a tecnologias, a bens culturais e a transporte. Para os jovens, entretanto, acrescenta-se a importância de ampliar os subsídios à sua inserção simultânea no mundo da escola e do trabalho, bem como a criação de oportunidades de complementar a sua formação escolar, mediante a aprendizagem efetiva de línguas estrangeiras, o uso das tecnologias de informação e comunicação e a formação profissional.

## Notas

- 1 Mestre em Educação. Foi Presidente da CNTE (gestões 1995-1997, 1997-1999 e 1999-2002); é Deputado Federal, desde 2003 (PT/MT).
- 2 Doutor em Educação. Professor Adjunto da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG); membro do Conselho Técnico-Científico da Educação Básica (CTC-EB) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), da qual foi presidente em 2003.
- 3 Doutora em Sociologia. Professora Emérita da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), onde atua no Programa de Pós-Graduação em Sociologia; desenvolve pesquisa sobre políticas educacionais e profissionalização da docência; foi Secretária de Estado da Educação, nos segundo e terceiro mandatos de Miguel Arraes.



RETRATOS DA  
**ESCOLA**

▶ ARTIGOS



# Reflexões sobre políticas públicas e o PNE

JANETE MARIA LINS DE AZEVEDO\*

**RESUMO:** O artigo desenvolve uma reflexão que procura articular a educação como política pública, os seus referenciais – setoriais e globais – e o papel dos educadores como mediadores para a proposição e implementação de políticas educativas. A partir destes elementos analíticos, destaca a importância do campo educacional e, em particular, das suas entidades organizadas que vêm dando continuidade às mobilizações com vistas a concretizar o II Plano Nacional de Educação. Argumenta que tais iniciativas corroboram para que a educação venha a se erguer no Brasil como uma política de Estado comprometida para a equação dos problemas educacionais.

*Palavras-chave:* Educação brasileira. Políticas públicas em educação. Tendências da política educacional. Função política do educador. Construção do II Plano Nacional de Educação.

## Considerações iniciais

Vivenciamos mais uma etapa significativa da luta dos educadores e educadoras por condições adequadas aos processos de escolarização em todos os níveis. Refiro-me ao que está conduzindo à elaboração e à implementação do II Plano Nacional de Educação (II PNE), após a vigência da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996,<sup>1</sup> desencadeado, sobretudo, com as amplas mobilizações municipais e estaduais que culminaram com a Conferência Nacional de Educação (Conae).

---

\* Doutora em Ciências Sociais. Professora do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). *E-mail:* <janete.lins@gmail.com>.

A nova ordem que reestabeleceu a democracia política no Brasil, depois dos 20 anos de vigência da ditadura militar (instalada em 1964), tem como marco legal a Constituição promulgada no ano de 1988. No seu artigo 214, uma legislação específica deveria normatizar o plano nacional de educação, com duração plurianual, objetivando a articulação e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e a integração das ações do Poder Público que conduzissem, por seu turno, à erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; melhoria da qualidade do ensino; formação para o trabalho; promoção humanística, científica e tecnológica do País (BRASIL, 1988).

Quando da promulgação da LDB, em 1996, ficou estabelecido que é incumbência da União a elaboração do Plano Nacional de Educação, em colaboração com os estados federados, o Distrito Federal e os municípios, com diretrizes e metas para dez anos, a contar do ano de 1997, um ano após o início da vigência da LDB (BRASIL, 1996).

Considerando esse contexto legal, vale lembrar que há mais de uma década – precisamente em 1998 – entidades organizadas, particularmente as pertencentes ao campo educacional, encaminharam ao poder legislativo proposta de um Plano Nacional de Educação (PNE), construído a partir de largos debates, e que ficou conhecida como a *Proposta da Sociedade Civil*. Tratava-se, ali, da síntese de uma luta política para fazer valer compromissos com a substantiva democratização da educação brasileira, a partir da consideração de que o PNE objetiva direcionar as ações dos poderes públicos (representados pela União, estados e municípios) no que concerne à política educacional do País. As tensões se fizeram presentes naquela conjuntura, pois, tal como a da sociedade civil, foi encaminhada ao Congresso Nacional, no mesmo ano de 1998, a proposta formulada pelo Poder Executivo central, que deixou de considerar muitas das demandas contidas na primeira proposta acima referida.

Após cerca de três anos de tramitação, o I PNE foi sancionado, precisamente em janeiro de 2001, mas com feições bastantes conservadoras, em consonância com o projeto de sociedade que a coalizão à frente do poder estava procurando implementar naquele período, no contexto de um novo padrão de regulação social (BRASIL, 2001). De fato, a referida coalizão orientava-se por uma concepção particular do desenvolvimento, que apenas pontualmente e de modo focalizado contemplava o combate das desigualdades sociais. Ao mesmo tempo, tal orientação produzia o agravamento das desigualdades por priorizar a satisfação dos interesses econômicos preva- lecentes no espaço internacional, não só em sintonia com a reorganização mundial do capitalismo, como também a partir de uma postura subordinada aos ditames advindos desta reorganização (AZEVEDO, 2002). Tratava-se, então, do “*cosmopolitismo de cócoras*”, com bem analisou Fiori (2001).

Como destaquei em outro texto (AZEVEDO, 2001), o confronto de interesses a respeito de prioridades e metas, que, em certa medida, deveriam ter se constituído

em matéria de negociações e conduzido a acordos que o Plano registraria, levou a uma aparente paralisia do poder legislativo que se refletiu na morosidade da promulgação da lei. Além do que, houve o espaço de tempo para que o Congresso realizasse um tipo de fusão das duas propostas, cujos resultados tenderam prioritariamente para a do poder executivo. Ainda que a primeira não fosse perfeita, continha subsídios importantes para o aprimoramento da segunda, desde que estivesse em pauta a efetiva assunção da educação como prioridade nacional, o que não foi o caso. Assim eu afirmaria:

[...] gostaríamos de lembrar que o PNE, mesmo com seus limites, de maneira alguma deve levar à apatia: afinal, a realidade não é eterna nem imutável. Não só no seu próprio bojo, como nas atuais medidas de política que ele abarca, encontramos mecanismos que podem levar ao seu aperfeiçoamento. Participar ativamente da construção dos planos estaduais e municipais de educação, fazer-se presente nos diversos conselhos do campo educacional e, sobretudo, procurar interferir nos processos de avaliação do plano são ações que podem influir no seu redirecionamento e, portanto, que, certamente, contribuirão para mudar os cenários futuros para os quais elas apontam (AZEVEDO, 2001, p. 13).

Em certa medida, construímos e chegamos aos referidos *cenários futuros*, que se tornaram presentes. Sem dúvida, a sociedade brasileira avançou, neste período, na consolidação de canais de participação social e política e, por conseguinte, na elasticidade dos espaços democráticos que, assim, se tornaram mais permeáveis às demandas populares. Por isto, mais que nunca, se mostra essencial nossa atuação no processo que vai redundar no II PNE, processo que se inscreve nas *démarches* de definição da educação como política pública, dimensão que passarei a comentar.

## As políticas públicas e o PNE

Como afirmei inicialmente, vivemos um momento ímpar e, portanto, merecedor de reflexões sobre a importância deste instrumento de política que constitui o Plano Nacional de Educação, mormente por seu relevante papel na orientação dos poderes públicos face à política educacional brasileira. O reconhecimento social e político de sua importância na atual conjuntura ficou evidente nas negociações que conduziram a alterações no artigo 214 da Constituição, para avançar em pontos cruciais do desenho da política educacional, de maneira que venham a se consolidar como marcos de uma política de Estado.

Com efeito, a intenção é a de que a nova lei – síntese das práticas regulatórias não apenas do II PNE, mas fonte inspiradora de futuros outros planos decenais – constitua o instrumento de articulação entre o sistema nacional de educação e os entes federativos. Isto de modo a configurar um efetivo regime de colaboração das ações

destinadas ao combate dos graves problemas nos processos de escolarização. Além do que, constitucionalmente, passou a vigorar a determinação de que a lei do Plano estabeleça a proporção dos recursos do PIB para o financiamento da educação. A redação em vigor do artigo 214 da Constituição registra estas inovações<sup>2</sup>:

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 à erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; melhoria da qualidade do ensino; formação para o trabalho; promoção humanística, científica e tecnológica do País; estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (BRASIL, 2009 – grifos meus).

Vale lembrar, de início, que, segundo reza a terminologia da planificação, o conteúdo de um Plano refere-se a um tempo que virá, a um futuro e, como tal, constitui uma tentativa de antecipação, uma visão prévia do porvir. No entanto, não se trata apenas de prever, de construir cenários, e sim de buscar uma nova situação futura, uma transformação da realidade atual, incorporando, ao mesmo tempo, as dinâmicas possibilidades do real. Ou seja, o Plano não pode ser concebido como algo estático e sim como instrumento capaz de incorporar reconstruções, redirecionamentos, no processo almejado de passagem de uma situação para outra (BARBIER, 1991). Em virtude de ter sempre por alvo o porvir, é que Muller considera o futuro das sociedades o objeto das políticas públicas. Por isto afirma “[...] uma política pública pode ser analisada como um espaço no seio do qual uma sociedade (ou melhor dizendo, certos atores sociais) se projetam no futuro.” (MULLER, 2000a, p. 195).

Ao procurarmos nos *projetar no futuro*, estamos almejando uma mudança de situação, o que significa dizer que estamos considerando a existência de uma situação problemática para a qual buscamos soluções, que, quase sempre, vão se configurar como alvo da ação pública. Assim, a ação pública, ao procurar solucionar os problemas, o fará por meio de um determinado padrão de intervenção direta (ou indireta), regulando-os: tem-se, então, uma política pública.

A política pública, aqui entendida como programa de ação – situação em que vai se inserir o II PNE –, necessariamente se constrói com base em uma determinada concepção ou a partir da síntese de concepções acordadas entre os atores que dela participam. Assim, envolve sempre uma determinada definição social da realidade, expressa no modo de compreensão das causas dos problemas a serem solucionados, bem como nas propostas para a sua solução. Esta definição, por seu turno, sempre se apóia num modo de interpretação do mundo que pode ser traduzido nos referenciais orientadores da política pública em questão. Desta perspectiva:

Elaborar uma política pública equivale a construir uma representação, uma imagem da realidade sobre a qual se vai intervir. É em relação a esta imagem cognitiva que os atores vão organizar sua percepção do sistema, confrontar suas soluções e definir suas propostas de ação: chamamos este conjunto de imagens de *referencial de uma política*. (MULLER, 2000b, p. 42).

O conceito de referencial parece constituir uma ferramenta bastante útil, quando da focalização das políticas públicas. Neste sentido, Jobert e Muller (1987, p. 26) estabelecem uma distinção entre os referenciais setoriais e o referencial global. “[...] como uma imagem social de toda a sociedade, ou seja, uma representação global em torno da qual vão ser ordenadas e hierarquizadas as diferentes representações setoriais.” Assim, segundo os autores, ao referencial global articula-se um conjunto de referenciais setoriais correspondentes cada um à imagem que prevalece, como a imagem dominante, no setor concernente, na disciplina ou na profissão. O interessante é a ênfase atribuída por estes autores às influências que tanto o referencial setorial como o referencial global podem exercer entre si. Neste sentido, para eles o referencial setorial pode se constituir em um instrumento de modificação do real, uma construção que permite experimentar e mesmo descobrir alternativas de solução (SIMOULIN, 2000).

Não obstante, é necessário ter em conta que se trata de operações que não se desenvolvem separadas das relações de poder e de dominação. Isto significar dizer que o processo por meio do qual surgirá um referencial, ou seja, uma nova visão de um problema, de um setor ou do próprio modelo de desenvolvimento nunca se constituirá em um debate de idéias, que se estabelece consensualmente. Ao contrário, em face das características da própria luta pela hegemonia, tal como ocorre nas sociedades de mercado (com suas assimetrias e desigualdades), quase sempre envolve embates marcados pela violência simbólica, nas suas mais distintas manifestações.

Em consequência, o próprio planejamento, como instrumento de política pública, exprime, de modo explícito ou subjacente, embates, negociações, acordos, que resultaram, enfim, em definições para um determinado setor. Sendo assim, expressa elementos da filosofia de ação que predominou e, portanto, elementos que nortearam os processos decisórios relativos à sua elaboração.

Mas, num processo que é dinâmico, as políticas públicas constituem respostas a certos problemas, quase sempre demandados por grupos sociais que se organizam para lutar por soluções. O que não significa que as decisões, em uma determinada etapa, não serão modificadas e redesenhadas em etapas posteriores, podendo mesmo resultar, no curso da sua implementação, em resultados diferentes dos pretendidos. Em outras palavras, mesmo que uma política pública seja norteada por referenciais que privilegiem a garantia de direitos sociais, os processos de sua implementação, em virtude dos distintos e contraditórios interesses em jogo, podem seguir

rumos que acabem por reforçar desigualdades socioculturais, indo na contramão da busca dos direitos sociais, como indicam vários estudos (SAMPAIO; ARAÚJO JUNIOR, 2006).

Daí porque ganha importância o destaque das ações de mediação e dos mediadores, não apenas nos processos de definição das políticas educativas, como também nos da sua implementação, particularmente, mas não somente, quando temos por foco singularidades do campo da educação, as desigualdades educacionais, as diferenças regionais e as dimensões continentais da federação brasileira.

O conceito de mediação, a exemplo de outras noções, é polissêmico e, portanto, passível de assumir múltiplas significações. Por isto, as políticas públicas de uma determinada perspectiva analítica podem ser tomadas, elas próprias, como mediadores entre o referencial global e os referenciais setoriais. Podem, também, assumir um papel mediador de pressão para provocar mudanças na ação pública, no sentido de redesenhar a direção da regulação social de uma dada política.

A própria regulação social, por seu turno, é também analisada como um conjunto de mecanismos por meio dos quais as regras são criadas, transformadas e anuladas. Assim “a regulação social assume a forma de mediações que possuem características duplas: ao mesmo tempo sociais e interindividuais. Preenchem nesta regulação uma dupla função, latente e manifesta: construir a sociedade e administrar seus conflitos” (BRIANT; PALAU, 2004, p. 43). Muller, por sua vez, considera que a própria política pública constitui

[...] um processo de mediação social, na medida em que cada política pública tem por objetivo encarregar-se dos desajustes que podem intervir entre um e os demais setores, ou ainda entre um setor e a sociedade global. (2000b, p. 24).

Mediadores, em tal contexto, constituem intermediários ativos, escolhidos e/ou aceitos por uma ou mais entidades, para articularem e representarem interesses de determinados setores na busca do atendimento de suas reivindicações, no caso, pugnando por mudanças no padrão das políticas sociais. No sentido em que aqui a mediação está sendo tratada, ela pode ser assumida por atores (sujeitos) individuais, mas o destaque é, sobretudo, para atores coletivos (sujeito coletivo), que quase sempre se encontram posicionados no âmbito da sociedade civil. Vistos por este ângulo, os mediadores constituem sujeitos fundamentais no interior do movimento conflituoso em que se inserem as contínuas negociações de interesses dos diversos segmentos sociais e, por consequência, do controle social e da participação e organização da sociedade civil nos espaços públicos de participação e decisão.

Subjacente às reflexões que procurei apresentar até aqui, tem-se a indicação da quase impossibilidade de se separar as políticas públicas de uma atuação política, particularmente no campo da educação. Ou seja, ao atuarmos politicamente, em certa medida,

estamos indo na direção de propor políticas públicas. É neste sentido que não podemos nos furtar, como mediadores, de interferir organizadamente na construção do II Plano Nacional de Educação, hoje fortemente presente na agenda do governo.

A conjuntura, neste sentido, tem se mostrado aberta a demandas e reivindicações da sociedade civil organizada, dos movimentos sociais e das instituições pertencentes ao campo da educação. Basta lembrar que os principais elementos para que sejam soerguidos os alicerces do novo PNE foram sendo paulatinamente construídos e sistematizados no bojo das mobilizações que tiveram a Conferência Nacional de Educação Básica como marco, multiplicadas no último ano pelos debates e propostas consolidados ao longo das conferências municipais e estaduais de Educação, em 2009, e que culminaram com a Co-nae, no primeiro semestre de 2010.

A permeabilidade desta conjuntura propiciou a retomada de discussões e propostas ansiadas por aqueles que lutam pela garantia da educação como direito e, portanto, com qualidade social. O rico processo, além de ter resgatado propostas que, historicamente, foram sendo forjadas pelas forças organizadas do campo, permitiu o estabelecimento de negociações, acordos e consensos em torno de uma ossatura material, que deve constituir o Sistema Nacional de Educação (SNE). Por seu turno, os documentos concernentes registram o reconhecimento de que o SNE não prescinde de novas práticas articulatórias entre os entes federativos, para o que o PNE constitui peça fundamental (BRASIL, 2010).

Neste quadro indicador de mudanças, somos atores diretamente envolvidos com a atuação política, com a continuidade das definições da política educacional e, portanto, com a concretização do II PNE. Como participantes ativos do campo educacional e, por conseguinte, como mediadores e mediadoras das demandas educacionais da maior parte da nossa população, não podemos *deixar cair* a força da mobilização que nos levou à Co-nae, para que a mesma sinergia tome a construção do Plano.

Por seu turno, as mudanças que começam a ser sinalizadas não podem ser concretizadas, caso se descure da busca de um consenso nacional a respeito do aprimoramento de um projeto de desenvolvimento (de um referencial normativo global) que afirme a nossa soberania nacional e que tenha como alvo a efetiva diminuição das desigualdades sociais. Para que ocorra esta concretização, a educação dos brasileiros e das brasileiras constitui um fator fundamental e, portanto, é tarefa da qual educadores e educadoras não podem se furtar. É o movimento de construção, como mediadores e mediadoras, de um novo referencial normativo setorial (novo padrão de política educacional), que certamente vai poder influenciar a mudança do referencial global, pela força da nossa organização e atuação, a partir das nossas instituições e associações.

*Recebido e aprovado em junho de 2010.*

## Notas

- 1 O I Plano Nacional de Educação foi promulgado no ano de 2001, tendo validade até 2011.
- 2 A nova redação passou a vigorar por meio da Emenda Constitucional nº 59, de 2009 (BRASIL, 2009).

## Referências

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Prefácio. **Cadernos do Observatório da Educação**, São Paulo/Rio de Janeiro, v. 2, 2001. Número dedicado à análise do Plano Nacional de Educação.

\_\_\_\_\_. Implicações da nova lógica da ação do Estado para a Educação Municipal. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 80, 2002.

BARBIER, Jean-Marie. **Élaboration de projets d'action et planification**. Paris: PUF, 1991.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, dez. 1996.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 18. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 1998.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação**. Brasília: Presidência da República/MEC, jan. 2001.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 2 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. **CONAE 2010: construindo o sistema nacional articulado de educação**. Documento Final. Brasília: MEC, 2010.

BRIANT, Vincent de; PALAU, Yves. **La médiation : définition, pratiques et perspectives**. Paris: Nathan, 2004.

FIORE, José Luis. O cosmopolitismo de cócoras. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 77, 2001.

JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. L'État en action: politiques publiques et corporatismes. Paris: PUF, 1987.

MULLER, Pierre. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. **Revue Française de Science Politique**, 50e année, n. 2, 2000a.

\_\_\_\_\_. **Les politiques publiques**. Paris: PUF, 2000b.

SAMPAIO, Juliana; ARAÚJO JUNIOR, José Luis. Análise das políticas públicas: uma proposta metodológica para o estudo no campo da prevenção em AIDS. **Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil**, Recife, v. 6, n. 3, jul./set. 2006

SIMOULIN, Vincent. Émission, médiation, réception: les opérations constitutives d'une réforme par imprégnation. **Revue Française de Science Politique**, 50e année, n. 2, 2000.

## Reflexion about public policies and the Education National Plan

**ABSTRACT:** The article develops a reflexion, which aims at articulating education as public policies, and its referential – sectorial and global – and the role of educators as mediating people in proposing and implementing public policies. From these analytic elements, it highlights the importance of educational field and, in particular, its organized entities, which are giving the continuing to the mobilizations aiming at the II Educational National Plan. It argues that this kind of initiative corroborates for education to become, in Brazil, a policy of State compromising to the equation of educational problems.

*Keywords:* Brazilian Education. Public policies in education. Tendencies of educational policy. Politic function of educator. Construction of II Education National Plan.

## Réflexions sur des politiques publiques et le Plan national d'éducation

**RÉSUMÉ:** Cet article développe une réflexion qui cherche à articuler l'éducation en tant que politique publique, ses références - sectorielles et globales - et le rôle des éducateurs en tant que médiateurs pour la proposition et la mise en œuvre des politiques éducatives. À partir de ces éléments d'analyse, il met en évidence l'importance du domaine de l'éducation et notamment ses entités organisées qui continuent à organiser des mobilisations afin d'atteindre le deuxième Plan national d'éducation. Il démontre que de telles initiatives appuient l'éducation pour qu'elle grandisse au Brésil en tant que politique de l'État engagée à la mise en équation des problèmes de l'éducation.

*Mots-clés:* Éducation Bresillienne. Politiques publiques en éducation. Tendances dans la politique éducative. Rôle politique de l'éducateur. Construction du deuxième Plan national d'éducation.

## Reflexiones sobre políticas públicas y el Plan Nacional de Educación

**RESUMEN:** El artículo desarrolla una reflexión que busca articular la educación como política pública, sus referenciales – sectoriales e globales – y el papel de los educadores como mediadores en la proposición y implementación de políticas de educación. A partir de esos elementos analíticos, destaca la importancia del campo educacional y, en particular, de sus entidades organizadas que vienen dando continuidad a las movilizaciones que desean concretar el II Plan Nacional de Educación. Argumenta que tales iniciativas corroboran el hecho de que la educación va a erigirse en Brasil como una política de Estado comprometida con la ecuación de los problemas educacionales.

*Palabras clave:* Educación brasileña. Políticas públicas en educación. Tendencias de la política educacional. Función política del educador. Construcción del II Plan Nacional de Educación.



# Estado, educação e sindicalismo

## *No contexto da regressão social*

GAUDÊNCIO FRIGOTTO\*  
HELDER MOLINA\*\*

**RESUMO:** O artigo trata da natureza contraditória do Estado, da educação escolar e do sindicato, dentro do modo de produção capitalista. Discute o ideário e as políticas neoliberais. Lembra os ataques à organização sindical, arrolando os desafios do sindicalismo do campo educacional, no Brasil. E defende uma agenda de lutas, na iminência de um novo Plano de Nacional da Educação.

*Palavras-chave:* Ensino público. Sindicalismo educacional. Relação Estado-Educação. Educação e Neoliberalismo.

### A disputa contra-hegemônica

O Estado, o sistema escolar, o sindicato constituem espaços ou aparelhos que fazem parte da especificidade do estatuto jurídico do modo de produção capitalista. Uma tríade, que configura, dentro do legado de análise de Gramsci, a compreensão de Estado ampliado, envolvendo, de forma orgânica, a sociedade política (executivo, parlamento e judiciário) e a sociedade civil com as múltiplas instituições e organizações, dentre as quais a escola e o sindicato.

Com efeito, o modo de produção capitalista surge das contradições, lutas e conflitos da burguesia nascente, em confronto com o modo de produção feudal, e demora, aproximadamente, sete séculos para se tornar o modo de produção dominante.

---

\* Doutor em Educação. Professor da Faculdade de Educação da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ); Professor do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana da UERJ. E-mail: <gfrigotto@globo.com>.

\*\* Mestre em Educação. Assessor de Formação Política e Sindical da Central Única dos Trabalhadores (RJ). E-mail: <heldermolina@ig.com.br>.

Enquanto classe revolucionária, a burguesia traz elementos civilizatórios em suas lutas. Todavia, por permanecer como um modo de produção classista, que mantém a humanidade cindida, herda a negação da desigualdade estrutural das relações sociais, ainda que sob outras formas. Capital e trabalho configuram as novas classes, não únicas, mas as fundamentais. O capital condensa em si, de forma crescente, os meios e instrumentos de produção; atualmente, de modo particular, a ciência e a tecnologia como forças produtivas. O escravo ou servo transforma-se em trabalhador, detentor de sua força (física e mental) de trabalho. Torna-se livre do proprietário, mas também livre da propriedade dos meios de vida. De escravo, como *animal que fala*, passa a ser concebido como trabalhador, *animal que pensa*.

No plano ideológico, a burguesia rompe com a essência divina da idade medieval, mas a substitui por uma essência humana entendida como “*natureza dos homens*”, utilitarista, egoísta, que busca o melhor para si. De Locke, Hume, Hobbes, Adam Smith e Hayek, aos economistas, juristas, sociólogos, antropólogos, pedagogos, psicólogos etc. da ordem do capital, trata-se da projeção da natureza específica do homem burguês, da racionalidade do proprietário privado, que se relaciona com os outros pela mediação dos seus interesses egoístas. Nos termos de Marx, a *essência do homem capitalista foi elevada à essência capitalista do homem*.

É, pois, da natureza do Estado, do sistema escolar e do sindicato mover-se dentro da legalidade capitalista e tender a reproduzir suas relações sociais; e, dentro destas, as relações e práticas educativas. Mas tanto o Estado, quanto o sistema escolar e o sindicato, pela existência das classes sociais fundamentais (capital e trabalho) com interesses antagônicos, são alvo de uma disputa.

Assim o Estado *stricto senso*, que historicamente representa o poder de violência legal e física na reprodução dos interesses da classe detentora do capital, no plano das contradições, é o espaço onde se disputa a possibilidade de atender direitos universais, tais como o do trabalho, da educação da saúde etc. A travessia para um novo modo de produção, que supere a existência de classes sociais e da exploração, implica um tempo de direção política do Estado pela classe trabalhadora.

Na modernidade, como lembra o mais importante historiador socialista vivo, Hobsbawm (1992, 1999), em diferentes passagens, embora o Estado seja predominantemente um Estado da classe, não há outro espaço onde os direitos universais possam ser disputados e atendidos. Nem Igreja, nem empresa, nem ONG – ou eufemismo semântico do “terceiro setor” – podem garantir esses direitos. Por isso, para Hobsbawm, a sustentabilidade efetiva e o alcance dos direitos universais implicam não a parceria com o mercado mas operar contra ele e contra a economia de mercado e a lógica do consumo. Uma direção, portanto, oposta à regressão social afirmada pelo credo e as políticas neoliberais, que buscam subordinar as relações sociais e direitos à lógica mercantil.

A escola, por sua vez, tal como a conhecemos, e a sociedade que a constitui não são um fato natural, mas resultante de processos históricos. A gênese histórica da escola se dá, especialmente, ao longo do século XVIII, dentro do mesmo processo de ascensão da burguesia como classe social hegemônica. Ela nasce, no plano discursivo ideológico, como instituição pública, gratuita, universal e laica, que tem, ao mesmo tempo, a função de desenvolver nova cultura e de se apropriar dos conhecimentos necessários à nova ordem social.

Todavia, a escola foi organizada, sobretudo, para aqueles que não precisam vender sua força de trabalho e que têm tempo de viver a infância e adolescência fruindo o ócio. Desde o início, fica evidente uma contradição insolúvel entre a estrutura político-econômica, as relações sociais da sociedade nascente e a possibilidade de uma escola igualitária e unitária. Na realidade, instaura-se e se perpetua historicamente a escola dual. De um lado, a escola clássica, formativa, de ampla base científica e cultural para as classes dirigentes e, de outro, a escola pragmática, instrumental, adestradora e de formação profissional, restrita para os trabalhadores, na ótica das demandas do mercado. Trata-se de ensinar, treinar, adestrar, formar ou educar na função de produção, adequada a um determinado projeto de desenvolvimento pensado pelas classes dirigentes.

Mas a escola não é só reprodução, é também um espaço de luta contra-hegemônica. Desde as análises do socialismo utópico e, sobretudo, no pensamento de Marx, Engels, Gramsci e Lenin, há uma disputa de conteúdo, método e forma da escola e dos processos formativos que interessam à classe trabalhadora. Um embate que implica articular a luta por rupturas estruturais nas relações sociais que produzem a desigualdade com a luta pela superação da escola dual e sua concepção pedagógica mercantil. Vale dizer, uma sociedade e educação para além do capital

A educação para além do capital visa uma ordem social qualitativamente diferente. [...] Pois as incorrigíveis determinações destrutivas da ordem existente tornam imperativo contrapor aos inconciliáveis antagonismos estruturais do sistema capital uma alternativa concreta e sustentável para a regulação da reprodução metabólica social, se quisermos garantir as condições elementares da sobrevivência humana. O papel da educação, orientado pela única perspectiva efetivamente viável de ir além do capital, é absolutamente crucial para esse propósito. (MÊSZÁROS, 2005, p. 71-72).

No debate do pensamento educacional crítico no Brasil, especialmente nas últimas quatro décadas, tem sido fundamental a compreensão de que a escola não é só reproduzora das relações e interesses capitalistas. Nessa perspectiva, as análises, sobretudo as de Saviani (1980, 1991, 1999, 2008), cumpriram e vêm cumprindo um papel fundamental.

O sindicato, como a escola, é por excelência um espaço contraditório desde sua origem. Criado dentro do ordenamento jurídico do capital e, enquanto tal, delimitado em sua ação, tem se constituído, ao longo da história, em espaço da luta da classe trabalhadora.

Marx, cujo foco da luta dos trabalhadores é a luta de classe, reconhece o papel e o valor do sindicato nos embates contra a exploração do capital. As lutas econômicas, para ele, fazem parte da própria condição operária. No entanto, ele manteve uma posição de crítica sobre os seus limites. Por isso, Marx (2003) enfatizou a necessidade de os sindicatos se converterem em *centros de organização da classe operária*.

O sentido da proposta de Marx implicava transformar os velhos sindicatos em uniões de operários que organizassem os trabalhadores assalariados, empregados e desempregados, não apenas enquanto vendedores reais ou virtuais da mercadoria força de trabalho, mas sim como indivíduos produtores, potenciais criadores de uma nova sociedade, sem explorados e exploradores.

Na mesma direção e num contexto histórico em que os sindicatos tinham dado clara contribuição em processos revolucionários, como a revolução de outubro de 1917 na Rússia, Gramsci (1976, p. 42-43) explicita a relevância e o limite do sindicato:

Os sindicatos por profissões, as Câmaras do Trabalho, as federações industriais e a Confederação Geral do Trabalho são o tipo de organização proletária específico do período histórico dominado pelo capital. Pode-se argumentar que, num certo sentido, elas são parte integrante da sociedade capitalista e têm a função inerente ao regime de propriedade privada. Neste período, quando os indivíduos valem apenas enquanto possuidores de mercadoria que transacionam comercialmente, também os operários são forçados a obedecer às leis de ferro da necessidade geral; eles tornam-se comerciantes da sua única mercadoria: a sua força de trabalho e qualificação profissional.

Embora perceba que o sindicato não pode ser instrumento de renovação radical da sociedade, Gramsci sublinha seu papel na luta contra a exploração e a travessia para uma nova sociedade. Gramsci vislumbra nos Conselhos de Fábrica de sua época uma forma de organização dos trabalhadores que expressava mais genuinamente o horizonte da classe na travessia para uma nova sociedade. Assim:

O Conselho de fábrica é a célula original desta organização. Uma vez que no Conselho todos os ramos do trabalho estão representados, proporcionalmente ao contributo que cada profissão e cada ramo do trabalho dá à manufatura do objeto que a fábrica produz para a coletividade, ele é uma instituição de classe, é uma instituição social. (...) Por isso o Conselho realiza a unidade da classe trabalhadora, dá às massas uma forma e uma coesão da mesma natureza que a forma e a coesão assumidas pela massa na organização geral da sociedade. O Conselho de fábrica é o modelo do Estado proletário. (GRAMSCI, 1976, p. 44).

O que buscamos sublinhar neste primeiro item é central, para não cair numa posição fatalista e imobilista ou pragmática e oportunista, em face às formas cada vez mais violentas, regressivas e destrutivas que assumem as relações sociais capitalistas. A luta contra-hegemônica é vital, no mesmo sentido que aponta Wood (2003) em relação à impossibilidade da democracia efetiva sob o capitalismo, mas não da luta

democrática, no interior do Estado, na escola e outros espaços educativos e no sindicalismo vinculado à luta dos trabalhadores..

## **Ditadura civil-militar e do mercado**

As relações entre Estado, educação e sindicalismo no Brasil assumem uma especificidade, marcada pelo tipo de sociedade que foi se constituindo, mormente ao longo do século XX. O pensamento social crítico nos indica que a burguesia brasileira não completou a revolução burguesa e optou por uma associação subordinada aos centros hegemônicos do sistema capitalista - opção que se aprofunda nas reformas do Estado e na privatização do patrimônio público ao longo da década de 1990.

O conceito de capitalismo dependente, que combina elevada concentração de riqueza e capital e de desigualdade, desenvolvido especialmente por Fernandes (1973), define o caráter de nossa especificidade histórica na sua raiz mais profunda. Trata-se de uma categoria (ou um conceito) que explicita o caráter ideológico da “teoria” da modernização, a noção derivada de capital humano e os limites da teoria da dependência com as abordagens centro/periferia e o confronto entre nações, ao situar o núcleo explicativo na relação de classes e no conflito de classe no sistema capitalista.

Dentro desta formação histórica, ao contrário das visões dualistas que culpam o arcaico e atrasado como travas ao desenvolvimento, Oliveira (2003) mostra que, ao contrário, estes são indissociáveis e explicam porque somos uma sociedade que produz a miséria e se alimenta dela. Para Oliveira, a imagem do *ornitorrinco* faz a síntese emblemática das mediações do tecido estrutural de nosso subdesenvolvimento, a associação subordinada da classe burguesa brasileira aos centros hegemônicos do capitalismo e os impasses a que fomos sendo conduzidos no presente.

No âmbito político, em momentos de crise e riscos para a classe dominante, esta tradição cultural se expressa por ditaduras e reiterados golpes institucionais; e, em tempos de democracia restrita, por mudanças pelo alto que alteram a realidade na sua superfície e mantêm e reforçam as estruturas produtoras da desigualdade. Nos termos das análises de Coutinho (2000, 2002), com base nas categorias gramscianas, o que se reitera no Brasil são as estratégias da *revolução passiva*, o *transformismo* e os *processos de cooptação*.

É neste terreno adverso que se constituem o *velho* e o *novo sindicalismo* - ou o sindicalismo que busca apenas reformar o capitalismo e aquele que, nos seus limites, busca superar as relações capitalistas e seus processos educativos. Na brevidade deste texto, e como convite à leitura, apenas indicamos algumas análises que fazem este balanço de forma densa e permitem entender os desafios e possibilidades do presente. Boito (2005) efetiva um amplo inventário crítico, relacionando o sindicalismo e a

política brasileira, desde o governo Vargas até o governo Lula. A ênfase da análise centra-se nas imbricadas relações entre Estado e sindicalismo, populismo, neopopulismo, corporativismo, neocorporativismo, neoliberalismo e sindicato. Alves (2005) trata das mudanças do sistema metabólico do capital – a reestruturação produtiva, a reforma do Estado e a crise do sindicalismo

A intensa utilização da ciência e tecnologia na base produtiva e de serviços, o desmonte do Estado e as mudanças organizacionais facilitadas pela flexibilização dos direitos permitem o desemprego em massa, a degradação e precarização do trabalho e o enfraquecimento da organização e do poder sindical.

Dois exemplos, no Brasil, nos dão ideia deste desmonte. Os metalúrgicos, na década de 1970, capitanearam a organização do que se denominou “novo sindicalismo”, escola de formação de um de seus principais líderes, hoje presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva. O que restou dos metalúrgicos? O mesmo se pode falar do sindicato dos bancários, que também forjou lideranças como a de Olívio Dutra (que foi prefeito de Porto Alegre e governador do Rio Grande do Sul). Onde estão os bancários? A automação não só os dispensou em massa, como também enfraqueceu profundamente o poder da categoria. Muitas de suas tarefas as assumiram os correntistas e, cinicamente, pagando aos bancos taxas pelos cartões que dão acesso aos terminais disseminados em todos os cantos.

O sindicalismo dos trabalhadores da educação tem como tal uma história muito recente e, por certo, na sua heterogeneidade, traz as marcas do sindicalismo em geral. Paradoxalmente, se afirma nos embates pelo fim da ditadura civil-militar de 1964 e, ao longo da década de 1980, nos embates pela redemocratização, num contexto em que são dados os primeiros sinais de vingança do capital contra o trabalho, por um lado, pelo colapso do socialismo real e, por outro, pela afirmação da doutrina e política neoliberais. Destacam-se no início deste processo, entre outros, o CPERS Sindicato (RS), a APP Sindicato (PR), a Apeoesp (SP) e o Sind-UTE (MG).

Novo impulso dá-se na mobilização pela implementação dos direitos sociais e educacionais expressos na Constituição de 1988 e a participação organizada dos trabalhadores da educação no Fórum em Defesa da Escola Pública, que congregou mais de 30 instituições sindicais e científicas no processo constituinte e nos debates da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. É neste contexto que se cria a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e o Sindicato Nacional dos Docentes do Ensino Superior (Andes/SN). As Conferências Nacionais de Educação (Coned) têm participação ativa dessas organizações sindicais e efetiva uma intensa disputa de concepções de educação, de sua organização e financiamento.

Os desdobramentos políticos forjados pelas forças conservadoras, ao longo do processo constituinte e após promulgação da constituição de 1988, deram razão à conclusão de Fernandes<sup>1</sup> (1992) para quem a educação no Brasil nunca foi de fato

prioridade e isso se confirmou, mais uma vez, na Constituição de 1988, onde a mesma foi considerada assunto menor.

O que viria na década de 1990, porém, se tornou mais letal que os tempos de ditadura para a sociedade e a educação, no Brasil. A ditadura expressa um regime de força para desempatar a disputa entre classes ou grupos sociais na definição do projeto societário, traduzindo uma situação em que nenhuma força é hegemônica. Ao invés de uma transição para radicalizar a democracia e a socialização da política, rompendo com o capitalismo dependente, ao longo dos oito anos do governo Fernando Henrique Cardoso, ele foi afirmado e aprofundado na década de 1990.

A adoção da doutrina e das políticas neoliberais destruiu a economia e o patrimônio público e o governo investiu no desmonte dos sindicatos, dos movimentos sociais, e na despolitização. O foco central foi o consenso de que o público é ineficiente e o privado ou o mercado é a chave do sucesso e da prosperidade. Tratava-se de levar ao “pé da letra” as teses de Hayek (1980, 1987), o formulador mais importante do neoliberalismo. Teses que defendem que a liberdade do mercado leva à prosperidade e as políticas públicas e sociais à servidão, por atentarem contra aquilo que é a natureza humana: a busca do bem próprio.

Sob esse ideário pautou-se a gestão do ministro da Educação Paulo Renato de Souza e equipe, a maioria, a começar pelo ministro, escolados - quadros dos organismos internacionais dentro dos quais se produziu o receituário neoliberal para a economia e para a educação. No âmbito da educação, o ciclo de reformas assume, literalmente, no conteúdo, no método e na forma, este ideário, traduzido nas noções de qualidade total, sociedade do conhecimento, competências e empregabilidade.

Se a ideologia do capital humano representou, no seio da ditadura civil-militar uma regressão, que transformou a educação de direto social e subjetivo em “mercador” ou no serviço que se compra no mercado dando aos pobres um *vaucher* (FRIEDMAN, 1955), agora, sob a ideologia da qualidade total, da sociedade do conhecimento, da pedagogia das competências, efetiva-se a regressão da regressão.

Na ideologia do capital humano, mantinha-se o ideário de integração ao emprego, na perspectiva das competências para a empregabilidade; o que fica implícito é que não há lugar para todos mas, apenas, para aqueles que individualmente adquirem as competências (conhecimento, gestão, atitudes e valores) requeridas pelo mercado. Um conteúdo unidimensional, ditado pelo que serve ao mercado, um método neopragmático, fragmentário, que hipertrofia a competição individual, e uma forma impositiva e autoritária de organização e gestão. Este ideário penetrou na sociedade brasileira e no chão da escola, ainda que não sem sistemática resistência dos sindicatos vinculados aos interesses da classe trabalhadora e, especificamente, dos trabalhadores da educação.

Os efeitos da ideologia e das políticas neoliberais, os vínculos subalternos e associados da burguesia brasileira e seus intelectuais aos centros hegemônicos do sistema capital produziram estratégias para se garantir, mesmo que eventuais forças políticas contrárias assumissem o governo.

A ascensão ao poder, em 2003, de Lula, um líder operário, por uma base social forjada nas lutas contra a ditadura e comprometidas com as mudanças estruturais da sociedade brasileira, tinha nesses mecanismos a demarcação de limites para alterar substantivamente os rumos do projeto societário e educacional. Mecanismos estes garantidos por um poder jurídico frontalmente privatista – alma da classe dominante – e a base parlamentar, na maioria, representante daquela classe, no poder federal, estadual e municipal.

Não bastasse esse tecido estrutural adverso, o grupo mais influente de poder do Partido dos Trabalhadores na gestão do governo efetivou alianças com forças conservadoras e pautou-se por manter a política econômica anterior, afetando, desta forma, o conjunto das políticas sociais. Não se trata, nesse particular, de negar avanços e diferenças em relação ao governo anterior, mas de sublinhar o seu caráter insuficiente e, em muitos casos, como no da educação, ambíguos.

Essas determinações (aqui apenas assinaladas) ao invés de alargarem e socializarem a política, incluindo na agenda demandas históricas dos movimentos sociais e dos sindicatos fincados na tradição da esquerda, a estreitaram<sup>2</sup>, levando a um profundo divisionismo no campo sindical e parlamentar, diminuindo o poder de resistência e de ações nas políticas, nos âmbitos estaduais e municipais e no interior do governo federal. A saída do Andes/SN e de outros sindicatos da CUT, a criação de outras centrais e a saída de um grupo expressivo de parlamentares do PT, formando um novo partido, expressam essa fratura.

Uma situação parece estar alimentando um duplo viés de profunda negatividade para avanços das lutas sociais, caracterizada por Karel Kosik (1969) como a postura da *bela alma* ou do *comissário*. No primeiro caso, trata-se do encastelamento em uma pureza teórica moralista (teorismo), para a qual tudo é reformismo, o que conduz a uma posição imobilista. No segundo caso, o *comissário*, centrado em atitudes pragmáticas, produtivistas, utilitaristas e oportunistas. Cabe afirmar para grande parte da academia, encastelada nas universidades, presa ao produtivismo, e, também, para grande parte de sindicalistas encastelados no poder e desvinculados da sociedade: *Quid rides? Mutato nomine, de te fabula narratur*<sup>3</sup>.

O horizonte postulado por Kosik (1969) permite concluir que a crítica da *Revisita Época* (EVELIN, 2010) à “república sindicalista”, denominada de nova classe<sup>4</sup>, que ocuparia mais de dois mil cargos no atual governo, não pode ser aceita pelo simples fato de serem sindicalistas. A questão não está no fato de ocuparem esses cargos, mas a forma pela qual são ocupados. Assim, a revista faz uma falsificação da análise de

Francisco de Oliveira (2003), que qualifica o descaminho dessa nova classe no fato de muitos sindicalistas atuarem no Estado dentro da lógica da reprodução ampliada do capital e não na ampliação da esfera pública. A revista sonega que não estaria fazendo esta crítica se estes cargos fossem ocupados pelas repúblicas dos ruralistas, da Confederação Nacional da Indústria, do comércio, dos empresários da (des)educação e, certamente, no crescente poder das merco-igrejas.

Um último aspecto nos parece crucial para a conjuntura política de 2010 e suas consequências futuras. A perspectiva analítica, centrada no terreno das antinomias continuidade ou descontinuidade, para avaliar a política do atual governo em relação ao bloco de poder da década de 1990, presta-se ao embate discursivo, mas perde justamente o que marca uma análise histórica. Vale dizer, o contexto onde se situam as contradições e as possibilidades de avanços. O risco de ficar na antinomia é de induzir a um equívoco de que a volta daquele bloco de poder da década de 1990 é indiferente.

Neste sentido, pode-se afirmar que há continuidade e descontinuidade. Continuidades no plano da política econômica, cuja luta é para uma ruptura frontal, mas clara diferença e descontinuidade no plano da política externa, afirmação do papel do Estado e sua recomposição e, ainda que insuficiente, nas políticas públicas e sociais de caráter distributivo.

No campo educativo, a continuidade se dá na ambiguidade que levou, entre outros equívocos, à política do Prouni, às parcerias público-privadas, uma centralidade nos processos avaliativos que reforçam o produtivismo, à culpabilização das vítimas e, sobretudo, ao quase abandono da disputa no terreno das concepções da educação construídas no embate teórico e político de combate ao ideário da ditadura civil-militar e da ditadura do mercado. Embate que articulava movimentos sociais, movimento sindical, produção acadêmica crítica e experiências inovadoras.

Mas, certamente, há diferenças significativas em relação às demandas populares, mormente na expansão das instituições universitárias públicas, no financiamento da educação e na carreira do magistério. Estas conquistas se dão dentro de um jogo de interesses que implicaram a presença dos movimentos sociais, sindicatos vinculados à luta dos interesses dos trabalhadores e instituições científicas e culturais. No terreno sindical da educação, destaca-se o embate sistemático e permanente da CNTE, atuando e pressionando ativamente no âmbito parlamentar, do executivo, do judiciário, articulando-se com associações científicas e movimentos sociais. Seu protagonismo foi e é fundamental na luta pela institucionalização da Política Nacional de Formação e Valorização dos Profissionais da Educação, destacando-se o piso nacional para o magistério, o aumento constitucional dos recursos públicos para a educação e a defesa das teses defendidas nas conferências de âmbitos específicos da educação pública e nas conferências nacionais.

Os pontos até aqui abordados de forma indicativa nos sugerem alguns desafios para o tema da relação Estado, educação e sindicalismo, como material para debate e crítica.

## Considerações finais

No fim do século XX e início do Século XXI, é o *fardo do tempo histórico* (MÈSZÀROS, 2007) que se expressa na permanente destruição precoce de tecnologias e produtos e, atualmente, pela destruição de direitos sociais duramente conquistados pela classe trabalhadora e das bases da vida pela degradação do meio ambiente. Um tempo de regressão social e *de desmedida do capital* (LINHART, 2007), onde o espectro do capitalismo ronda o mundo, espalhando a destruição econômica, a desagregação, a miséria social e ético-política.

Um dos aspectos centrais da vitória da ideologia neoliberal e de sua letalidade, como lembra Francisco de Oliveira em diferentes análises, é o convencimento massivo de que a política cabe a especialista, de que a economia tem que estar blindada da política e que os demais se identificam apenas como consumidores. É neste terreno que o novo espectro do capital ronda o mundo, na sua dupla face de destruição produtiva e produção destrutiva.

Aqui reside um duplo e concomitante desafio: a negação de nos tornarmos uma massa amorfa de consumidores e, conseqüentemente, retomar a agenda política das demandas populares em todos os âmbitos (reformas estruturais, reforma agrária, impostos progressivos, garantia dos direitos sociais na esfera pública, controle social do monopólio da imprensa, impostos sobre grandes fortunas etc.), para que elas possam ser efetivamente atendidas.

Trata-se de uma agenda mínima para a qual, como aponta Sader (2002), necessitam se unir os trabalhadores nos sindicatos, nos movimentos sociais, os intelectuais e artistas com sua independência e função crítica, os jovens que lutam por emprego, as mulheres, negros, idosos etc. Isto certamente demanda de todos estes grupos o que nos interpela Raymond Williams ao abordar a tarefa da crítica militante na luta pela hegemonia cultural:

aprender e ensinar uns aos outros as conexões que existem entre formação política e econômica e, talvez, mais difícil, formação educacional e formação de sentimentos e de relações, que são os nossos recursos em qualquer forma de luta. (WILLIAMS, 2007, p.15).

Há um segundo desafio nas concepções das políticas públicas da educação. Aqui, também, uma dupla exigência. Primariamente, a distinção, sem ambiguidades,

do que se entende por público e política pública. Nada mais inequívoco o que nos aponta Hobsbawm a esse respeito. Nos limites das contradições da modernidade, os direitos universais e as políticas de desenvolvimento econômico e social que os viabilizam só podem ser disputados na esfera do Estado. Sua sustentabilidade, como indica, não se dá com o mercado, mas contra o mercado. A contradição está no fato de que o Estado e todas as instituições da modernidade burguesa foram estatuídas com o fim de reproduzir as necessidades do capital e do mercado. Trata-se, todavia, de um terreno de disputa para alargar sua face pública.

A segunda exigência é de retomar, no conteúdo, no método e na forma, a luta pela escola pública, universal, gratuita, laica e unitária e pelas verbas públicas para a educação pública. No campo dos direitos da educação pública e dos demais direitos universais, a parceria público e privado significa deslocá-los para o circuito do negócio.

Neste particular os sindicatos e movimentos sociais têm como tarefa ético-política combater duas tendências que se alastram em algumas regiões, sobretudo o estado de São Paulo e o município do Rio de Janeiro, com o apoio especialmente do monopólio de famílias da (des)informação, que, no Brasil, são hegemônicas por: Marinho (Organizações Globo), Frias (Grupo Folha de São Paulo), Mesquita (Jornal O Estado de São Paulo), Saad (Grupo Bandeirantes de Rádio e Televisão), Santos (Grupo Sílvia Santos-SBT), cujos tentáculos se estendem desde produtoras e retransmissoras de TV aberta e a cabo, editoras, revistas, jornais, internet, telefonia celular e multimídia, que, entre outras questões, lideram um duplo ataque mercantil à educação pública.

O primeiro é a subtração dos profissionais da educação da atividade de selecionar, organizar e socializar o processo de conhecimento. A privatização do pensamento e a organização do processo pedagógico chega, assim, ao chão da escola básica pela contratação, por órgãos públicos, de organizações não governamentais (ONGs) ou institutos privados [Instituto Airton Sena, Positivo, Instituto de Qualidade da Educação (IQE), Fundação Bradesco, Fundação Roberto Marinho etc.] – um tráfico de apostilas ou manuais, métodos de ensino e processos de avaliação dos alunos e dos professores, sem sujeitos e sem contexto.

A escalada de desautorização do conhecimento docente ataca hoje, no Brasil, a natureza da sua formação em universidades, especialmente as públicas, com o argumento de que os cursos de pedagogia e licenciatura ocupam-se de análises políticas e sociais etc., mas não ensinam ao professor as técnicas do “bem ensinar”.

O segundo mecanismo tem o objetivo de instaurar no chão da escola pública o espírito e os critérios de competitividade privada entre professores e alunos. Trata-se das políticas de prêmio às escolas que alcançam melhor desempenho nos processos de avaliação e, atualmente, a investida para que os professores sejam remunerados de acordo com sua produtividade segundo o número de alunos aprovados, de

acordo com os conteúdos, métodos e processos avaliativos prescritos pelos organismos internacionais que zelam pelo mercado.

No terreno da educação profissional, na mesma direção do que apontamos acima, a agenda implica retomar a luta por democratizar o fundo público utilizado pelo Sistema S, uma soma de mais de dez bilhões anuais que são utilizados na lógica do negócio. Mais que isto: romper com a orientação, dentro do aparelho de Estado, da visão pedagógica de ensinar o que serve ao mercado. Essa tendência é dominante na regulamentação do Conselho Nacional da Educação, desde o governo de Fernando Henrique Cardoso. Explicita-se de forma direta e clara no Decreto 2.208/97 e, paradoxalmente, se mantém na fluidez Decreto 5.154/04, que extingue o anterior. Também está presente na normatização do Ensino Médio Inovador e, agora, fortemente, nas Novas Diretrizes da Educação Profissional e Tecnológica em processo de discussão.

Em síntese, a agenda de luta deve ter como prioridade a defesa das resoluções e recomendações defendidas e aprovadas na Conferência Nacional de Educação (Conae), em 2010, na qual participaram os sindicatos, movimentos sociais, instituições científicas, pesquisadores e estudantes. Destaca-se a deliberação da garantia, por parte do Estado, da ampliação gradativa e continuada dos recursos públicos federais a serem investidos em educação. Hoje, o Brasil aplica 4,7% do PIB na área. O novo Plano Nacional de Educação prevê um aumento de 1% ao ano, tomando como referência o PIB, como forma de atingir, no mínimo, 7% do PIB até 2011, e, no mínimo, 10 % do PIB, até 2014.

Em disputa continua a execução do piso nacional para o magistério, a luta para que cada profissional atue numa só escola e com uma carga horária na sala de aula de 50%, com os outros 50% para atividades de apoio aos alunos, estudo e pesquisa; e que as escolas, efetivamente, se constituam em um espectro educativo, com bibliotecas, laboratórios, áreas de lazer etc. A permanente mobilização pelo cumprimento dessas lutas, em defesa da educação pública, é tarefa fundamental dos movimentos sociais, dos sindicatos e da comunidade escolar. Sem mobilização e articulação com outras forças da sociedade, tudo ficará na letra morta.

Na esteira de Marx e Gramsci, entre outros, aprendemos que Estado, a educação escolar e o sindicalismo não são invenções nossas. Foram produzidos historicamente em circunstâncias nas quais não participamos e como aparelhos das relações sociais capitalistas. Aprendemos, também, com estes autores que é no seio das contradições que se dá a disputa de uma contra-hegemonia para novas concepções e práticas educativas e para a construção de uma nova sociedade. Uma sociedade cujo problema hoje não é a produção, mas a socialização e distribuição da riqueza produzida pelos trabalhadores, como nos ensina o historiador Hobsbawm, com o acúmulo de seu conhecimento e experiência e o testemunho de quase um século de vida. Por isso, o embate deve centrar-se contra a irracionalidade de subjugar a formação das crianças e

dos jovens à lógica produtivista do mercado. Ao contrário, cabe construir uma concepção e práticas educativas que formem crianças, jovens e adultos para a efetiva sustentabilidade humana no século XXI:

[...] uma investida contra as fortalezas centrais da economia de mercado e de consumo. Isso exigirá não apenas uma sociedade melhor que a do passado, mas como sempre sustentaram os socialistas, um tipo diferente de sociedade. (HOBSBAWM, 1992, p. 270).

*Recebido em maio de 2010 e aprovado em julho de 2010.*

## Notas

- 1 Florestan Fernandes, enquanto deputado federal, foi um dos constituintes que mais lutou pelas teses da escola pública, laica, universal, gratuita e unitária.
- 2 A esse respeito, ver a análise de Oliveira (2007).
- 3 *Por que ris? A anedota fala de ti, só que com outro nome (Sátiras, Horácio).*
- 4 Ver Gilberto Evelin (2010, p. 44-58).

## Referências

- ALVES, Giovanni. **Reestruturação produtiva e crise do sindicalismo**. São Paulo: Boitempo, 2005.
- BOITO, Armando. **Sindicalismo na política brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2005.
- COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia na batalha das ideias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni. **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 2002. p 11-40.
- \_\_\_\_\_. **Contra corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 2000.
- EVELIN, Gilberto. A nova classe social. **Revista Época**, São Paulo, 10 maio 2010.
- FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1973.
- \_\_\_\_\_. Diretrizes e Bases: conciliação aberta. **Revista Sociedade e Universidade**. São Paulo: ANDES, n. 3, 1992.
- FRIEDMAN, Milton. The role of government in education. In: SOLO, Robert A. (Ed.). **Economics and the public interest**. Westport, CT: Greenwood, 1955.
- GRAMSCI, Antonio. **Sobre Democracia Operaria e outros textos**. Lisboa: Ulmeiro, 1976. (Biblioteca Ulmeiro, n. 4).
- HAYEK, Friederich. **Liberdade de escolher**. Rio de Janeiro: Record, 1980.

\_\_\_\_\_. **O caminho da Servidão**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1987.

HOBSBAWM, Eric. Renascendo das cinzas. In: BLECKBURN, Rubin. **Depois da queda**: o fracasso do comunismo e o futuro do socialismo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

\_\_\_\_\_. **O novo século**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

MARX, Karl. La Internacional. In: ALVES, Giovani. **Limites do Sindicalismo**. Londrina: Editora Praxis, 2003.

KOSIK, Karel. A dialética da moral e a moral da dialética. In: DELLA VOLPE, Galvano et al. **Moral e sociedade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969. p. 97-118.

LINHART, Danièle. **A desmedida do capital**. São Paulo: Boitempo, 2007.

MÈSZÀROS, Istvan. **Educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2005.

\_\_\_\_\_. **O desafio e o fardo do tempo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2007.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista**: o ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003.

\_\_\_\_\_. Política numa era de indeterminação: opacidade e encantamento. In: OLIVEIRA, Francisco de; RIZEK, Sibebe Saliba. **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007.

SADER, Emir. Manifesto capitalista. In: SADER, Emir; FREI BETO. **Contra versões**: civilização ou barbárie na virada do século. São Paulo: Boitempo, 2002.

SAVIANI, Dermeval. **Educação**: do senso comum à consciência filosófica. São Paulo: Cortez, 1980.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia histórico-crítica**: primeiras aproximações. 2. ed. São Paulo: Cortez; Campinas: Autores Associados, 1991.

\_\_\_\_\_. **Política e educação no Brasil**. 4. ed. Campinas: Autores Associados, 1999.

\_\_\_\_\_. **Escola e democracia**. 40 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra o capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2003.

WILLIAMS, Raymond. **Palavras-chave**: um vocabulário de cultura e sociedade. São Paulo: Boitempo, 2007.

## **State, education and unionism** *In the context of social regression*

**ABSTRACT:** The article deals with the contradictory nature of the State, of school education and of the union in the capitalist mode of production. It debates the ideas and the neoliberal policies. It remembers the attacks to the union organization, enrolling the challengers of unionism in the educational field in Brazil. It defends an agenda of struggles, in an eminency of a new National Plan of Education.

*Keywords:* Public education. Educational unionism. Relation State-Education. Education and Neoliberalism.

## **État, éducation et Syndicalisme** *Dans le contexte de la régression sociale*

**RÉSUMÉ:** Cet article concerne la nature contradictoire de l'État, de l'éducation scolaire et du syndicat, dans le mode de production capitaliste. Il fait la discussion des idées et la politique néolibérale et rappelle les attaques à l'organisation syndicale en listant les défis du syndicalisme du champ éducationnel au Brésil. En outre, il défend une programmation de luttes, sur le point d'un nouveau Plan national de l'éducation.

*Mots-clés:* Éducation publique. Syndicalisme éducationnel. Rapport État-éducation. Éducation et néolibéralisme.

## **Estado, educación y sindicalismo** *En el contexto de la regresión social*

**RESUMEN:** Este artículo analiza la naturaleza contradictoria del Estado, de la educación escolar y del sindicato dentro del modo de producción capitalista. Discute el ideario y las políticas neoliberales. Recuerda los ataques a la organización sindical, listando los desafíos del sindicalismo en el campo educacional en Brasil. Defiende una agenda de luchas, en la eminencia de un nuevo Plan Nacional de la Educación.

*Palabras clave:* Enseñanza pública. Sindicalismo educacional. Relación Estado-Educación. Educación y Neoliberalismo.



# O Sistema Nacional de Educação e a escola pública de qualidade para todos\*

REGINA VINHAES GRACINDO\*\*

**RESUMO:** O presente texto analisa o Sistema Nacional de Educação (SNE) a partir de três questões: Há necessidade do SNE? Porque o SNE não consegue ser concretizado? O SNE impede a autonomia dos entes federados? A educação, como direito, implica responsabilização do Estado, onde o SNE propicia organicidade e articulação na proposição e materialização de suas políticas. A implantação do SNE encontra obstáculos que revelam a negação do direito à escola unitária, pública e de qualidade. Argumentos de que sua implantação fere autonomias escondem, muitas vezes, posição contrária à universalização da escola pública, pois o SNE, garantindo unidade nacional, reforça espaço para especificidades regionais, locais e dos sujeitos sociais.

*Palavras-chave:* Sistema Nacional de Educação. Política pública de educação. Educação republicana. Autonomia dos entes federados.

## Introdução

**A** centralidade do tema Sistema Nacional de Educação (SNE) ocorre de forma reiterada nos debates nacionais, sempre que são sinalizadas possíveis alterações na legislação nacional sobre educação. Esta é uma clara

---

\* Texto baseado na palestra proferida na Mesa de Abertura da Conferência Nacional de Educação (Conae), “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação”, realizada em Brasília/DF, em 29 de março de 2010.

\*\* Doutora em Educação. Professora Associada da Universidade de Brasília. Conselheira do Conselho Nacional de Educação. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) em Estágio Sênior no exterior. *E-mail:* <regina@fe.unb.br>.

evidência da importância dada à legislação como expressão e sustentação de políticas públicas. Assim tem sido, por exemplo, nos importantes debates da Constituinte de 1987/1988; ao longo do percurso de tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), no Congresso Nacional, de 1988 a 1996; durante a elaboração e tramitação legislativa do Plano Nacional de Educação (PNE 2001/2011); e, hoje na Conae, sobretudo pela estreita relação que é sinalizada entre a Conferência e o PNE 2011/2020, a ser constituído em Lei. Nessas ocasiões, papel de destaque tomam os movimentos sociais, ao trazerem suas demandas, que pontuam, dentre outras coisas, a urgência de encaminhamentos consistentes sobre o SNE. A diferença que destaco é que, agora, de forma pioneira, é o próprio Estado, por meio do atual governo, que convoca a sociedade brasileira a participar desse debate, para, certamente, colher subsídios e encaminhar politicamente as deliberações da Conae, sob a forma de um PNE que atenda às demandas e aspirações dessa mesma sociedade.

Nesse cenário, proponho uma reflexão sobre três questões que me parecem alvo de posturas controversas: (1) Há necessidade de um SNE?; (2) se o SNE é uma demanda histórica dos educadores, porque ele não consegue ser concretizado?; e (3) poderia haver no Brasil um SNE sem que fosse ferida a autonomia dos entes federados?

## Há necessidade de um Sistema Nacional de Educação?

A educação no Brasil é um direito social, pela Constituição Federal de 1988 (art. 6º), e um direito humano, pela Declaração Universal dos **Direitos Humanos de 1948** (art. XXVI). Esse direito se expressa na legislação<sup>1</sup> com características que traduzem sua compatibilidade ao sentido republicano: uma educação de qualidade e universal. Assim, como prática social, a educação tem como *locus* privilegiado, mas não exclusivo, a instituição educativa, entendida como espaço de garantia desses direitos. Além disso, esse direito se realiza no contexto democrático, que desafia a superação das desigualdades e o reconhecimento e respeito à diversidade. Pois bem, como todo direito implica responsabilização, cabe ao Estado garantir<sup>2</sup>, portanto, o direito à educação pública, gratuita, laica, democrática, inclusiva e de qualidade social para todos.

Em contraste com grande parte dos países do mundo, que se responsabilizou amplamente pela educação pública de seu povo, o poder público no Brasil não garantiu esse direito para todos, optando por não institucionalizar o SNE como instrumento para concretização de seus deveres. Tal opção contribuiu para que nossa história educacional fosse tributária de políticas públicas, cuja marca tem sido a da exclusão, revelada pelo, ainda, alto índice de analfabetismo<sup>3</sup>, pela pouca escolaridade dos brasileiros<sup>4</sup>, pelo frágil desempenho dos estudantes<sup>5</sup>, pela não universalização da educação básica<sup>6</sup> e a não democratização de acesso à educação superior<sup>7</sup>. Tudo isso

resultando de uma lógica organizativa fragmentada e desarticulada do projeto educacional do País.

A instituição do SNE, como posição política e forma de gestão, pode propiciar organicidade e articulação na proposição e materialização das políticas educativas, pautadas pela garantia da educação pública como direito social e humano, via universalização do acesso, ampliação da jornada escolar e garantia da permanência bem-sucedida de crianças, adolescentes, jovens e adultos, em todas as etapas e modalidades da educação brasileira.

### **Se o Sistema Nacional de Educação é uma demanda histórica dos educadores, por que ele não consegue ser concretizado?**

Diversos autores, cada qual ao seu modo, têm se esmerado em estudar o SNE, suas possibilidades, limites, componentes e articulações. Dentre muitos, situo alguns obstáculos, desafios e dificuldades para a implantação do SNE, neles identificados e que, em última instância, buscam revelar um intrincado de variáveis que, somadas, mantêm a realidade vigente.

Bordignon (2009) compreende que os desafios são de ordem lógica: a da cultura de poder nos processos de gestão; a da colaboração como processo de transferência de responsabilidades; e a da crença no poder da norma para mudar a realidade.

Cury (2009) identifica três desafios:

1. Um “[...] está posto pelo caráter de nossa sociedade [...] desigualdade sistêmica que é congênita à sociedade capitalista ainda que dentro de um movimento contraditório” (Ibid., p. 2);

2. Outro se relaciona ao próprio

[...] [formato da República Federativa, onde] os poderes de governo são repartidos entre instâncias governamentais por meio de campos de poder e de competências legalmente definidas [...] temos uma organização da educação nacional e não um sistema nacional. (Ibid., p. 13, 18).

3. O que decorre da Constituição de 1988, que

[...] optou por um federalismo cooperativo sob a denominação de regime de colaboração recíproca, descentralizado, com funções compartilhadas entre os entes federativos [...] relações interfederativas não se dão mais por processos hierárquicos e sim por meio do respeito aos campos próprios das competências. (Ibid., p. 20).

Além disso, ele também aponta receios advindos de dois campos – privado e público:

[...] receio, por parte do segmento privado na educação escolar, de se ferir a liberdade de ensino e não falta quem assinale o perigo do monopólio estatal. [...] medo da parte da própria União quanto a uma presença mais efetiva, sobretudo no que se refere ao financiamento da educação básica. (Ibid., p. 19).

Saviani (2009, p. 1), por sua vez, identifica quatro espécies de obstáculos para a construção do SNE: econômicos, políticos, filosófico-ideológicos e legais. Eles são, respectivamente, (1) “[...] traduzidos na tradicional e persistente resistência à manutenção do ensino público”; (2) “[...] expressos na descontinuidade das iniciativas de reforma da educação”; (3) “[...] representados pelas ideias e interesses contrários ao SNE”; e (4) “[...] correspondentes à resistência à aprovação de uma legislação que permita a organização do ensino na forma de um sistema nacional em nosso País”.

Abicalil (2009) identifica mais obstáculos ao afirmar que:

Nunca se logrou que o poder público central tivesse responsabilidade relevante na escolarização das maiorias. A esta característica correspondeu, sempre, a consagração de desigualdades regionais agudas, a pulverização de sistemas (e redes), a desarticulação curricular ou a sua rígida verticalidade e o estabelecimento de ação concorrencial entre as esferas de governo.

E o documento referência da Conae também contribui com o debate ao mostrar que:

Vários foram os obstáculos que impediram a implantação do SNE no Brasil, sobretudo aqueles que, reiteradamente, negaram um mesmo sistema público de educação de qualidade para todos os cidadãos, ao contrário do que aconteceu nos países que viabilizaram a organização de um sistema nacional próprio. (BRASIL, 2008).

Nesse panorama, concordo com Bordignon (2009), quanto à importância de identificar as lógicas que perpassam as ações, pois compreendo que a gestão educacional está eivada de posturas autoritárias, centralizadoras e legalistas; com Saviani (2009), quando ele destaca os obstáculos de base filosófico-ideológicos, na medida em que revelam ideias e interesses contrários ao SNE, que me parecem ser precedentes às demais espécies; com Cury (2009, p. 2), de que a questão central está no “[...] [caráter de nossa sociedade com] desigualdade sistêmica que é congênita à sociedade capitalista ainda que dentro de um movimento contraditório”; e com Abicalil (2009), no sentido de que a não escolarização das maiorias, “[...] correspondeu, sempre, a consagração de desigualdades regionais agudas.”

Mas é fundamental, nessa análise, estar atenta ao alerta de Frigotto (2006, p. 1):

Um dos equívocos mais frequentes e recorrentes nas análises da educação no Brasil, em todos os seus níveis e modalidades, tem sido o de tratá-la em si mesma e não como constituída e constituinte de um projeto dentro de uma sociedade dividida em classes, frações de classes e grupos sociais desiguais e com marcas históricas específicas – colônia durante séculos, escravocrata e, atualmente, capitalismo associado e dependente.

Assim, a constatação, o fato ou o fenômeno, que se transforma no nosso objeto de análise, deixa de ser o SNE em si e passa a ser a *negação histórica de um único sistema público de educação de qualidade para todos os cidadãos*. Esta é a chave para o entendimento da questão do SNE aqui trabalhada. E essa negação é intencional e fruto de uma sociedade baseada em classes sociais, cujos interesses são antagônicos. Como se pode perceber, as dificuldades, desafios, obstáculos, limites e receios aqui apontados revelam posturas e práticas contrárias a esse direito social, mesmo que assim eles não se apresentem; agora, mais que isso, são evidências lógicas, econômicas, políticas, filosófico-ideológicas e legais de contradições típicas de um movimento marcado pelas diferenças entre as classes sociais.

Certamente foi nessa direção a sinalização de Cury (2009, p. 17) de que “[...] a organização de um sistema educacional é tanto a busca de organização pedagógica quanto uma via de jogo de poder.” E eu diria, ratificando fortemente essa questão, que é muito mais uma contenda por hegemonia entre classes sociais que a mera e aparente organização pedagógico-administrativa.

E, como reforço a esse quadro, tem-se que

[...] a educação como campo social de disputa hegemônica, resultante da condensação de forças entre a sociedade civil e a política, partimos de um referencial analítico fundamentalmente gramsciano, adotando a concepção de Estado ampliado, na qual se efetiva a articulação entre a base material e superestrutura. Tal perspectiva é fundamental para a compreensão da análise das particularidades que o Estado capitalista assume, como indicativo complexo do modo de produção, objeto das variadas combinações particulares por ele conhecidas. (DOURADO, 2006, p. 26).

Imersa nesse campo e analisando o movimento que prorroga a discussão do SNE ou que promove pequenos e insuficientes ajustes na organização educacional, recorro a Sarup (1986) quando ele apresenta uma forma de desvelar essa insistente postura de descompromisso do Estado.

Sempre que há um movimento para uma alteração radical no sistema educacional, ou para sua abolição, ouve-se dizer que o sistema é basicamente sólido, que precisa apenas de reformas menores [...] É fato bem conhecido que, quando o sistema corre perigo agudo, a retórica dos atacantes é cooptada por uma modificação limitada. As críticas originais são deslocadas e deformadas no processo, à medida que vão sendo incorporadas ao Estado Capitalista. (SARUP, 1986, p. 166).

Esse raciocínio pode indicar motivação para, frequentemente, pessoas afirmarem que há um SNE, pois: há uma lei nacional; um Ministério da Educação; um Conselho Nacional de Educação; além de órgãos executivos e colegiados nos estados, municípios e no DF. E me recorro que para interpelar esse tipo de postura, que buscava demonstrar que pequenas alterações na organização educacional brasileira eram forma

robusta de um dado governo dotar a educação de maior organicidade, eu acabei por afirmar, naquela ocasião, que existe um sistema *virtual* de educação:

Apesar de haver dito que não temos um SNE explicitado, se olhar mais detidamente os últimos anos, arriscaria a dizer que tivemos (e temos) um SNE “virtual” assentado na lógica econômica, voltado para um tipo específico de educação subjugado ao mercado, antenado às determinações dos organismos internacionais e que, organicamente, articulou financiamento público, papel do Conselho Nacional de Educação, gestão empresarial e avaliação de resultados [...] um SNE não denominado, não batizado, não explicitado. (GRACINDO, 2004a, p. 3).

A marca forte da negação do direito à escola unitária pública e de qualidade a todos e, por suposto, da não existência de um SNE, é a dualidade que ainda hoje caracteriza a educação brasileira. Nesse sentido, o documento de Referência da Conae sinaliza um SNE como

[...] concebido como expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira pela educação, tendo como finalidade precípua a garantia de um padrão unitário de qualidade nas instituições educacionais públicas e privadas em todo o País. (BRASIL, 2008, p. 12).

Mas a forma peculiar de lidar com as diferenças de classe que configuram essa educação dual encontra explicação, quando se constata que

[...] a ciência burguesa percebe os problemas concretos como o da desigualdade nos diferentes âmbitos humanos sociais, que é inerente forma social capitalista, como uma mera disfunção, e acaba sempre atacando, de forma focalizada, as consequências, e não as determinações. (FRIGOTTO, 2001, p. 24).

Com base nessa postura analítica, e apesar de entender ser desejável, quero crer não ser necessária a superação do capitalismo para a implantação do SNE, pois, se assim fosse, nenhum país moldado por esse sistema econômico haveria de conseguir implantar seu SNE, garantindo uma escola pública uma para todos. Exemplo disso, dentre outros, foi a implantação da escola pública na República Francesa, logo após sua Revolução, demonstrando que esta prerrogativa, ideia ou compromisso está inscrita na visão liberal clássica, a face política do sistema econômico capitalista, da época.

### **Pode haver um Sistema Nacional de Educação sem impedir a autonomia dos entes federados?**

Apesar de perceber que algumas vezes o argumento de que a implantação do SNE iria impedir a autonomia dos entes federados, retórica que esconde posição

contrária à universalização da escola pública una e de qualidade para todos, quero identificar como legítimo esse temor, pois a maior ou menor centralização ou uniformidade do sistema dependerá da configuração a ser dada ao SNE. Como não caberia aqui aprofundar o desenho do SNE, o certo é destacar que ele não poderá minimizar ou desconsiderar essa autonomia, mas, ao contrário, deverá se construir tendo a autonomia como princípio fundamental e base para a afirmação da unidade que garante o caráter da nacionalidade brasileira; aquilo que pode ser considerado como características da unidade nacional. E sobre essas características é que o SNE deverá estabelecer as políticas, legislação, normas e mecanismos de gestão nacionais. Enfim, um SNE que, sem desmontar o sistema federativo, busca garantir a universalidade e a democratização do conhecimento para todos os brasileiros, de modo articulado, respeitando as especificidades regionais e locais em todo o território nacional.

Tentando situar o SNE em relação aos entes federados, não reduzindo essa relação a uma visão funcional-estruturalista, verifico um movimento dialético próprio daqueles que surgem quando as diferenças se encontram, com todas as suas contradições. E sendo o SNE a conjugação das redes pública e privada de educação, tanto federal, quanto estaduais, municipais e do DF, há que se estabelecer a *unidade da diversidade*, que será decorrência do trabalho articulado entre os sistemas de ensino, como atividade preliminar para a consolidação do Regime de Colaboração.

E partindo da premissa de que o “[...] regime de colaboração é um preceito constitucional que, obviamente não fere a autonomia dos entes federativos” (SAVIANI, 2009, p. 29), a questão da autonomia dos estados, municípios e DF fica assegurada na organização do SNE, posto que o entendimento do termo *autonomia* está, na justa medida, condicionado às demandas de sua diversidade local. Com isso, no panorama da autonomia/diversidade se inscreve a liberdade de agir dos entes federativos, garantindo, de um lado, os direitos da diversidade e, do outro, os direitos da unidade. Faz-se necessário, para tanto, esforço integrado e colaborativo, a fim de consolidar novas bases na relação entre todos os entes, visando a garantir o direito à escola pública unitária para todos.

## Considerações Finais

Uma pequena provocação ao final dessas reflexões: quando falo em Sistema Nacional de Educação estou falando em algo próximo ao Sistema Único de Saúde (SUS)?

Existem inúmeras possibilidades de promover aproximações e distanciamentos entre a organização e a prática do atendimento da educação e da saúde no Brasil, das quais, grosso modo, destaco algumas.

A primeira aproximação, evidente, é o atraso histórico com que o Estado vem assumindo, no Brasil, sua responsabilidade nesses campos sociais. A segunda é a força dos serviços privados na oferta dessas ações, por meio do acesso direto às instituições privadas, com ou sem financiamento público. A terceira diz respeito à força de seus movimentos sociais, que, de forma semelhante e tenazmente, lutam pela conquista e ampliação de direitos da cidadania. E o quarto é a tentativa de conjugação dos recursos financeiros para melhor redistribuição entre os entes federados, que na saúde se aglutinam no SUS e, na educação, apenas para a educação básica, se reúnem no Fundeb, ficando ainda fora dessa lógica a educação superior.

Como distanciamentos, indico, primeiro, o tempo que separa a conquista da área como direito social; a educação se antecipou nessa delimitação, apesar da letra da lei haver sido descumprida muitas vezes pelo Estado. De outro lado, como forma de controle social sobre o Estado, a saúde teve um significativo avanço ao estabelecer os conselhos de saúde e as conferências de saúde, que cumprem, entre outras, essa função de forma diferenciada e dinâmica. Além disso, a saúde conseguiu implantar um sistema nacional (ou único) que proporciona avanço gerencial-administrativo em relação à área da educação, e que pode auxiliar na construção do regime de colaboração nesta área.

Assim, já que cada campo social tem seu movimento histórico próprio, falar em SNE não é falar em SUS, apesar de imaginar que a experiência nacional do SUS pode vir a fornecer boas alternativas e indicações para a construção do SNE. Vale notar que alguns pesquisadores do tema entendem que, no campo da educação, provavelmente é mais adequada a criação de um Sistema Nacional *Público* de Educação, envolvendo a rede pública de instituições de ensino e de pesquisa, e estabelecendo normas e marcos regulatórios para a rede privada de educação. Penso que esta é uma questão que necessita ser melhor trabalhada, mas, sem dúvida, dentre outras possibilidades e avanços, a proposta traz à tona uma questão muito cara aos movimentos sociais: a dos recursos públicos destinados apenas e exclusivamente para a rede pública de ensino. E esta bandeira de luta dos educadores brasileiros tem no SUS um não-exemplo, dado o volume considerável de recursos públicos canalizados para os serviços privados de saúde.

Mesmo com os evidentes avanços e esforços que vêm caracterizando o atual governo, no que concerne à educação, com políticas públicas que efetivamente estão resgatando parte da dívida educacional brasileira, ainda assim, resta avançar concretamente, como propõe a Conae, no sentido de implantar o Sistema Nacional de Educação como interlocutor e articulador vital para a viabilização de políticas públicas de educação que superem, definitivamente, o quadro ainda perverso do *analfabetismo* brasileiro e que construam bases sólidas para a existência da *escola pública unitária e de qualidade social* em todos os níveis, etapas e modalidades do ensino, pautada

pela garantia da *universalização* da educação básica e da *democratização* da educação superior.

Ao constatar que nessa Conferência a sociedade política e a sociedade civil, representadas por estudantes, funcionários, professores, dirigentes, pais, mães e responsáveis de estudantes, parlamentares, associações científicas, sindicatos, empresários e órgãos públicos, estão tenazmente dispostas a discutir o futuro da educação brasileira, num esforço concentrado de quatro dias, convenço-me de que não é demais reafirmar que o objeto de disputa na implantação do Sistema Nacional de Educação é *muito menos a forma* de organização de suas redes de escolas e instituições e *muito mais a concepção* de educação e de escola pública universal e de qualidade para todos, como promessa de uma república antiga que precisa se concretizar, a partir do respeito explícito do Estado para com a educação e da emancipação de cada uma de suas crianças e de cada um de seus adolescentes, jovens e adultos.

*Recebido em maio de 2010 e aprovado em junho de 2010.*

## Notas

- 1 LDB, Lei nº 9.394, de 1996 (BRASIL, 1996) e PNE 2001-2010, Lei nº 10.172, de 2001 (BRASIL, 2001).
- 2 Art. 3º da LDB (BRASIL, 1996).
- 3 Segundo dados do IBGE-PNAD, a taxa de analfabetismo entre pessoas de 15 anos ou mais de idade: 10,0%, e taxa de analfabetismo funcional: 21,0% - população brasileira em 2008: 189.952 milhões de pessoas (BRASIL, 2008).
- 4 Média de anos de estudo de acordo com o IBGE-PNAD: 7,1 anos, sem ainda representar o ensino fundamental (EF) concluído (BRASIL, 2008).
- 5 Taxa de promoção dos estudantes, conforme dados do Inep/DTDIE: média 73% na educação básica (EB) e 67,4% no ensino médio (EM), (BRASIL, 2005).
- 6 Segundo o Censo Educacional 2009 do MEC/Inep, 6.762.631 de matrículas na Educação Infantil (EI), (BRASIL, 2009); e segundo os dados do IBGE-PNAD, 94,9 % das crianças e adolescentes de 7 a 14 anos estão no EF; 50,4% dos adolescentes entre 15 e 17 anos estão no EM (BRASIL, 2008).
- 7 De acordo com o IBGE-PNAD, 13,7% de jovens entre 18 e 24 anos estão na educação superior (ES), (BRASIL, 2008).

## Referências

- ABICALIL, Carlos Augusto. **Construindo o sistema nacional articulado de educação**. [Brasília: CONAE, 2009]. [Texto organizado a pedido da assessoria do MEC para servir de subsídio às discussões preparatórias da CONAE]. Disponível em: <[http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/const\\_%20sae.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/const_%20sae.pdf)>. Acesso em: 5 fev. 2010.
- BORDIGNON, Genuíno. **Sistema Nacional Articulado de Educação: o papel dos Conselhos de Educação**. Brasília: CNE, 2009.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: set. 2009.
- BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19394.htm)>. Acesso em: maio 2010.
- BRASIL, **Documento Referência da CONAE**. Brasília: MEC, 2008.
- BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm)>. Acesso em: maio 2010.
- BRASIL. **Tabelas do DTDIE**. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira – INEP, 2005.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – 2008**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2008/default.shtm>>. Acesso em: maio 2010.
- BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Censo Escolar da Educação Básica de 2009**. Brasília: INEP, 2009. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/basica/censo/censo.asp>>. Acesso em: maio 2010.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. **Os desafios da Construção de um SNE**. [Brasília: CONAE, 2009]. [Texto organizado a pedido da assessoria do MEC para servir de subsídio às discussões preparatórias da CONAE]. Disponível em: <[http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/jamil\\_cury.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/jamil_cury.pdf)> Acesso em: 5 fev. 2010.
- DOURADO, Luiz Fernandes. Plano Nacional de Educação: avaliações e retomada do protagonismo da sociedade civil organizada pela educação. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org). **Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises**. Brasília: Líber Livro Ed., 2006.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. A nova e a velha face da crise do capital e o labirinto dos referenciais teóricos. In: FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria (Org.). **Teoria da educação no labirinto do Capital**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. p. 21-46.
- \_\_\_\_\_. Relação da educação profissional e tecnológica com a universalização da educação básica. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA: educação profissional como estratégia para o desenvolvimento e a inclusão social, 1., 2006, Brasília. **Resumos...** Brasília: nov. 2006. 4 p. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/conferencia\\_curriculo\\_frigoto.pdf](http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/conferencia_curriculo_frigoto.pdf)>. Acesso em: 6 fev. 2010.
- GRACINDO, Regina Vinhaes. Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação. In:

**Súmula da IV Conferência Nacional de Educação e Cultura da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados.** Brasília: CECD, 2004a.

\_\_\_\_\_. Sistema Educacional Brasileiro e o desafio da construção do SNE. Palestra proferida no **Seminário Nacional de Educação da CUT**, São Paulo: CUT, 24 abr. 2004b.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema de Educação**: subsídios para a Conferência Nacional de Educação. Brasília: MEC/CONAE, 2009. Texto organizado a pedido da assessoria do MEC para servir de subsídio às discussões preparatórias da CONAE. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/conae/images/stories/pdf/conae\\_dermevalsaviani.pdf](http://portal.mec.gov.br/conae/images/stories/pdf/conae_dermevalsaviani.pdf)>. Acesso em: 5 fev. 2010.

SARUP, Madan. **Marxismo e educação**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

## Education National System and the public school quality for all

**ABSTRACT:** The present text analyses the Sistema Nacional de Educação (SNE) [Education National System] from three questions: Exists the necessity of SNE? Why SNE cannot be concretized? Prevents the SNE the autonomy of federal entities? The education, as a right, implies the State responsibility, where the SNE propitiates organicity and articulation at the proposition and materialization of its policies. The implementation of SNE meets obstacles, which reveals the negation of the right of unitary school, public and with quality. The arguments of its implantation touch at the autonomies and hides, many times, the contrary position to the universalization of public school, because the SNE, while ensuring the national unity, reinforcing the space for the local, regional specificities and the social actors.

*Keyword:* Education National System. Public policy of education. Republican education. Autonomy of the federal entities.

## Le système national d'éducation et l'école publique de qualité pour tous

**RÉSUMÉ:** Cet article analyse le Système national d'éducation (SNE) à partir de trois questions: Le SNE est nécessaire? Pourquoi le SNE ne peut être atteint? Le SNE entrave l'autonomie des entités fédérées? L'éducation, en tant que droit, implique la responsabilisation de l'État, où le SNE fournit organicité et articulation de la proposition et la mise en œuvre de ses politiques. L'application du SNE rencontre des obstacles qui révèlent la négation du droit à l'école unitaire, publique et de qualité. Des arguments selon lesquels sa mise en œuvre blesse les autonomies cachent souvent leur position contraire à l'universalisation de l'école publique puisque le SNE, en assurant l'unité nationale, renforce l'espace pour des spécificités régionales, locales et des sujets sociaux.

*Mots-clés:* Système national d'éducation. Politique publique d'éducation. Éducation républicaine. Autonomie des entités fédérées.

## El Sistema Nacional de Educación y la escuela pública de calidad para todos

**RESUMEN:** El presente texto analiza el Sistema Nacional de Educación (SNE) a partir de tres preguntas: ¿Hay necesidad del SNE? ¿Por qué el SNE no consigue concretarse? ¿El SNE impide la autonomía de los entes federados? La educación, como derecho, implica responsabilización del Estado, donde el SNE propicia organicidad y articulación en la proposición y materialización de sus políticas. La implantación del SNE encuentra obstáculos que revelan la negación del derecho a la escuela unitaria, pública y de calidad. Argumentos de que suya implantación damnifica autonomías ocultan, muchas veces, una posición contraria a la universalización de la escuela pública, pues el SNE, garantiendo unidad nacional, refuerza espacio para especificidades regionales, locales y sujetos sociales.

*Palabras clave:* Sistema Nacional de Educación. Políticas públicas de educación. Educación republicana. Autonomía de los entes federados.

# Gestão democrática na perspectiva dos trabalhadores em educação

JUÇARA M. DUTRA VIEIRA\*

**RESUMO:** O artigo trata de um tema recorrente no debate sobre educação – a gestão democrática – da perspectiva dos trabalhadores em educação - e relaciona a valorização profissional dos educadores ao direito à educação, o que pressupõe o aprofundamento da democracia na educação e na sociedade.

*Palavras-chave:* Educação e democracia. Financiamento e sistema. Gestão democrática. Valorização profissional.

## Democracia e educação

O conceito de democracia, como qualquer outro, constrói-se e sofre modificações nas circunstâncias históricas em que se apresenta. Por isso, as referências etmológicas, ainda que insuficientes, sempre são úteis para explicá-lo e compreendê-lo. Ferreira (1986, p. 533-534) esclarece que *demo* procede do grego *dêmos*, que significa “povo”. Assim, “democracia”, do grego *demokratía*, representa a soberania popular e, extensivamente, o governo em que o povo tem papel preponderante. Caracteriza-se como

doutrina ou regime político baseado nos princípios da soberania popular e da distribuição equitativa do poder, ou seja, regime de governo que se caracteriza, em essência, pela liberdade do ato eleitoral, pela divisão dos poderes e pelo controle da autoridade, isto é, dos poderes de decisão e de execução (Idem, Ibid.).

Na Grécia antiga, embora tenha representado uma ruptura e uma alternativa ao autoritarismo e ao anarquismo, a democracia não incluiu amplos setores da

---

\* Professora da rede pública estadual do Rio Grande do Sul. Dirigente da CNTE (licenciada); Vice-Presidente da Internacional da Educação (IE). Site: <<http://www.falaeducador.com.br>>.

sociedade, como os servos e as mulheres. Seu grande mérito consistiu em apresentar à civilização um modelo exequível de compartilhamento de poder. A repartição de poder baseou-se em uma racionalidade conceitual e em uma dinâmica de participação dos cidadãos. Ambas levaram a outro componente: a necessidade de desenvolver instrumentos retóricos de persuasão para a disputa de ideias e de propostas. Assim, a educação, a informação e a capacidade de expressar e de influenciar opiniões tornaram-se intrínsecas à democracia.

O vínculo entre democracia e educação remonta, assim, à construção de seus pressupostos. A constatação se reforça, inclusive, pelo lado negativo: os que ficaram alijados da cidadania, nos seus primórdios, foram os mesmos que estavam marginalizados das ações educacionais e culturais patrocinadas pelo Estado. À época, como se viu, o próprio conceito de cidadania era reducionista, o que trazia implicações a todas as outras construções teóricas e ideológicas para sua promoção e ampliação.

O debate sobre a relação entre o Estado e a democracia permanece atual. No entanto, a influência do pensamento neoliberal em uma sociedade organizada, economicamente, pelo modelo capitalista de produção torna a discussão mais complexa. O capitalismo não pode compartilhar poder sob pena de perder sua capacidade de dominação econômica. O Estado também não o faz espontaneamente, por não ser neutro, sobreposto à sociedade de classes. Genro (2008, p. 18), refletindo sobre o binômio democracia e socialismo, no que denomina de era pós-neoliberal, faz a seguinte reflexão sobre possibilidades advindas da elevação da consciência de poder da sociedade:

Uma *sociedade conscientemente orientada* é uma sociedade que só poderá ser construída com altos níveis educacionais, culturais, de inclusão social massiva, baseada numa correta distribuição de renda e que institui – a partir da sociedade civil – diversos níveis e mecanismos de controle sobre o Estado e sobre os agentes públicos. Uma sociedade *conscientemente orientada* é o objetivo da revolução democrática. Ela alarga as possibilidades de escolhas democráticas perante o futuro indeterminado e abre espaços nos quais os socialistas lutam por seus ideais de emancipação e igualdade social.

Na mesma direção, Pochmann e Dias (2010, p. 120) acreditam que a sociedade pós-industrial deve trazer uma nova agenda civilizatória, constituída por vários itens, entre os quais: educação ao longo da vida, não limitada às faixas etárias da infância, adolescência e juventude; ingresso no mundo do trabalho aos 25 anos de idade e não aos 16; redução do tempo no local de trabalho das atuais 44 horas para 12 horas; expansão de atividades ocupacionais socialmente úteis à sociabilidade, como, por exemplo, as ligadas ao entretenimento. Algumas dessas recomendações afrontam os interesses do capital e desafiam a capacidade do Estado e da sociedade em promovê-las. Por isso, seu alcance supõe a existência de espaços democráticos nos quais e pelos quais as relações de poder passem a ser questionadas e, se possível, alteradas.

A abordagem da democracia como um caminho para a construção do socialismo e para a definição da agenda civilizatória cumpre o papel de dar-lhe a necessária relevância. Quando o assunto é educação, a tendência é partir, diretamente, da *gestão democrática*, pois tal conceito é fruto de muitas lutas sociais, particularmente daquelas que desembocaram na elaboração de textos legais. Entretanto, esta construção, que foi, posteriormente, incorporada por amplos setores de opinião, não nasceu de pacíficos consensos, mas de grandes e profundos embates ideológicos.

### Aspectos legais

Entre os principais instrumentos legais que orientam a educação brasileira estão a Constituição Federal (CF), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e o Plano Nacional de Educação (PNE), que originaram outros documentos normativos de âmbito nacional, estadual e municipal. O presente texto ficará circunscrito aos primeiros, já que não pretende examinar, exaustivamente, a legislação. Sobre gestão democrática, a CF dispõe:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei (BRASIL, 1988, p. 206-207).

Além desse dispositivo, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), no Art. 60, que trata da destinação de recursos para a manutenção e desenvolvimento da educação básica e da remuneração dos trabalhadores em educação, a CF preconiza:

III – observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do *caput* do art. 208 da Constituição Federal e as metas de universalização da educação básica estabelecidas no Plano Nacional de Educação, a lei disporá sobre:

(...)

d) a fiscalização e o controle dos Fundos (BRASIL, 2009, p. 23-24).

A CF aborda a gestão democrática como um dos princípios da educação brasileira, ao lado de outros, como a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e a garantia de padrão de qualidade, entre outros. Porém, restringe tal dever ao ensino público, isentando a iniciativa privada dessa obrigação. Em outro artigo, *prevê a fiscalização e o controle social* sobre os fundos de financiamento da educação.

A Constituição Federal é, necessariamente, menos detalhista do que a legislação específica sobre educação. Por isso, a LDB traz um número maior de artigos sobre o tema. Primeiramente, repete a CF, quando diz, no Art. 3º e seu inciso VIII: “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...) gestão democrática do ensino público, na forma desta lei e da legislação dos sistemas de ensino”. (Ibid., p. 41). Mais adiante, dirige-se aos estabelecimentos de ensino e aos professores. Para ambos facultada a liberdade da elaboração e desenvolvimento da proposta pedagógica.

Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

I – elaborar e executar sua proposta pedagógica (Ibid., p. 48)

(...)

Art. 13. Os docentes incumbir-se-ão de:

I – participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;

II – elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino (Ibid., p. 49)

A LDB também prescreve que os sistemas de ensino, ao definirem as normas de gestão democrática do ensino público, devem considerar, entre outros, os seguintes princípios: “I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II- participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.” (Ibid., p. 50). Nesse artigo (Art. 14), além da parte pedagógica propriamente dita, a Lei prevê a existência de conselhos escolares, que abrangem a comunidade escolar. Na sequência, a LDB diz, no Art. 15, que observadas as normas gerais de direito financeiro público, “os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas da educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira” (Idem, Ibid.). Finalmente, referindo-se à educação superior, prescreve:

Art. 56. As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional. (Ibid., p. 74).

O Plano Nacional de Educação, previsto na LDB, foi aprovado pela Lei Nº 10.172, de 9 janeiro de 2001, com mais de dez anos. Resulta de um embate de projetos entre organizações da sociedade civil e o governo federal. Em dezembro de 1997, foi protocolado, na Câmara dos Deputados, o documento *Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira*, elaborado em dois Congressos Nacionais de Educação

(Coneds). A iniciativa supriu o vácuo deixado pelo governo federal, que descumpriu dispositivo da LDB de um ano para a elaboração do PNE, a partir da promulgação da Lei (ocorrida em dezembro de 1996). De modo apressado, o Executivo tratou de fazer outro documento, que tramitou no Congresso Nacional no ano de 1998. Sob o título *Objetivos e prioridades*, o PNE reafirma a CF e a LDB:

democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (Ibid., p. 105).

A CF, a LDB e o PNE prevêm, basicamente, duas formas de concretização da gestão democrática: o projeto pedagógico e os conselhos e colegiados. O primeiro é um processo; os outros são instâncias de representação. Nas instituições de ensino, o projeto pedagógico não exclui a participação dos segmentos que compõem os conselhos escolares. Porém, nem a legislação o recomenda, nem a prática o consagra. Além disso, a legislação é específica quanto à obrigatoriedade da gestão democrática em estabelecimentos públicos. Já os colegiados, como o Conselho Nacional de Educação (CNE), incluem representações privadas, o que, sem dúvida, é necessário para assegurar a pluralidade de opiniões. No que a legislação não interfere é na democratização do ensino em estabelecimentos privados, inobstante a reiterada manifestação dos profissionais da educação. Os dois pesos e as duas medidas demonstram a dificuldade de o Estado enfrentar as relações de poder também na educação.

## **Interfaces da gestão democrática**

### *Financiamento e sistema*

Os principais instrumentos normativos da gestão democrática na educação brasileira dão ênfase aos aspectos pedagógicos e à participação em representações colegiadas. Portanto, a repartição de poder é limitada a alguns aspectos do processo educativo e a âmbitos restritos. Mesmo o CNE – que legisla sobre todas as matérias e tem representação plural da sociedade – tem autonomia relativa, posto que é um órgão de assessoramento do Ministério da Educação (MEC).

Os limites mencionados não anulam os avanços do acompanhamento e controle social das políticas públicas. É o caso, por exemplo, dos conselhos encarregados de monitorar a aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Eles cumprem o papel fundamental de assegurar a correta e transparente utilização do

dinheiro público. O que este texto quer apontar, no entanto, é para a etapa anterior, a de definição de recursos para a área da educação.

Relatório produzido pelo Observatório de Equidade do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (Cdes), órgão da Presidência da República, apresentou a “análise dos resultados da observação dos problemas existentes no sistema tributário nacional, visto pelo ângulo da injustiça tributária”. (Brasil, 2009a, p. 7). Partindo de um macro problema – o de que o sistema tributário nacional é injusto – o estudo apontou cinco problemas, dentre os quais o do retorno social baixo em relação ao montante de tributos. “De uma carga tributária de 33,8%, apenas 9,5% retornam à sociedade em forma de investimentos em educação, saúde, segurança pública, habitação e saneamento.” (Ibid., p. 23). Destes, foram aplicados 4,4% em educação, no ano de 2005 (Ibid., p. 30).

A elevação do percentual do Produto Interno Bruto (PIB) impacta o acesso e a qualidade da educação. Do mesmo modo, o integral cumprimento da legislação, no que prescreve a CF:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os estados, o Distrito federal e os municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (Brasil, op. cit., 1988, p. 140).

Registre-se que a vinculação de recursos nem sempre esteve presente nas constituições brasileiras. Normalmente, essa decisão acompanhou processos relacionados com a recuperação ou com a ampliação de espaços democráticos pela sociedade brasileira. O desdobramento nas constituições estaduais e leis orgânicas dos municípios também seguiu essa lógica, de modo que alguns entes federados criaram condições para aumentar a obrigatoriedade de vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino de 25% para 30% ou 35%.

A vinculação de recursos afirmou o direito à educação e a responsabilidade do Estado em promovê-la, mas, também, mostrou as desigualdades de condições dos entes federados. Essa constatação serviu de argumento para a instituição de fundos redistributivos, como o Fundeb. O aumento da participação da União e a qualidade dessa participação – que passa, gradativamente, de recursos nominais para percentuais - concorrem para a construção de bases do Sistema Nacional de Educação.

Este sistema foi objeto de um amplo debate da sociedade que culminou com a realização da Conferência Nacional de Educação (Conae), em 2010. Cury (2009) chama a atenção para as dificuldades para a implantação desse sistema. Afinal, reflete, “a organização de um sistema nacional é tanto a busca de organização pedagógica quanto uma via de jogo de poder.” (Ibid., p. 24). Com a autoridade de quem pesquisa o assunto, destaca que, todas as vezes em que foi pautado nas constituintes, leis de

diretrizes e bases, planos nacionais e fundos de financiamento, ensejou muitos e polêmicos debates, em especial, quando entrou na discussão a palavra *nacional*. (Idem, Ibid.).

Saviani (2009) levantou os obstáculos à construção do sistema nacional de educação no Brasil, desenvolvendo quatro tópicos, aqui apenas mencionados. Esse recorte foi possível pela capacidade do autor em expressar, nos títulos, uma espécie de síntese de uma abordagem complexa e abrangente da realidade histórica. Os tópicos são os seguintes: (i) obstáculos econômicos: a história de resistência à manutenção da educação pública no Brasil; (ii) obstáculos políticos: a descontinuidade nas políticas educativas; (iii) obstáculos filosófico-ideológicos: a resistência no nível das ideias; (iv) obstáculos legais: a resistência no plano da atividade legislativa. (Ibid., p. 55-66).

A Conae se dispôs a construir as bases do Sistema Nacional de Educação e, ao mesmo tempo, elaborar o Plano Nacional de Educação. Suas propostas procuram responder os questionamentos levantados por Saviani. Os desafios, porém, são complexos e seculares. Impõe-se a continuidade da mobilização da sociedade, visando à democratização da educação, por meio do fortalecimento do Estado a serviço das maiorias.

### *Valorização profissional*

A Representação no Brasil da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura (Unesco) promoveu uma pesquisa sobre a formação inicial e continuada e a carreira dos professores no País. Os resultados dessa investigação foram publicados por Gatti e Barreto (2009). Segundo as pesquisadoras, de um lado, a expansão acelerada de oferta de educação básica provocou intensa demanda por profissionais; de outro, as transformações sociais que chegam à escola pressionam por “concepções e práticas educativas que possam contribuir significativamente para a construção de uma sociedade mais justa, democrática e moderna” (Ibid., p. 12). Este compromisso não pode ser atribuído, isoladamente, ao professor, nem desvinculado de suas condições de exercício profissional.

As autoras analisam vários aspectos do exercício profissional, como as políticas públicas de formação inicial e continuada e as polêmicas em torno das licenciaturas a distância. Também dedicam um capítulo à carreira e ao salário dos profissionais da educação básica. Com base nos dados obtidos, consideram que os *salários pouco atraentes*, combinados com carreiras que não oferecem *horizontes claros, promissores e recompensadores*, interferem na escolha da profissão e na “representação e valorização social da profissão de professor.” (Ibid., p. 256).

A pesquisa da Unesco – que tem o professor como objeto de investigação – fundamenta-se em dados oficiais de várias fontes, o que lhe dá abrangência e densidade.

Deixa, contudo, de pesquisar a situação de outro segmento que integra o universo escolar: o funcionário da educação. Ele não está incluído no Censo Escolar, embora, nos últimos cinco anos, tenha sido objeto de políticas públicas relativas à carreira, à formação e à própria identidade legal, no texto da LDB.

Aos elementos apresentados pela pesquisa da Unesco poderiam ser acrescidos muitos outros, inclusive os provenientes de investigações próprias da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). Entretanto, os tópicos pinçados da pesquisa parecem suficientes para apresentar os principais desafios com que se deparam os profissionais da educação, diante do propósito de ampliar e de consolidar a gestão democrática da/na educação.

O exame dos aspectos legais da gestão democrática, trazidos na seção “Aspectos legais” (p. 67, deste texto), revelam a ênfase na participação dos profissionais da educação no projeto pedagógico da escola. Tratando-se de sua função precípua, tal relevo se justifica. Ao refletirem sobre gestão da educação no município e na escola, Bordignon e Gracindo (2000, p. 154) afirmam que sua construção se traduz, essencialmente, em “colocar em prática uma concepção política e uma concepção pedagógica que se realimentam e que se corporificam na sua Proposta Político-Pedagógica”. E esclarecem: “concepção política, porque é ela que promove a ação transformadora da sociedade, e concepção pedagógica, porque é ela o substrato da função escolar”. (Idem, Ibid.)

No entanto, o Projeto Político-Pedagógico (PPP) não é, ainda, uma realidade consolidada nas escolas brasileiras, mesmo constando da LDB, desde 1996. Podem ser motivo da omissão as dificuldades históricas para a superação da cultura patrimonialista e as contingências cotidianas nas atividades de manutenção física das escolas a que, muitas vezes, os gestores submetem a construção pedagógica. Poder-se-ia perguntar por que os profissionais da educação não pressionam para que o PPP se concretize e a resposta também não seria simples, desdobrando-se em vários questionamentos.

A formação inicial dos profissionais da educação é orientada para o trabalho coletivo? Os sistemas e as redes públicas investem na formação continuada? Existe tempo reservado na jornada para as atividades solidárias? Os profissionais compartilham critérios de avaliação dos estudantes? A escola tem rotina de comunicação com a comunidade escolar? De que instrumentos se vale? A escola se relaciona com as instituições formadoras dos profissionais da educação? De que forma?

A formação continuada é prioritária para os profissionais da educação básica, de acordo com uma pesquisa realizada pelo MEC, em 2003. (VIEIRA, 2010). Ela exige a previsão de tempo, na carreira e na jornada. Na carreira, o passo adiante será a instituição do *ano sabático*; na jornada, a distribuição de 2/3 para atividades de interação com o educando e 1/3 para atividades pedagógicas individuais e coletivas, como

prevê a Lei nº 11.738, de 2008 (BRASIL, 2008), que instituiu o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN). Por oportuno, registre-se que esta foi uma das alegações sobre a inviabilidade do PSPN em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), interposta por governadores de cinco estados para o não pagamento do Piso.

A democratização da escola e de seus processos passa, igualmente, pela possibilidade real de dedicação exclusiva dos profissionais a um estabelecimento e uma comunidade escolar, o que implica salário digno e carreira obtida em concurso público. O salário é uma condição básica para o exercício da profissão. A carreira é um instrumento da sociedade para libertar-se de práticas clientelistas e superar improvisações na área das políticas públicas.

### **Gestão democrática na perspectiva dos trabalhadores em educação**

A gestão democrática é um pressuposto para que se assegure educação como direito humano e social. A abordagem tem sido recorrente na literatura especializada, especialmente a que se contrapõe às concepções mercantilistas de educação. Bobbio (1992, p. 25), reportando-se à conformação da carta das Nações Unidas sobre os direitos humanos, ponderou que “o problema grave de nosso tempo, com relação aos direitos do homem, não era mais o de fundamentá-los, e sim o de protegê-los.” E como protegê-los?

Na educação, uma das formas de proteção do direito é a de assegurar seu financiamento público. Sem que a escola tenha capacidade para assumir cada todas as gerações de cidadãos, o direito não se concretiza. Por isso, a destinação de tributos, sua aplicação e seu controle devem passar pela sociedade. Ela precisa decidir sobre o percentual de recursos do PIB, as vinculações de tributos, o planejamento de investimentos e de prioridades orçamentárias. Da mesma forma, necessita controlar a aplicação dos tributos, exercendo, permanentemente, o controle social dos recursos aplicados.

Outra face da democracia é o acesso à informação. Os sistemas, as escolas e as universidades precisam desenvolver canais de efetiva comunicação com a sociedade. Isso exige uma sintonia entre as expectativas sociais e o trabalho que se desenvolve nas instituições educativas. É necessário haver correspondência entre o PPP e as propostas de elevação de qualidade de vida da população e de construção de esferas públicas viabilizadoras de inclusão social. Para que isso aconteça, a escola precisa ser referência de seu meio. E, para que isso ocorra, é indispensável que se comunique não burocraticamente, mas por meio de instrumentos e canais democráticos.

A gestão democrática não pode prescindir de processos como o de eleição de dirigentes. Tal escolha deve fortalecer os segmentos representativos da comunidade escolar – pais, estudantes, professores e funcionários de escola – e suas articulações. A

eleição politiza a educação sempre e quando promover o debate sobre o PPP e sobre o papel da escola na sociedade. Portanto, a eleição da direção não pode limitar-se ao voto, mas fazer parte de um processo de construção e de repartição de poder. Isto remete à consolidação de colegiados no interior das instituições escolares.

O Conselho Escolar, previsto na LDB, é uma instância colegiada que “possibilita a construção de referências comuns a partir de óticas diferenciadas sobre o papel da escola e a forma de resolver os problemas de seu cotidiano”, de acordo com Aguiar (2009, p. 178). A autora acrescenta que o Conselho “é a possibilidade de exercitar a gestão democrática como espaço de decisões coletivas e de responsabilidades compartilhadas” (Idem, Ibid.). Tal entendimento corrobora a compreensão de que eleição de dirigentes e coletivos de representação são complementares para a democratização da escola.

Em nível de sistema, a gestão democrática também exige colegiados de representação social. Os debates sobre LDB na Constituinte de 1988 levaram à proposta de um Fórum Nacional de Educação, a quem competiria a mobilização da opinião da sociedade sobre as prioridades educacionais a serem consubstanciadas no Plano Nacional de Educação. De igual modo, desenharam a composição do CNE e lhe propuseram atribuições de órgão de Estado. A Lei aprovada não incluiu o Fórum e o CNE se manteve como órgão vinculado ao governo. Com o advento da Conae, esses temas voltaram à discussão. A institucionalização da própria Conferência, recuperando, em parte, o papel do Fórum, tornou-se um desafio para os milhares de participantes do processo de discussão da Conae.

## Considerações Finais

Para os trabalhadores em educação, a valorização profissional é condição para o alcance do direito à educação, o que exige crescentes níveis de democratização. Em um plano mais restrito, a democratização do trabalho escolar passa pelo fortalecimento da ação pedagógica, sobreposta aos encargos administrativos inerentes à gestão. A formação continuada, que se relaciona umbilicalmente com o PPP, não pode prescindir de tempo na jornada do profissional da educação. A dedicação exclusiva, sinalizadora do vínculo entre o profissional e seu trabalho, depende de salário compatível. A identificação do profissional com seu meio exige uma carreira que lhe permita criar raízes na comunidade em que atua. Assim, os componentes da valorização profissional - formação, carreira e salário - não são acessórios, mas essenciais ao fortalecimento da gestão democrática da educação.

Por último, uma advertência de Saviani: “Se é razoável supor que não se ensina democracia através de práticas pedagógicas antidemocráticas, nem por isso se deve

inferir que a democratização das relações internas à escola é condição suficiente de democratização da sociedade.” (2008, p. 77) Então, todos os esforços que objetivam a democratização da educação devem ter como horizonte uma sociedade socialista, projeto mais acabado de democracia, posto que sustentado nas ideias de igualdade e de solidariedade.

*Recebido em maio de 2010 e aprovado em julho de 2010.*

## Referências

- AGUIAR, Márcia Angela. Conselhos Escolares: espaços de cogestão da escola. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v.3, n. 4, p. 173-183, jan./jun., 2009.
- BORDIGNON, Genuino; GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da Educação: o município e a escola. In: FERREIRA, Naura Syria Carpeto; AGUIAR, Márcia Angela da S. (Org.). **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez Editora, 2000. p. 147-176.
- BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. (Tradução de Nelson Coutinho). Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.
- \_\_\_\_\_. **Educação – Legislação Federal**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.
- \_\_\_\_\_. **Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional – relatório de observação nº 1**. Brasília: Presidência da República, Observatório de Equidade, 2009-a.
- CURY, Carlos R. Jamil. Os desafios da construção de um sistema nacional de educação. In: QUEIROZ, Arlindo; GOMES, Leda (Org.). **Conferência Nacional de Educação (Conae) 2010: reflexões sobre o Sistema Nacional Articulado de Educação e o Plano Nacional de Educação**. Brasília: INEP, 2009. P. 11-31.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira S.A., 1986.
- GATTI, Bernardete Angelina (Coord.); BARRETTO, Elba Siqueira de Sá. **Professores do Brasil: impasses e desafios**. Brasília: Unesco, 2009.
- GENRO, Tarso. É possível combinar democracia e socialismo? In: GENRO, Tarso et al. **O Mundo Real: socialismo na era pós-neoliberal**. Porto Alegre: L&PM Editores, 2008. p. 17-53.
- POCHMANN, Márcio; DIAS, Guilherme. A sociedade pela qual se luta. In: SADER, Emir; GARCIA, Marco Aurélio (Org.). **Brasil: entre o passado e o futuro**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo/Boitempo, 2010. P. 111-132.
- SAVIANI, Demerval. **Escola e Democracia**. 40 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.
- \_\_\_\_\_. Sistema de Educação: subsídios para a Conferência Nacional de Educação (Conae). In: QUEIROZ, Arlindo; GOMES, Leda (Org.). **Conferência Nacional de Educação (Conae) 2010: reflexões sobre o Sistema Nacional Articulado de Educação e o Plano Nacional de Educação**. Brasília: INEP, 2009. P. 33-74.
- VIEIRA, Juçara M. Dutra. **Identidade expropriada: retrato do educador brasileiro**. Brasília: CNTE, 2010. No prelo.

## Democratic management from the perspective of workers in education

**ABSTRACT:** The article deals with a recurring theme in the debate on education – the democratic management – from the perspective of workers in education – and it connects the professional valorization of educators to the right of education, these presuppose deepening the democracy into education and society.

*Keywords:* Education and democracy. Financing and system. Democratic management. Professional valorization.

## Gestion démocratique dans la perspective des travailleurs en éducation

**RÉSUMÉ:** Cet article concerne un thème récurrent dans le débat sur l'éducation – la gestion démocratique – dans la perspective des travailleurs en éducation – et fait le rapport entre la valorisation professionnelle des enseignants et le droit à l'éducation, ce qui présuppose l'approfondissement de la démocratie dans l'éducation et dans la société.

*Mots-clés:* Éducation et démocratie. Financement et système. Gestion démocratique. Valorisation professionnelle.

## Gestión democrática en la perspectiva de los trabajadores de la educación

**RESUMEN:** El artículo analiza un tema recurrente en el debate sobre la educación – la gestión democrática – en la perspectiva de los trabajadores de la educación – y relaciona la valorización profesional de los educadores al derecho a la educación, lo que supone el ahondamiento de la democracia en la educación y en la sociedad.

*Palabras clave:* Educación y democracia. Financiamiento y sistema. Gestión democrática. Valorización profesional.

# Formação e valorização

## *Desafios para o PNE 2011/2020*

MÁRCIA ÂNGELA DA S. AGUIAR\*  
LEDA SCHEIBE\*\*

**RESUMO:** O artigo discute os desafios para o novo Plano Nacional de Educação (PNE - 2011/2020), a partir da análise sobre as questões atuais da formação e valorização dos profissionais da educação básica na perspectiva de uma política pública. Revisita concepções e princípios que embasam os movimentos dos educadores, assinalando a sua importância para a construção do PNE. Destaca a amplitude da nova legislação, que contempla os funcionários/as das escolas como integrantes da categoria profissionais da educação. E reitera a necessidade de uma política de valorização e desenvolvimento profissional integrada.

*Palavras-chave:* Plano Nacional de Educação e formação dos profissionais da educação. Valorização dos profissionais da educação e PNE. Profissionais da educação e funcionários/as de escola.

### Introdução

**A** formação e a valorização dos profissionais da educação no âmbito das políticas públicas constituem processo complexo, dada a nossa história educacional, na qual ora se revela o caráter centralizador dessas políticas, ora

---

\* Doutora em Educação. Professora da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).  
E-mail: <marcia\_angela@uol.com.br>.

\*\* Doutora em Educação. Professora da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Vice-Presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped).  
E-mail: <lscheibe@uol.com.br>.

o seu caráter descentralizador, num percurso de descontinuidade (SAVIANI, 2009), dificultando tentativas de mudança. Hoje, produções acadêmicas, discursos e normas oficiais, inúmeras diretrizes e providências políticas colocam esta questão em destaque, pois professores e funcionários da educação são cada vez mais um grupo de fundamental importância para o encaminhamento das mudanças pretendidas no País, na viabilização de um projeto nacional democrático e sustentável. Encontram-se, também, entre os mais numerosos no interior das ocupações e são uma categoria profissional das mais expressivas, pelo papel que desempenham e o volume de recursos que mobilizam.

Tal situação, porém, não tem impedido a elevação dos índices de abandono da docência, em consequência dos baixos salários e das precárias condições de trabalho na grande maioria das escolas. Assim, no momento em que se inicia a construção de mais um Plano Nacional da Educação (PNE) para os próximos dez anos, é necessário revisar as proposições de formação e valorização dos profissionais da educação e estabelecer prioridades - que precisam ser alvo de ações, nos próximos anos, para tornar esta ocupação mais atrativa e, ao mesmo tempo, mais competente para o desenvolvimento de uma educação com qualidade para todos. O pressuposto básico é o de que formação e valorização são facetas indissociáveis no processo de profissionalização dos educadores, indispensáveis para a melhoria da escolarização no País. Assim, ao lado da definição de estratégias de políticas consistentes, coerentes e contínuas de formação inicial e continuada dos professores e dos outros profissionais que atuam nas escolas, há necessidade de ampliar a melhoria das suas condições de trabalho, para que efetivamente tenhamos uma educação de qualidade.

Velhos e novos embates estão presentes no que diz respeito ao tema. Por um lado, há uma compreensão ainda restrita do termo “profissionais da educação”, que hoje designa todos os professores, especialistas e funcionários de apoio e técnico-administrativos que atuam nas instituições e sistemas de ensino. Envolve o desconhecimento do que já se encontra garantido em legislação, ou seja, a incorporação dos funcionários de escola como profissionais da educação, desde que habilitados de acordo com a 21ª Área Profissional- Área Profissional de Serviços de Apoio Escolar, criada através da Resolução 5/2005 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação. A Lei nº 12.014, de 2009, já sancionada pelo presidente da República, mudou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Lei nº 9.394/1996) em seu artigo 61, definindo que trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior, em área pedagógica ou afim, também são incluídos como “profissionais em educação da educação básica”. Tal legislação atendeu às reivindicações dos educadores de ampliar o coletivo dos responsáveis pelo trabalho nas escolas também àqueles que atuam fora da sala de aula, entendendo a importância da sua atuação e da necessidade de formação adequada. Porém, é necessário reconhecer que as ações que concretizam esta

nova situação legal são incipientes nos sistemas de ensino, tendo em vista que o debate a este respeito, pelo menos no meio acadêmico, ainda se encontra restrito à categoria dos professores e àqueles que desempenham tarefas correlatas, como diretores e coordenadores. Constitui-se, portanto, em questão crucial a ser enfrentada.

Por outro lado, no interior do trabalho docente, permanece a diferenciação instituída entre o trabalho da “professora primária”, polivalente, e a do “professor secundário”, especialista nas diversas disciplinas das áreas de conhecimento do currículo escolar<sup>1</sup>. Segundo Barreto (2010), tal diferenciação pode ser verificada na estrutura curricular dos cursos de licenciatura, nas carreiras dos profissionais da educação, nos salários e nas representações da sociedade, da própria academia e dos formuladores de políticas. As políticas curriculares implementadas no País, nas últimas décadas, não conseguiram ultrapassar esse fosso, que tem se revelado um forte obstáculo para a formulação de currículos integrados.

Tem sido significativa a mobilização dos educadores para apontar as melhorias necessárias ao desenvolvimento da educação. O recrudescimento dos estudos e discursos políticos sobre a profissionalização docente nos remete ao início da década de 1980, em que a gradativa decadência dos sistemas educacionais nos países ocidentais foi acentuada, como decorrência do modelo sócio-econômico e político da era global. Nessa ocasião, a perspectiva da profissionalização docente foi particularmente enfatizada pelos movimentos docentes<sup>2</sup>, que levantaram bandeiras de luta, ainda hoje princípios fundamentais: formação de qualidade; incentivo às faculdades ou centros de educação das universidades como espaços prioritários para a formação; construção da autonomia e desenvolvimento intelectual do professor; condições de trabalho, plano de cargos e carreira; salários dignos; princípios formativos indicadores de uma base comum nacional para a formação, entre outras.

Do lado do governo, várias foram as iniciativas, buscando estabelecer diferentes patamares para a educação. As reformas se sucederam na educação básica e superior e, em todas estas, a profissionalização dos professores esteve em debate. Nos anos recentes, o movimento sindical colocou em pauta a condição profissional dos funcionários da escola básica. Novos atores entraram em cena e buscaram uma visibilidade, que lhes foi, historicamente, negada, nos meios educacionais e na sociedade. Com a presença dos novos atores, o debate sobre a natureza e a configuração do profissional da educação se ampliou, tornando-se mais complexo e desafiador.

Nos últimos dois anos, com a finalidade de buscar a construção de novas bases para a organização da educação nacional e para informar o novo plano nacional de educação, foram realizados dois eventos que merecem destaque especial pela sua abrangência: a Conferência Nacional da Educação Básica (Coneb), em 2008, e a Conferência Nacional de Educação (Conae), em 2010. Elas tematizaram, de forma expressiva, a formação e valorização dos profissionais da educação.

Pretende-se, neste artigo, tomando como base propostas do movimento dos educadores e das conferências referenciadas, destacar algumas das proposições que devem ser acatadas no Plano Nacional de Educação. Registra-se que as conferências nacionais foram precedidas de discussões e deliberações em todos os estados da Federação e do Distrito Federal, por meio da realização de eventos estaduais, distritais e ainda municipais. Houve, portanto, um esforço nacional de reflexão e deliberação sobre os problemas educacionais, cuja convergência deu-se nas conferências nacionais realizadas em Brasília. Importante destacar, também, a representatividade dos mais diversos segmentos e organizações sociais nesses eventos, além da representação de setores governamentais. As tensões, os conflitos e os desafios que permeiam a formação dos profissionais da educação e a sua valorização em todo o País emergiram nas discussões e nas deliberações, ficando particularmente evidente a falta de uma efetiva **política nacional de formação e valorização dos profissionais da educação**.

## Os princípios para a formação

A formação dos profissionais para atuar na educação básica, não temos dúvida, deve ser entendida na sua perspectiva social, política e de competência técnica, razões para que seja alçada ao nível de política pública, como um direito. Juntamente com a carreira, jornada de trabalho e remuneração justa, a formação é indispensável à valorização profissional.

No atual estágio de expansão escolar, as soluções emergenciais ainda são necessárias. Recentemente, o governo federal instituiu uma Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica (Decreto nº 5.755 de janeiro de 2009), que criou os Fóruns Estaduais de Apoio à Formação dos Profissionais da Educação e constituiu um Plano Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica (Parfor), com a finalidade de estabelecer ações e metas para a formação inicial e continuada dos profissionais. Compete, no entanto, contemplar mais efetivamente soluções estruturais, abolindo paulatinamente as ações emergenciais, que, por força das circunstâncias, tornam-se pouco substanciais para uma formação rigorosa. Tais práticas não contribuem para garantir uma formação teórico-prática consistente.

Como já exaustivamente apontado pelos documentos resultantes dos encontros nacionais da Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope), realizados nas últimas décadas, a concepção de formação para os profissionais da educação envolve o desenvolvimento de sólida formação teórica e interdisciplinar em educação de crianças, adolescentes, jovens e adultos, no campo e na cidade e nas diversas áreas e modalidades de ensino e instituições; unidade entre teoria e prática

na formação, pela centralidade do trabalho como princípio educativo; pesquisa como princípio cognitivo e eixo nucleador da formação; vivência da gestão democrática e do trabalho coletivo e interdisciplinar no processo de formação, como aspecto fundamental para o desenvolvimento do compromisso social, político e ético com um projeto emancipador das relações sociais (ANFOPE, 2008).

Estes princípios basilares da formação contribuíram não só para subsidiar expressiva e relevante produção acadêmica no âmbito da pós-graduação em educação, no País, como também para a formulação de projetos pedagógicos no campo das diversas licenciaturas, propiciando, assim, aos grupos envolvidos uma intervenção mais qualificada em fóruns promovidos por diversas instâncias do poder público e de grupos diferenciados da sociedade.

Tais princípios e concepções estiveram na pauta dos debates sobre a formação dos profissionais da educação nas duas últimas grandes conferências e suscitaram novas questões teóricas, epistemológicas e metodológicas atinentes aos campos da educação, da Pedagogia e da política educacional e que podem ser traduzidas, em parte, como desafios e proposições para a formação e a valorização dos profissionais da educação no País.

## Os desafios e proposições

### *Formação inicial e continuada dos professores*

Instaurado a partir da LDB/1996 e disciplinado através das sucessivas Diretrizes Nacionais<sup>3</sup> específicas aos cursos de cada área de conhecimento e das Resoluções CNE 1/2002 e 2/2002, que instituíram as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, o enquadramento legal da formação de professores em nível superior trouxe pressupostos e orientações para uma reconstrução na organização e desenvolvimento dos cursos de licenciatura e, conseqüentemente, para a mentalidade dos formadores que neles atuam e das instituições que os abrigam.

As unidades de formação de professores vêm discutindo e implantando alguma reforma nas estruturas curriculares dos seus cursos de licenciatura, a fim de atender às normas legais. O processo, no entanto, encerra interesses diversos, e não ocorre sem dissensos, pois rompe com uma tradição iniciada no País, em 1934, quando da criação dos primeiros cursos superiores de formação de professores. O conhecido modelo denominado de “3 + 1” (três anos de conteúdos específicos da respectiva área do conhecimento e um das chamadas disciplinas pedagógicas), então instaurado, vigorou ao longo de mais de sessenta anos, com a aceitação da maioria dos docentes

universitários que atuavam nesses cursos - particularmente os vinculados às disciplinas pertencentes ao campo de conhecimento da área específica. Ao mesmo tempo, os professores envolvidos com a formação pedagógica dos futuros professores, aqueles que deveriam transformar os estudantes em professores em um ano, conviveram com uma permanente discussão em torno da necessidade de substituir tal modelo.

Nos espaços acadêmicos, continua forte, ainda hoje, a concepção que privilegia a formação teórica nas áreas específicas, proporcionada, em princípio, pelos cursos de bacharelado<sup>4</sup>, em prejuízo de uma formação teórico-prática, que deveria ser a marca da formação do profissional professor que atuará nas escolas de educação básica. Em face dessa trajetória, é mister destacar que a nova legislação, implantada a partir da LDB/1996, bem como os atos legais emanados do Conselho Nacional de Educação, que a sucederam, representaram um avanço importante, ao estabelecer uma configuração específica aos cursos de licenciatura, distinguindo-os, de certa forma, dos cursos de bacharelado<sup>2</sup>. Segundo Bordas (2009), esta nova configuração, potencialmente, favorece o aprofundamento da discussão sobre aspectos teórico-práticos desta formação.

A implantação das novas diretrizes nos cursos de formação de professores, além das dificuldades apontadas, também encontra problemas no que diz respeito à necessária articulação entre o processo formador conduzido pelas IES e o trabalho das escolas de educação básica. Essa articulação ainda é muito tênue e tem sido buscada quase que unicamente pelos setores responsáveis pela formação pedagógica dos futuros professores, através da realização dos estágios supervisionados de docência. Cabe certamente uma articulação mais ampla, que envolva, também, de forma mais sistemática, as áreas de formação nos conteúdos específicos. O entendimento do conceito de Práticas como Componentes Curriculares (PCC), ou práticas pedagógicas, como acentua o Parecer CNE nº 9, de 2001), cuja carga horária é significativa nas novas diretrizes, ainda é motivo de muita discussão e de fraca estruturação na maioria das instituições.

A persistente divisão entre teoria e prática continua no âmago da questão da formação. Saviani (2007) salientou que a relação teoria/prática tem sido o problema fundamental da Pedagogia em sua trajetória multissecular. Afirma, inclusive, que as diferentes concepções de educação podem ser agrupadas em duas grandes tendências, quais sejam: aquelas concepções que dão prioridade à teoria sobre a prática, subordinando a prática à teoria; e aquelas concepções que subordinam a teoria à prática, dissolvendo, em última análise, a teoria na prática. Teoria e prática, todavia, reafirma o autor, não podem, numa concepção dialética, ser consideradas como polos opostos e mutuamente excludentes e, sim, como uma “unidade compreensiva” (SAVIANI, 2007, p. 109). Tal superação, no entanto, é ainda um grande desafio para os cursos de formação docente e requer que, ao lado das instituições de ensino superior, as escolas

dos sistemas de ensino também sejam incluídas na sua responsabilização. Este desafio ganha uma maior dimensão ao se considerar as condições de precariedade que ostenta significativa quantidade de escolas.

A dimensão interdisciplinar nos currículos, como forma de minimizar a fragmentação que caracteriza a formação escolar, quer na educação básica quer no ensino superior, é assinalada entre os princípios orientadores da nova legislação. Tal perspectiva, porém, anunciada como fundamental para a organização do ensino dos anos iniciais da educação básica, e perseguida já por alguns cursos como é o caso da licenciatura em Pedagogia, continua a desafiar a maior parte das licenciaturas.

Outras questões ainda se colocam para a organização curricular dos cursos, tais como a prática da pesquisa como elemento essencial ao desenvolvimento da atitude investigativa, que deveria caracterizar um professor competente. A pesquisa desenvolvida nas unidades acadêmicas de formação está basicamente voltada à ampliação do conhecimento científico da própria área e tende a deslegitimar a pesquisa voltada às questões do seu ensino e aprendizagem. Tal situação se torna mais preocupante quando se constata que parte significativa da produção científica da área não encontra canais adequados que lhe dêem visibilidade aos docentes da educação básica.

É importante ressaltar que a Resolução nº 1/2002 e os pareceres que a fundamentam, ao assumirem o princípio da flexibilidade curricular, permitem o exercício de um certo grau de autonomia em relação aos componentes curriculares de cada curso. Tal postura tem, no entanto, significado, em muitos casos, o abandono da obrigatoriedade de um núcleo básico comum às licenciaturas, o que envolve os princípios orientadores da formação, as competências necessárias a serem alcançadas pelos futuros docentes, assim como os conteúdos disciplinares essenciais ao desenvolvimento dessas competências.

As reflexões apresentadas permitem algumas indicações para a continuidade do processo de implementação das diretrizes para a formação docente no País, tais como a necessidade de maior participação reguladora do Estado ante a realidade apresentada, por meio de um sistema mais vigoroso de acompanhamento das instituições formadoras. Para tanto, os currículos de formação precisam ser melhor equacionados. Indicações de estudos realizados recentemente por Bordas (2009), Gatti e Barreto (2009) e Scheibe (2009) sobre os cursos de licenciatura nas diversas áreas de conteúdos e sobre os cursos de Pedagogia permitem indicar que boa parte dos cursos não mantém correspondência clara com as determinações legais contidas nos pareceres e nas resoluções sobre as diretrizes para as licenciaturas. É quase geral, ainda, a imprecisão das matrizes curriculares dos cursos no que tange, por exemplo, às práticas de ensino.

Parece imperativo buscar estratégias e definições políticas que reforcem institucionalmente os cursos de licenciatura. Uma dessas estratégias seguramente passa

por uma subsequente análise do conteúdo dos projetos pedagógicos implementados a partir das diretrizes curriculares. É necessário ampliar os estudos, envolvendo não apenas o exame crítico das proposições discursivas dos projetos, como também das práticas curriculares desenvolvidas nos diferentes cursos. É importante, contudo, ter presente que a possibilidade de aperfeiçoamento dos currículos desses cursos não se esgota nos aspectos pedagógicos *stricto sensu*, mas supõe, sobretudo, estratégias de efetiva articulação entre os institutos e as faculdades de educação, de modo que o diálogo sobre questões relevantes da formação dos profissionais da área sejam enfrentadas.

A especificidade do trabalho escolar requer a articulação entre teoria e prática (ação/reflexão/ação), necessária para contemplar as exigências da realidade escolar e da sala de aula no processo mais amplo de profissionalização dos professores. Na continuidade do seu trabalho, os profissionais da educação necessitam, cada vez mais, referenciar-se na teoria como condição para o seu aperfeiçoamento na prática. As mudanças que ocorrem na sociedade, os avanços no campo do conhecimento, as novas tecnologias e as linguagens midiáticas, que cada vez mais se incorporam aos processos pedagógicos, são um imperativo constante para novas aprendizagens por parte dos profissionais da escola.

A formação de nível superior de professores é, ainda hoje, no contexto nacional - e assim continuará por tempo indeterminado - uma formação em exercício. Dos 685.025 professores que lecionam em turmas de 1ª a 4ª série ou do 1º ao 5º ano do ensino fundamental, apenas cerca de 55% têm curso superior com licenciatura, enquanto 32% cursaram o Normal ou magistério de nível médio, portanto, com a formação mínima requerida por lei. Tendencialmente, esses professores, em sua grande maioria, farão o curso de pedagogia ou outra licenciatura, em serviço, para cumprir a meta estabelecida pela nova LDB (todos os professores formados em nível superior).

As indicações que constam do Documento Final da Coneb (MEC/2008), para delinear e implementar uma política de formação e valorização dos profissionais, são dignas de destaque: ampliar vagas nas IES públicas para cursos de licenciatura, de pós-graduação e de formação continuada, principalmente na forma presencial, com garantia de financiamento público; estabelecer para os cursos de formação – licenciaturas, a duração mínima de quatro anos; valorizar os estágios dos cursos de formação, proporcionando a articulação entre as escolas públicas, os sistemas de ensino e as instituições formadoras, criando programas integrados, afastamento remunerado dos professores das escolas para pós-graduação etc.; reforçar os programas de bolsas para alunos das licenciaturas; permitir carga horária reduzida para professores em formação inicial em exercício; promover capacitação na forma de programas de educação continuada, para atuação dos professores e gestores em temáticas tais como: currículo no ensino fundamental de nove anos, modalidade EJA, educação do campo, educação indígena, educação especial, questões de gênero, entre outras.

Evidentemente, a concretização de boa parte dessas indicações dependerá da capacidade de organização e de luta dos setores organizados da sociedade e dos educadores, para influenciar a implementação de políticas públicas nessa perspectiva.

### *Formação inicial e continuada dos profissionais*

A Área 21, instituída pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, apoiada pela Secretaria da Educação Básica do MEC, a partir de propostas elaboradas pela CNTE, após intensos debates em torno do modelo de escola pública que defendemos, abriu caminho para a valorização de milhares de trabalhadores (funcionários de escola), que já atuam nas escolas e exercem função educativa (LEÃO, 2009). Esta regulamentação reconheceu, oficialmente, as formas de atuação dos trabalhadores, definindo as suas atividades. Nesse sentido, encontra-se em andamento o Programa de Formação Inicial em Serviço dos Profissionais da Educação Básica dos Sistemas de Ensino Público (Profucionário). Trata-se de um curso técnico pós-médio de formação, voltado aos trabalhadores que exercem funções administrativas nas escolas das redes públicas estaduais e municipais de educação básica, formando nas habilitações gestão escolar, alimentação escolar, multimeios didáticos e infraestrutura escolar. Segundo Chagas (2009), este é um programa emergencial de formação para uma área de atendimento, que requer melhores condições de formação inicial, assumido como política de Estado, por meio de cursos de nível médio e tecnológico, tanto pelos institutos federais de educação, ciência e tecnologia, como pelas redes estaduais.

Para os trabalhadores da educação, o reconhecimento da necessidade de uma formação inicial específica pela legislação deu forças para a representação sindical (em especial à CNTE) apresentar proposições, direcionadas ao reconhecimento de um novo *status* profissional aos funcionários da escola, aprovadas e incorporadas ao Documento Final da Conae 2010<sup>5</sup>.

### *PNFPMEB e sua necessária extensão a todos*

Há que reconhecer os avanços significativos, nos últimos anos, no que diz respeito à maior integração das políticas de formação docente, do que é testemunho o Decreto nº 6.755/2009, que instituiu a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica (PNFPMEB) e um consequente Plano Nacional de Formação de Professores, com a finalidade de atender à demanda por formação inicial e continuada dos professores das redes públicas de educação básica. A necessidade de formar 600.000 (seiscentos mil professores) com qualificação adequada para a demanda resultou numa abertura inicial de 331 mil vagas para uma primeira etapa de realização do plano,

dando prioridade aos cursos de Pedagogia e licenciaturas de disciplinas para as quais falta maior contingente de professores, tais como Física, Química, Matemática, Biologia e Artes. Aos recém inaugurados Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente (art. 4º do Decreto assinalado) coube a tarefa de delinear e acompanhar a execução de um planejamento estratégico para esta formação, além de promover sua revisão periódica.

Os avanços nas políticas governamentais, que já podem ser computados na perspectiva de formação e profissionalização dos profissionais da educação, estão hoje a evidenciar a necessidade de uma efetiva **política nacional de formação e valorização dos profissionais da educação**, que incorpore, além de elementos de valorização profissional vinculados à carreira, remuneração e condições de trabalho, uma articulação, mais institucionalizada, com a formação dos profissionais não docentes, definindo as estratégias para a formação inicial e continuada e a valorização efetiva de todos os profissionais.

Neste sentido, podem ser considerados avanços relevantes as propostas da Conae 2010, que visam a ampliar o curso técnico de nível médio de formação para os/as funcionários/as da educação básica, nas redes estadual e municipal, e garantir a criação de novos cursos de graduação que proporcionem a continuidade da profissionalização em nível superior.

A criação de **centros de formação dos profissionais da educação**, em cada Estado, parece ser outro requisito básico para que as políticas e programas nacionais de formação possam ser efetivamente implantadas, desde que geridos de forma tripartite pela universidade, pelos sistemas de ensino e pelos professores da educação básica. São locais hoje já existentes em pelo menos três estados da Federação, que devem ser dotados de bibliotecas e equipamentos de informática, para permitir a socialização das experiências docentes e sua organização (o trabalho coletivo) de modo a transformar as condições atuais da escola pública.

Ao possibilitar a participação de educadores não-docentes nas programações que envolvem a temática do trabalho coletivo, os centros sinalizarão para a perspectiva de integração dos profissionais da educação, a partir de um terreno comum, em que todos os profissionais se encontram – a escola pública (AGUIAR, 2006). Tornar-se-á mais viável o fortalecimento de elos entre os profissionais, no esforço coletivo de construção de melhores condições para que a escola cumpra a promessa de ser um espaço de aprendizagens significativas e de exercício de cidadania.

## Conclusão

As proposições de melhoria da formação, embora fundamentais para a valorização dos profissionais da educação, pouco significado terão se não vierem

acompanhadas de uma política mais ampla de valorização e desenvolvimento profissional. É necessário indicar a permanência e dedicação integral dos profissionais na instituição em que atuam; implementar jornada de trabalho em uma única escola; implantar efetivamente o piso salarial profissional nacional para todos os profissionais, permitindo tempo para o estudo e para o trabalho coletivo e para a criação de novos projetos pedagógicos que envolvam os sujeitos da ação educativa na escola e na comunidade em que está inserida.

Ainda persiste a negação em aplicar o dispositivo legal que assegura o piso salarial nacional dos professores da educação básica por parte de vários estados da Federação (e não os mais pobres), embora esta lei já tenha sido aprovada há quase dois anos. Apesar de o piso ser bastante inferior às reivindicações da categoria ou ao que realmente colocaria a profissão em patamares salariais semelhantes ao de outras categorias com a mesma ou até menor exigência de formação, este passo importante na valorização do magistério ainda não está concretizado.

O que levou vários governadores a questionar o texto legal, por estranho que possa parecer, não foi o valor do piso, mas a formulação a respeito da jornada de trabalho, pois a lei reserva um terço do tempo de trabalho efetivo em sala de aula para a formação continuada do professor, seus estudos na preparação de aulas, elaboração e correção de atividades escolares. Exatamente o que poderia dar melhores condições de trabalho aos professores e consequente melhoria na qualidade do ensino ministrado. Tal situação mostra a distância que ainda precisa ser percorrida para que, de fato, se efetive a valorização dos profissionais da educação no País.

*Recebido em maio de 2010 e aprovado em julho de 2010.*

## Notas

- 1 Entre o trabalho da professora dos anos iniciais do ensino fundamental (“professora primária”) e o do professor dos anos finais do ensino fundamental (“professor secundário”).
- 2 Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope); Associação Nacional de Política e Administração Escolar (Anpae); Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd). Fórum de Diretores de Faculdades de Educação (Forumdir); Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), entre outros
- 3 Diretrizes formuladas por Comissões de especialistas das respectivas áreas e aprovadas pela CES/CNE, a partir do ano de 2002.
- 4 Diretrizes formuladas por Comissões de especialistas das respectivas áreas e aprovadas pela CES/CNE, a partir do ano de 2002.
- 5 Documento Final da Conae 2010. Disponível em: [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br). Acesso em: 28 maio. 2010

## Referências

- AGUIAR, Márcia Ângela S. A formação do profissional da educação no contexto da reforma educacional brasileira. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Supervisão educacional para uma escola de qualidade**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 183-204.
- ANFOPE. **Contribuições da Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação à Minuta do Decreto que “institui o Sistema Nacional Público de Formação dos profissionais do magistério”**. Carta da Diretoria da ANFOPE. Goiânia: ANFOPE, 2009. Meio digital.
- BARRETO, Elba Siqueira de Sá. Trabalho docente e modelos de formação: velhos e novos embates e representações. In: DALBEN, A. I. L. de FREITAS. **Convergências e tensões no campo da formação e do trabalho docente**. Belo Horizonte: Autêntica, 2010. p. 288-306
- BORDAS, M. **Subsídio à Formulação e Avaliação de Políticas Educacionais Brasileiras: avaliação da implantação das diretrizes curriculares nacionais para a formação de professores nos cursos de licenciatura**. Relatório de pesquisa. Brasília, DF: CNE/UNESCO, 2009.
- BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19394.htm)>. Acesso em: out. 2009.
- \_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. **Parecer CNE/CP 9, de 8 de maio de 2001**. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/009.pdf>>. Acesso em: 3 jul. 2010.
- \_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. **Resolução CNE/CP 1, de 18 de fevereiro de 2002a**. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01\\_02.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_02.pdf)>. Acesso em: 3 jul. 2010.
- \_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. **Resolução CNE/CP 2, de 19 de fevereiro de 2002b**. Institui a duração e a carga horária dos cursos de licenciatura, de graduação plena, de formação de professores da Educação Básica em nível superior. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CP022002.pdf>>. Acesso em: 3 jul. 2010.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução nº 5/2005**. Republicada no DOU de 9 dez. 2005. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rceb05\\_05.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rceb05_05.pdf)>. Acesso em: 9 fev. 2010.
- \_\_\_\_\_. **Conferência Nacional da Educação Básica**: documento final. [Brasília]: CONEB, 2008. 50 p.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 12.014, de 6 de agosto de 2009a**. Altera o Artigo 61 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com a finalidade de discriminar as categorias de trabalhadores que se devem considerar profissionais da educação. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/legislação>>. Acesso em: out. 2009.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009b**. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior -CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/legislação>>. Acesso em: 2 jul. 2010.
- GATTI, Bernadete Andelina; BARRETO, Elba Siqueira de Sá (Coord.). **Professores do Brasil: impasses e desafios**. Brasília: Unesco, 2009.

CHAGAS FERNANDES, Francisco das. [Entrevistado]. In: ORGANIZAÇÃO e valorização dos funcionários: cenário atual e desafios (entrevista). **Retratos da Escola**, Brasília, v.3, n.5, p. 313-323, jul./dez. 2009.

LEÃO, Roberto Franklin de. [Entrevistado]. In: ORGANIZAÇÃO e valorização dos funcionários: cenário atual e desafios (entrevista). **Retratos da Escola**, Brasília, v.3, n.5, p. 313-323, jul./dez. 2009.

saviani, Demerval. Pedagogia: o espaço da educação na universidade. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 37, n. 130, p. 99-134, 2007.

\_\_\_\_\_. Formação de professores: aspectos históricos e teóricos do problema no contexto brasileiro. *Revista Brasileira de Educação*, v.14, n.40, p.143-155, 2009.

SCHEIBE, Leda. **Subsídio à Formulação e Avaliação de Políticas Educacionais Brasileiras: avaliação da implantação das diretrizes curriculares nacionais para o curso de Pedagogia**. Relatório final de pesquisa. Florianópolis: CNE/Unesco, 2009. Meio digital.

## **Training and Valorization** *Challengers for PNE 2011/2020*

**ABSTRACT:** This article discusses the challengers for the new Education National Plan (PNE – 2011/2020), starting from analyzes on current questions of training and valorization of the basic education professionals in the perspective of public policy. It reviews conceptions and the principles which embassies the movements of educators, signaling its importance to the construction of the PNE. It highlights the amplitude of new legislation, which contemplates the school employees as integrants of the education professional category. And it reiterates the necessity of integrate professional valorization and development policy.

*Keywords:* Educational National Plan and training of education professionals. Valorization of education professionals and PNE. Education Professionals and School employees.

## **Formation et valorisation 47** *Défis pour le PNE 2011/2020:*

**RÉSUMÉ:** Cet article examine les défis pour le nouveau Plan National d'Éducation (PNE - 2011/2020) à partir de l'analyse des enjeux actuels de la formation professionnelle et le la valorisation des professionnels de l'éducation de base du point de vue d'une politique publique ; il revoit les concepts et les principes qui sous-tendent les mouvements des enseignants, soulignant leur importance pour la construction du PNE. Il met en évidence l'amplitude de la nouvelle législation, qui observe les employé(e)s des écoles en tant que membres de la classe des professionnels de l'éducation. Et réaffirme la nécessité d'une politique de valorisation et de développement professionnel intégrée.

*Mots-clés:* Plan National d'Éducation et formation des professionnels de l'éducation. Valorisation des professionnels de l'éducation et PNE. Professionnels de l'éducation et personnel de l'école.

## **Formación y valorización** *Desafíos para el PNE 2011/2020*

**RESUMÉN:** El artículo discute los desafíos para el nuevo Plan Nacional de Educación (PNE – 2011/2020), basado en el análisis sobre cuestiones actuales de la formación y valorización de los profesionales de la educación básica en la perspectiva de una política pública. Revisita conceptos y principios que fundamentan los movimientos de los educadores, señalando su importancia para la construcción del PNE. Destaca la amplitud de la nueva legislación, que contempla los funcionarios de las escuelas como integrantes de la categoría profesionales de la educación. Y reitera la necesidad de una política de valorización y desarrollo profesional integrada.

*Palabras-clave:* Plan Nacional de Educación y formación de los profesionales de la educación. Valorización de los profesionales de la educación y PNE. Profesionales de la educación y funcionarios/as de la escuela.

# A educação básica e o PNE/2011-2020

## *Políticas de avaliação democrática*

JOÃO FERREIRA DE OLIVEIRA\*

**RESUMO:** O artigo analisa a avaliação da educação básica no Brasil, tendo por base as tendências de avaliação no cenário internacional, as orientações da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, de 1996, e as políticas e exames nacionais, desde os anos 1990, tendo em vista superar os desafios atuais dessa etapa de ensino, a fim de assegurar a implantação de uma política de avaliação democrática, formativa e emancipadora, por meio do Plano Nacional de Educação (2011-2020).

*Palavras-chave:* Educação básica. Avaliação democrática. Plano Nacional de Educação.

### Introdução

**N**o período de 28 de março a 1º de abril de 2010, foi realizada a Conferência Nacional de Educação (Conae), sob o tema “Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação”. Da Conferência resultou um documento final com análises, diretrizes, metas, ações e estratégias para a implantação de um Sistema Nacional de Educação<sup>1</sup> e para a elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE 2011-2020). O presente artigo busca, por um lado, dialogar com a Avaliação do PNE 2001-2010 e com as proposições do documento final da Conae (BRASIL, 2010a) e, por outro, analisar a avaliação da educação básica (EB) no Brasil, tendo por base as tendências de avaliação no cenário internacional, as orientações da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394/1996), as políticas e os exames nacionais, desde os anos 1990, tendo em vista superar os desafios atuais dessa etapa de ensino,

---

\* Doutor em Educação. Professor na Universidade Federal de Goiás (UFG); Pesquisador CNPq (Nível 1D). E-mail: <joafo@terra.com.br>.

sobretudo no sentido de assegurar a implantação de uma política efetiva de avaliação democrática, formativa e emancipatória.

## **A avaliação nas reformas educativas internacionais**

As transformações econômicas e políticas ocorridas no cenário internacional e no Brasil, desde os anos 1980, decorrentes da reestruturação produtiva, da mundialização do capital e da revolução tecnológica, se articularam de modo orgânico ao ideário e às orientações do neoliberalismo. O modo de regulação neoliberal implicou, por sua vez, mudanças no papel e na forma de atuação do Estado, bem como nas políticas educacionais, que passaram a ser orientadas cada vez mais pela lógica do mercado e da competição (CARNOY, 2002; LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2009).

No âmbito econômico, o neoliberalismo advogava a livre economia, sustentada pela livre iniciativa, pela liberdade de escolha, pela ênfase no mercado e pelo chamado *governo mínimo*, no contexto da emergência de uma regulação supranacional, ou melhor, uma regulação decorrente da globalização produtiva do capital internacional. O regime de *acumulação flexível*, em processo de estruturação, implicava instituir um mercado de produção e consumo mais disperso geograficamente, em razão dos interesses do capital na produção de uma mais-valia globalizada. Essas mudanças na base da produção trouxeram alterações importantes para o mundo do trabalho e do consumo. Por sua vez, a flexibilização da produção e do consumo passou a orientar as demandas por formação de trabalhadores, considerando os novos perfis profissionais e a necessidade do desenvolvimento de novas competências e habilidades profissionais (HARVEY, 1992; AFONSO, 2001).

Os novos processos de regulação das políticas públicas e, particularmente, educacionais, passaram a serem orientados por uma perspectiva de Estado-Mercado, consubstanciando o chamado *estado avaliador*. A racionalidade econômica, mercantil e competitiva, chamada de *quase-mercado*, passa a pautar as políticas, programas, ações e mecanismos no âmbito da educação, dentro de uma perspectiva híbrida de financiamento público e de regulação do mercado. Adotou-se, em vários países do mundo, a ideia de que a competição entre sistemas de ensino, escolas e professores promove a melhoria do desempenho dos alunos e, nessa lógica, era preciso ampliar a autonomia das escolas, bem como a participação e a responsabilização dos professores e gestores educacionais, e, ainda, aumentar a *livre escolha* dos pais, uma vez que são consumidores de produtos educacionais no mercado educativo, devendo ter papel significativo na regulação pela procura/demanda por escolas com alto desempenho (AFONSO, 2001; BARROSO, 2006).

Nesse contexto, foram propostas políticas de *currículo* voltadas para o desenvolvimento de competências e capacidades necessárias ao trabalhador dito polivalente e flexível, em um processo de individualização e responsabilização profissional crescente. Também foram sendo formuladas e implantadas políticas de *gestão*, pautadas por princípios, valores e técnicas da iniciativa privada, que resultassem em maior eficiência, produtividade e controle do trabalho escolar; a escola, nessa perspectiva, é vista cada vez mais como uma organização que deve adotar a abordagem gerencial, centrada no mapeamento e resolução dos seus problemas; a nova identidade organizacional deveria consubstanciar-se por meio de mudanças na gestão e no papel do gestor, na introdução de inovações organizacionais com a estruturação de equipes responsáveis pelo desenvolvimento de projetos inovadores, na busca constante de eficiência e eficácia, na adoção de parcerias e na lógica de resultados e desenvolvimento do potencial. As políticas de *financiamento* da educação tornaram-se mais associadas à lógica de custo-benefício, com forte presença do Estado na redistribuição e regulação dos gastos e investimentos, por meio de processos de descentralização dos recursos. Os *professores* também foram alvo das políticas de inspiração neoliberal, mediante o surgimento de políticas orientadas para o controle profissional, por meio da aferição do desempenho e da definição de competências e certificações profissionais.

A *avaliação* educacional completa esse quadro de políticas, que vêm sendo implantadas em vários países, desde os anos 1980, por meio de testes padronizados, com ênfase nos resultados ou produtos educacionais. A avaliação educacional passou a servir, por um lado, ao controle e regulação do Estado e, por outro, como mecanismo de introdução da lógica do mercado, objetivando mais competição e desempenho, além de reforçar valores como individualismo, meritocracia e competência (CATTANI; DOURADO; OLIVEIRA, 2002). Em certa medida, a avaliação passou a constituir as matrizes curriculares de referência para os diferentes níveis e etapas de ensino, em lugar de um currículo básico de formação nacional (OLIVEIRA, 2009). Esse viés da avaliação também pode ser observado na vinculação crescente com a distribuição de recursos públicos e na adoção de políticas de remuneração docente, que associa incentivos financeiros a desempenho. Assim, foram estabelecidas metas para o processo ensino-aprendizagem, exigindo das escolas e dos professores *performances* compatíveis com metas decorrentes da avaliação dos resultados. A avaliação veio, portanto, se ampliando por meio de testes ou exames massificados, alcançando, sobretudo, alunos, professores e gestores (AFONSO, 2001; PERONI, 2009; SOUSA, 2009).

O que se observa é que essa perspectiva de avaliação contribuiu para imputar maior responsabilidade às escolas e aos professores pelo rendimento dos alunos, desconsiderando condicionantes históricos e objetivos, produzidos pelas políticas educacionais ou pela ausência do Estado no cumprimento do seu dever de ofertar ensino de qualidade para todos como um direito social. No caso brasileiro, os dados

resultantes dos próprios testes/exames não têm evidenciado, em geral, uma melhoria na aprendizagem dos alunos, indicando que as alterações esperadas por intermédio dos testes/exames não vêm ocorrendo efetivamente<sup>2</sup>.

Percebe-se, também, que as modalidades de avaliação implantadas dentro dessa lógica competitiva contribuíram para uma maior seletividade e discriminação social e profissional, em prejuízo de uma avaliação formativa, de caráter democrático, no contexto de um sistema unitário ou nacional de educação. A regulação por parte do Estado não deve ser sinônimo de competição, mas de democracia e de emancipação, o que deve se efetuar com a participação da comunidade escolar (equipe gestora, professores, alunos e pais), numa perspectiva de construção de aprendizagens significativas, tendo por base o projeto político-pedagógico da instituição escolar.

### **A centralidade da avaliação da EB no Brasil: a LDB e os exames nacionais**

A Constituição Federal de 1988 evidencia, no art. 206, inciso VII, preocupação com a “garantia de padrão de qualidade” na EB, embora não defina o que é qualidade, qual é o padrão que será garantido e como a qualidade será reconhecida ou avaliada. Já no art. 214, inciso III, que trata do estabelecimento do PNE, evidencia-se igualmente a preocupação com a “melhoria da qualidade do ensino”, sem, no entanto, dizer como alcançá-la ou avaliá-la<sup>3</sup>.

É somente com a LDB (Lei nº 9.394/1996) que haverá maior vinculação entre avaliação e qualidade, destacando-se as incumbências do Estado na avaliação educacional. A avaliação das diferentes etapas da educação básica ganha centralidade com a LDB, seja do ponto de vista da avaliação externa, realizada pela União, e pelos respectivos sistemas de ensino, ou seja, do ponto de vista da avaliação da aprendizagem, que deve ocorrer no âmbito da escola.

No tocante à avaliação externa, vemos no art. 8º da LDB que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino”, mas que é competência da União coordenar a “política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais” (§ 1º). Em matéria específica de avaliação, observa-se que é responsabilidade da União, conforme o art. 9º:

V - coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;

VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino.

Portanto, a avaliação do rendimento escolar é uma das atribuições da União no processo de coordenação da política nacional, o que não impede que estados e municípios também possam ter iniciativas de avaliação do desempenho escolar em seus respectivos sistemas de ensino, o que já vem ocorrendo na última década, mesmo que a União tenha criado e implantado exames e indicadores de abrangência nacional. Nessa direção, destacam-se os seguintes exames implantados pelo governo federal para a EB, com os respectivos anos de criação: Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb/1994)<sup>4</sup>, Exame Nacional do Ensino Médio (Enem/1998), Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja/2002), Prova Brasil (2005), Provinha Brasil (2007), Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb/2007), Exame Nacional de Ingresso na Carreira Docente<sup>5</sup>.

Verifica-se que a criação de exames tem estado associada, cada vez mais, à tentativa de induzir professores e escolas a realizarem seu trabalho em função das diferentes matrizes curriculares de referência utilizadas na elaboração dos testes/exames. Assim, são os testes/exames que induzem o currículo e não os currículos básicos, definidos nacionalmente, que servem de base para os possíveis exames. Há, portanto, uma inversão pedagógica nesse processo, pois se julga que os exames são capazes de induzir mudanças mais aceleradas na prática docente e no trabalho escolar, tendo em vista o melhor rendimento dos alunos. Desse modo, a incumbência da União de “estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum” (art. 9º, inciso IV), se faz por meio dos testes/exames nacionais, embora formalmente os currículos estejam estabelecidos mediante pareceres e resoluções específicas do Conselho Nacional de Educação (CNE).

A LDB, no processo de regulação e supervisão dos sistemas de ensino, por nível e etapa de ensino, também estabelece atribuições distintas para a União, estados, distrito federal e municípios. É a União que deve, por exemplo, “assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino” (art. 9º, inciso VIII), bem como “autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino” (inciso IX). De igual modo, cabe aos estados “autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino” (art. 10, inciso IV) e aos municípios também “autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino” (art. 11, inciso IV). De modo geral, a União, os estados, distrito federal e municípios contam, para esses processos, com os seus respectivos conselhos de educação, com atribuições de legislar na área de educação,

e normalmente com uma estrutura de supervisão e acompanhamento nos respectivos setores de educação<sup>6</sup>.

No tocante à avaliação interna, a LDB, em seu art. 12, estabelece que:

os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

[...]

V - prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento;

[...]

VII - informar pai e mãe, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais, sobre a frequência e rendimento dos alunos, bem como sobre a execução da proposta pedagógica da escola.

Por sua vez, cabe aos docentes “zelar pela aprendizagem dos alunos” e “estabelecer estratégias de recuperação para os alunos de menor rendimento” (art. 13). Como se vê, a LDB reforça, no âmbito da escola, a preocupação com o rendimento ou a *contabilidade* do que foi ou não apreendido, indicando a necessidade de recuperação para os alunos com menor rendimento e a necessidade de acompanhar a frequência. De cada docente são cobradas a aprendizagem dos alunos e a recuperação daqueles com menor rendimento. Embora não se explicita claramente uma concepção de avaliação, percebe-se um caráter redutor e conservador, pois não contribui para uma cultura democrática, formativa e emancipadora de avaliação, que busque superar a cultura da nota e do exame seletivo, em favor de uma cultura de desenvolvimento do aluno e de construção de conhecimentos e aprendizagens significativas nas diferentes áreas do conhecimento.

A LDB traz, todavia, no art. 24, inciso V, uma compreensão um pouco mais ampla e significativa da avaliação, embora entendida como verificação do rendimento escolar, ao definir que a EB, nos níveis fundamental e médio, deve observar os seguintes critérios:

- a) avaliação contínua e cumulativa do desempenho do aluno, com prevalência dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos e dos resultados ao longo do período sobre os de eventuais provas finais;
- b) possibilidade de aceleração de estudos para alunos com atraso escolar;
- c) possibilidade de avanço nos cursos e nas séries mediante verificação do aprendizado;
- d) aproveitamento de estudos concluídos com êxito;
- e) obrigatoriedade de estudos de recuperação, de preferência paralelos ao período letivo, para os casos de baixo rendimento escolar, a serem disciplinados pelas instituições de ensino em seus regimentos.

Destacam-se, aqui, mais a perspectiva de avaliação continuada, cumulativa e qualitativa do desempenho do aluno, embora isso não tenha sido reforçado nas incumbências da escola e do professor. Além disso, a avaliação assume uma perspectiva bastante flexível na aceleração ou avanço dos estudos, mediante a verificação do aprendizado ou aproveitamento de estudos.

Cada etapa da EB também apresenta sua especificidade em termos de avaliação na LDB. Na educação infantil (EI), a avaliação deve ocorrer por meio de “acompanhamento e registro” do desenvolvimento da criança, “sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental” (art. 31). No ensino fundamental (EF), que visa a formação básica do cidadão, “os estabelecimentos que utilizam progressão regular por série podem adotar no ensino fundamental o regime de progressão continuada, sem prejuízo da avaliação do processo de ensino-aprendizagem, observadas as normas do respectivo sistema de ensino” (art. 32, § 2º). No ensino médio (EM), a avaliação apresenta-se associada à concepção de currículo, cabendo aos estabelecimentos de ensino, conforme art. 36, adotar “metodologias de ensino e de avaliação que estimulem a iniciativa dos estudantes” e organizar “os conteúdos, as metodologias e as formas de avaliação” para que, ao final do ensino médio, o educando demonstre: “I - domínio dos princípios científicos e tecnológicos que presidem a produção moderna; II - conhecimento das formas contemporâneas de linguagem”.

Essas diretrizes e parâmetros para a avaliação educacional, em geral, externas e/ou internas às instituições de EB, não induzem e apoiam um processo de autoavaliação da escola, que leve em conta dimensões mais amplas, tais como: condições de oferta do ensino, ambiente educativo, prática pedagógica e avaliação, processos ensino-aprendizagem, gestão escolar democrática, organização do trabalho escolar, formação e condições de trabalho dos profissionais da escola, espaço físico escolar e acesso, permanência e sucesso na escola (AÇÃO EDUCATIVA, 2004; DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007).

A avaliação diagnóstica, formativa e democrática, externa ou interna à escola, implica reconhecer que

A qualidade da educação é um fenômeno complexo, abrangente e que envolve múltiplas dimensões, não podendo ser apreendido apenas por um conhecimento da variedade e das quantidades mínimas de *insumos* considerados indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, e muito menos, pode ser apreendido sem tais insumos, ressaltando que a qualidade deve ser mediada por fatores e dimensões extra e intra-escolares. (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 9).

A melhoria da qualidade do ensino, com a conseqüente melhoria do rendimento escolar, implica, certamente, insumos indispensáveis que garantam um padrão de

qualidade nas condições de oferta em âmbito nacional, o que inclui condições de trabalho satisfatórias e pessoal valorizado, motivado e engajado no processo educativo. Sabemos que professores “engajados pedagógica, técnica e politicamente no processo educativo” (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 11) fazem diferença na construção de uma escola de qualidade. Todavia, não se pode medir o rendimento escolar e imputar aos professores a culpa pelo baixo desempenho, pois se deve levar em conta “as condições objetivas de ensino, as desigualdades sociais, econômicas e culturais dos alunos, bem como a desvalorização profissional e a possibilidade restrita de atualização permanente dos profissionais da educação” (p. 11). Todos esses aspectos implicam ainda reconhecer que precisamos construir uma qualidade social da escola, “uma qualidade capaz de promover uma atualização histórico-cultural em termos de uma formação sólida, crítica, ética e solidária, articulada com políticas públicas de inclusão e de resgate social” (p. 11).

### **A educação básica: estrutura, realidade e desafios**

A Constituição Federal de 1988 (art. 205) e a LDB (art. 2º) estabeleceram que a educação, como dever do Estado, visa ao pleno desenvolvimento da pessoa ou educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Essas finalidades devem ser alcançadas, sobretudo, no nível obrigatório e gratuito da educação escolar, qual seja: a EB, que, conforme a Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, que altera o art. 208 da CF, passa a ser “dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”.

É a EB, portanto, formada pela EI – de zero a cinco anos –, EF – de seis a quatorze anos – e EM – de quinze a dezessete anos –, compreendendo várias modalidades de educação<sup>7</sup>, que se constitui em instrumento primordial para a “formação comum indispensável” e para o “exercício da cidadania” no Brasil, pois compreende o conjunto da sociedade numa etapa fundamental da vida dos cidadãos. Além disso, uma EB de qualidade para todos é condição essencial para o desenvolvimento sustentável, pois o País dificilmente avançará do ponto de vista do crescimento econômico, científico e tecnológico, com inclusão social, sem uma EB que contribua para a melhoria da qualidade de vida e para a redução das desigualdades sociais. A universalização da EB de qualidade para todos constitui, assim, fator econômico-social estratégico para a consolidação de um projeto de desenvolvimento nacional orientado para a distribuição de renda e igualdade social. Considerando o contexto de extrema desigualdade econômica e social, no Brasil, torna-se imprescindível a ampliação de recursos públicos para a educação pública, gratuita e de

qualidade para todos, visando à resolução dos diferentes problemas que afetam a educação brasileira.

A EB para todos, na Constituição Federal de 1988 e na LDB, embora organizada em três etapas, distintas e complementares, sugere uma compreensão unitária de educação pública, democrática e de qualidade, como dever do Estado. As três etapas da EB cumprem, pois, papéis essenciais na formação das crianças, adolescentes e jovens e, ainda, na formação de adultos que não tiveram acesso a esse nível de ensino na idade própria. De modo mais específico, a EI, englobando a creche (zero a três anos) e a pré-escola (quatro a cinco anos) objetiva “o desenvolvimento integral da criança” (art. 29). Já o EF, de nove anos de duração (seis a quatorze anos) visa a formar o cidadão, mediante a aquisição de conhecimentos, capacidades, habilidades, atitudes e valores, dentre outros. O EM, por sua vez, deve contribuir para consolidar e aprofundar os conhecimentos adquiridos, assim como desenvolver formação ampla, que permita o prosseguimento de estudos, a inserção no mundo do trabalho, o aprimoramento como pessoa humana e a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática (art. 32).

As finalidades estabelecidas para a EB estão longe de ser plenamente cumpridas, quanto ao acesso (pois ainda convivemos com significativas taxas de evasão escolar) e à permanência, envolvendo a qualidade dos processos educativos e das condições para a sua realização. Os princípios inscritos na Constituição Federal de 1988, no art. 206, continuam a ser um desafio para o Estado, envolvendo obrigatoriamente as diferentes instâncias administrativas, por meio de políticas, programas, projetos e ações, a União, os estados e os municípios, em regime de colaboração, uma vez que ainda se faz necessário garantir a(o): a) igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; b) liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; c) pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; d) gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; e) valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, os planos de carreira, com ingresso, exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; f) gestão democrática do ensino público; g) padrão de qualidade; g) piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública.

A EB no Brasil abriga mais de 53 milhões de crianças, adolescentes, jovens e adultos, o que corresponde a quase 30% da população brasileira (Tabela 1). Cada etapa ou modalidade de EB apresenta especificidades, problemas e desafios próprios, dadas suas características didático-pedagógicas e sua oferta por intermédio dos municípios, estados e União. Obrigatória, constitucionalmente, de quatro a dezessete anos, exige, para sua efetiva universalização, maior nível de articulação e colaboração dos entes federados. Nos próximos anos, constituir-se-ão como seus grandes desafios: a

regularização do fluxo escolar, conforme faixa etária; a ampliação da jornada escolar, tendo em vista a implantação da escola de tempo integral, com projetos político-pedagógicos consistentes; e a elevação da qualidade do processo ensino-aprendizagem, visando um desempenho de padrão internacional.

**Tabela 1 - Educação básica : Matrículas segundo modalidades e etapas de ensino no Brasil 2007 - 2008**

<b>Etapas e Modalidades de Educação</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Educação básica	53.028.928	53.232.868
Educação infantil	6.509.868	6.719.261
Creche	1.579.581	1.751.736
Pré-escola	4.930.287	4.967.525
Ensino fundamental	32.122.273	32.086.700
Anos iniciais	17.782.358	17.620.439
Anos Finais	14.339.905	14.466.261
Ensino médio	8.369.369	8.366.100
Educação especial	348.470	319.924
Educação de jovens e adultos	4.985.338	4.945.424
Ens. fundamental	3.367.032	3.295.240
Ens. médio	1.618.360	1.650.184
Educação profissional	693.610	795.459

Fonte: Brasil (2009b, p. 7).

A análise da evolução da EB nas últimas décadas indica que ocorreram avanços importantes na universalização do atendimento, sobretudo do ensino fundamental, na ampliação do conceito de macroplanejamento da educação, com a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), no financiamento da EB como um todo, por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), na ampliação do sistema de informações, acompanhamento e avaliação e na formação e valorização do magistério mediante o Piso Nacional de Salário e o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica. Todavia, os avanços registrados não foram capazes de resolver os problemas de acesso e permanência com qualidade; de planejamento colaborativo entre as esferas administrativas; de gestão democrática nos sistemas de ensino; de financiamento para a implementação de um custo-aluno qualidade em patamares

suficientes para uma educação de qualidade em todos os estados e municípios do Brasil; de definição e gestão de projeto curricular e de avaliação formativa que colabore efetivamente para o processo de aprendizagem; e de efetiva valorização dos profissionais da educação, garantindo-lhes melhores condições de trabalho e qualidade de vida. A EB deve cumprir ainda papel primordial no enfrentamento e no trato de questões étnico-raciais, de gênero e diversidade sexual, de educação ambiental, de educação de crianças, adolescentes e jovens em situação de risco, e daqueles portadores de necessidades especiais, de educação prisional, de educação do campo, dentre outras.

Os avanços introduzidos na Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, constituem, na prática, desafios para as políticas de Estado na próxima década, sobretudo no que se refere a:

- a. Implementação da obrigatoriedade da educação para os indivíduos entre 4 e 17 anos;
- b. Ampliação do financiamento da EB, tendo em vista a implementação de custo aluno qualidade em todas as etapas e modalidades de educação (mediante utilização dos recursos provenientes do fim da Desvinculação de Recursos da União [DRU], aumento gradual dos valores do Fundeb e ampliação do investimento público em educação como proporção do Produto Interno Bruto);
- c. Efetivação do piso salarial nacional do magistério como meio que contribua para o resgate do prestígio social e elevação do estatuto econômico dos professores;
- d. Repartição e abrangência do salário-educação, com conseqüente extensão dos programas complementares de livro didático, alimentação, transporte e saúde escolar.

A implantação dessas exigências constitucionais e de outros mecanismos que objetivem elevar a qualidade da EB passará, certamente, pela criação e institucionalização de um Sistema Nacional de Educação, capaz de articular a participação, em regime de colaboração, dos estados e municípios, sob a coordenação da União, de modo a assegurar uma EB pública, universal, obrigatória, democrática e com elevado padrão de qualidade e equidade em todas as localidades e regiões do País, como prevê o art. 211, § 4º, da Constituição Federal de 1988, e como deverá prever o Plano Nacional de Educação (2011-2020) e os planos plurianuais. Esses planos devem definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias 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 administrativas.

A construção de uma política pública de curto e médio prazo para a EB requer, hoje, pelo menos os seguintes pontos imprescindíveis para sua universalização com qualidade, a saber:

- a. Estabelecimento de um padrão de qualidade para cada etapa e modalidade da EB indicando o custo-aluno qualidade necessário para o alcance da qualidade educativa.
- b. Ampliação gradativa da jornada escolar, tendo em vista a EB de tempo integral.
- c. Financiamento da educação pública e controle social dos recursos.
- d. Formação e valorização dos profissionais da educação.
- e. Consolidação da gestão democrática nos sistemas e nas unidades escolares em todas as esferas administrativas.
- f. Reconhecimento e consideração da diversidade cultural, garantindo-se o respeito à mesma.
- g. Garantia de acesso (inclusão) de todos os segmentos sociais e étnico-raciais ao processo educacional.
- h. Manutenção de todos na escola até a conclusão da EB.
- i. Conscientização de que a aprendizagem escolar se constitui em direito dos cidadãos.
- j. Implantação de uma política democrática de avaliação.

O padrão de qualidade exigido pela Constituição Federal de 1988 (arts. 206 e 211) e pela LDB (art. 4º) implica a compreensão das especificidades de cada etapa e modalidade da EB, bem como a definição, implantação e permanente avaliação de custo-aluno qualidade por ano. Portanto, faz-se necessário que cada sistema de ensino estabeleça uma sistemática para a implantação gradativa dos padrões mínimos de qualidade, no contexto de ações coordenadas e articuladas, dentro de um regime de colaboração que efetive um Sistema Nacional de Educação. O financiamento público da EB, definido constitucionalmente, assim como sua ampliação, deverá impulsionar a efetivação da obrigatoriedade e a gratuidade da EB, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria, o que implicará aperfeiçoamento dos mecanismos democráticos de controle social da educação pública.

A formação e a valorização dos profissionais da educação são outros aspectos estruturantes de uma EB de qualidade para todos. Por meio da formação inicial e continuada, os docentes, gestores, funcionários e demais educadores se preparam para

uma atuação consciente, competente, crítica e comprometida com a aprendizagem dos estudantes e a transformação social. Uma escola pública de qualidade requer, além de recursos suficientes, profissionais qualificados, bem remunerados e com condições de trabalho apropriadas.

A Constituição Federal de 1988 e a LDB também estabeleceram a gestão democrática e o projeto político-pedagógico da escola como parâmetros fundamentais da gestão e da organização escolar. Tais aspectos, que implicam a ampla participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar nas deliberações político-pedagógicas que norteiam a prática social da educação, devem, pois, ser fortalecidos no processo de construção da autonomia escolar e da qualidade da educação.

O reconhecimento, a valorização e o atendimento da diversidade cultural são também condições indispensáveis à inclusão social e ao efetivo exercício da democracia. As políticas educacionais, materializadas em programas, projetos e ações, devem buscar superar as formas seculares de desigualdade, racismo e exclusão na sociedade e na educação brasileira. Diferentes segmentos sociais e étnico-raciais do País têm sido historicamente excluídos dos bens e da riqueza socialmente produzida. As instituições educativas devem, pois, tornar-se espaços efetivos de respeito à diversidade política, econômica e cultural, de modo a contribuir para a superação das discriminações raciais/étnicas, de gênero e de orientação sexual (BRASIL, 2010a).

De igual modo, a formação para a cidadania crítica e participativa requer a aquisição de conhecimentos e o desenvolvimento de capacidades, atitudes e habilidades que permitam o acompanhamento, a compreensão e o domínio de elementos básicos das ciências e da tecnologia. Para tanto, faz-se necessária a implantação de políticas de avaliação democrática na EB que permitam ao Estado, à sociedade, aos sistemas e estabelecimentos de ensino, aos profissionais da educação e pais avaliarem permanentemente esse processo.

### **A política de avaliação democrática da Educação Básica como desafio nos termos da Conae**

A Conferência Nacional de Educação (Conae), em 2010, aprovou, no documento final, diretrizes fundamentais para a implantação de políticas de avaliação democrática na EB, devendo ser asseguradas no PNE/2011-2020. Segundo o documento, o PNE deverá ter papel primordial na efetivação do regime de colaboração e na constituição do Sistema Nacional de Educação, garantindo a unidade nacional e, ao mesmo tempo, as diferenças e especificidades regionais e locais, em articulação com os demais planos (Plano de Desenvolvimento da Educação, Plano Plurianual, Plano de Ações Articuladas, planos estaduais, Distrital e municipais de educação). Como

expressão de uma política de Estado, que dá organicidade às políticas nacionais, o novo PNE deve ter garantidas a execução e a avaliação de suas metas frente às alternâncias governamentais e relações federativas. A qualidade social também aparece como eixo básico das diretrizes, metas, estratégias e ações do novo PNE.

Reconhecendo as distintas concepções de avaliação e a fragmentação dos mecanismos de avaliação educacional na educação brasileira, da EB à pós-graduação<sup>8</sup>, a Conae aprovou o estabelecimento e implantação de uma “política nacional de avaliação educacional da educação básica e superior voltada para subsidiar o processo de gestão educativa e para garantir a melhoria da aprendizagem e dos processos formativos, respeitando a singularidade e as especificidades de cada região” (BRASIL, 2010a, p. 31), bem como “garantindo mecanismos e instrumentos que contribuam para a democratização das instituições educativas e dos processos formativos da escola e do ensino” (p. 25). Trata-se, portanto, de estabelecer “novos marcos para os processos avaliativos, incluindo sua conexão à educação básica e superior, aos sistemas de ensino e, sobretudo, assentando-os em uma visão formativa, que considere os diferentes espaços e atores, envolvendo o desenvolvimento institucional e profissional” (p. 53).

O rendimento escolar é, nessa lógica, uma das variáveis que serão consideradas no processo mais amplo de avaliação da qualidade social da escola, pois se considera que há outras variáveis que afetam o trabalho escolar e a aprendizagem dos alunos, tais como:

os impactos da desigualdade social e regional na efetivação e consolidação das práticas pedagógicas, os contextos culturais nos quais se realizam os processos de ensino e aprendizagem; a qualificação, os salários e a carreira dos/das professores/as; as condições físicas e de equipamentos das instituições; o tempo de permanência do/da estudante na instituição; a gestão democrática; os projetos político-pedagógicos e planos de desenvolvimento institucionais construídos coletivamente; o atendimento extraturno aos/as estudantes que necessitam de maior apoio; e o número de estudantes por professor/a em sala de aula, dentre outros, na educação básica e superior, pública e privada. (BRASIL, 2010a, p. 55).

Além de todos esses fatores, a avaliação diagnóstica, democrática e emancipatória deve voltar-se para a “identificação, monitoramento e solução dos problemas de aprendizagem e para o desenvolvimento da instituição educativa, melhorando a qualidade dos processos educativos e formativos” (p. 51). Nesse contexto, a Conae entende que é preciso

avaliar a formação e a ação dos/das professores/as e dos/das estudantes, a partir de uma autoavaliação institucional que possa identificar, por exemplo, lacunas na formação inicial, passíveis de serem sanadas pelo desenvolvimento de um programa de formação continuada, assim como se poderão identificar, também, potenciais específicos em professores/as e demais trabalhadores/as

em educação, seja em encontros pedagógicos, seja no âmbito do próprio sistema de ensino e/ou da instituição educativa. Assim sendo, essa concepção de avaliação poderá incentivar os/as docentes à atualização pedagógica, contemplando, ainda, no plano de carreira, momentos de formação continuada. (BRASIL, 2010a, p. 98).

Todavia, a Conae se opõe frontalmente a ideia de associar a avaliação do desempenho a incentivos financeiros, bem como ao ranqueamento das escolas, ao afirmar que é

fundamental superar um equívoco comum, quando se trata de avaliação, que é a defesa de um sistema de incentivos, via prêmios e punições, em geral de caráter pecuniário, às escolas ou às redes educacionais, frente a metas de qualidade em geral preestabelecidas. Deve-se superar, também, a idéia de se estabelecer um *ranking* entre as instituições educativas, docentes e discentes considerados “melhores” e “piores” pelos processos de avaliação. (p. 55).

Defende, ainda, que os processos de avaliação sejam

capazes de assegurar a construção da qualidade social inerente ao processo educativo, de modo a favorecer o desenvolvimento e a apreensão de saberes científicos, artísticos, tecnológicos, sociais e históricos, compreendendo as necessidades do mundo do trabalho, os elementos materiais e a subjetividade humana. (BRASIL, 2010a, p. 41).

A avaliação democrática da educação, conforme consubstanciada na Conae, deve, pois, expressar-se por meio de diretrizes, metas e estratégias no PNE (2011-2020). Trata-se de pensar uma política nacional de avaliação nos termos do Sistema Nacional de Educação, entendida como processo contínuo de uma política de Estado, que contribua para o desenvolvimento da educação nacional, resultando em uma educação de qualidade socialmente referenciada.

*Recebido e aprovado em junho de 2010.*

## Notas

- 1 O documento final da Conae encontra-se disponibilizado no *site*: <<http://conae.mec.gov.br/>>. Acesso em: 10 jun. 2010.
- 2 Para acessar os resultados dos diferentes exames e índices da educação básica e da educação superior, consultar: <[www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)>.
- 3 Esse artigo sofreu alteração por meio da Emenda Constitucional nº 59, de 2009.
- 4 O Saeb, conforme estabelece a Portaria nº 931, de 21 de março de 2005, é composto por dois processos: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar

(Anresc). A Aneb é realizada por amostragem das redes de ensino, em cada unidade da Federação e tem foco nas gestões dos sistemas educacionais. Por manter as mesmas características, a Aneb recebe o nome do Saeb em suas divulgações; A Anresc é mais extensa e detalhada que a Aneb e tem foco em cada unidade escolar. Por seu caráter universal, recebe o nome de Prova Brasil em suas divulgações (BRASIL, 2010b).

- 5 Todos esses exames sofreram alterações ao longo do processo de execução, nos diferentes governos, mas estão todos sendo realizados em conformidade com sua periodicidade.
- 6 Cabe lembrar, ainda, conforme a LDB, artigo 7º, que “O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino; II - autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público; III - capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição Federal.”
- 7 As modalidades de educação compreendem formas peculiares de desenvolvimento da educação básica, dadas suas especificidades: educação profissional, educação escolar indígena, educação do campo, educação especial, educação de jovens e adultos, bem como educação a distância e tecnologias de informação e comunicação.
- 8 Há no Brasil distintas sistemáticas de avaliação para cada um dos níveis de ensino. A EB conta com vários exames e a ES conta com a sistemática do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). A pós-graduação, em particular, é avaliação pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) a partir de um modelo próprio, sem qualquer articulação com o Sinaes.

## Referências

AÇÃO EDUCATIVA; UNICEF; PNUD; INEP/MEC. **Indicadores da qualidade na educação**. São Paulo: Ação Educativa, 2004.

AFONSO, Almerindo Janela. Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do estado-nação e a emergência da regulação supranacional. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 22, n. 75, p. 15-32, ago. 2001.

BARROSO, João. A investigação sobre a regulação das políticas públicas de educação em Portugal. In: BARROSO, João. (Org.). **A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e atores**. Lisboa: Educa, 2006. p. 9-39.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Portaria nº 931, de 21 de março de 2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 mar. 2005.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Atto 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 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 nov. 2009a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio

Teixeira. **Sinopse estatística da educação básica – 2008**. Brasília: MEC/Inep, 2009b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conferência Nacional de Educação. **Construindo o sistema nacional articulado**: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação. Documento Final. Brasília: MEC/CONAE, 2010a. 163p. Disponível em: <[http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento\\_final\\_sl.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **O que é o Saeb**. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/basica/saeb/default.asp>>. Acesso em: 23 jun. 2010b.

CARNOY, Martin. **Mundialização e reforma na educação**. Brasília: Unesco, 2002.

CATANI, Afrânio M.; OLIVEIRA, João. F., DOURADO, Luiz F. A política de avaliação da educação superior no Brasil em questão. In: DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Dilvo. (Orgs.). **Avaliação democrática**: para uma universidade cidadã. Florianópolis: Insular, 2002.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. A qualidade da educação: conceitos e definições. **Série Documental: Textos para Discussão**, Brasília, v. 24, n. 22, p. 5-34, 2007.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar**: políticas, estrutura e organização. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

OLIVEIRA, João F. Educação escolar e currículo: por que as reformas curriculares têm fracassado no Brasil? In: DOURADO, Luiz F. (Org.). **Políticas e gestão da educação no Brasil**: novos marcos regulatórios? São Paulo: Xamã, 2009. p. 49-58.

PERONI, Vera M. V. Avaliação institucional em tempos de redefinição do papel do Estado. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – RBPAE**, v. 25, n. 2, p. 285-300, maio/ago. 2009.

SOUSA, Sandra Z. Avaliação e gestão da educação básica: da concepção aos incentivos. In: DOURADO, Luiz F. (Org.). **Políticas e gestão da educação no Brasil**: novos marcos regulatórios? São Paulo: Xamã, 2009. p. 31-48.

## **Basic Education and the PNE/ 2011 – 2020** *Policies of democratic evaluation*

**ABSTRACT:** This article analyses the evaluation of basic education in Brazil, using as base the tendencies of evaluation in the international scenario, the orientations of Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Law of Directives and Bases of National Education), Law nº9.394, of 1996, and the policies and national exams, since the years 1990, aiming at overcoming the current challengers of this educational stage, ensure the implementation of a politic of democratic and emancipator evaluation, through the Plano Nacional de Educação (Education National Plan) (2011- 2020).

*Keywords:* Basic education. Democratic evaluation. Education National Plan.

## **L'éducation de base et le PNE/2011-2020** *Politiques d'évaluation démocratique*

**RÉSUMÉ:** Cet article analyse l'évaluation de l'éducation de base au Brésil, basé sur l'évaluation des tendances de l'évaluation dans l'arène internationale, les lignes directrices de la Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (loi de directives et de bases de l'éducation nationale – LDB), la loi nº 9394, de 1996, et les politiques et les évaluations nationales, depuis les années 1990 dans le but de surmonter les défis actuels de cette phase d'enseignement , afin d'assurer la mise en œuvre d'une politique d'évaluation démocratique, formative et qui donne autonomie, par l'intermédiaire du Plan national d'éducation – PNE (2011-2020).

*Mots-clés :* Éducation de base. Évaluation démocratique. Plan national d'éducation.

## **La educación básica y el PNE/ 2011 – 2020** *Políticas de evaluación democrática*

**RESUMEN:** El artículo analiza la evaluación de la educación básica en Brasil, teniendo como base las tendencias de evaluación internacionales, las orientaciones de la Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB: Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional), Ley nº 9.394, de 1996, y las políticas y exámenes nacionales, desde los años 1990, mirando superar los desafíos actuales de esa etapa de enseñanza, para asegurar la implantación de una política de evaluación democrática formativa y emancipadora, a través del Plano Nacional de Educação (Plan Nacional de Educación) 2011 – 2020.

*Palabras clave:* Educación básica. Evaluación democrática. Plan Nacional de Educación.

# Educação básica de qualidade

## *Desafios e proposições para o novo PNE*

ARLENE CARVALHO DE ASSIS CLÍMACO\*  
CATARINA DE ALMEIDA SANTOS\*\*  
MARCOS CORRÊA DA SILVA LOUREIRO\*\*\*  
WALDERÊS NUNES LOUREIRO\*\*\*\*

**RESUMO:** Este artigo trata da qualidade da educação básica no Brasil, a partir de pesquisas e estudos que avaliam as políticas implementadas, assim como aborda as propostas de interferência nessa qualidade, tendo em vista o final da vigência do Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado em janeiro de 2001, e a iminente necessidade de elaboração do novo plano decenal, que tem renovado o debate sobre o tema.

*Palavras-chave:* Educação de qualidade. Plano Nacional de Educação. Educação básica. Condições socioeducacionais. Acesso e permanência na escola.

### Introdução

**H**á uma insatisfação com o desempenho da escola de educação básica no Brasil, ou, dito de outra forma, com a qualidade da educação nesse nível de ensino. A expressão *qualidade da educação*, normalmente referida à

---

\* Doutora em Sociologia da Educação e Movimentos Sociais. Professora da Universidade Federal de Goiás (UFG). *E-mail:* <arleneclimaco@gmail.com>.

\*\* Doutora em Educação. Professora Adjunta da Universidade de Brasília (UnB). *E-mail:* <cdealmeidasantos@gmail.com>.

\*\*\* Doutor em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano. Professor Titular da UFG. *E-mail:* <loureiromcs@hotmail.com>.

\*\*\*\* Doutora em Educação. Professora Titular da UFG. *E-mail:* <wnloureiro@hotmail.com>.

falta dessa qualidade, é bastante polêmica e possui significados diversos, embora traduza quase sempre a insatisfação entre o que se deseja da escola e o que ela tem realizado. A discussão e a luta por uma educação de qualidade estão inseridas na luta pela democratização da educação e da escola desencadeada no Brasil, sobretudo a partir do século XX. Esse processo vem-nos mostrando que as conquistas obtidas ainda não satisfazem as múltiplas e históricas necessidades formativas dos nossos educandos, tendo em vista que não é só por acesso que se luta, mas por acesso e permanência com qualidade.

Tem-se aqui a consciência de que a temática é complexa e os conceitos, as concepções e as representações de educação de qualidade vêm-se alterando no tempo e no espaço, sobretudo quando consideramos as transformações da sociedade contemporânea.

## **A qualidade da educação básica**

Segundo Freitas (2007a), duas vertentes, ambas pertinentes, buscam explicar a baixa qualidade da educação, vista como causa do fracasso escolar. A primeira o faz por intermédio de fatores pedagógicos internos à escola e a outra, por fatores sociais, externos à escola. Entendemos que o novo PNE deve atentar para que a redução do fracasso escolar exige medidas relativas tanto a mudanças no interior da escola como a políticas de redução das desigualdades sociais, econômicas e culturais, pois a baixa qualidade da educação básica decorre tanto de fatores intraescolares, quanto de fatores extraescolares<sup>1</sup>.

A superficialidade e falta de rigor frequentes no uso do termo qualidade obrigam-nos a precisar o que queremos dizer com “qualidade da educação básica” e, conseqüentemente, o que entendemos ser o papel da escola básica. Um dos significados que a expressão tem está ligado à capacidade da educação de preparar para o mercado de trabalho. Significado discutível, mas cuja crítica só se torna possível à medida que fique claro o que, defendido como qualidade da educação básica, sirva de parâmetro para políticas públicas a serem implantadas, especialmente como horizonte do novo PNE.

A qualidade da educação como preparação para o mercado de trabalho tem como pressuposto maior o domínio dos conteúdos escolares como informações a serem armazenadas; quanto mais a escola consiga inculcar nos alunos essas informações, maior seria sua qualidade. Entretanto, grande parte dos educadores discorda de que qualidade se reduza a isso e defende educação como a atualização histórico-cultural dos alunos, o que é muito mais do que a atualização das informações; trata-se da apropriação histórica da herança cultural produzida pela humanidade. E, justamente

porque é uma produção coletiva da humanidade, todos têm direito a ela. No decorrer da vida, homens e mulheres vêm produzindo a matemática, a história, a geografia, mas também os valores, a arte, a justiça, o belo, as convicções, os comportamentos, as habilidades e a democracia. Segundo Paro (2001), componente fundamental da educação de qualidade é a educação para a democracia, que consiste em educar para o exercício do direito, da organização e da participação nos processos decisórios. É formar cidadãos portadores de direitos, mas também criadores de novos direitos. Com essa função, de formar o cidadão para o direito, no sentido do seu exercício e de sua criação, a escola não pode tratar a formação democrática dos alunos como algo difuso, mas sim por meio de ações planejadas para que se atinja tal objetivo. Como diz Gramsci (1978), é preparar cada aluno para ser governante, não no sentido de assumir cargos, mas no sentido de participar da sociedade e de suas decisões.

Partimos, aqui, da perspectiva de Paro (2001), que concebe a educação de qualidade como a que se dá por inteiro, não se restringindo a aspectos parciais passíveis de serem medidos mediante provas e testes. A educação como processo de socialização da herança histórico-cultural envolve aspectos individuais e sociais. A democracia é imprescindível tanto para o desenvolvimento pessoal quanto social, colocando-se como componente incontestável da educação de qualidade. O combate ao fracasso escolar e a construção da qualidade da educação básica precisam ser pensados no âmbito de um país que, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), de 2008, conta com mais de 190 milhões de habitantes e apresenta desigualdades sociais e educacionais entre as diferentes regiões que o compõem, entre cidade e campo, entre gêneros, entre raças, cores, dentre outras (BRASIL, 2008). Promover a melhoria da qualidade da educação básica implica, pois, pensar políticas e ações concretas que viabilizem uma formação de qualidade para 14,2 milhões de analfabetos com idade entre quinze anos ou mais e trinta milhões de analfabetos funcionais<sup>2</sup> na mesma faixa etária, o que equivale a 21% dessa população. Implica pensar também na melhoria do ensino nas diferentes faixas etárias, oferecido aos matriculados nas redes de ensino da educação básica.

Nessa ótica, os desafios do próximo PNE, especialmente no que se refere à promoção da educação de qualidade, precisam ser pensados no sentido de superar as desigualdades sociais e econômicas. Essas possibilitaram que 42,7% do total das remunerações no País estivessem, em 2008, concentrados em cerca de nove milhões de pessoas, dez por cento da população ocupada, tendo em vista que, naquele ano, havia no Brasil 92,5 milhões de pessoas nessa situação. Esses desafios agigantam-se quando vemos que, segundo dados do PNAD, dentre as pessoas ocupadas em 2008, 4,5 milhões tinham de cinco a 17 anos de idade. Isto significa dizer que 10,2% da população nessa faixa etária, que deveriam ter como ofício o estudo, ocupam-se com atividades laborais (BRASIL, 2008). Com a Emenda Constitucional nº 59, em seu Art.

208, a educação básica obrigatória e gratuita passa a ser dos quatro aos dezessete anos de idade, devendo-se garantir gratuidade a todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria e implementar a oferta, progressivamente, até 2016, nos termos do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2009).

## **A educação básica e os desafios da qualidade**

A complexidade do tema e suas múltiplas significações traduzem os desafios que se enfrentam na sua análise e na construção de uma educação básica de qualidade. Quando se examina a realidade educacional brasileira, e se depara com seus diferentes atores individuais e institucionais, percebe-se quão diversos são os elementos utilizados para qualificar, avaliar e precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis ao processo educativo, sobretudo os voltados à produção, organização, gestão e disseminação dos saberes e conhecimentos necessários à formação do cidadão e ao exercício da cidadania.

Esses elementos são balizados por concepções de mundo, homem e educação, vinculadas, por sua vez, a um ideário de escola, numa perspectiva excludente ou includente, autoritária ou democrática. Como sinalizam Dourado, Oliveira e Santos (2007, p.10),

[...] tais concepções articulam-se, em última instância, ao ideal de sociedade que cada grupo ou sujeito espera construir para as novas gerações. Uma concepção de educação ou escola de qualidade que tome uma perspectiva inclusiva de sociedade, onde a exploração, a guerra, a violência sejam banidas, tem como interessante ponto de partida a definição de inclusão [...] de que as pessoas e os grupos sociais têm o direito de serem iguais quando a diferença os inferioriza, e o direito a serem diferentes quando a igualdade os descaracteriza.

Nesse sentido, ao nos referirmos aos desafios da qualidade da educação básica, abordaremos aspectos relativos ao acesso dos alunos a essa educação, perpassando pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio bem como à sua permanência nas etapas que compõem esses níveis de ensino; a questão da avaliação da qualidade no ensino fundamental e a questão do tempo de permanência do aluno na escola, sem nos esquecermos da dimensão democrática e financeira que permeia todas estas questões

## **Acesso e permanência**

As dificuldades de acesso à educação infantil, ao ensino fundamental e ensino médio bem como de permanência nessas etapas da educação há muito vêm sendo

consideradas sintomas/causas da má qualidade da educação básica. No que diz respeito ao acesso, portanto à expansão de vagas nessa etapa, essa questão merece ser repensada. No tocante ao ensino fundamental ao ensino médio, a questão do acesso está praticamente equalizada, a ponto de alguns apontarem que, hoje, o quantitativo de vagas é superior à população na faixa etária correspondente a esses níveis de ensino. Segundo Oliveira (2007a), no ensino fundamental, oferta de vagas é 18% maior do que a população de seis a quatorze anos, mas, sem regularização do fluxo escolar, essas vagas não estão ociosas. No que se refere à educação infantil e, especialmente, ao ensino médio, em que pese a significativa expansão desencadeada nas últimas décadas, o MEC aponta que cerca de 1,5 milhão de jovens entre 15 e 17 anos estão fora da escola e 30% das crianças entre 4 e 6 anos não têm acesso à educação.

Mesmo no ensino fundamental, em que há vagas para atender à demanda, e no ensino médio, no qual houve significativa expansão, estas nem sempre se encontram onde precisariam estar. Nas grandes cidades e, nestas, em regiões mais centrais, sobram vagas, enquanto no meio rural bem como nas periferias e bairros novos, elas faltam. No que diz respeito à oferta de educação no campo, por exemplo, tem-se buscado resolver a disparidade, com sérios prejuízos às crianças, por meio do transporte destas para escolas urbanas, o que não leva em consideração que o campo é um espaço de vida, de trabalho, de cultura, ou seja, de relações sociais. Essa política expressa uma nítida concepção de que a falta de escolas pode facilmente ser resolvida pelo mero deslocamento das crianças, desrespeitando-se, assim, no tocante à qualidade de sua educação, aspectos políticos e culturais importantes do meio rural, de onde elas se originam, assim como questões de ordem pedagógica, física e psicológica que essa transposição acarreta.

Há afirmações reiteradas de que a escola pública de educação básica, anteriormente à democratização do acesso a ela, era uma escola de qualidade e de que a regularização do fluxo escolar e o aumento da matrícula no ensino fundamental são causas da queda da qualidade. Contrariamente, consideramos que, na escola, quantidade e qualidade são inseparáveis; uma não existe sem a outra. Pode-se afirmar, por isso, que houve uma mudança de qualidade no ensino fundamental, uma vez que a falta de escolas foi quase solucionada, o que há tempos era um dos fatores de exclusão, um impedimento ao acesso. Além disso, as tentativas de regularização do fluxo podem ser vistas como sinal de que o sistema escolar vem assumindo a responsabilidade pelo aprendizado do aluno, minimizando, assim, a culpa que lhe era imputada por seu fracasso na escola.

Um dos argumentos dos que defendem ter a ampliação do acesso implicado queda de qualidade é de que o acesso sem garantia de permanência é absolutamente ineficaz. Nesse sentido, deve-se observar também que o número de concluintes do ensino fundamental tem crescido. De 1983 a 2004, houve crescimento de 286%

(OLIVEIRA, 2007a), o que indica ter havido mudança significativa: não só cresceu a matrícula no ensino fundamental, como houve ampliação do número de alunos que vêm concluindo esse nível. Com isso, pode-se concluir que a evasão da escola e a não-conclusão no ensino fundamental vêm deixando de ser formas de exclusão, não significando isso que a escola e os sistemas de ensino, assim como a sociedade, deixaram de apresentar características excludentes.

Quando se analisa a matrícula no ensino fundamental por região, no período de 1975 a 2005, verifica-se que o maior crescimento do ensino fundamental se deu nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. As menores taxas de crescimento de matrícula foram nas regiões Sul e Sudeste. (OLIVEIRA, 2007a). Como essas duas últimas já contavam anteriormente com maior acesso ao ensino fundamental, nesse período de expansão de vagas e de regularização do fluxo, o impacto foi menor. O crescimento de matrícula diferenciado entre as regiões demonstra mais ainda a redução da dificuldade de acesso a esse nível de ensino.

A mesma expansão que se deu no ensino fundamental está chegando ao ensino médio. Ainda segundo Oliveira (2007a), a taxa de atendimento à população de quinze a dezessete anos passou, de 1980 a 2000, de 49,7% para 83%, expansão que também é consequência do aumento verificado na conclusão do ensino fundamental.

A matrícula no ensino médio tem crescido enormemente. Passou de aproximadamente dois milhões em 1975 para nove milhões em 2005, crescimento superior ao da faixa etária de 15 a 17 anos, o que demonstra maior absorção dos que estavam fora da escola. Se observarmos a conclusão do ensino médio, vamos perceber um crescimento de 22%, de 1998 para 2004 (OLIVEIRA 2007a). O volume do crescimento do ensino médio, no entanto, não foi tão significativo como no ensino fundamental. Além de as diferenças regionais serem mais acentuadas, a regularização do fluxo escolar tem-se dado em ritmo mais lento nesse nível de ensino.

Esses são dados que comprovam ter havido um processo de democratização da educação básica; exceto na educação infantil, a falta de escola, forma mais significativa de exclusão, tem sido superada ao longo do tempo. A educação básica, historicamente destinada no Brasil aos setores mais privilegiados, vem sendo, da década de 1980 para cá, especialmente a partir de 1996, mais acessível à maioria da população. Essa expansão vem sendo fruto, inclusive, de demandas populares, que proliferaram ao longo de todo o processo de redemocratização do País nos últimos trinta anos, a exemplo das antigas lutas pela expansão do ginásio, acontecidas em São Paulo (SPOSITO, 1984), e Goiás (CANESIN; LOUREIRO, 1994). Entretanto, o aumento do número de matrículas não tem sido acompanhado por um correspondente esforço financeiro para garantir uma oferta com os níveis de qualidade propostos por educadores e estudiosos. A expansão da educação básica é ponto de atenção a ser observado no próximo PNE: a educação infantil necessita de expansão física, provavelmente em

todo o território nacional; o ensino fundamental e o ensino médio necessitam de expansão física em áreas onde exista demanda e tanto um quanto o outro necessitam de correção da defasagem idade/série, além, evidentemente, da necessidade de melhoria da formação e das condições de trabalho dos professores da quase totalidade das redes de ensino.

Ainda se pensando no novo PNE, merece atenção o fato de que, embora sob outra forma, continua existindo exclusão no ensino fundamental. Os excluídos continuam sendo os mais excluídos socialmente, só que não mais, como no passado, quando isso se dava principalmente por falta de escola, por retenção de alunos e por abandono. A forma de exclusão mudou e, com ela, mudaram os desafios. Segundo Freitas (2007a), as novas formas de exclusão atuam dentro da escola. Houve uma redução da eliminação do aluno, mas “[...] pusemos a pobreza na escola e não sabemos como ensiná-la.” (p.979). A solução aparecida em algumas redes de ensino, de aprovar mesmo sem que o aluno tenha aprendido, é indefensável, pois, embora sejamos contra a reprovação, o que defendemos é a aprendizagem do aluno, não sua simples promoção.

O acesso dos setores anteriormente excluídos ao sistema escolar coloca em pauta a questão da qualidade, mesmo que não se perceba como de qualidade a da escola anterior ao ingresso desses setores. À medida que se supera a exclusão pela ampliação do acesso, pela regularização do fluxo e pela ampliação do quantitativo de concluintes do ensino fundamental, torna-se mais evidente a questão do aprendizado, normalmente considerado insuficiente; repõe-se, agora de forma redefinida, a questão da qualidade.

Depois de quase todos terem acesso à escola de ensino fundamental, seu desafio principal agora é o de como ensinar a todos, o que exige grandes mudanças no sistema escolar. Mudanças na organização do trabalho pedagógico, no quantitativo de alunos por turma, nas condições salariais e de trabalho do professor, na formação do professor, na metodologia de ensino, nos materiais pedagógicos, nas condições físicas da escola, na gestão da instituição escolar e nas suas relações com os alunos e com suas famílias. Todas essas são mudanças que custam muito, tornando necessário maior investimento na educação e mais controle no uso dos recursos a ela destinados.

## **A avaliação da qualidade da escola de ensino fundamental**

A escola é uma instituição cuja grande importância é ressaltada por todos, mas, ao mesmo tempo, com um produto cuja qualidade é de difícil avaliação. Por isso, as avaliações que se prendem exclusivamente aos índices de aprovação, reprovação e resultados de provas e testes devem ser relativizadas, pois se reduzem apenas a um dos aspectos passíveis de avaliação. O produto da escola é o aluno, não a aula, que é

apenas meio para a aprendizagem; se esta não acontece, não existe produtividade da escola, pois, segundo Paro (2001), só há ensino quando há aprendizagem. Além disso, esse autor chama a atenção para o objeto de trabalho da escola que é o aluno. Diferentemente de outros trabalhos, esse objeto é um ser humano que, para aprender, precisa ter vontade, como sujeito e como ser humano.

Para que haja aprendizagem na escola, é preciso que o aluno queira aprender, e o próprio “querer aprender” é adquirido histórica e culturalmente pelas novas gerações. O desejo de aprender dos alunos é um dos primeiros desafios da escola. Nesse sentido, é importante que esta torne o ensino prazeroso, o que, no entanto, não basta, evidentemente, para levar o aluno a querer aprender. Esse desejo de aprender o aluno adquire também fora da escola, na sua vida anterior e paralelamente a ela. Por isso, é muito importante o valor que a família dá à escola.

Na sua luta para desenvolver no aluno o desejo de aprender, é fundamental que a escola realize um trabalho conjunto com a família. É muito importante a relação da família com a escola, relação que também deve ser redefinida com a democratização do acesso ao ensino fundamental. Ela não mais se dá como forma complementar de ensino e aprendizagem proporcionada pela contribuição da família no auxílio às tarefas escolares, mas como forma de propiciar que a família valorize o trabalho da escola, a aquisição do conhecimento e, assim, colabore para despertar no aluno o desejo de aprender.

A partir de 1995 e, especialmente com base na LDB aprovada em 1996, que explicita caber à União “assegurar o processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino, fundamental, médio e superior”, foi implantada uma avaliação em larga escala na educação, especialmente da educação pública, feita de forma sistemática pela União. Essa avaliação tem escancarado a ausência de aprendizagem dos alunos do ensino fundamental e do ensino médio em português e matemática. A partir de então, tem-se buscado investigar medidas que possam interferir na melhoria desse quadro, entre as quais se encontra a organização da escola e do ensino.

## **A qualidade e a ampliação do tempo do aluno na escola**

Com base na LDB de 1996 e em várias experiências implantadas no Brasil, intensificaram-se no País, nos sistemas públicos estaduais e municipais, experiências de ampliação do tempo do aluno na escola, já que o ensino fundamental brasileiro é um dos que oferece menor carga horária a seus alunos, com uma jornada média de 3,8 horas (CAVALIÉRE, 2007, p. 1024). Essa ampliação tem sido vista como forma de buscar eficiência nos resultados escolares, ou seja, como forma de interferir positivamente na melhoria da qualidade da educação.

Não há uma vinculação automática entre maior tempo do aluno na escola e melhor desempenho. Mesmo assim, grande parte das pesquisas constata que a maior duração do tempo de escola apresenta relação positiva com o rendimento do aluno.

Nos países europeus mais desenvolvidos, diferentemente do Brasil, as crianças menores ficam menos tempo na escola e as maiores, mais tempo. No Brasil, a necessidade de mais tempo na escola para as crianças menores não se deve propriamente a questões pedagógicas e, sim, a necessidades sociais dos adultos, que precisam trabalhar e não têm com quem deixar as crianças pequenas. As crianças maiores e os jovens já ficam sós e, além disso, a escola tem mais dificuldade de lidar com os alunos de faixa etária mais avançada, que, comumente, rejeitam a escola, especialmente a de tempo integral (CAVALIÉRE, 2007).

Do ponto de vista pedagógico, todavia, é importante deixar claro o que significa a ampliação que defendemos do tempo na escola. Não se trata de conferir a esse tempo ampliado a função de mais ensino dos conteúdos escolares. Ele seria dedicado, como já se faz nas famílias das classes médias e altas, a experiências outras, como esporte, teatro, música, artes plásticas, informática e estudos de língua estrangeira. São formas indiretas de aprendizagem dos conteúdos escolares propriamente ditos e muito importantes como ambientes de compartilhamento e reflexão. Para proporcionar essas atividades, as instituições escolares deveriam estar preparadas do ponto de vista de espaços, de profissionais e da organização do tempo, além das questões relativas à alimentação, higiene e transporte. Pelo exposto, é óbvio que a educação de tempo integral tem um custo consideravelmente superior à de tempo parcial.

Recentemente, os governos federal, estaduais e municipais, têm procurado aumentar o tempo do aluno na escola, nem sempre, no entanto, numa escola de tempo integral, podendo esse tempo acontecer em outros espaços educativos, administrados ou não pela escola. Quando, no entanto, esses espaços e experiências educativas ficam fora do controle da escola, seu planejamento e avaliação também o ficam, comprometendo a qualidade pedagógica das atividades. Nesses casos, não é a escola a instituição educativa; ela transfere para outras instituições esse papel.

### **Pesquisas que avaliam políticas na educação básica**

Considerando algumas políticas que interferem diretamente na organização do ensino fundamental, tais como eleição de diretores, forma de financiamento da educação e reestruturação dos sistemas de ensino, poucas têm sido as investigações para verificar a influência de medidas organizativas da escola e os resultados apresentados pelo sistema de avaliação implementado pela União. Abordaremos algumas investigações nessa direção.

Em relação à eleição de diretores, destaca-se o estudo de Alves (2007) em Franco, Alves e Bonamino (2007), que investigou o desempenho médio dos alunos da quarta série do ensino fundamental das redes estaduais e municipais, nas capitais brasileiras. A autora verificou que houve um aumento de 6,31 pontos entre os alunos de escolas que tiveram seus diretores escolhidos por seleção ou eleição direta em comparação com outras escolas cujos diretores foram escolhidos por indicação. Mesmo que esse estudo sugira uma orientação, ele não compara a escolha por eleição direta com outras modalidades de escolha; na verdade, ele compara a indicação com outras modalidades, demonstrando uma interferência negativa da indicação para o desempenho dos alunos.

A partir da década de 1980, alguns governos, especialmente os eleitos sob o rótulo “democrático-popular”, têm implementado mudanças nos sistemas de ensino, especialmente por meio da implantação dos ciclos. São poucos os estudos de avaliação dessa experiência e demonstram que não há diferenças estatísticas significativas entre o desempenho dos alunos no Saeb e a organização dos alunos em ciclos (FRANCO; ALVES; BONAMINO, 2007).

Os dados apresentados por diferentes estudos referentes à formação docente demonstram que a formação do professor do ensino fundamental em nível superior tem impacto significativo e positivo no desempenho dos alunos do ensino fundamental (FRANCO; ALVES; BONAMINO, 2007).

Entretanto, não dispomos ainda de estudos que avaliem o impacto das várias iniciativas do governo federal, nos últimos dez anos, no sentido de promover formação inicial e/ou continuada ao imenso contingente de professores da rede pública, seja através da criação do Pro-Formação (1997-2004), do Pro-Infantil (2005), da UAB (2006), da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica (2009). Por outro lado, há problemas importantes que permeiam os programas de formação continuada, não só pela impossibilidade de dedicar-se em tempo integral a estudos de formação (FREITAS, 2007b) como, muitas vezes, pela dupla e até tripla jornada de trabalho a impedir os alunos-mestres de se dedicarem aos estudos. Em relação à educação infantil, os dados dos últimos trinta anos não têm sido muito promissores. Embora tenha ocorrido ampliação das matrículas e vários estudos comprovem que, em média, os alunos que frequentam a educação infantil vêm tendo melhor desempenho quando comparados aos que iniciam a escolaridade já no ensino fundamental (FRANCO; ALVES; BONAMINO, 2007), o número de crianças assistidas ainda é extremamente pequeno se consideradas as metas estabelecidas no PNE, cuja validade ora se encerra.

## Considerações finais

As informações dos estudos apresentados acima têm a intenção de demonstrar os efeitos de políticas públicas implementadas na última década, justamente no período de vigência do PNE, ora chegando ao final do seu período de validade, e, ao mesmo tempo, apresentar, em relação ao novo PNE, aspectos e metas a serem defendidos, aperfeiçoados, modificados ou mais investigados.

Assim, cremos que questões como a avaliação dos atuais cursos de formação, no sentido de detectar pontos de estrangulamento, com as necessárias medidas de correção, são imprescindíveis, sob pena de não se alcançarem os objetivos propostos. Ainda em consonância com o tema, se faz necessária a implantação de planos de carreira que assegurem a continuidade dos professores que estão sendo formados. É necessária, também, uma avaliação dos projetos de ampliação do tempo escolar, sejam as diferentes experiências de escola de tempo integral (entre as quais o programa Mais Educação), sejam programas voltados para atividades específicas, como o Segundo Tempo. Considerando-se a vastidão do País e a diversidade das situações em cada sistema e/ou escola, avaliar a participação dos envolvidos na construção e no desenvolvimento de cada uma das experiências é imprescindível para o seu aperfeiçoamento. Por fim, defendemos a inevitável ampliação dos recursos destinados à educação para que as propostas de melhoria educacional abandonem, de vez, a condição de discurso vazio.

*Recebido em maio de 2010 e aprovado em junho de 2010.*

## Notas

- 1 Para uma análise de fatores estruturais que interferem no desempenho educacional de estudantes latinoamericanos, ver Gentili (2009).
- 2 A taxa de analfabetismo funcional é representada pela proporção de pessoas com quinze anos ou mais de idade com menos de quatro anos de estudo completos em relação ao total de pessoas de quinze anos ou mais de idade.

## Referências

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores**. Brasília: IBGE, 2008.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de**

2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm)>. Acesso em: 1 jul. 2010.

CANEZIN, Maria Teresa. LOUREIRO, Walderês. N. **A Escola Normal em Goiás**. Goiânia: CEGRAF, 1994. 154 p.

CAVALIÈRE, Ana Maria. Tempo de escola e qualidade na educação pública. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1015-1035, out. 2007.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. A qualidade da educação: conceitos e definições. **Série Documental: Textos para Discussão**, Brasília, DF, v. 24, n. 22, p. 5-34, 2007.

FRANCO, Creso; ALVES, Fátima; BONAMINO, Alicia. Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 989-1014, out. 2007.

FREITAS, Luiz Carlos de. Eliminação adiada: o caso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 965-87, out. 2007a.

FREITAS, Helena Costa Lopes de. A (nova) política de formação de professores: a prioridade postergada. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1203-30, out. 2007b.

GENTILI, Pablo. O direito à educação e as dinâmicas de exclusão na América Latina. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 109, p. 1059-1079, set./dez. 2009.

GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. 220 p.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 661-690, out. 2007a.

\_\_\_\_\_. O financiamento da Educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; ADRIÃO, T. (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação**. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007b. p. 83-122.

PARO, Vitor Henrique. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001. 144 p.

SPOSITO, Marília Pontes. **O povo vai à escola: a luta popular pela expansão do ensino público em São Paulo**. São Paulo: Loyola, 1984.

## Quality basic education *Challengers and propositions to the new PNE*

**Abstract:** This article deals about the quality of basic education in Brazil, based on researches and studies, which evaluates the implemented policies, so as it highlights the proposal of interference in its quality, aiming at the end of validity of Plano Nacional de Educação (PNE)[Education National Plan], approved in January 2001, and the imminent necessity of elaboration of a new decennial plan, and, which is renewing the debate about the subject.

**Keywords:** Quality education. Education National Plan. Basic Education. Socio-educational conditions. Access and permanence in school.

## Éducation de base de qualité *Défis et propositions pour le nouveau PNE*

**Résumé:** Cet article traite de la qualité de l'éducation de base au Brésil, à partir de la recherche et des études qui évaluent les politiques mises en œuvre, et examine les propositions d'interférence sur cette qualité, compte tenu de la fin de la durée du Plan national d'éducation (PNE), approuvé en janvier 2001 et la nécessité imminente de formuler le nouveau plan décennal, qui a renouvelé le débat sur la question.

**Mots-clés:** Éducation de qualité. Plan national d'éducation. Éducation de base. Conditions socio-économiques. Accès et maintien à l'école.

## Educación básica de calidad *Desafíos y proposiciones para el nuevo PNE*

**Resumen:** El artículo trata de la calidad de la educación básica en Brasil, a partir de pesquisas y estudios que evalúan las políticas implementadas, así como aborda las propuestas de interferencia en esa calidad, teniendo en vista el final de la vigencia del Plano Nacional de Educação (Plan Nacional de Educación), aprobado en enero de 2001, y la inminente necesidad de elaboración del nuevo plan decenal, que tiene renovado debates sobre el tema.

**Palabras clave:** Educación de calidad. Plan Nacional de Educación. Educación básica. Condiciones socio-educacionales. Acceso y permanencia en la escuela.



# Financiamento da educação básica

## *E o PNE 2011-2020*

NELSON CARDOSO AMARAL\*

**RESUMO:** O estudo realiza projeções para o financiamento da educação básica até o ano de 2020, último ano de vigência do novo Plano Nacional de Educação (PNE). São estabelecidas condições para a qualidade e expansões a serem alcançadas no intervalo de 2008 a 2020. Nesse cenário, é questionado se o Brasil tem condição para o salto educacional tal como o projetado. Pondera-se que em 2020 serão necessárias arrojadas decisões dos poderes executivo e legislativo, em diferentes esferas, além do apoio de toda a sociedade brasileira para que as condições estabelecidas neste estudo sejam implementadas.

*Palavras-chave:* Financiamento da educação básica. Estatística do contexto educacional. Plano Nacional de Educação. Produto Interno Bruto e educação brasileira.

### Introdução

**A** Constituição Federal de 1988 estabeleceu que a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família e especificou os princípios sob os quais o ensino será ministrado. Foi estabelecida a gratuidade do ensino público e a autonomia das universidades; foram definidas as condições para a iniciativa privada atuar na área da educação; estabeleceu-se o papel a ser desempenhado pela União, estados, Distrito Federal e municípios na estruturação da educação nacional; foram vinculados recursos financeiros oriundos dos impostos a ser aplicados em educação e se estabeleceram condições restritivas para os recursos públicos se

---

\* Doutor em Educação. Professor da Universidade Federal de Goiás (UFG).  
*E-mail:* <nelsoncardosoamaral@gmail.com>.

dirigirem às instituições não públicas. A Constituição ainda determinou que se elaborasse o Plano Nacional de Educação (PNE), com ações que conduzissem à: (1) erradicação do analfabetismo; (2) universalização do atendimento escolar; (3) melhoria da *qualidade* do ensino; (4) formação para o trabalho; e (5) promoção humanística, científica e tecnológica do País (BRASIL, 1988).

Uma discussão sempre presente na implementação dos temas constitucionais é o de como financiar as atividades a serem desenvolvidas, com *qualidade*. Quando se discute sobre o financiamento da *qualidade* na educação é inevitável, antes, que se discuta sobre o que é *qualidade* – termo em destaque, pela complexidade inerente à sua definição –, considerando-se que existem especificidades fundamentais sobre o que é *qualidade* em cada um dos níveis e etapas educacionais.

O Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub) publicou, em 1996, na Série Estudos e Debates, o “Manual de Avaliação Externa da Qualidade do Ensino Superior”, de A. I. Vroeijenstijn. Nessa publicação o autor faz a seguinte pergunta: o que é *qualidade*? Vroeijenstijn inicia a discussão, citando o livro “Zen e a Arte da Manutenção da Motocicleta”, de Pirsig:

Qualidade... você sabe o que é e, ao mesmo tempo, não sabe. Isso é contraditório. Algumas coisas, é certo, são melhores que outras; isto é, têm qualidade. Mas, quando se tenta dizer o que é qualidade, separadamente das coisas que a possuem, vai tudo para o espaço! Não há o que dizer. Mas se não é possível descrever o que é qualidade, como saber o que é, ou se existe? Se ninguém sabe o que é, talvez não exista de jeito nenhum, para quaisquer objetivos práticos. Mas, justamente para objetivos práticos, ela deve existir de fato. Em que mais os valores se baseariam? Por que as pessoas pagariam fortunas por algumas coisas e jogariam outras no lixo? Obviamente, algumas coisas são melhores do que outras... mas que é “ser melhor”? Assim, a mente gira como um pião, tecendo teias intermináveis, em vão. Afinal, que diabo é Qualidade? Que vem a ser isso? (VROEIJENSTIJN, 1996, p.31).

A conclusão a que o autor chega é que devemos falar de *qualidades* e não de *qualidade*, ou seja, não existiria uma *qualidade* absoluta, mas a *qualidade* dependeria dos interesses de quem participa da discussão. Existiria uma *qualidade* do ponto de vista do estudante, do meio acadêmico, do mercado de trabalho, da sociedade etc. (VROEIJENSTIJN, 1996, p. 34)

Uma determinada *qualidade* nos níveis de ensino infantil, fundamental e médio parece que pode ser alcançada definindo-se parâmetros mínimos para a infraestrutura da escola (espaço físico, instalações sanitárias, mobiliário, equipamentos, material pedagógico etc.), para a qualificação dos profissionais que ali trabalham e o nível de interação com a sociedade. Entretanto, na educação superior há uma complexidade maior e são muitos os aspectos a serem analisados: infraestrutura básica; qualificação do corpo de professores e dos funcionários; laboratórios

de ensino e pesquisa; equipamentos de comunicação; interação com empresas; papel na sociedade; conexões com a fronteira do conhecimento; quantidade e *qualidade* da produção intelectual resultantes das atividades de pesquisa; produção de tecnologia; relevância da produção científica e tecnológica para a sociedade etc.

Quando se fala em *qualidade*, essa assimetria parece estar refletida nas metas contidas no Plano Nacional de Educação (PNE), (BRASIL, 2001). Quando se trata dos níveis infantil, fundamental e médio explicitam-se metas, que tratam da infraestrutura, qualificação dos profissionais, existência de projetos pedagógicos etc. As metas 2, 6, 9, 10 e 19 do PNE, relativas à educação infantil, as metas 4, 6, 7 e 8, no ensino fundamental, e as metas 1, 5, 6, 7, e 8 no ensino médio, tratam de especificar condições para a *qualidade* da educação (Ibid.). Ao tratar da educação superior, as ações relacionadas à *qualidade* são abstratas, referindo-se, em geral, a um processo de avaliação que possa ter como consequência a elevação dos padrões de *qualidade* das atividades institucionais, sem estabelecer nenhum parâmetro concreto a ser atingido. Isto se deve, talvez, ao fato de a educação superior atuar, também, na geração de novos conhecimentos, o que torna impossível especificar as condições concretas para que isto ocorra.

Portanto, um primeiro desafio para a projeção do financiamento da expansão, com *qualidade*, da educação básica (EB), até 2020, é o estabelecimento de um referencial para a *qualidade* a ser considerada. Além disso, é preciso estabelecer metas a serem alcançadas na expansão do sistema.

Neste estudo iremos, primeiramente, estabelecer os referenciais de *qualidade* para a educação básica e sua vinculação com os recursos financeiros e as metas para a expansão do sistema. Faremos, a seguir as projeções para creche, educação infantil (4 e 5 anos), ensino fundamental e ensino médio, referenciando o financiamento ao Produto Interno Bruto (PIB). Apresentaremos as considerações finais, realizando comparações com países selecionados, discutindo se o Brasil apresenta condições para promover um salto educacional até 2020.

### **Os referenciais de *qualidade***

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira (Inep) divulgou, em 2006, o relatório de pesquisa “Problematização da qualidade em pesquisa de custo-aluno-ano em escolas de educação básica”, em que foram levantados os custos-aluno-ano em escolas públicas de educação básica, que, no entender do Inep e do grupo de pesquisadores dos estados de Goiás, Pará, Paraná, Piauí, Rio Grande do Sul, São Paulo e Ceará, “[...] oferecem condições para a oferta de um ensino de qualidade.” (BRASIL, 2006, p.11).

Consideraremos neste estudo como custo-aluno-ano para cada um dos níveis e etapas da educação básica os valores obtidos nessa pesquisa realizada pelo Inep, em que os resultados mostram as escolas das regiões Sul e Sudeste e da esfera federal com os custos mais elevados. Considerando que estas escolas são as que possuem o grau mais elevado de *qualidade*, serão utilizados os seus valores médios como padrão de *qualidade* para as nossas projeções. A Tabela 1 mostra os valores do custo-aluno-ano, como base para as projeções do financiamento da educação básica brasileira.

**Tabela 1 - Custo-aluno-ano a ser considerado nas projeções do financiamento da EB**

Níveis/Etapas da EB	Custo-aluno-ano <sup>(1)</sup> (em R\$) (Valor corrigido pelo IPCA médio de 2008)
Creche (0-3 anos)	6.149,00
Educação Infantil (4-5 anos)	4.974,00
Ensino Fundamental (6-14 anos)	3.206,00
Ensino Médio (15-17 anos)	5.235,00

Fonte: Brasil, INEP, 2006, p. 46-49.

(1) A pesquisa colheu dados em 2003.

Nota-se que são valores bem superiores àqueles divulgados pelo Inep relativos ao investimento público direto por estudante no ano de 2008, não considerando os gastos com aposentadorias e pensões, bolsas de estudos, financiamento estudantil e juros, amortizações e encargos da dívida da área educacional (BRASIL, 2008b). A Tabela 2 mostra os valores:

**Tabela 2 - Investimento Público Direto por Estudante – 2008**

Níveis da EB	Investimento Público Direto (em R\$) (Valores correntes de 2008)
Educação Infantil	2.206,00
Ensino Fundamental - anos iniciais	2.761,00
Ensino Fundamental - anos finais	2.946,00
Ensino Médio	2.122,00

Fonte: Brasil, MEC, INEP, DTDIE, 2008b.

Além disso, os valores da Tabela 1 serão corrigidos pela variação real do PIB no período 2008-2020. Dessa forma espera-se elevar a *qualidade* das escolas de educação básica, sendo possível implementar programas de escolas de tempo integral também com *qualidade*.

Assim, os custos-aluno-ano em 2020 serão os da Tabela 3, considerando que a variação do PIB de 2008-2020 será de 48%, conforme projeções do Ministério da Fazenda (BRASIL, 2009), que detalharemos mais adiante.

**Tabela 3 - Custo-aluno-ano a ser utilizado em 2020**

Custo-aluno-ano (em R\$)		
Níveis/Etapas da EB	Valores médios de 2008 (IPCA)*	Valores a serem utilizados em 2020
Creche	6.149,00	9.100,52
Educação Infantil (EI 4-5 anos)	4.974,00	7.360,81
Ensino Fundamental	3.206,00	4.744,88
Ensino Médio	5.235,00	7.747,80

Fonte: Brasil, Ministério da Fazenda, 2009.

### As metas para a expansão no PNE 2011-2020

Consideraremos como metas para o PNE 2011-2020 que até 2020 se efetive a possibilidade do oferecimento de um número de matrículas *equivalente* ao número de pessoas com idade nas faixas etárias correspondentes aos níveis da educação básica, mantendo para esse montante a mesma proporção de público e privado existente no ano de 2008.

### Projeções para o financiamento da educação básica em 2020

#### *Creche*

O Censo Escolar de 2008 apresenta para a creche a seguinte distribuição de matrículas, por faixa etária (Tabela 4):

**Tabela 4 - Matrícula por faixa etária na creche em 2008**

Níveis/Etapas da EB	Idade em anos				Total
	Até 3	4 a 5	6 a 9	+ de 9	
Creche	1.204.229	512.069	22.209	681	1.739.188

Fonte: Brasil, MEC, INEP, Censo Escolar, 2008c.

Do total de matrículas na creche, 65% são públicas e 35% são privadas. Ressalte-se que a população com idade entre 0 e 3 anos, em 2008, era de 12.817.000 pessoas (BRASIL, 2008a). Projeções realizadas pelo IBGE apresentam para a população de 0 a 3 anos de idade um total de 10.142.000, em 2020. Há, portanto, uma redução no quantitativo de crianças nessa faixa etária (BRASIL, 2008a).

As metas estabelecidas neste estudo projetam que, em 2020, tenhamos, então, 10.142.000 oportunidades de matrículas, com 65% no setor público e 35% no setor privado. Dessa forma, deveríamos ter 6.592.300 possibilidades de matrículas no setor público, o que implicaria a aplicação de recursos financeiros no montante de R\$ 60 bilhões (custo-aluno-ano de R\$ 9.100,52, conforme está especificado na Tabela 3).

#### *Educação infantil (4-5 anos)*

Considerando que em 2020 a educação infantil já esteja totalmente implantada de 0 a 5 anos, faremos a análise considerando apenas esses dois anos nessa etapa da educação básica. O Censo Escolar de 2008 apresenta a seguinte distribuição de estudantes por faixa etária para essa etapa educacional (Tabela 5):

**Tabela 5 - Matrícula por faixa etária na EI (4-5 anos) em 2008**

Níveis/Etapas da EB	Idade em anos				Total
	Até 3	4 a 5	6 a 9	+ de 9	
EI (4-5 anos)	132.669	3.066.129	1.688.689	6.493	4.893.980

Fonte: Brasil, MEC, INEP, Censo Escolar, 2008c.

Estão matriculados nas escolas públicas 78% do total de 4.893.980 e nas escolas privadas, 22%. Na faixa etária de 4 a 5 anos, o Brasil possuía, em 2008, segundo dados do IBGE, um total de 6.825.000 pessoas (BRASIL, 2008a). No ano de 2020, o IBGE projeta 5.191.000 pessoas nessa faixa etária. Há, também, uma redução no número de crianças nessa faixa etária.

Em 2020, deveríamos ter, observando as considerações deste estudo, 4.048.980 possibilidades de matrículas no setor público (78% do total) e 1.142.020 no setor privado (22% do total), o que significaria a necessidade de R\$ 30 bilhões (custo-aluno-ano de R\$ 7.360,81).

### *Educação fundamental*

Da mesma forma que na educação infantil, faremos a suposição que, em 2020, o ensino fundamental esteja efetivamente implantado com nove anos em todas as escolas do País. A Tabela 6 apresenta a distribuição, por faixa etária, dos estudantes do ensino fundamental, apurado pelo Censo Escolar de 2008.

**Tabela 6 - Matrícula por faixa etária na educação fundamental em 2008**

Níveis/ Etapas da EB	Idade em anos						Total
	0 a 5	6 a 10	11 a 14	15 a 17	18 e 19	+ de 19	
Educação Fundamental	30.648	4.265.798	13.704.337	3.056.825	275.587	361.302	31.694.497

Fonte: Brasil, MEC, INEP, Censo Escolar, 2008c

Desse total de 31.694.497 estudantes, 89% estão matriculados nas escolas públicas e 11% estão matriculados nas escolas privadas. Nessa faixa etária o País possuía em 2008 30.544.000 pessoas (BRASIL, 2008a).

No ano de 2020, teremos 26.238.000 pessoas com idade entre 6 e 14 anos. Considerando as premissas deste estudo, deveríamos ter 23.351.820 (89%) possibilidades de matrículas no setor público, o que implicaria a aplicação de recursos financeiros no montante de R\$ 111 bilhões, considerando o custo-aluno-ano de R\$ 7.744,88. Nota-se que também nessa faixa etária haverá uma redução no número de jovens.

### *Ensino médio*

O ensino médio apresentou, em 2008, um total de 8.272.159 matrículas, sendo que 84% foram efetivadas pelo setor público e 12% pelo setor privado. A Tabela 7 apresenta esse total de matrículas, por faixa etária.

**Tabela 7 - Matrícula por faixa etária no ensino médio em 2008**

Níveis/Etapas da EB	Idade em anos						Total
	0 a 14	15 a 17	18 e 19	20 a 24	25 a 29	+ de 29	
Ensino Médio	93.470	5.222.019	1.798.310	728.746	193.931	235.683	8.272.159

Fonte: Brasil, MEC, INEP, Censo Escolar, 2008c.

Ressalte-se que, em 2008, o Brasil possuía 9.833.000 pessoas na faixa etária de 15 a 17 anos e, em 2020, o País possuirá, nessa faixa etária, um total de 10.101.000 pessoas. Na faixa etária dos jovens com idade entre 15 e 17 anos haverá uma elevação nesse período.

No ano de 2020 deveríamos ter, portanto, a oferta de 8.484.840 (84%) possibilidades de matrículas pelo setor público, o que exigiria um montante de R\$ 66 bilhões, considerando o custo-aluno-ano de R\$ 7.747,80.

### Os recursos financeiros como percentuais do PIB

O Ministério da Fazenda, no *Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal*, de dezembro de 2009, apresenta uma projeção para o crescimento real do PIB de 2010 a 2044 (BRASIL, 2009). Considerando que o crescimento real do PIB em 2009 foi de - 0,20%, podemos calcular o valor do PIB no ano de 2020. A Tabela 8 mostra essa projeção para o ano de 2020. O crescimento real do PIB variou de 5% nos anos 2010 a 2013, para valores entre 3% e 2% de 2011 a 2020.

**Tabela 8 - Projeção do valor do PIB em 2020 em trilhões de R\$**

Ano	PIB
2008	2,89
2020	4,28

Fonte: Brasil, Ministério da Fazenda, 2009.

Em relação a 2008, há um crescimento real do PIB, até 2020, de 48%. Dessa forma, os valores obtidos para o financiamento da expansão dos diversos níveis e etapas educacionais, calculados neste estudo, em função do PIB, serão os listados na Tabela 9.

**Tabela 9 - Projeção dos recursos financeiros como percentuais do PIB em 2020**

Nível/Etapa da Educação	2020	
	R\$ bilhões	%PIB
Creche	60,0	1,40
EI-4 a 5 anos	30,0	0,70
Ensino Fundamental	111,0	2,59
Ensino Médio	66,0	1,54
<b>Total</b>	<b>267,0</b>	<b>6,23</b>

Fonte: Cálculos deste estudo.

Dados governamentais informam que os recursos totais aplicados em educação, em todos os níveis e etapas, no Brasil, no ano de 2009, encontram-se no patamar de 5% (BRASIL, INEP, 2008b). Este estudo, considerando as condições aqui estabelecidas, projeta uma expansão das possibilidades de matrículas em todos os níveis e etapas da educação básica, chegando a 6.23% do PIB em 2020. Atingindo esse patamar, a própria dinâmica populacional se encarregaria de, até 2050, por exemplo, reduzir essa necessidade como percentual do PIB, tendo em vista a dinâmica populacional brasileira, que é de grande diminuição no quantitativo de pessoas nas diversas faixas etárias educacionais. A Tabela 10 mostra o comportamento dessa dinâmica da população em idade educacional, por nível e etapa da educação.

**Tabela 10 - Dinâmica populacional em idade educacional em 2008, 2020 e 2050**

Nível/Etapa da Educação	2008 (em milhões)	2020 (em milhões)	2050 (em milhões)	Varição % 2008-2050
Creche	12,8	10,1	7,1	- 45,0
EI-4 a 5 anos	6,8	5,2	3,7	- 46,0
Ensino Fundamental	30,5	26,2	17,6	- 42,0
Ensino Médio	9,8	10,1	6,4	-35,0
Educação Superior	24,5	23,8	16,1	- 34,0
<b>Total da população em idade educacional</b>	<b>84,4</b>	<b>75,4</b>	<b>50,9</b>	<b>- 40,0</b>

Fonte: Brasil, IBGE, 2008a.

Há, portanto, uma redução da população educacional de 84,4 milhões em 2008 para 50,9 milhões em 2050, o que representa uma redução de 40%. Há uma importante queda de 44%, em 2008, para 24%, em 2050, do percentual da população brasileira em idade educacional em relação à população total brasileira. Esse fato justificaria uma queda natural na necessidade de financiamento como percentual do PIB, de 2020 para 2050. O percentual obtido neste estudo está em consonância com aquele obtido por um Grupo de Trabalho (GT) sobre financiamento da educação constituído pelo Inep, que estimou, em 2001, os recursos que seriam necessários, considerando-se as metas do PNE (2001-2011). O percentual encontrado foi de 7,95% do PIB, em 2011, para todos os níveis educacionais, incluindo a educação superior (PINTO, 2001). Participaram do GT os seguintes pesquisadores: Otaviano Augusto Marcondes Helene (Inep), Pedro Luiz Bezerra (SE/MEC), Rubem Fonseca Filho (SE/MEC), Paulo Eduardo Nunes de Moura Rocha (SPO/MEC), Antonio Ibañez Ruiz (Semtec/MEC), Jorge Abrahão de Castro (Ipea), Valdomiro Luis de Sousa (Bolsa-Escola), Austregezilo Ferreira de Mello (Casa Civil), Ivan Castro de Almeida (Inep), José Marcelino de Rezende Pinto (Inep), Marluce Araújo de Lucena (SPO/MEC), Caio Luiz Davoli Brandão (SPO/MEC), Jacques Rocha Veloso (UnB), João Antonio Cabral de Monlevade (Consultor Legislativo do Senado).

## As fontes públicas de financiamento

Diversas estimativas já foram realizadas sobre o potencial de financiamento da educação brasileira, baseando-se nos percentuais mínimos estabelecidos na Constituição Federal. Cálculos realizados por diversos autores, como Barjas Negri (NEGRI, 1997), José Marcelino Pinto (PINTO, 2001), Nelson Amaral (AMARAL, 2003) e Jorge Abrahão Castro (CASTRO, 2005) mostram um patamar limite de 5% do PIB.

Atingir as metas estabelecidas neste estudo, para a educação básica, exigiria, portanto, um enorme esforço conjunto da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e da sociedade brasileira, para que, além de serem aplicados percentuais acima dos mínimos, a criação de um novo tributo no formato de contribuição presente em sua gênese que um determinado percentual também se dirija ao financiamento da educação. É claro que o forte crescimento da economia brasileira e a elevação de sua renda *per capita*, prevista para as próximas décadas, propiciaria um volume maior de recursos na arrecadação de impostos, o que permitiria, como consequência, o aumento dos recursos destinados, obrigatoriamente, à educação.

O esforço maior deve se concentrar até o ano de 2020, uma vez que a própria dinâmica populacional se encarregará de diminuir a necessidade de recursos financeiros como percentual do PIB, como já vimos.

## Considerações finais

Faremos uma análise comparativa com países selecionados sobre as condições para um salto educacional no Brasil

Em 2008, o Brasil possuía uma população em idade educacional de 84,4 milhões de pessoas para uma população de 189 milhões, o que significava um percentual elevado de 44% da população brasileira; em 2050, essa população educacional cairá para 50,8 milhões e a população total se elevará para 215 milhões, o que reduzirá esse percentual para 24%. Nessa situação, os desafios educacionais poderão ser menores, tendo em vista as análises que seguem. As Tabelas 11a e 11b mostram esse percentual para países selecionados, separando-os em dois grupos: 1) primeiro grupo, países com percentual de 30% ou maiores, para a população em idade educacional em relação à população do país; e 2) segundo grupo, países com percentual abaixo de 30%, para a população em idade educacional em relação à população do país.

**Tabela 11a - Percentual da população em idade escolar em relação à população total**

<b>Primeiro Grupo (percentuais de 30% ou maiores para a população em idade educacional em relação à população do país)</b>			
<b>País</b>	<b>População em idade educacional (2008)</b>	<b>População do país (2009)</b>	<b>%</b>
África do Sul	18.114.108	49.052.489	37,0
Argentina	13.440.740	40.913.584	33,0
Bolívia	4.142.335	9.775.246	42,0
Botswana	947.918	1.990.876	48,0
Brasil	84.400.000	189.000.000	44,0
Chile	5.513.934	16.601.707	33,0
China	397.805.782	1.338.612.968	30,0
Índia	481.324.331	1.156.897.766	42,0
Indonésia	78.429.901	240.271.522	33,0
México	39.404.617	111.211.789	35,0
Paraguai	2.746.178	6.995.665	39,0
Uruguai	1.032.883	3.494.382	30,0
Yemen	11.770.140	22.858.238	51,0

Fontes: Brasil, IBGE, 2008 a 2010; demais países. UNESCO, 2010 (para a população educacional). EUA, CIA, 2010 (para a população do país).

**Tabela 11b - Percentual da população em idade escolar em relação à população total**

Segundo Grupo (percentuais abaixo de 30% para a população em idade educacional em relação à população do país)			
País	População em idade educacional (2008)	População do país (2008/2009)	%
Alemanha	17.997.395	82.329.758	22,0
Austrália	5.288.326	21.262.641	25,0
Áustria	1.866.320	8.210.281	23,0
Canadá	8.656.329	33.487.208	26,0
Coréia do Sul	11.344.492	45.508.972	25,0
Cuba	3.013.571	11.451.652	26,0
Dinamarca	1.381.003	5.500.510	25,0
Espanha	8.864.918	40.525.002	22,0
Estados Unidos	85.668.128	307.212.123	28,0
França	15.275.698	64.057.792	24,0
Japão	25.807.634	127.078.679	20,0
Noruega	1.280.237	4.660.539	27,0
Portugal	2.282.031	10.707.924	21,0
Rússia	30.724.722	140.041.247	22,0

Fontes: UNESCO, 2010 (para a população educacional). EUA, CIA, 2010 (para a população do país).

Os países do primeiro grupo são, em geral, aqueles que possuem PIB *per capita* muito pequenos comparados com aqueles do segundo grupo. As Tabelas 12a e 12b mostram, para esses mesmos países, os PIB *per capita* em PPP (*Purchasing Power Parity* – Paridade do Poder de Compra), de 2009, e os percentuais do PIB aplicados em educação, conforme dados constantes do *The World Factbook 2010* da *Central Intelligence Agency* dos EUA (CIA).

**Tabela 12a - PIB/PPP per capita e percentual do PIB/PPP aplicado em educação**

<b>Primeiro Grupo (percentuais de 30% ou maiores para a população em idade educacional em relação à população do país)</b>		
<b>País</b>	<b>PIB/PPP per capita (em US\$)</b>	<b>% do PIB/PPP aplicado em educação</b>
África do Sul	10.000	5,4
Argentina	18.100	3,8
Bolívia	4.600	6,4
Botswana	12.100	8,7
Brasil	10.200	4,0
Chile	14.700	3,2
China	6.500	1,9
Índia	3.100	3,2
Indonésia	4.000	3,2
Paraguai	4.100	4,0
Uruguai	12.600	2,9
México	13.200	5,4
Yemen	2.537	9,6

Fonte: EUA, CIA, 2010.

**Tabela 12b - PIB/PPP per capita e percentual do PIB/PPP aplicado em educação**

<b>Segundo Grupo (percentuais abaixo de 30% para a população em idade educacional em relação à população do país)</b>	
<b>País</b>	<b>% do PIB/PPP aplicado em educação PIB/PPP per capita (em US\$)</b>
Alemanha	4,634.200
Austrália	4,538.500
Áustria	5,439.500
Canadá	5,238.400
Coréia do Sul	4,627.700
Cuba	9,19.700

<b>Segundo Grupo (percentuais abaixo de 30% para a população em idade educacional em relação à população do país)</b>	
<b>País</b>	<b>% do PIB/PPP aplicado em educação PIB/PPP per capita (em US\$)</b>
Dinamarca	8,336.200
Espanha	4,233.700
Estados Unidos	5,346.400
França	5,732.800
Japão	4,932.600
Noruega	7,259.300
Portugal	5,521.700
Rússia	3,815.200

Fonte: EUA, CIA, 2010.

Podemos destacar do primeiro grupo a Bolívia, Botswana e Yemen, que aplicam um substancial percentual do seu PIB em educação, o que mostra um esforço para atender com melhores condições as suas populações em idades educacionais. No segundo grupo destacam-se Cuba, Dinamarca e Noruega por aplicarem 9,1%, 8,3% e 7,2% do seu PIB, respectivamente. Há, entretanto, que se examinar o real significado desses percentuais em função dos valores do PIB dos países e de suas populações em idades educacionais, o que está mostrado nas Tabelas 13a e 13b.

**Tabela 13a - Recursos financeiros aplicados por pessoa em idade educacional**

<b>Primeiro Grupo (percentuais de 30% ou maiores para a população em idade educacional em relação à população do país)</b>			
<b>País</b>	<b>PIB/PPP de 2009 (em US\$ bilhões)</b>	<b>População em idade educacional (2008)</b>	<b>US\$ por pessoa em idade educacional</b>
África do Sul	488	18.114.108	1.455
Argentina	558	13.440.740	1.578
Bolívia	45	4.142.335	695
Botswana	24	947.918	2.203
Brasil	2.024	84.400.000	1.242

<b>Primeiro Grupo (percentuais de 30% ou maiores para a população em idade educacional em relação à população do país)</b>			
<b>País</b>	<b>PIB/PPP de 2009 (em US\$ bilhões)</b>	<b>População em idade educacional (2008)</b>	<b>US\$ por pessoa em idade educacional</b>
Chile	244	5.513.934	1.416
China	8.767	397.805.782	419
Índia	3.548	481.324.331	236
Indonésia	968	78.429.901	444
México	1.473	39.404.617	2.056
Paraguai	28	2.746.178	408
Uruguai	48	1.032.883	1.235
Yemen	58	11.770.140	473

Fontes: Brasil, IBGE, 2008 a 2010; demais países). UNESCO, 2010 (para a população educacional). EUA, CIA, 2010 (para o PIB/PPP).

**Tabela 13b – Recursos financeiros aplicados por pessoa em idade educacional**

<b>Segundo Grupo (percentuais abaixo de 30% para a população em idade educacional em relação à população do país)</b>			
<b>País</b>	<b>PIB/PPP de 2009 (em US\$ bilhões)</b>	<b>População em idade educacional (2008)</b>	<b>US\$ por pessoa em idade educacional</b>
Alemanha	2.812	17.997.395	7.187
Austrália	819	5.288.326	6.969
Áustria	323	1.866.320	9.346
Canadá	1.278	8.656.329	7.731
Coréia do Sul	1.343	11.344.492	5.446
Cuba	110	3.013.571	3.322
Dinamarca	199	1.381.003	11.960
Espanha	1.367	8.864.918	6.477
Estados Unidos	14.250	85.668.128	8.816
França	2.113	15.275.698	7.884
Japão	4.141	25.807.634	7.862
Noruega	277	1.280.237	15.578

<b>Segundo Grupo (percentuais abaixo de 30% para a população em idade educacional em relação à população do país)</b>			
<b>País</b>	<b>PIB/PPP de 2009 (em US\$ bilhões)</b>	<b>População em idade educacional (2008)</b>	<b>US\$ por pessoa em idade educacional</b>
Portugal	232	2.282.031	5.592
Rússia	2.103	30.724.722	2.601

Fontes: Brasil, IBGE, 2010 (Demais países). UNESCO, 2010 (para a população educacional). EUA.CIA, 2010 (para o PIB/PPP).

Um exame destas Tabelas 13a e 13b mostra a grande diferença nos valores gastos por pessoa em idade educacional nos grupos de países. A média do primeiro grupo é de US\$ 1.066,00, enquanto a média do segundo grupo é de US\$ 7.597,00. Mesmo Cuba e Rússia, que possuem PIB per capita de mesmas dimensões do primeiro grupo, aplicam valores superiores aos aplicados por este grupo.

O Brasil, em 2020 e em 2050, possuirá, considerando-se as projeções do IBGE para a população e as do Ministério da Fazenda para o PIB, indicadores que o colocariam no segundo grupo de países. A Tabela 14 mostra as projeções dos diversos indicadores utilizados nessas comparações.

**Tabela 14 - Indicadores brasileiros em 2050 e a média dos países do segundo grupo**

	<b>Pop/Idade educacional (em milhões)</b>	<b>População (em milhões)</b>	<b>%</b>	<b>PIB/PPP(US\$ bilhões)</b>	<b>PIB/PPP per capita em US\$</b>
Brasil 2008-2009	84,4	189	44	2.024	10.200
Brasil 2020	75,4	207	36	2.999	14.478
Brasil 2050	50,9	215	24	4.905	22.783
Média do segundo grupo	-	-	24	-	33.279

Fonte: Cálculos deste estudo.

Nestas condições, o Brasil chegaria, em 2050, ao percentual da população em idade educacional nos valores médios dos países do segundo grupo e um PIB per capita ainda inferior ao daqueles do segundo grupo de países.

Deve-se ressaltar que o enorme desafio está em atingir, no ano de 2020, os 6,23% do PIB aplicados somente na educação básica.

É preciso lembrar que, até 2020, o desafio deverá ser ainda maior, uma vez que o percentual de 6,23% deve ser elevado para um patamar próximo de 8% do PIB, considerando-se as necessidades de corrigir fluxos, atender grande contingente de estudantes fora da faixa etária em todos os níveis educacionais, da educação de jovens e adultos, especial, educação, campo etc. Espera-se que, até 2050, com o Brasil crescendo, diminuindo as desigualdades sociais e regionais e elevando substancialmente a sua renda *per capita*, os desafios educacionais sejam minimizados. As comparações realizadas entre diversos países nos permitem responder afirmativamente à questão formulada neste estudo: o Brasil possui riqueza para promover esse salto quantitativo e qualitativo em seu sistema educacional, chegando, em 2020, numa situação de maior igualdade social e cultural de sua população e em melhores condições para participar de um mundo que, esperamos, em 2050, encontre o equilíbrio entre a técnica, a humanidade e o planeta.

*Recebido em maio de 2010 e aprovado em junho de 2010.*

## Referências

- AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da Educação Superior**: Estado X Mercado. São Paulo: Cortez; Piracicaba: Unimep, 2003.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: set. 2009.
- \_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/>>. Acesso em: 10 jan. 2010.
- \_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Pesquisa Nacional Qualidade na Educação**: problematização da qualidade em pesquisa de custo-aluno-ano em escolas de educação básica. Relatório de Pesquisa. Brasília, DF: INEP, 2006.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica. **Projeção da População do Brasil por sexo e idade: 1980-2050 – Revisão 2008**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008a. (Estudos e Pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica, 24). Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao\\_da\\_populacao/2008/projecao.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2008/projecao.pdf)>. Acesso em: 9 jan. 2010.
- \_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Investimento por Aluno por Nível de Ensino** – valores reais. Brasília, DF: INEP, 2008b. <[http://www.inep.gov.br/estatisticas/gastoseducacao/despesas\\_publicas/P.A.\\_paridade.htm](http://www.inep.gov.br/estatisticas/gastoseducacao/despesas_publicas/P.A._paridade.htm)>. Acesso em: 16 fev. 2010.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Censo Escolar da Educação Básica de 2008**. Brasília: INEP, 2008c. Disponível em: <<http://>

[www.inep.gov.br/censo/escolar/DOU\\_final\\_2008.htm](http://www.inep.gov.br/censo/escolar/DOU_final_2008.htm)>. Acesso em: maio 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal**. Brasília, DF: MF, dez. 2009. 50 p. <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/lei\\_responsabilidade/RRjan2009.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/lei_responsabilidade/RRjan2009.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2010.

CASTRO, Jorge Abrahão. Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparação com alguns países da OCDE e América Latina. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.26, n. 92, p.841-858, out. 2005. Especial.

VROEIJENSTIJN, A. I. **Avaliação Externa da Qualidade do Ensino Superior**. Brasília-DF: CRUB, 1996. v. 18. (Estudos e debates).

EUA. Central Intelligence Agency – CIA. **The World Factbook 2010**. Disponível em: <[https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/region/region\\_soa.html](https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/region/region_soa.html)>. Acesso em: 14 fev. 2010.

NEGRI, Barjas. **O financiamento da educação no Brasil**. Brasília, DF: INEP. 1997. (Série Documental e Textos para Discussão, n. 1).

PINTO, José Marcelino de Rezende. Relatório do Grupo de Trabalho sobre Financiamento da Educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, DF, v. 82, n. 200, 201, 202, p. 117-136, jan./dez. 2001.

UNESCO. **Institute for Statistics** – Data Centre. Quebec: UNESCO, [2010]. <<http://stats.uis.unesco.org/unesco/tableviewer/document.aspx?ReportId=143>>. Acesso em: 14 fev. 2010.

## Financing of basic education *And the PNE 2011 – 2020*

**ABSTRACT:** The study highlights projections to the financing of basic education until the year of 2020, the last year for the validity of the Plano Nacional de Educação (PNE) [Education National Plan]. It establishes conditions to the qualities and expansions to be achieved during 2008 to 2020. In this scenario, it asks if Brazil has the conditions to the educational development as it was projected. It considers that in 2020 will be necessary audacious decisions from the executive and legislative Power, in different spheres, besides the support to all Brazilian society to implement these conditions, which are pointed in this study.

*Keywords:* Financing of basic education. Statistic in the educational context. Education National Plan. Gross National Product and Brazilian education.

## Financement de l'éducation de base *Et le PNE 2011-2020*

**RÉSUMÉ:** L'étude fait des prévisions pour le financement de l'éducation de base d'ici l'an 2020, la dernière année du nouveau Plan national d'éducation (PNE). Des conditions sont établies pour la qualité et l'expansion à atteindre dans la période de 2008 à 2020. Dans ce contexte, on se demande si le Brésil a la condition pour faire le saut éducationnel tel qu'il était prévu. Considérant que, en 2020, il faudra prendre des décisions hardies des pouvoirs exécutif et législatif dans les différents domaines, avec le soutien de toute la société brésilienne pour que les conditions établies dans cette étude soient mises en œuvre.

*Mots-clés:* Financement de l'éducation de base. Statistique du contexte éducationnel. Plan national d'éducation. Produit intérieur brut et éducation brésilienne.

## Financiamiento de la educación básica *Y el PNE 2011 – 2020*

**RESUMEN:** El estudio realiza proyecciones hasta el año de 2020, último año de la vigencia del nuevo Plano Nacional de Educação (PNE) [Plan Nacional de Educación]. Son establecidas condiciones para que la cualidad y las expansiones previstas sean alcanzadas en el intervalo de 2008 hasta 2020. En este escenario, la cuestión es si Brasil tiene condiciones para el salto educacional como el proyectado. Ponderase que en 2020 serán necesarias decisiones audaces de los poderes ejecutivo y legislativo, en diferentes esferas, además del apoyo de toda la sociedad brasileña para que las condiciones establecidas en ese estudio sean implementadas.

*Palabras clave:* Financiamiento de la educación básica. Estadística del contexto educacional. Plan Nacional de Educación. Producto Nacional Bruto y educación brasileña.



# Trabalho, educação e diversidade

## *Um longo trabalho pela frente*

NILMA LINO GOMES\*

**RESUMO:** O artigo discute a articulação entre trabalho, educação e diversidade na construção, realização e no documento final da Conferência Nacional de Educação – Conae (BRASIL, 2010). Em consonância com as demandas, desafios e avanços das lutas dos movimentos sociais da última década, essa articulação deverá ser considerada como um dos eixos centrais do novo PNE para todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica e também no ensino superior.

*Palavras-chave:* Educação. Plano Nacional de Educação. Diversidade. Direito à diferença.

### Introdução

**P**or que articular trabalho, educação e diversidade? Porque o padrão segregador de trabalho, conhecimento, acesso à ciência, às tecnologias e à produção cultural no Brasil e nos demais países latinoamericanos está marcado pelo trato dado à diversidade (QUIJANO, 2005). É uma configuração histórica que tem marcado profundamente os sujeitos considerados diversos e a sua relação ao acesso, à permanência e à qualidade da educação. Trata-se de um padrão de trabalho racista, sexista e homofóbico, pois acaba reservando às mulheres, indígenas, negros, quilombolas e população LGBT<sup>1</sup> os postos de trabalho mais precarizados e os salários mais baixos.

---

\* Doutora em Antropologia Social. Coordenadora Geral do Programa Ações Afirmativas na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); integrante da Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE). *E-mail:* <nilmagomes@uol.com.br>.

Na Conferência Nacional de Educação – Conae (BRASIL, 2010) esses sujeitos diversos, organizados por meio da representação dos movimentos sociais, demandaram a necessidade de políticas educacionais que levem em conta as históricas conexões e a sua inserção no Plano Nacional de Educação (PNE) para o período de 2011-2020. Em outros termos: não será suficiente proclamar ou elaborar políticas de acesso, permanência e de qualidade social na educação se esses padrões segregadores de trabalho, de poder e de conhecimento não forem equacionados e redefinidos a partir de políticas de Estado, que articulem o direito à educação à superação dessa situação (ARROYO, 2008).

Além da superação da relação entre a educação e esses padrões históricos de segregação, o novo PNE deverá considerar, ainda, as condições reais de acesso ao trabalho, à moradia, à terra e à saúde que condicionam a efetivação do direito à educação e ao conhecimento dos indígenas, dos negros, dos quilombolas, das pessoas com deficiência, das mulheres, dos trabalhadores do campo e da cidade, da população LGBT, entre outros. Consequentemente, o PNE deverá propor políticas integradas e afirmativas, visando à correção das desigualdades que incidem sobre esses sujeitos e os coletivos dos quais fazem parte, a fim de tornar viável o seu direito à educação.

A nova consciência dos direitos construída por esses sujeitos sociais e pelos coletivos dos quais fazem parte articula o direito à educação com o conjunto de suas lutas por trabalho, terra, território, moradia, saúde, escolas da educação básica e universidade (ARROYO, 2008). O PNE deverá destacar esses avanços na construção do seu diagnóstico, diretrizes, objetivos e metas.

Além da importância que o novo PNE possui no cenário educacional e na consolidação das políticas educacionais como políticas de Estado, a grande expectativa que se constrói em torno dele diz respeito, também, ao atual momento em que vivemos. A sociedade brasileira não é mais a mesma de dez anos atrás. A educação, a relação entre Estado, política e movimentos sociais, as políticas educacionais, as pressões sobre a escola e os sujeitos sociais mudaram.

Portanto, se existe uma grande expectativa em torno deste novo plano é a de que ele seja atualizado e coerente com o tempo em que vivemos. Que ele supere as lacunas e limites do atual PNE (Lei nº 10.172, de 2001), que orientou a política educacional nos últimos dez anos. Que ele se configure como política de Estado e não como deste ou daquele governo.

## **Articulação entre trabalho, educação e diversidade**

Nessa perspectiva, o novo PNE deverá incluir a articulação entre a educação nacional e as questões de ordem social, econômica, cultural, racial, étnica, geracionais,

de gênero e diversidade sexual, presentes na sociedade, no mundo do trabalho e expressas no cotidiano da escola e da comunidade, assim como nas vivências dos seus sujeitos: crianças, adolescentes, jovens, adultos e velhos; negros, brancos, indígenas, quilombolas, ciganos e demais grupos étnico-raciais, pessoas do campo e da cidade, população LGBT, população prisional, pessoas oriundas de diferentes classes sociais e níveis socioeconômicos etc. Ou seja, o novo plano deverá contemplar e considerar os sujeitos sociais na sua diversidade.

Espera-se, portanto, que o novo PNE se apresente conectado à realidade social, política, econômica, educacional e cultural do País, como, também, conste do seu diagnóstico, diretrizes, objetivos e metas para todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica e da educação superior o diálogo com as questões da diversidade, das diferentes formas de produção da desigualdade e do desafio da construção da justiça social. Espera-se, também, que esse diálogo seja um princípio norteador do novo plano e que o documento apresente estratégias a serem construídas a fim de superar todo e qualquer quadro de desigualdade, discriminação, racismo, sexismo, homofobia na educação em nível nacional, orientando a construção e atualização dos planos estaduais e municipais de educação. É, portanto, esperado que o PNE tenha a radicalidade política necessária para que tais iniciativas aconteçam.

Para tal, uma das questões que o novo PNE deverá enfrentar é a imbricação entre trabalho, pobreza, desigualdade social e racial. Não bastam apenas as nossas boas intenções de realização de uma educação e gestão democráticas e com qualidade social se não refletirmos seriamente e não colocarmos como eixo orientador das políticas educacionais os sérios problemas sociorraciais que afetam a nossa sociedade, o desafio de construção da igualdade social articulada ao respeito à diversidade, assim como o entendimento das formas por meio das quais o direito à educação vem se concretizando de maneira desigual para os diferentes coletivos sociorraciais do País.

É preciso, portanto, desnaturalizar a desigualdade, entendendo como foi instituído e consolidado, ao longo dos séculos, um padrão de trabalho e de conhecimento altamente excludente, fruto dos processos de dominação colonial, da escravidão, do racismo, do capitalismo e do neoliberalismo no Brasil e nos vários países da América Latina.

Como nos alerta Henriques (2001):

A naturalização da desigualdade, por sua vez, engendra no seio da sociedade civil resistências teóricas, ideológicas e políticas para identificar o combate à desigualdade como prioridade das políticas públicas. Procurar desconstruir essa naturalização da desigualdade encontra-se, portanto, no eixo estratégico de redefinição dos parâmetros de uma sociedade mais justa e democrática. Nesse sentido, a questão da desigualdade racial necessita ser incorporada como elemento central do debate. (p. 1-2).

Negros, quilombolas, indígenas, ciganos, mulheres, populações ribeirinhas, população LGBT, pessoas com deficiência são sujeitos cuja história é marcada pela desigualdade e discriminação nos padrões de trabalho, de poder, de conhecimento, de distribuição da terra, do espaço e da riqueza nacional. Sujeitos para os quais o direito à educação não se realiza na sua totalidade porque está atrelado aos históricos padrões de segregação e discriminação. Sujeitos cujo direito à sua diferença foi pouco contemplado no primeiro PNE (Lei nº 10.172, de 2001), ficando localizados nas modalidades de educação. Não se percebe a explicitação da articulação entre trabalho, educação, diversidade e desigualdade nos diagnósticos, diretrizes, objetivos e metas do plano que se encerra no final de 2010. A observação dessa lacuna nem sempre foi considerada pelas diversas avaliações políticas e acadêmicas do atual PNE, embora tenha sido insistentemente apontada pelos diferentes setores dos movimentos sociais. Trata-se, portanto, de uma invisibilidade ativamente produzida, como nos diz Santos (2004).

Podemos dizer que, a partir do ano 2000, a visibilidade a estas questões se fez mais contundente nos debates sobre a construção, alcance e efetivação das políticas públicas brasileiras. Estamos em um momento histórico e político em que os movimentos sociais exigem a incorporação do reconhecimento e respeito às múltiplas expressões da diversidade na política educacional. A diversidade na educação é entendida como um direito e não mais como um tema transversal ou uma questão a ser discutida e localizada nas modalidades de educação.

## **A evolução na Conae e o novo PNE**

Tanto a Conferência Nacional da Educação Básica (Coneb)<sup>2</sup> quanto a Conferência Nacional de Educação (Conae)<sup>3</sup> apresentaram avanços no que se refere à articulação entre trabalho, educação e diversidade.

A Conae manteve e aprofundou os avanços em relação à diversidade acordados e garantidos na Coneb, indo além da vinculação entre inclusão e diversidade nesta última e enfatizando a tensa e complexa relação entre *justiça social, educação e trabalho: inclusão, diversidade e igualdade* (eixo VI da Conae).<sup>4</sup>

Podemos dizer que o reconhecimento da diversidade foi considerado pela Conae como um dos eixos das políticas educacionais em nível nacional, estadual e municipal dentro de

uma concepção ampla de educação, que articule níveis, etapas e modalidades de ensino com os processos educativos ocorridos fora do ambiente escolar, nos diversos espaços, momentos e dinâmicas da prática social. (BRASIL, 2010, p. 11).

Podemos indagar: quais aspectos foram destacados na Conae no tocante ao trabalho, educação e diversidade e que deverão ser incorporados ao novo PNE?

Gostaríamos de destacar alguns desses aspectos discutidos nas conferências municipais, intermunicipais, distrital e estaduais que antecederam a Conae e nela foram debatidos e consolidados politicamente. Eles se fazem presentes no Documento Final da conferência e foram debatidos em profundidade no eixo VI: *Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade*.

Um primeiro aspecto a ser considerado é a explicitação da concepção de diversidade no Documento Final (BRASIL, 2010) e que deverá orientar a política educacional brasileira. Espera-se que o novo PNE apresente essa concepção de forma clara e que seja um eixo norteador da busca pela qualidade social da educação e da construção da gestão democrática.

Segundo o Documento Final (BRASIL, 2010), “a diversidade é entendida como a construção histórica, social, cultural e política das diferenças nos contextos e relações de poder” (p. 130).

O Documento afirma ainda:

Para avançar na discussão, é importante compreender que a luta pelo reconhecimento e o direito à diversidade não se opõe à luta pela superação das desigualdades sociais. Pelo contrário, ela coloca em questão a forma desigual pela qual as diferenças vêm sendo historicamente tratadas na sociedade, na escola e nas políticas públicas em geral. Essa luta alerta, ainda, para o fato de que, ao desconhecer a diversidade, pode-se incorrer no erro de tratar as diferenças de forma discriminatória, aumentando ainda mais a desigualdade, que se propaga via a conjugação de relações assimétricas de classe, étnico-raciais, gênero, diversidade religiosa, idade, orientação sexual e cidade-campo. (BRASIL, 2010, p. 128).

Ao considerar esta questão, a política pública de educação deverá reconhecer que cada uma das expressões da diversidade possui especificidades históricas, políticas, de lutas sociais e ocupa lugares distintos na constituição e consolidação das políticas educacionais. Além disso, realizam-se das mais diferentes formas no contexto das instituições públicas e privadas da educação básica e da educação superior. Trata-se de um processo denso e tenso que deverá ser considerado pelo novo PNE.

Um segundo aspecto diz respeito à consolidação do direito à diversidade como políticas afirmativas de Estado. Segundo o Documento Final (BRASIL, 2010) no contexto da tensa relação entre diversidade e desigualdades é dever do Estado e do MEC garantir a implementação de políticas de ações afirmativas na educação básica e superior voltadas para as especificidades dos coletivos sociais que mais claramente expressam a diversidade cultural e social brasileira e sua imbricação com as desigualdades sociais.

A explicitação do que se entende por políticas de ações afirmativas consta do Documento Final (BRASIL, 2010) e é uma importante orientação para superar equívocos e distorções político-ideológicas sobre o tema.

## Segundo o Documento Final:

As ações afirmativas são políticas e práticas públicas e privadas que visam à correção de desigualdades e injustiças históricas face a determinados grupos sociais (mulheres/homens, população LGBT - lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais, homossexuais, negros/as, indígenas, pessoas com deficiência, ciganos). São políticas emergenciais e passíveis de avaliação sistemática. Ao serem implementadas poderão ser extintas no futuro, desde que comprovada a superação da desigualdade original. Elas implicam uma mudança cultural, pedagógica e política. Na educação, dizem respeito ao direito ao acesso e permanência na instituição escolar e aos grupos dela excluídos em todos os níveis e modalidades de educação. (BRASIL, 2010, p. 128).

Ao explicitar a concepção de diversidade e de ação afirmativa, o Documento Final (BRASIL, 2010) discute que o direito ao acesso e à permanência em todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica, assim como no ensino superior deverá ser garantido a todos os sujeitos da educação, reconhecendo e afirmando o seu direito à diferença. Trata-se da necessária e urgente articulação entre as políticas públicas universais e as ações afirmativas.

Um terceiro aspecto diz respeito à responsabilidade do Estado e do MEC em garantir o acesso e a permanência na educação básica e superior aos coletivos diversos que, no contexto das desigualdades sociais, do racismo, do sexismo, da homofobia, da negação dos direitos da infância, adolescência, juventude e vida adulta, da negação do direito à terra foram transformados em desiguais.

A garantia de recursos orçamentários para a efetivação de políticas públicas visando à justiça social, educação e trabalho e que considerem a inclusão, a diversidade e a igualdade de forma concreta e radical é o quarto aspecto a ser apontado. Segundo o Documento Final (BRASIL, 2010) tais políticas deverão garantir “por meio de vinculações ou subvinculações especificadas em lei, a obrigatoriedade de apoio financeiro, às políticas de diversidade, trabalho e inclusão social.” (p. 129). Para tal faz-se necessária a implementação de processos de acompanhamento, controle social e avaliação sistemática da situação social e educacional dos coletivos sociais, étnicos, raciais, geracionais, de gênero, entre outros, indagando o alcance das políticas e programas educacionais implementados.

A formação inicial e continuada de professores da educação básica deverá incorporar a questão da diversidade. Este é o quinto aspecto a ser destacado. Segundo o Documento Final (BRASIL, 2010) a formação de professores garantirá a inclusão da educação, com recursos públicos, das relações étnico-raciais, educação quilombola, educação indígena, educação ambiental, educação do campo, das pessoas com deficiência, de gênero e de orientação sexual. Ainda existe uma lacuna em relação ao estudo sistemático das questões da diversidade no campo teórico e prático da formação de professores. As iniciativas para a superação desse quadro necessitam ser

acompanhadas de maior investimento de recursos públicos e criação de condições dignas de trabalho aos profissionais da educação.

O sexto aspecto a destacar refere-se à implicação das agências de fomento à pesquisa e à pós-graduação nesse debate. Segundo o Documento Final (BRASIL, 2010) deverão ser introduzidas, junto à Capes e ao CNPq, políticas de pesquisa que contemplem as múltiplas expressões da diversidade discutidas na Conferência (p.129).

O último aspecto diz respeito ao diálogo com os movimentos sociais, como uma postura democrática e necessária na formulação, efetivação e avaliação das políticas públicas. Este diálogo é apontado no Documento Final como um importante elemento na construção do novo PNE, o qual deverá ser resultado de ampla participação e deliberação coletiva da sociedade brasileira, por meio do envolvimento dos movimentos sociais e demais segmentos da sociedade civil e da sociedade política. Tal discussão deverá ser realizada nos diversos processos de mobilização e de debate, tais como: audiências públicas, encontros e seminários, debates e deliberações das conferências de educação.

### **Estratégias de ação na construção do novo PNE**

Destacaremos a seguir algumas dentre as várias estratégias políticas referentes à articulação entre trabalho, educação e diversidade discutidas no eixo VI e aprovadas na plenária final da Conae. Elas se referem às questões ambientais, de raça, etnia, geração, campo, gênero e diversidade sexual, das pessoas com deficiência e educação profissional. É certo que cada uma delas merecerá uma discussão mais aprofundada sobre a melhor forma de aprofundá-las e transformá-las em política educacional em nível federal, estadual, municipal e no Distrito Federal. Porém, nos limites desse artigo tal aprofundamento não será possível. Esperamos realizá-lo em artigo posterior.

Na efetivação dessas estratégias no contexto da política educacional brasileira, há uma situação complexa e ambígua marcada por avanços, recuos, limites e ausências. Em determinados estados e municípios encontramos algumas delas sendo realizadas de forma mais ou menos consolidada em legislações, normatizações e políticas educacionais específicas, assim como é possível nos depararmos com a sua total inexistência de outros lugares do País. Por isso, serão necessários o mapeamento e a avaliação da política educacional brasileira à luz da articulação entre trabalho, educação e diversidade durante todo o processo de construção, discussão e elaboração do novo PNE, para sua construção e consolidação como política de Estado.

Tais estratégias são um exemplo de ações políticas que deverão ser desdobradas em objetivos, estratégias e metas gerais e específicos do novo PNE para todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica, assim como do ensino superior. Deverão, portanto, ser consolidadas e/ou construídas como política educacional:

- » Construção de condições políticas, pedagógicas, em especial financeiras, para a efetivação do Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afrobrasileira e Africana e das Leis nºs 10.639, de 2003, e 11.645, de 2008, no âmbito dos diversos sistemas de ensino, orientando-os para garantir a implementação das respectivas diretrizes curriculares nacionais, desde a educação infantil até a educação superior, obedecendo prazos e metas definidos no atual Plano Nacional de Educação e novo Plano Nacional de Educação e dispondo de recursos provenientes de vinculação ou subvinculação definidos nas referidas leis.
- » Garantia de legislação específica para a educação quilombola, com a participação do movimento negro quilombola, assegurando o direito à preservação de suas manifestações culturais e à sustentabilidade de seu território tradicional.
- » Inserir e implementar na política de valorização e formação dos/ das profissionais da educação, a partir da reorganização da proposta curricular nacional, a discussão de gênero e diversidade sexual, na perspectiva dos direitos humanos, quebrando os paradigmas hoje instituídos e adotando para o currículo de todos os cursos de formação de professores/as um discurso de superação da dominação do masculino sobre o feminino, para que se afirme a constituição de uma educação não sexista.
- » Ampliação da produção nacional de materiais (filmes, vídeos e publicações) sobre educação indígena, quilombola, educação do campo, educação e diversidade étnico-racial, pessoas com deficiência, gênero e diversidade sexual em parceria com os movimentos sociais e IES, no intuito de garantir a superação de preconceitos, discriminações, racismo, sexismo.
- » Garantia de políticas públicas de inclusão e permanência em escolas, de crianças e adolescentes que se encontram em regime de liberdade assistida ou em cumprimento de medidas socioeducativas, assegurando o cumprimento dos princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).
- » Garantia e ampliação da educação integral, integrada, básica, profissional, técnica e gratuita aos/às adolescentes que cumprem medidas socioeducativas em regime fechado.
- » Garantia de que as políticas de educação de jovens e adultos (EJA) sejam implementadas mediante estratégias de ação, programas e práticas, que considerem: a intersetorialidade, o aperfeiçoamento dos mecanismos de regulação, fiscalização e controle social das políticas e práticas de EJA, as concepções de EJA, a formação de educadores/as, os aspectos didático-pedagógicos, a gestão pública e os dados da EJA.

- » Estabelecimento de políticas públicas que atendam à necessidade educacional da diversidade dos sujeitos privados de liberdade e em conflito com a lei, fomentando a ampliação do atendimento educacional na modalidade EJA, integrada à formação profissional, em presídios e nas unidades socioeducativas, nestas últimas para sujeitos com idade compatível à modalidade, contando para isso com a formação específica de educadores/as e professores/as.
- » Garantia do direito de que a atividade docente nas escolas quilombolas, indígenas e do campo seja exercida por professores/as oriundos/as dessas comunidades, garantindo-lhes o direito aos processos de formação inicial e continuada para a garantia dessa medida.
- » Consolidação de uma política nacional para a educação do campo e da floresta (de caboclos/as, indígenas, extrativistas, ribeirinhos/as, pescadores/as, quilombolas, migrantes de outras regiões brasileiras e estrangeiras, agricultores/as familiares, assentados/as, sem-terra, sem-teto, acampados/as e de segmentos populares dos mais diversos matizes), articulada com o fortalecimento do projeto alternativo de sustentabilidade socioambiental que assegure a formação humana, política, social e cultural dos sujeitos, a partir do documento *Referências para uma Política Nacional da Educação do Campo do Ministério da Educação e Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade* (MEC/SECAD), das propostas da Comissão Nacional de Educação do Campo e em diálogo com os movimentos sociais do campo.
- » Instituição e regulamentação nos sistemas estaduais de ensino da profissionalização e do reconhecimento público do magistério indígena, com carreira específica, com concurso de provas e títulos adequados às particularidades linguísticas e culturais, para professores/as indígenas e demais profissionais das escolas indígenas.
- » Implementação dos territórios etnoeducacionais como modelo de gestão democrática, compartilhada e pactuada entre os sistemas de ensino e demais instituições formadoras, tendo como referência a territorialidade dos povos indígenas e os diagnósticos sobre seus interesses e necessidades educacionais.
- » Garantia de condições políticas, pedagógicas e financeiras para uma Política Nacional de Educação Especial Inclusiva, assegurando o acesso, a permanência e o sucesso, na escola, aos/às estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades – superdotação – na educação básica e na educação superior.
- » Garantia de que a formulação e a execução da política linguística sejam realizadas com a participação dos/as educadores/as surdos/as e demais lideranças,

professores/as, tradutores/as-intérpretes de Libras e comunidades surdas, para que, junto com o/a gestor/a público/a, possam elaborar propostas que respondam às necessidades, interesses e projetos dessa comunidade.

- » Garantia por meio de recursos públicos, a implementação e acompanhamento da Lei da Política Nacional de Educação Ambiental (Lei nº 9.795 de 1999).
- » Consolidação da expansão de uma educação profissional de qualidade, que atenda as demandas produtivas e sociais locais, regionais e nacionais, em consonância com a sustentabilidade socioambiental e com a inclusão social.

## Finalizando

O novo PNE deverá articular em seu diagnóstico, estratégias, objetivos e metas a garantia ao direito universal à educação, incluindo o direito à diversidade. Assim, o plano deverá contemplar e articular as questões da igualdade social, equidade e justiça social.

A riqueza apontada nas duas últimas conferências nacionais e presente nos seus documentos finais, principalmente no eixo IV da Coneb: *Inclusão e Diversidade na Educação Básica* e no eixo VI da Conae: *Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade* (BRASIL, 2008), indica alguns pontos centrais a serem considerados no próximo PNE:

- » a diversidade deverá ser um dos eixos norteadores das políticas educacionais;
- » os sujeitos sociais na sua diversidade deverão ser reconhecidos como sujeitos políticos e não meros destinatários do Plano Nacional de Educação;
- » o direito à educação deverá ser consolidado como direito público e subjetivo, reconhecendo que os diversos grupos sociais, étnicos, raciais, geracionais, de gênero e orientação sexual vêm se afirmando, também, como sujeitos coletivos e portadores de direitos coletivos por meio das suas diversas organizações: sindicatos, associações, grupos culturais, ONGs, movimentos sociais, dentre outros;
- » o PNE deverá reconhecer os avanços sociais e políticos da última década no que se refere à consciência do direito à educação articulado ao direito à diferença;
- » o PNE deverá também ir além das políticas distributivas e compensatórias em relação às questões da diversidade, avançando para a construção e efetivação de políticas de ação afirmativa;

- » o PNE deverá incorporar os avanços da última década e constantes das leis, diretrizes curriculares nacionais e programas específicos para a educação do campo, educação especial, educação escolar indígena, educação e relações étnico-raciais, educação escolar quilombola, educação sem homofobia, educação ambiental, educação prisional, educação e direitos humanos. Cabe destacar que alguns desses avanços como, por exemplo, a educação do campo e a educação escolar quilombola deverão ser explicitados no PNE como modalidades da educação básica, em consonância com as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica<sup>5</sup>;
- » as múltiplas expressões da diversidade deverão ser entendidas como constituintes tanto da base nacional comum quanto da parte diversificada dos currículos;
- » o direito à educação deve ser garantido e debatido na sua profunda, tensa e complexa relação com as questões do trabalho e da diversidade, a fim de superar os padrões segregadores de poder, trabalho e conhecimento construídos ao longo da nossa história.

Para a efetivação de uma política educacional que tenha como um dos seus eixos norteadores a relação entre trabalho, educação e diversidade faz-se necessário garantir a sua inserção não somente no Plano Nacional de Educação, mas, também, nos demais espaços articulados de decisão e deliberação coletivas para a educação nacional: Fórum Nacional de Educação, fóruns estaduais, municipais e distrital de educação, Conferência Nacional de Educação, Conselho Nacional de Educação (CNE), conselhos estaduais (CEE) e municipais (CME); órgãos colegiados das instituições de educação superior e conselhos escolares. Tal discussão deverá ainda ser incluída nos planos municipais e estaduais de educação e, no âmbito das escolas, na construção coletiva de planos de desenvolvimento institucionais e de projetos político-pedagógicos das escolas (BRASIL, 2010).

*Recebido e aprovado em julho de 2010.*

## Notas

- 1 LGBT refere-se às lésbicas, gays, transexuais, travestis e transgêneros.
- 2 A Coneb, realizada em Brasília, de 14 a 18 de abril de 2008, teve como temática central: *A Construção do Sistema Nacional Articulado de Educação* e, os seguintes eixos temáticos: I – Os Desafios da Construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação; II – Democratização da Gestão e Qualidade Social da Educação; III – Construção do Regime de Colaboração entre os Sistemas de Ensino, tendo como um dos instrumentos o Financiamento da Educação; IV – Inclusão e Diversidade na Educação Básica; V – Formação e Valorização Profissional.

- 3 Tema central da Conae realizada em Brasília, de 28 de março a 1º de abril de 2010: *Construindo o Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação*. A Conferência estruturou-se em seis eixos temáticos: I - Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional; II - Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação; III - Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar; IV - Formação e Valorização dos Trabalhadores em Educação; V – Financiamento da Educação e Controle Social; VI - Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade.
- 4 Cabe destacar que as principais demandas em relação à educação dos surdos não conseguiram ser equacionadas nas discussões do Eixo VI da Conae. Esta questão ainda precisa ser mais discutida dentro da política educacional, de maneira geral, e da educação especial, em específico.
- 5 No momento em que escrevo este artigo tais diretrizes já foram aprovadas pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação e aguardam a homologação do ministro da Educação.

## Referências

ARROYO, Miguel González. Quando os movimentos sociais e os coletivos diversos indagam a educação. In: Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, 10., 2008, Braga. **Actas...** Braga: Conglab, 2008. p. 228-231. Disponível em: <<http://www.xconglab.ics.uminho.pt/>>. Acesso em: 12 jul. 2010.

BRASIL. Lei nº 9795, de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 abr. 1999.

\_\_\_\_\_. 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 jan. 2001.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 jan. 2003.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conferência Nacional da Educação Básica (Coneb). **Documento final**. Brasília: MEC/SEA, 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conferência Nacional de Educação (Conae). **Construindo o sistema nacional articulado: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação**. Documento Final. Brasília: MEC/CONAE, 2010. 163p. Disponível em: <[http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento\\_final\\_sl.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2010.

HENRIQUES, Ricardo. **Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (Org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais – perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: Clacso, p. 227-278.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Por uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Conhecimento prudente para uma vida decente**. São Paulo: Cortez, 2004. p. 777-821.

## **Work, education and diversity** *A long work ahead*

**ABSTRACT:** This article discusses the articulation between work, education and diversity in the construction, realization and in the final report of Conferencia Nacional de Educação [National Conference of Education]. In consonance with demands, challengers and the advance of struggles of social movements in the last decade, this articulation should be consider as a central axes of the new PNE for all levels, stages and modalities of basic education and also to the higher education.

*Keywords:* Education. Education National Plan. Diversity. Right to the difference.

## **Travail, éducation et diversité** *Un long travail à faire*

**RÉSUMÉ:** Cet article traite du rapport entre travail, éducation et diversité dans la construction, l'achèvement et le document final de la Conférence nationale sur l'éducation. En conformité avec les exigences, les défis et les progrès des luttes des mouvements sociaux de la dernière décennie, cette articulation devrait être considérée comme un des principes centraux du nouveau PNE pour tous les niveaux, étapes et modalités de l'éducation de base et aussi dans l'enseignement supérieur.

*Mots-clés:* Éducation. Plan national d'éducation. Diversité. Droit à la différence.

## **Trabajo, educación y diversidad** *Un largo trabajo por hacer*

**RESUMEN:** El artículo discute la articulación entre trabajo educación y diversidad en la construcción, realización y en el documento final de la Conferência Nacional de Educação [Conae/2010: Conferencia Nacional de Educación]. En consonancia con las demandas, desafíos y avances de las luchas de los movimientos sociales de la última década, esa articulación deberá ser considerada como un de los ejes centrales del nuevo PNE para todos los niveles, etapas y modalidades de la educación básica y también en la enseñanza superior.

*Palabras clave:* Educación. Plan Nacional de Educación. Diversidad. Derecho a la diferencia.

RETRATOS DA  
**ESCOLA**

▶ RESENHAS



# Educação e federalismo no Brasil

## *Combater as desigualdades, garantir a diversidade*

Romualdo Portela de Oliveira; Wagner Santana (Orgs), Brasília: Unesco, 2010, p. 300. ISBN 978-85-7652-114-3. Disponível em: <[www.unesco.org.br](http://www.unesco.org.br)>.

Responsável pela resenha:

WELLINGTON FERREIRA DE JESUS\*

Oportunamente lançado no ano em que a sociedade brasileira foi chamada a participar da Conferência Nacional de Educação (Conae), preparando os alicerces educacionais para a próxima década, a obra *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*, organizada por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana, propõe uma reflexão e apresenta alternativas para o federalismo na educação pública. Como afirmam Romualdo Portela e Sandra Zákia (2010, p. 14), “essa tensão entre centralização e descentralização e a forma de colaboração ou relacionamento entre a União e os demais entes federados é fundamental para compreender-se a política educacional”.

O livro é estruturado em três partes, porém a *Introdução*, uma retrospectiva histórica do federalismo (ou ausência deste) e as políticas educacionais no País, pode muito bem ser considerada o primeiro capítulo da obra. Portela e Zákia observam que, resultante das reformas da década de 1990, vivencia-se hoje uma colaboração centralizada, onde o governo federal “passa a exercer, por meio das avaliações, uma função estratégica na coordenação das políticas, induzindo e controlando programas e ações.” (p. 30).

Três estudos teóricos abordando o desenvolvimento do federalismo no Brasil constituem a primeira parte do livro. Fernando Abrúcio, em *A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento*, mostra a necessidade de mais estudos, que correlacionem o federalismo e as políticas educacionais. Para ele, o Sistema Único de Saúde (SUS) representa a principal experiência que une o regime de colaboração e as políticas públicas, sugerindo a transposição das bases do SUS ao setor educacional. Abrúcio afirma que há uma impossibilidade de se implementar

---

\* Mestre em Educação. Doutorando em Educação na Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (FE/UFG). E-mail: <[wellingtonfj@gmail.com](mailto:wellingtonfj@gmail.com)>.

políticas, especialmente no ensino fundamental, sem um efetivo regime de colaboração entre estados e municípios, pois é possível encontrar “uma escola municipal e outra estadual bem próximas entre si numa mesma cidade” (p. 64). Para o autor, a criação de um sistema nacional articulado deve considerar as singularidades do setor educacional para a redistribuição de recursos que se situe além da lógica do Fundef e do Fundeb, o fortalecimento dos fóruns de “corte horizontal” (Consed, Udime etc), pensando o PNE como instrumento para as metas e estratégias a serem conquistadas.

O texto de Fernando Rezende, *Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo*, discute as contradições que este acumulou nas últimas décadas, destacando as mudanças introduzidas a partir de 1988. Rezende alerta para a necessidade de uma reforma tributária que, ao mesmo tempo, possibilite o equilíbrio entre os entes federados e a eficiência na gestão das políticas públicas. Nesse sentido, considerando que a inexistência de um efetivo modelo de federalismo fiscal tem comprometido decisivamente a execução e a eficácia das políticas sociais no Brasil, afirma que

... o equilíbrio federativo não se resume à questão da partilha do bolo tributário entre os entes federados, a qual, ademais, precisa ser periodicamente revista para dar conta de mudanças na repartição das responsabilidades. (p. 73).

Frutuoso em *A gestão do Sistema Único de Saúde* sintetiza o desenvolvimento histórico das políticas de saúde no Brasil e afirma ser o SUS “... uma experiência exitosa de atuação interfederativa solidária que [desenvolve] uma gestão colegiada e participativa, factível de ser reproduzida em outros setores da administração pública...”, a exemplo da educação (p. 90). Ele reconhece que o modelo federativo vigente no País compromete o pleno desenvolvimento do SUS, pois concentra recursos na esfera federal, resultando na asfixia de estados e municípios, já que o Ministério da Saúde torna-se o proponente das políticas, cabendo àqueles o papel de execução.

É objeto de estudo da segunda parte a relação federalismo e políticas educacionais. Em *Desenho institucional e articulação do federalismo educativo: experiências internacionais*, Alejandro Morduchowicz e Aída Arango analisam as formas como o federalismo se constitui e se desenvolve em alguns sistemas educacionais, discutindo o “modelo ou a arquitetura institucional” (p. 110). O texto não se constitui em um estudo comparativo e, metodologicamente, assumiu a perspectiva “casuística” (p. 141), dada a impossibilidade de se obter uma resposta única às questões do federalismo e as políticas educacionais.

O texto de Carlos R. Jamil Cury, *A questão federativa e a educação escolar*, aborda o federalismo e a construção do sistema nacional articulado. Conforme Cury, na perspectiva federalista, deve-se constituir um sistema educacional que abranja as redes que se encontram sob a jurisdição da União, considerando as responsabilidades tanto no campo legislativo e normativo, como na dimensão material e dos recursos

financeiros. No federalismo, “... os poderes de governo são repartidos entre instâncias governamentais por meio de campos de competências legalmente definidas.” (p. 152), mas com características singulares. Após uma retrospectiva histórica sobre o desenvolvimento das formas unitária e federalista que caracterizaram o Estado brasileiro, Cury propõe a construção de um sistema educacional nacionalmente articulado, cooperativo e sob bases federativas, que assegure a *garantia da unidade na diversidade, sem antinomias*. Para tanto, propõe a harmonização das competências dos sistemas, bem como a definição do regime de colaboração por parte do Congresso Nacional, e a responsabilização da União, como garantia de que o sistema nacional federativo e articulado ganhe em organicidade, clareza e direção.

Em *Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos*, Jorge Abraão de Castro analisa a evolução dos gastos públicos em educação, entre 1997-2005, período marcado pelas reformas educacionais que privilegiaram o ensino fundamental e, mais recentemente, a educação básica. O estudo identifica e discute o quanto foi gasto, em quais níveis e modalidades e qual ente federativo assumiu maior responsabilidade com as políticas educacionais no período. A metodologia para a obtenção dos dados com as três esferas de governo partiu do “... conceito de Gasto Público Educacional (GPEdu), que compreende os recursos financeiros brutos empregados pelo setor público no atendimento das necessidades e direitos educacionais.” (p. 176). Os dados obtidos evidenciam que a vinculação é um eficiente mecanismo de proteção de recursos educacionais, mas pouco eficaz para aumentar a “... importância macroeconômica dos gastos...” (p. 188); os gastos educacionais foram crescentes em todos os níveis e modalidades, mas desigualmente distribuídos, sendo o ensino fundamental o que recebeu maior aporte de recursos; manteve-se constante a relação entre os gastos e o PIB, concluindo que, embora o *discurso tenha sido favorável*, não se priorizou de fato o setor educacional.

A segunda parte do livro termina com o texto de Elie Ghanem, *Participação e regime de colaboração entre unidades federadas na educação brasileira*. Ghanem discute três hipóteses para explicar a ausência de participação popular nas decisões educacionais: a repressão autoritária, herança da ditadura militar; a desinformação, como elemento de distanciamento da sociedade das políticas públicas; e a visão da educação, reduzida à escolarização.

A parte final da obra é composta de três estudos que abordam o funcionamento do regime de colaboração em Mato Grosso, Rio Grande do Sul e Ceará. Carlos Abicalil e Odorico Ferreira apresentam um “relatório sintético” do *Sistema Único de Educação Básica* em Mato Grosso. Maria Beatriz Luce e Marisa T. Sari discutem a experiência nos municípios sul-riograndenses e Sofia Lerche Vieira apresenta as conquistas do Ceará. Todos os textos convergem no sentido de que este é um processo em construção, ainda permeado de desafios, mas ressaltam a positividade das experiências.

Como conclusão, Portela e Zákia discutem a *colaboração na ação*, ou seja, o desafio de reunir as propostas de construção, consolidação e distribuição equitativa de ações no federalismo, associado a mecanismos democráticos de participação da sociedade nas instâncias do controle e acompanhamento das políticas educacionais brasileiras, como fator de garantia da diversidade e combate às desigualdades históricas do País.

# Estudo exploratório sobre o professor brasileiro

*Estudo exploratório sobre o professor brasileiro*, com base nos resultados do Censo Escolar da Educação Básica 2007. Brasília: Inep, 2009. 63 p. Disponível em: <[http://www.inep.gov.br/download/censo/2009/Estudo\\_Professor\\_1.pdf](http://www.inep.gov.br/download/censo/2009/Estudo_Professor_1.pdf)>.

Responsável pela resenha:  
LÚCIA MARIA DE ASSIS\*

O estudo do Inep, coordenado por Maria Inês Pestana, constitui documento inédito, estruturado em dados oriundos do novo modelo do Censo Escolar (Educacenso), composto por cadastros específicos de alunos, docentes, escolas e turmas, ampliando as informações e permitindo a identificação do professor, individualmente. Esta nova metodologia de organização das informações permitiu a construção do perfil dos docentes brasileiros da educação básica, contemplando aspectos da formação docente, a partir das etapas e modalidades de ensino em que lecionam.

Ao traçar este perfil, a equipe oferece informações relevantes para o planejamento das políticas públicas educacionais, revelando indicadores específicos, que poderão fundamentar as tomadas de decisões com focos bem delineados. O trabalho está organizado em três partes. Na primeira, esclarece a utilização de dois conceitos fundamentais. Quando utiliza o termo *professor*, considera o sujeito que atuava na sala de aula, como regente de turma, na data de referência, atribuindo-lhe um código de identificação. Quando se refere à *função docente*, considera a possibilidade de um mesmo professor atuar em mais de uma escola, podendo ser contado mais de uma vez. Dos dados levantados nas duas perspectivas foi possível realizar uma radiografia das condições de trabalho do professor brasileiro, levando em conta a sua formação, nível de atuação, jornada de trabalho, número de turmas e de alunos atendidos, número de disciplinas que ministra, dentre outros indicadores.

A segunda parte mostra os principais resultados do censo de 2007 sobre os docentes da educação básica, por região, e é organizada de modo a oferecer novas possibilidades de análise, além daquelas tradicionalmente divulgados pelo Censo.

---

\* Doutora em Educação. Professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (FE/UFG). E-mail: <[luciamariadeassis@gmail.com](mailto:luciamariadeassis@gmail.com)>.

Quanto ao gênero, o estudo reafirma a predominância das mulheres em quase toda a educação básica; e, no quesito raça, uma situação inusitada se apresenta, pois 51% dos professores optaram por não declarar a própria etnia. Este dado reforça o quadro da diversidade e indefinição étnica brasileira entre os profissionais da educação.

Alguns dados são reveladores das condições de trabalho dos professores da educação básica: 80,9% deles atuam em apenas uma escola e 63,81% em apenas um turno. Essas informações são determinadas, sobretudo, pela realidade da educação infantil e primeira fase do ensino fundamental, pois na segunda fase, no ensino médio e na educação de jovens e adultos é comum encontrar professores que ministram aulas para duas ou mais turmas e turnos diferentes. Quanto à sua formação inicial, 68,4% possuem curso superior e, destes, 90% é licenciada, formação considerada adequada para lecionar, conforme legislação vigente. O índice está longe do pretendido na ocasião em que a LDB, Lei n. 9394 de dezembro de 1996 foi promulgada, que previa formar todos os professores em nível superior no prazo de dez anos.

Na terceira parte, intitulada *características dos professores por etapa de ensino*, observa-se que, a despeito dos esforços governamentais em promover o alcance da meta prevista na LDB, há ainda muito o que fazer, sobretudo nos primeiros anos da educação infantil (creche), nos quais se constata o percentual mais elevado de professores sem formação ou habilitação para o exercício da docência; apenas 11,8% possuem cursos específicos. Isto resulta de uma inclusão tardia desta modalidade de ensino na educação básica, inteiramente a cargo dos municípios, que nem sempre contam com estrutura física, recursos pedagógicos e financeiros para a sua manutenção. A situação da pré-escola é melhor, pois conta com 86,9% dos professores com formação adequada, sendo 45,5% com curso superior e 41,3% com curso de magistério nível médio. A maior parte (97,1%) dos profissionais trabalha em apenas uma escola.

Nos anos iniciais, 87,3% dos professores possuem formação adequada, sendo 50,1% formada em Pedagogia; e a grande maioria também leciona em apenas uma escola. Nesta fase predominam os professores multidisciplinares, com 69,1% lecionando em apenas uma turma/turno e 73,6%, em cinco ou mais disciplinas.

Quanto aos anos finais do ensino fundamental, verifica-se que 73,4% possuem licenciatura e 26,6% não possuem a habilitação legal requerida para lecionar. O estudo revela que nesta fase ocorrem mudanças significativas nas condições de trabalho dos professores, que passam atuar com maior número de turmas, acumulam um volume maior de atividades, decorrentes do grande número de estudantes que atendem. Há também a incidência de distorções entre a matéria lecionada e a formação, sendo elevado o percentual de professores de "outras áreas", lecionando Geografia (32,7%), História (28,2%), Ciências (28,0%), Matemática (38,3%) e Artes (50,2%).

No ensino médio, 87,0% dos professores são licenciados. Este nível de ensino tende a aprofundar a formação nas áreas específicas do conhecimento e eles ministram

poucas disciplinas em grande número de turmas; 70% dos professores atuam em uma disciplina, chegando a trabalhar em nove turmas ou mais. Seguindo a tendência dos outros níveis educacionais, a maioria leciona em apenas uma escola (86,7%) e está na rede pública estadual (76,5%). Uma característica que merece atenção é a relação entre a disciplina lecionada e a área de formação. O estudo revela elevado percentual de distorção em Física, com apenas 25,0% de professores com formação específica, chegando a 54,6% o percentual de professores de outras áreas atuando como professor de Física, sobretudo os formados em Matemática. Química vem logo em seguida nesta classificação, apresentando apenas 38,9% de professores com formação específica, seguido de Artes (38,0%), Língua Estrangeira (Inglês) com 39,8%, Matemática (58,2%) e Biologia com 55,9%.

Estes indicadores são essenciais para a compreensão dos problemas vividos pelos profissionais da educação, que precisam contar com condições adequadas e favoráveis para retomar o processo de formação, de modo a torná-los mais bem preparados para o exercício da docência em todos os níveis e modalidades da educação básica. Ressalte-se, ainda, a necessária combinação desses fatores às políticas que estimulem a permanência dos professores nas funções docentes, tais como a melhoria dos salários e dos planos de carreira.

Pode-se concluir que o estudo em pauta apresenta pontos favoráveis à educação brasileira quanto ao elevado índice de professores com educação superior, excetuando-se a educação infantil, em que a maioria é licenciada e trabalha em apenas uma escola. Entretanto, nos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio, verifica-se o afunilamento na formação e na prática dos professores em áreas mais específicas do conhecimento, ao mesmo tempo em que se constata grande descompasso entre a formação do professor e a disciplina lecionada. Esta informação, deve gerar um alerta para as áreas de ciências exatas e biológicas, que possuem as disciplinas estratégicas para o desenvolvimento científico e tecnológico do País. O despreparo dos docentes para o ensino dessas matérias pode comprometer o alcance de níveis satisfatórios de desempenho dos estudantes ao longo de toda a sua escolaridade. Como consequência, eles chegam despreparados e “sem base” no ensino superior, reforçando e realimentando o perverso círculo vicioso, que culmina com altos índices de reprovação e abandono nos cursos de graduação nessas áreas.

Pela maneira como o estudo organiza os dados relativos aos professores da educação básica e por proporcionar inúmeras análises e desdobramentos no campo da formação, esta leitura torna-se imprescindível aos que se vinculam e se dedicam à pesquisa e produção do conhecimento sobre o trabalho docente no Brasil, bem como àqueles que militam nos sindicatos e associações de profissionais da educação, políticos, jornalistas e a todos que almejam uma educação pública de qualidade social para todos.

RETRATOS DA  
**ESCOLA**

▶ DOCUMENTO



# Plano Nacional de Educação/2011-2022

## *Desafios para a qualidade*

**A** Reforma Educacional de 1996, que, alheia às reivindicações sociais, aprovou a Emenda Constitucional nº 14, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef, Lei nº 9.424), arvorou-se em denominar a década seguinte de “Década da Educação”, muito embora o Plano Decenal de Educação tivesse sido sancionado somente em janeiro de 2001.

Para além da presunção e das consequências desastrosas da Reforma, que restringiu o direito à educação pública à etapa do ensino fundamental, o fato é que, hoje, o País vive não só um contexto de ampliação do direito subjetivo de todo/a cidadão/ã à educação [principalmente com o advento das emendas constitucionais nº 53/06 e nº 59/09, responsáveis pela criação do Fundo da Educação Básica (Fundeb) e pela ampliação do ensino obrigatório, da pré-escola ao ensino médio], como também tem posto em prática políticas de colaboração e de cooperação entre os entes federados, para superar gargalos como o do financiamento e o da valorização dos profissionais da educação – não obstante a resistência de muitos gestores em implantar o Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério (PSPN), vinculado às carreiras desses profissionais.

A CNTE tem a compreensão de que a qualidade da educação se apóia nos eixos “financiamento, valorização profissional, gestão democrática e avaliação institucional”, razão pela qual considera que o próximo Plano Nacional de Educação deva focar políticas públicas que atendam a implementação desses requisitos, conforme as necessidades dos níveis, etapas e modalidades de ensino em cada região do País.

A respeito do financiamento, nossa proposta consiste em resgatar o projeto de PNE da sociedade brasileira, a fim de se alcançar, num determinado momento de vigência do Plano, o percentual de investimento de 10% do PIB em educação, mantendo-se, após esse “pico”, o percentual de 7% - conforme também deliberou a 1ª Conferência Nacional de Educação (Conae). Importante, agora, transcorrida a experiência do veto presidencial à Lei 10.172, definir essa meta de investimento nos planos plurianuais da União, estados e municípios, de forma que as leis de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias anuais possam prever o aumento dos atuais percentuais, seja por meio de novas fontes de recursos (a exemplo do pré-sal e das contribuições sociais), seja pela expansão do atual critério de vinculação de recursos constitucionais.

Quanto à valorização profissional, é preciso “fazer valer” a Lei 11.738, que regulamentou o PSPN instituído pelo Art. 60, III, “e” do Ato das Disposições Constitucionais

Transitórias. Não obstante a pendência de julgamento de dois conceitos da Lei pelo Supremo Tribunal Federal, o novo PNE deve prever aumento significativo do valor real do PSPN, assim como reafirmar os princípios da valorização que constam na lei do piso do magistério, especialmente o que vincula o PSPN aos vencimentos iniciais das carreiras dos entes federados e o que estipula 1/3 (um terço), no mínimo, da jornada de trabalho dos professores para as “horas-atividades”. Ainda sobre esse ponto, faz-se necessário investir na institucionalização das Diretrizes de Carreira (PL 1.592/03) e da Política Nacional de Formação (Decreto 6.755/09 e Programa Profucionário), bem como na regulamentação do piso salarial profissional nacional para todos os profissionais da educação básica (art. 206, VIII da CF).

Já a avaliação institucional não deve se resumir à mensuração dos resultados. A verificação das políticas educacionais e dos elementos pedagógicos, a exemplo do currículo e dos tempos e espaços para o trabalho escolar, é de fundamental importância. É preciso também vislumbrar mecanismo auxiliar ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que avalia o desempenho dos estudantes através do exame de proficiência em duas disciplinas (português e matemática), conjugando-o com índices de aprovação/reprovação e evasão escolares. Nossa proposta é de que algo similar ao Sinaes, desenvolvido para o ensino superior, seja implementado na educação básica, com foco também na renda das famílias, a fim de se articularem outras políticas de proteção social aos estudantes de baixa renda, além do “Bolsa Família”.

Porém, o grande desafio do próximo PNE, a nosso ver, constará da disposição do Estado brasileiro em radicalizar a gestão democrática da educação pública nos níveis básico e superior. Eleições diretas para diretores e reitores, fortalecimento dos conselhos escolares e participação da comunidade escolar e acadêmica nos conselhos de educação são alguns dos requisitos. Outro ponto importante diz respeito à consolidação do Sistema Nacional Articulado de Educação, que precisa, necessariamente, conforme aprovado na 1ª Conae, contar com a estrutura do Fórum Nacional de Educação (na perspectiva de acompanhar a implementação das diretrizes da Conae e do próprio PNE), bem como de um Conselho Nacional de Educação – e de conselhos similares nos estados e municípios – independente e voltado também à fiscalização das políticas educacionais.

Neste momento, e após a experiência da Conae, cujas deliberações devem pautar o Plano Nacional de Educação/2011-2022, temos a oportunidade de construir a verdadeira Década da Educação. O Brasil tem ganhado projeção no cenário internacional exatamente pela virtude de incluir mais famílias nas relações de consumo. Contudo, para que alcancemos o posto de 5ª economia mundial na próxima década, é necessário investir na formação do nosso povo, para que as desigualdades sociais e regionais sejam definitivamente superadas e que o desenvolvimento sustentável do País se volte para todos e todas.

## Normas de publicação

A revista RETRATOS DA ESCOLA (publicação semestral da Escola de Formação da CNTE – Esforce) propõe-se a examinar a educação básica e o protagonismo da ação pedagógica no âmbito da construção da profissionalização dos trabalhadores em educação, divulgando e disseminando o conhecimento produzido e estimulando inovações, sobretudo na educação básica. Os artigos encaminhados devem ser inéditos, redigidos em português ou espanhol, em meio eletrônico, não sendo permitida a sua apresentação simultânea para avaliação em outro periódico.

**Categorias de artigos** – *Retratos da Escola* publica artigos, análises de experiências, políticas, práticas pedagógicas, formação e valorização dos profissionais da educação, documentos e resenhas.

**Processo de avaliação** – Os originais serão submetidos à apreciação prévia do comitê editorial, que encaminhará a pareceristas (no mínimo dois) vinculados à temática relativa ao texto enviado. Será adotado o sistema duplo-cego (*blind review*), onde os nomes dos pareceristas permanecerão em sigilo, omitindo-se também perante estes os nomes dos autores. Os pareceristas poderão recomendar a aceitação ou negação do artigo, ou poderão sugerir reformulações, que deverão ser atendidas pelo autor. Em caso de artigo reformulado, ele retornará ao parecerista para avaliação final.

**Quesitos para avaliação dos artigos** – Relevância, atualidade e pertinência do tema; consistência teórica e revisão de literatura; procedimentos metodológicos e consistência da argumentação; estruturação, aspectos formais e redação.

**Apresentação formal dos originais** – Os textos deverão ser redigidos na ortografia oficial e digitados no processador de textos Word for Windows, fonte Times New Roman, tamanho 12, espaço 1,5 e em folha tamanho A4. O texto do artigo, incluindo resumos, notas e bibliografias, deverá ter entre 20.000 e 35.000 caracteres (considerando os espaços). No preparo do original, deverá ser observada a seguinte estrutura:

- a) Título e subtítulo do artigo.
- b) Resumo e palavras-chave: o resumo não deve ultrapassar 600 caracteres (considerando espaços) e as palavras-chave, que identificam o conteúdo do artigo, devem ser no máximo cinco (5).
- c) Não deve haver identificação autoral no corpo do texto.
- d) Referências bibliográficas: devem obedecer às normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), sendo ordenadas alfabeticamente pelo sobrenome do primeiro autor. Até três autores, todos poderão ser citados, separados por ponto e vírgula. Nas referências com mais de três autores, citar somente o primeiro, seguido da expressão et al. O prenome e o nome do(s) autor(es) deverão ser escritos por extenso. A exatidão das referências constantes na listagem e a correta citação de seus dados no texto são de responsabilidade do(s) autor(es) dos trabalhos. Exemplos de referências:

*Livro (um autor)*

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

*Livro (dois autores)*

CASTILLO-MARTÍN, Márcia; OLIVEIRA, Suely de (Org.). **Marcadas a ferro: violência contra a mulher**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2005.

*Livro em formato eletrônico*

BERTOCHÉ, Gustavo. **A objetividade da ciência na filosofia de Bachelard**. Rio de Janeiro: Edição do Autor, 2006. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobebook/objbachelard.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2008.

#### *Capítulo de livro*

MALDANER, Otavio Aloísio. Princípios e práticas de formação de professores para a educação básica. In: SOUZA, João Valdir Alves de (Org.). **Formação de professores para a educação básica: dez anos da LDB**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007. p. 211-233.

#### *Artigo de periódico*

COÊLHO, Ildeu Moreira. A gênese da docência universitária. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 14, n. 26, p. 5-24, jan./jun. 2008.

#### *Artigo de periódico (com mais de três autores)*

MASINI, Elcie F. Salzano et al. Concepções de professores do ensino superior sobre surdocegueira: estudo exploratório com quatro docentes. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 28, n. 22, p. 556-573, set./dez. 2007.

#### *Artigo de periódico (formato eletrônico)*

OLIVEIRA, Ozerina Victor de; MIRANDA, Cláudia. Multiculturalismo crítico, relações raciais e política curricular: a questão do hibridismo na Escola Sarã. **Revista Brasileira de Educação**, Campinas/SP, n. 25, p. 67-81, jan./abr. 2004. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/rbe>>. Acesso em: 18 nov. 2008.

#### *Teses*

FERREIRA JUNIOR, Amarílio. **Sindicalismo e proletarização: a saga dos professores brasileiros**. 1998. 303 f. Tese (doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras, e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

#### *Artigo assinado (jornal)*

FREI BETTO. Tortura: suprema decisão. **Brasil de Fato**, São Paulo, 13-19 nov. 2008. p. 2.

#### *Artigo não assinado (jornal)*

EXPANSÃO dos canais é acompanhada por exploração de trabalho. **Brasil de Fato**, São Paulo, 13-19 nov. 2008. p. 5.

#### *Matéria não assinada (revista semanal)*

CONFRONTO de números. **Carta Capital**, São Paulo, a. 11, n. 348, 29 jun. 2005.

#### *Decretos, leis*

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>. Acesso em: 19 nov. 2008.

#### *Constituição Federal*

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

#### *Relatório oficial*

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Relatório de atividades 1990-1993**. Brasília, 1993.

*Gravação de vídeo*

COM LICENÇA, eu vou à luta. Direção: Lui Farias. Produção: Mauro Farias. Rio de Janeiro: Embrafilme, Produções Cinematográficas R. F. Farias Ltda., Time de Cinema, 1986. 1 DVD.

*CD-Rom*

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS. **Anuário dos trabalhadores 2006**. São Paulo: Dieese, 2006. 1 CD-ROM.

*Trabalho apresentado em evento*

MELO, Maria Teresa Leitão de. Formação e valorização dos profissionais da educação. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO, 1., 2000, Brasília. **Desafios para o século XXI: coletânea de textos...** Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

*Trabalho apresentado em evento (em meio eletrônico)*

SILVA, Obdália Santana Ferraz. Entre o plágio e a autoria: qual o papel da universidade?. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 29., 2006, Caxambu/MG. **Trabalhos**. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/trabalho/GT10-1744--Int.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2008.

e) Notas e citações: quando existirem, devem ser numeradas seqüencialmente e colocadas no final do artigo. Não será permitido o uso de notas bibliográficas. Para isso, deve-se utilizar as *citações no texto*: a identificação das referências no corpo do trabalho deve ser feita com a indicação do(s) nome(s) do(s) autor(es), ano de publicação e paginação. Ex.: (OLIVEIRA, 2004, p. 65).

f) Tabelas e figuras: deverão ser numeradas, consecutivamente, com algarismos arábicos, na ordem em que forem incluídas no texto e encabeçadas pelo título. Na montagem das tabelas, recomenda-se seguir as “Normas de Apresentação Tabular”, publicadas pelo IBGE. *Quadros*: identificados como *tabelas*, seguindo uma única numeração em todo o texto. *As ilustrações* (fotografias, desenhos, gráficos etc.) serão consideradas figuras. Recomenda-se, ainda, que os elementos sejam produzidos em *preto e branco*, em tamanho máximo de 14 x 21 cm, apresentando, sempre que possível, qualidade de resolução (a partir de 300 dpis) para sua reprodução direta.

g) Folha de identificação do(s) autor(es), contendo os seguintes dados: (i) título e subtítulo do artigo; (ii) nome(s) do(s) autor(es); (iii) endereço, telefone, fax e endereço eletrônico para contato; (iv) titulação e (v) vínculo institucional.

**Observações gerais** – ao autor principal de cada artigo serão fornecidos três (3) exemplares do fascículo em que seu trabalho foi publicado; em artigos de co-autoria ou com mais de dois autores, cada autor receberá um (1) exemplar.

A revista não se obriga a devolver os originais das colaborações enviadas e informa que o conteúdo dos textos publicados é de inteira responsabilidade de seus autores, não refletindo, necessariamente, a opinião do comitê editorial.

**Endereço para envio dos originais**

Revista Retratos da Escola

E-mail: [revista@esforce.org.br](mailto:revista@esforce.org.br)

# Normas de publicación

La revista RETRATOS DA ESCOLA (publicación semestral de la Escola de Formação da CNTE – Esforce) se propone a examinar la educación básica y el protagonismo de la acción pedagógica en el ámbito de la construcción de la profesionalización de los trabajadores en educación y enseñanza, divulgando y diseminando el conocimiento producido y estimulando las innovaciones, especialmente en la educación básica. Los artículos deben ser inéditos, escritos en portugués o español, en medio electrónico, no estando permitida presentación simultánea para evaluación en otra revista.

**Categorías de artículos** – *Retratos da Escola* publica artículos, análisis de experiencias, políticas, prácticas pedagógicas, formación y valorización de los profesionales de la educación, documentos y reseñas.

**Proceso de Evaluación** - Los originales serán sometidos previamente a la apreciación de la Comisión de Redacción, que encaminará a los jueces (dos como mínimo) vinculados a la temática relacionada al texto enviado. Será adoptado el sistema de doble ciego (*blind review*), donde los nombres de los árbitros permanecerán en anonimato, omitiéndose también ante ellos los nombres de estos autores. Los árbitros podrán recomendar la aceptación o el rechazo del artículo, o podrán sugerir cambios, que deberán ser atendidos por el autor. En el caso de artículo reformulado, este volverá a los árbitros para la evaluación final.

**Criterios para la evaluación de los artículos** – relevancia, actualidad y pertinencia del tema, consistencia teórica y revisión de la literatura teórica, procedimientos metodológicos y consistencia de argumentación, estructuración, aspectos formales y redacción.

**Presentación oficial de los originales** – los textos deberán ser redactados según la ortografía oficial y digitados en el procesador de textos Word for Windows, en fuente tipo Times New Roman, tamaño 12, espacio 1,5, página A4. El texto del artículo, incluyendo resúmenes, notas y bibliografías, deberá tener entre 20.000 y 35.000 caracteres (teniendo en cuenta los espacios en blanco). En la preparación del original, la siguiente estructura deberá ser observada:

- a) El título y subtítulo del artículo.
- b) Resumen y palabras clave: el resumen no debe exceder 600 caracteres (considerándose los espacios) y las palabras clave que identifican el contenido del artículo, deberán respetar un máximo de cinco (5).
- c) El cuerpo de texto no debe contener identificación autoral.
- d) Referencias: deben obedecer las normas de la Asociación Brasileña de Normas Técnicas (ABNT), que se ordenan alfabéticamente por el apellido del primer autor. Hasta tres autores, todos podrían ser citados, separados por punto y coma. En referencias con más de tres autores, citar solamente el primer autor, seguido de la expresión et al. Los nombres del (de los) autor(es) deben ser escritos al completo. La exactitud de las referencias que figuran en la lista y la correcta citación de sus datos en el texto son responsabilidad del (de los) autor(es) de trabajo. Ejemplos de referencias:

## *Libro (un autor)*

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

## *Libro (dos autores)*

CASTILLO-MARTÍN, Márcia; OLIVEIRA, Suely de (Org.). **Marcadas a ferro: violência contra a mulher**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2005.

## *Libro en formato electrónico*

BERTOCHÉ, Gustavo. **A objetividade da ciência na filosofia de Bachelard**. Rio de Janeiro: Edição do Autor, 2006. Disponible em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobebook/objbachelard.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2008.

*Capítulo del Libro*

MALDANER, Otavio Aloísio. Princípios e práticas de formação de professores para a educação básica. In: SOUZA, João Valdir Alves de (Org.). **Formação de professores para a educação básica: dez anos da LDB**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007. p. 211-233.

*Artículo de revista*

COÊLHO, Ildeu Moreira. A gênese da docência universitária. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 14, n. 26, p. 5-24, jan./jun. 2008.

*Artículo de revista (con más de tres autores)*

MASINI, Elcie F. Salzano et al. Concepções de professores do ensino superior sobre surdocegueira: estudo exploratório com quatro docentes. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 28, n. 22, p. 556-573, set./dez. 2007.

*El artículo de la revista (formato electrónico)*

OLIVEIRA, Ozerina Victor de; MIRANDA, Cláudia. Multiculturalismo crítico, relações raciais e política curricular: a questão do hibridismo na Escola Sarã. **Revista Brasileira de Educação**, Campinas/SP, n. 25, p. 67-81, jan./abr. 2004. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/rbe>>. Acesso em: 18 nov. 2008.

*Tesis*

FERREIRA JUNIOR, Amarílio. **Sindicalismo e proletarização: a saga dos professores brasileiros**. 1998. 303 f. Tese (doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras, e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

*Artículo Firmado (diario)*

FREI BETTO. Tortura: suprema decisão. **Brasil de Fato**, São Paulo, 13-19 nov. 2008. p. 2.

*Artículo sin firmar (diario)*

EXPANSÃO dos canaviais é acompanhada por exploração de trabalho. **Brasil de Fato**, São Paulo, 13-19 nov. 2008. p. 5.

*Materia no firmada (semanario)*

CONFRONTO de números. **Carta Capital**, São Paulo, a. 11, n. 348, 29 jun. 2005.

*Decretos, leyes*

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>. Acesso em: 19 nov. 2008.

*Constitución Federal*

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

### *Informe oficial*

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Relatório de atividades 1990-1993**. Brasília, 1993.

### *De grabación de vídeo*

COM LICENÇA, eu vou à luta. Direção: Lui Farias. Produção: Mauro Farias. Rio de Janeiro: Embrafilme, Produções Cinematográficas R. F. Farias Ltda., Time de Cinema, 1986. 1 DVD.

### *Cd-Rom*

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS. **Anuário dos trabalhadores 2006**. São Paulo: Dieese, 2006. 1 CD-ROM.

### *Ponencia presentada en evento*

MELO, Maria Teresa Leitão de. Formação e valorização dos profissionais da educação. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO, 1., 2000, Brasília. **Desafios para o século XXI: coletânea de textos...** Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

### *Ponencia presentada en evento (electrónica)*

SILVA, Obdália Santana Ferraz. Entre o plágio e a autoria: qual o papel da universidade?. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 29., 2006, Caxambu/MG. **Trabalhos**. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/trabalho/GT10-1744-Int.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2008.

e) Notas y citas: si las hay, serán enumeradas de manera secuencial y colocadas al final del artículo. No será permitida la utilización de notas bibliográficas. Para ello, deberán ser utilizadas las citas en el texto: la identificación de referencias en el cuerpo del trabajo debe hacerse con la indicación del (de los) nombre(s) del (de los) autor(es), año de publicación y de paginación. Ej: (Oliveira, 2004, p. 65).

f) Tablas y Figuras: deben ser enumeradas de manera consecutiva en números arábigos, respetando el orden en que se incluyeron en el texto y encabezados por el título. En el montaje de las tablas, se recomienda seguir las "Normas para la Presentación Tabular", publicadas por el IBGE. Cuadros: identificados como tablas, utilizando una sola numeración a lo largo de todo el texto. Las ilustraciones (fotografías, dibujos, gráficos, etc.) serán consideradas figuras. Se recomienda también que las piezas se produzcan en blanco y negro, en tamaño máximo de 14 x 21 cm, con resolución (mínimo de 300 DPIs) para reproducción directa siempre que posible.

g) Hoja de Identificación del (de los) autor(es) que contenga la siguiente información: (i) el título y subtítulo del artículo, (ii) nombre(s) del(de los) autor(es), (iii) dirección, teléfono, fax y dirección electrónica para contacto, (iv) la titulación y (v) vínculo institucional.

**Observaciones generales** - Al autor principal se le entregarán tres (3) copias de la revista en la que se ha publicado su trabajo. En el caso de los artículos con más de un autor, cada uno de los autores recibirá una (1) copia.

La revista no está obligada a devolver los originales de las colaboraciones enviadas, e informa que el contenido de los textos publicados es de total responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Comisión de Redacción.

### **Dirección para envío de los originales**

Revista Retratos da Escola

E-mail: revista@esforce.org.br



## Entidades Filiadas à CNTE

SINTEAC/AC - Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Acre  
SINTEAL/AL - Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Alagoas  
SINTEAM/AM - Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado do Amazonas  
SINSEPEAP/AP - Sindicato dos Servidores Públicos em Educação do Amapá  
APLB/BA - Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado da Bahia  
SISPEC/BA - Sindicato dos Professores da Rede Pública Municipal de Camaçari  
SINDIUTE/CE - Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação do Ceará  
APEOC/CE - Sindicato dos Professores de Estabelecimentos Oficiais Ceará  
SAE/DF - Sindicato dos Auxiliares de Administração Escolar no Distrito Federal  
SINPRO/DF - Sindicato dos Professores no Distrito Federal  
SINDIUPES/ES - Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Espírito Santo  
SINTEGO/GO - Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás  
SINPROEEMMA/MA - Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública Estadual e Municipais do Maranhão  
Sind-UTE/MG - Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais  
FETEMS/MS - Federação dos Trabalhadores em Educação de Mato Grosso do Sul  
SINTEP/MT - Sindicato dos Trabalhadores do Ensino Público de Mato Grosso  
SINTEPP/PA - Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará  
SINTEP/PB - Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado da Paraíba  
SINTEM/PB - Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Município de João Pessoa  
SINTEPE/PE - Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco  
SINPROJA/PE - Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Município do Jaboatão dos Guararapes  
SINTE/PI - Sindicato dos Trabalhadores em Educação Básica Pública do Piauí  
APP/PR - Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Paraná  
SISMMAC/PR - Sindicato dos Servidores do Magistério Municipal de Curitiba  
SINTE/RN - Sindicato dos Trabalhadores em Educação da Rede Pública do Rio Grande do Norte  
SINTERO/RO - Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado de Rondônia  
SINTER/RR - Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Roraima  
CPERS-SINDICATO/RS - Centro dos Professores do Rio Grande do Sul - Sindicato dos Trabalhadores em Educação  
SINTERG/RS - Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Rio Grande  
SINTE/SC - Sindicato dos Trabalhadores em Educação da Rede Pública de Ensino do Estado de Santa Catarina  
SINTESE/SE - Sindicato dos Trabalhadores em Educação Básica da Rede Oficial de Sergipe  
SINDIPEMA/SE - Sindicato dos Profissionais de Ensino do Município de Aracaju  
AFUSE/SP - Sindicato dos Funcionários e Servidores da Educação  
APEOESP/SP - Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo  
SINPEEM/SP - Sindicato dos Profissionais em Educação no Ensino Municipal de São Paulo  
SINTET/TO - Sindicato dos Trabalhadores em Educação no Estado do Tocantins



**Projeto Gráfico**

Esta publicação foi elaborada em 26 x 19,5 cm, com mancha gráfica de 20,5 x 13 cm, fonte Palatino Linotype Regular 11pt., papel off set LD 90g, P&B, impressão offset, acabamento dobrado, encadernação colado quente.

**Edição Impressa**

Tiragem: 7.000 exemplares  
Gráfica Coronário.  
Julho de 2010