



PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO PNE

QUESTÕES DESAFIADORAS
E EMBATES EMBLEMÁTICOS

- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO MEC
- SECRETARIA EXECUTIVA
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS
EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA INEP
- DIRETORIA DE ESTUDOS EDUCACIONAIS DIREDE

PLANO NACIONAL DA EDUCAÇÃO (PNE):
QUESTÕES DESAFIADORAS E EMBATES EMBLEMÁTICOS

PLANO NACIONAL DA EDUCAÇÃO (PNE):
QUESTÕES DESAFIADORAS E EMBATES EMBLEMÁTICOS

Ivany Rodrigues Pino
Dirce Djanira Pacheco e Zan
(Organização)

Aparecida Néri de Souza
Carlos Augusto Abicalil
Carlos Roberto Jamil Cury
Edna de Castro Oliveira
Helena Costa Lopes de Freitas
Heleno Araújo Filho
Júlio Emílio Diniz-Pereira
Kátia Morosov Alonso
Ligia Maria Leão de Aquino
Luiz Carlos de Freitas
Maria Malta Campos
Maria Margarida Machado
Marise Ramos
Nelson Cardoso Amaral
Paulo Speller
Yara Lúcia Espósito

Brasília-DF
Inep
2013

© Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)
É permitida a reprodução total ou parcial desta publicação, desde que citada a fonte.

ASSESSORIA TÉCNICA DE EDITORAÇÃO E PUBLICAÇÕES

REVISÃO/NORMALIZAÇÃO
Empresa Foco Opinião e Mercado Ltda

PROJETO GRÁFICO/ CAPA
Marcos Hartwich - hartwich@inep.gov.br

DIAGRAMAÇÃO
Camila Bizerra Costa - camila.costa@inep.gov.br

IMAGENS
Banco de imagens do MEC

TIRAGEM 1.000 exemplares

EDITORIA
Inep/MEC – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
SRTVS, Quadra 701, Bloco M, Edifício-Sede do Inep
CEP 70340-909 – Brasília-DF – Brasil
Fones: (61) 2022-3070, 2022-3078
editoracao@inep.gov.br

DISTRIBUIÇÃO
Inep/MEC – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
SRTVS, Quadra 701, Bloco M, Edifício-Sede do Inep
CEP 70340-909 – Brasília-DF – Brasil
Fones: (61) 2022-3070
editoracao@inep.gov.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

A exatidão das informações e os conceitos e as opiniões emitidas
são de exclusiva responsabilidade dos autores.

Plano Nacional da Educação (PNE) : questões desafiadoras e embates emblemáticos /
Ivany Rodrigues Pino, Dirce Djanira Pacheco e Zan (Organização) ; Aparecida Néri
de Souza ... [et al.]. – Brasília, DF: Inep, 2013.
249 p. + 1 CD-ROM

ISBN: 978-85-7863-026-3

Anexo: CD-ROM com as emendas do Cedes ao Projeto de Lei nº 8.035/10

1. Plano Nacional de Educação. 2. Conselho Nacional de Educação.
3. Financiamento da educação. 4. Educação profissional. 5. Ensino superior.
6. Analfabetismo. 7. Educação de jovens e adultos. 8. Tecnologia da informação e
da comunicação. 9. Trabalho docente. 10. Educação básica. 11. Formação docente.
I. Pino, Ivany Rodrigues. II. Zan, Dirce Djanira Pacheco e. III. Souza, Aparecida Néri de.

CDU 37.014.5

ESTA PUBLICAÇÃO NÃO PODE SER VENDIDA. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA.
PUBLICADA EM 2013

SUMÁRIO

Apresentação	7
Da Conae ao novo PNE: a articulação do Sistema Nacional de Educação	13
Carlos Augusto Abicalil	
Plano Nacional de Educação: questões emblemáticas	35
Carlos Roberto Jamil Cury	
Responsabilização, meritocracia e privatização: como conseguiremos escapar ao neotecnicismo?	47
Luiz Carlos de Freitas	
O Novo PNE e o financiamento da educação no Brasil: os recursos como um percentual do PIB	85
Nelson Cardoso Amaral	
Ensino médio e educação profissional nos anos 2000: contribuições para a análise da proposta de PNE 2011-2021	103
Marise Ramos	

Ensino superior: prioridades, metas, estratégias e ações	121
Paulo Speller	
O analfabetismo e tantos outros desafios da educação de jovens e adultos no PNE 2011-2020	129
Maria Margarida Machado e Edna de Castro Oliveira	
O PNE e as Tecnologias da Informação e Comunicação: mal-entendidos e reducionismo.....	145
Kátia Morosov Alonso	
Relações de trabalho docente: emprego e precarização do trabalho	155
Aparecida Néri de Souza	
Análise do PNE (MEC) e emendas ao PL nº 8.035/10	169
Heleno Araújo Filho	
Educação Infantil e o PNE: questões e tensões.....	187
Ligia Maria Leão de Aquino	
Entre os planos e a realidade: desigualdades no acesso ao início da educação básica.....	199
Maria Malta Campos e Yara Lúcia Espósito	
Prioridades, metas, estratégias e ações para a valorização e a formação do profissional da educação	217
Júlio Emílio Diniz-Pereira	
A construção do sistema nacional de formação e valorização dos educadores: unitário, organicamente articulado e plural.....	229
Helena Costa Lopes de Freitas	
Anexo	
CD - Emendas do Cedes ao Projeto de Lei nº 8035/10	

APRESENTAÇÃO

**Ivany Rodrigues Pino
Dirce Djanira Pacheco e Zan**

O Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), criado em 1979, tem se constituído, ao longo de sua história, numa importante instituição na mobilização e na promoção de debates acadêmicos acerca da política educacional brasileira. No momento de criação do centro, foram definidas como suas principais atividades a edição da Revista *Educação & Sociedade* e a realização dos Seminários de Educação Brasileira (SEB).

O 1º SEB teve grande importância histórica nacional e se constituiu no primeiro encontro e primeiro momento de reflexão crítica e coletiva sobre educação no país, após o Golpe de 1964. Desse evento, houve a mobilização para a realização da 1ª Conferência Brasileira de Educação (CBE) em março de 1980 na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. O Cedes, juntamente com outras entidades (Anped, Ande e Cedec) promoveu outras CBEs (1982, 1984, 1986, 1988 e 1991), que se caracterizaram como importante estratégia na reorganização do campo educacional durante os anos de redemocratização do país. Desse movimento nasceu, em 1986, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, do qual o Cedes foi um dos fundadores. Em especial, o Fórum teve uma importante participação na Constituinte, na LDB dos anos de 1990 e no que ficou conhecido como o “Plano Nacional da Educação – Proposta da Sociedade Civil” de 1997. Durante esse período, novamente a entidade se colocou em lugar de destaque como um dos interlocutores acerca da política educacional brasileira.

Em 2009, o Cedes realizou o 2º Seminário de Educação Brasileira (SEB), que marcou a retomada do debate e da discussão aberta das políticas públicas de educação, por meio da reunião de importantes pesquisadores, envolvidos nessa temática. Esse seminário, de certa forma, deu continuidade (trinta anos depois) ao 1º SEB e a todas as ações que se seguiram nessas décadas. Em tempos de Conferência Nacional de Educação (Conae), o Cedes não se furtou a sua responsabilidade histórica de fomentar e instigar o debate democrático sobre os rumos da educação nacional.

Tendo participado da Coneb (Conferência Nacional de Educação Básica) e da Conae nos anos de 2009 e 2010, o Cedes realizou, no início de 2011, no momento de elaboração e aprovação do Novo Plano Nacional de Educação (PNE – 2011-2020), o 3º Seminário de Educação Brasileira (SEB), cujo tema foi: *Plano Nacional de Educação: Questões desafiadoras e embates emblemáticos*. Do intenso e profícuo debate ocorrido ao longo dos três dias de evento, foram formuladas emendas ao projeto de PNE apresentado pelo MEC.

Essas emendas, disponíveis no CD que acompanha este livro, resultaram do trabalho intenso de pesquisadores que atuaram ao longo do seminário, fosse como conferencistas ou relatores dos doze simpósios – que contaram com a participação de 43 importantes pesquisadores como expositores – e das duas conferências que compuseram a programação do evento. O 3º SEB contou ainda com a participação de um expressivo grupo de pesquisadores nacionais que apresentou e promoveu o debate de suas pesquisas nas Sessões de Comunicação nos cinco eixos temáticos: Balanços e Desafios para a Educação Básica; Balanços e Desafios para o Ensino Superior; Balanços e Desafios para a Organização da Educação Nacional; Balanços e Desafios para uma Educação para a Diversidade e Balanços e Desafios para a Formação e Valorização dos Profissionais da Educação.

O Cedes, ao convocar esta reunião de trabalho, de estudos e análises do Projeto de Lei do PNE, teve o firme propósito de abrir um espaço no qual pudessem ser levantadas e debatidas as questões mais desafiadoras, bem como enfrentados os embates emblemáticos provocados pelo exame detalhado e cuidadoso do referido projeto de lei. A Revista *Educação & Sociedade* n° 112, de jul./set. de 2010, apoiando a realização do 3º SEB, publicou artigos de simposistas do seminário referentes aos “Caminhos na construção do Plano Nacional da Educação: questões desafiadoras e embates emblemáticos”.

Esta publicação que agora Inep e Cedes apresentam aos leitores, é composta por textos resultantes das apresentações de treze dos pesquisadores que atuaram como conferencistas ou como expositores nos simpósios do 3º SEB. Esses artigos abordam de forma crítica e consistente diferentes temáticas que permeiam o debate e a produção do plano. Destacamos a relevância e a presença marcante dos autores no cenário nacional, como referência de pesquisadores em suas diferentes áreas.

O texto que abre esta obra é de autoria de Carlos Augusto Abicalil e promove uma retomada histórica sobre a forma como a articulação do Sistema Nacional da Educação tem sido compreendida desde a Conferência Nacional de Educação (Conae) até o projeto de Lei n. 8.035/2010, relativo ao Plano Nacional de Educação. O artigo aponta as características peculiares do federalismo brasileiro, a insuficiente regulamentação da cooperação federativa, as fragilidades das competências concorrentes entre os sistemas de ensino e a dispersão da colaboração entre os sistemas. Destaca a oportunidade que vivemos de construir um Plano Nacional de Educação em condições de atingirmos um novo patamar da educação brasileira.

Na sequência, o artigo de Carlos Jamil Cury põe em evidência deslocamentos possíveis nos papéis dos entes federados no campo da educação com base em alterações legais recentes como a emenda 59/09 e projetos como o Plano Nacional de Educação. Revisando um passado recente, o texto pergunta por quais alterações deverão passar os entes federados para que o sistema nacional de educação por cooperação recíproca não signifique um termo para manter aspectos que fogem de uma responsabilidade conjunta e vinculante na educação. Daí o questionamento da função supletiva da União e da indefinição relativa ao regime de colaboração.

De forma contundente e consistente, Luiz Carlos Freitas volta-se para um questionamento presente na Conferência Brasileira de Educação de 1992, ou seja, acerca da possibilidade de o Brasil escapar ao desenho das políticas públicas neotecnicistas que se constituíam no interior do neoliberalismo. Quase 20 anos depois, constata o autor, elas avançam e continuam rondando a política pública educacional procurando se instalar apoiadas em novas teorias destinadas a perseguir as velhas finalidades. Institutos privados, ONGs, “movimentos” fartamente financiados por corporações empresariais procuram implementar a visão da educação como um subsistema do aparato produtivo, cujos objetivos são definidos, internacionalmente, pela OCDE via Pisa. Para o neotecnicismo, a educação somente pode melhorar por adição de tecnologia e aumento de controle – sobre diretores, professores e alunos – via avaliação de “*standards*” internacionais de desempenho, responsabilização e técnicas de pagamento por meritocracia combinadas com privatização. Largamente testada nos Estados Unidos, amplia-se agora na Inglaterra com a volta dos conservadores ao poder e, no Brasil, ganha força nos Estados e municípios. Há no Congresso a discussão do PNE e da Lei de Responsabilidade Educacional que, se não acompanhadas, poderão facilitar a proliferação dessa visão. Conceitualmente, setores da “esquerda” serão tentados a ocultar a privatização diluindo-a em uma distinção fictícia entre público estatal e público não estatal, enquanto liberais e conservadores trabalharão abertamente pela privatização da educação. A convergência dessas ideias, conclui o autor, poderá levar o ensino público à sua destruição.

No texto seguinte, Nelson Cardoso Amaral parte de estudo realizado pelo IBGE e pelo Ministério da Fazenda no que se refere à projeção do crescimento populacional

e do PIB brasileiros. Com base nesses estudos, o autor realiza projeções, estima os recursos a serem aplicados em educação no Brasil – em todos os níveis educacionais – fazendo comparações com outros países, tanto aqueles considerados desenvolvidos como os em desenvolvimento.

No sentido ainda de uma análise mais ampla acerca do Projeto 8.035/2010 e com o objetivo de retomar e fortalecer as deliberações da Conae, principalmente no que se refere à base de sustentação do Plano, Heleno Araújo alerta que “qualquer descuido sobre esta parceria (sociedade, executivo e legislativo) poderá comprometer o elo de sustentação social do PNE”.

A partir de então, a publicação se volta para questões clássicas e outras que emergem no cenário atual acerca dos diferentes níveis e modalidades de ensino brasileiro. Iniciamos essa discussão com relato detalhado do simpósio referente ao tema da educação infantil ocorrido no 3º SEB e aqui apresentado pela pesquisadora Lígia Aquino. Como a autora mesmo destaca, o debate intenso promovido pelos pesquisadores que compuseram o simpósio contribuiu para a produção das emendas ao Projeto de Lei 8.035/2010, apresentadas pelo Cedes sobre esse nível de ensino. Em seguida, está o artigo de Maria Malta Campos e Yara Lúcia Espósito, que apresenta dados de pesquisa realizada em seis capitais brasileiras. Os dados revelam que, a despeito da ampliação do atendimento municipal ocorrido na última década em vários desses municípios, ainda se observam uma significativa proporção de crianças sem acesso à educação infantil e aos primeiros anos do ensino fundamental na idade esperada e uma expressiva porcentagem de alunos com defasagem idade/série no início do ensino fundamental. Dessa forma, as autoras apontam para a necessidade de investimentos na melhoria do atendimento às crianças a partir dos 4 anos de idade, com especial atenção para a passagem da pré-escola ao ensino fundamental.

Marise Ramos apresenta uma argumentação interessante acerca do ensino médio e a educação profissional na forma como são abordados no PNE/MEC, destacando o Ensino Médio Integrador. A autora reconhece sinais de avanço para esses níveis de ensino com base no documento analisado, mas argumenta que ainda são insuficientes as estratégias enunciadas para assegurar o ensino médio e a educação profissional como direitos universais. A autora ainda demonstra a tendência privatista e produtivista das políticas nacionais e finaliza o artigo propondo alterações de algumas estratégias, coerentemente com os argumentos que sustentaram as críticas apresentadas.

Sobre o tema do Ensino Superior, Paulo Speller apresenta, com base nos indicadores nacionais referentes ao ensino superior brasileiro na última década, alguns elementos para fomentar o debate acerca das prioridades desse nível de ensino para os próximos dez anos, tomando como referência as metas e estratégias contidas no Projeto de Lei 8.035/2010, especialmente no que diz respeito à expansão qualificada.

Ao se aterem à Educação de Jovens e Adultos (EJA), Maria Margarida Machado e Edna de Castro Oliveira apresentam uma reflexão crítica sobre as concepções presentes no Projeto de Lei 8.035/2010, tendo por base a análise de suas diretrizes, metas e estratégias, em específico as metas 8, 9 e 10. Questionam a visão, ainda persistente no PL, da EJA como correção de fluxo, atendimento fora da faixa etária, certificação aligeirada, desconsiderando os sujeitos jovens e adultos e suas demandas e minimizando o papel do Estado ao centrar-se em programas emergenciais. Problematizam a visão preconceituosa da diretriz de erradicação do analfabetismo expressa no artigo 2º, inciso I, ressaltando o caráter histórico da produção do analfabetismo no Brasil.

O artigo de Kátia Morosov trata de alguns aspectos referentes ao uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) na atualidade, sobretudo à sua apropriação pela escola e o descompasso entre isso e o significado atribuído a essas tecnologias pelas novas gerações. Esse descompasso gera enorme hiato entre as “TIC sociais” e as “escolares”, concorrendo para o alheamento de ambas as dimensões de nosso viver. Para a autora, do mesmo modo, a proposta do Plano Nacional de Educação (PNE) 2011-2020, projeto enviado ao Congresso Nacional pelo MEC, reflete tal alheamento ao atribuir às TIC caráter complementar/suplementar aos sistemas de ensino, ou como forma de acomodar determinadas “anormalidades” desses mesmos sistemas, ou, ainda, como plataforma para atendimento aos professores na organização de seu trabalho. Diante disso, argumenta sobre a necessidade de revisão do plano nesse aspecto, de forma a efetivar as TIC de fato no processo de escolarização e formação.

Os artigos que se seguem abrem a discussão para temáticas importantes e sempre presentes na construção e efetivação da educação nacional. Neri Souza analisa as múltiplas dimensões que adquirem as propostas de mudanças nas relações de trabalho de professores da educação básica da rede pública, no Projeto de Lei 8.035/2010. Para a autora, as mudanças no trabalho docente, propostas pelo documento, não rompem com o processo histórico de precarização e flexibilização do trabalho e do emprego dos professores. É possível, até certo ponto, promover o diálogo entre esse texto e o de Júlio Diniz, que, ao focar as políticas de formação e valorização dos profissionais do magistério, aponta para as incoerências e contradições que constam no documento acerca dessa temática e cobra urgência na sua revisão para a versão final do PNE.

Para encerrar esta publicação, apresentamos o artigo de Helena Freitas, que toma, como tema de sua reflexão, o Sistema Nacional de Formação de Professores. Esse debate é feito à luz das metas estabelecidas pelo Projeto de Lei 8.035/2010 referentes ao tema, concentrando-se a análise nas concepções de formação presentes nas metas e estratégias do novo Plano Nacional de Educação (2011-2020). Para tanto, a autora retoma as formulações históricas do movimento dos educadores.

O Inep, ao aceitar a publicação deste livro em parceria com o Cedes, no momento de elaboração do PNE 2011-2020, coloca nas mãos dos leitores importantes

reflexões de pesquisadores que foram apresentadas no 3º SEB. Portanto, essa é uma obra importante no sentido de aproximar a produção científica na área do debate e movimento de elaboração da política educacional.

Boa leitura!

DA CONAE AO NOVO PNE: A ARTICULAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Carlos Augusto Abicalil*

A Conferência Nacional de Educação (Conae) constituiu uma nova oportunidade de avaliação e de formulação das políticas públicas de educação básica e superior, nas suas modalidades, com a diversidade e a complexidade histórica e cultural dos itinerários percorridos até sua conformação atual. Movimento social, gestores públicos, estudantes, profissionais, representantes dos poderes da República, formuladores da crítica acadêmica e científica, todos fomos convocados à discussão da educação brasileira em torno do tema central “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação”.

Estivemos, portanto, diante de um espaço mobilizador e democrático de diálogo e decisão que teve a finalidade de prosseguir a obra, reconhecer as heranças, perscrutar suas bases conceituais e materiais, fundamentar e atualizar a concepção de educação que respondesse aos objetivos e finalidades apontados pela prática social emancipadora e à pactuação da Constituição Federal de 1988 (CF). Não será demasiado lembrar que há uma riqueza vocabular e proximidade etimológica muito

* Mestre em Educação (Gestão de Políticas Públicas) pela Universidade de Brasília (UnB). Secretário de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação (MEC).
E-mail: carlos.abicalil@mec.gov.br.

expressiva em torno do verbo conferir: inferir, interferir, aferir, auferir, diferir, deferir, preferir, proferir, referir. A Conferência constituiu-se, assim, como um fato social e político que aglutinou, catalisou, amalgamou a realização de todas essas expressões da sensibilidade humana motivada pelo mesmo fenômeno: a educação escolar brasileira.

Genuíno Bordignon (2009), ao tratar as bases da organização da educação brasileira, propôs o desvelamento de sua lógica histórica com base em algumas questões:

Por que temos a organização da educação que temos? Por que há tanta discrepância, conforme já denunciava Anísio Teixeira, entre o Brasil real e o Brasil oficial? Por que as leis pouco “pegam” entre nós? Por que o princípio constitucional do regime de colaboração entre os sistemas de ensino não se efetivou ainda?

Apontando uma janela compreensiva, acrescentou: “herdeiros de uma tradição napoleônica e positivista, ainda alimentamos a falaciosa crença de que a norma pode criar valores e infundi-los nas pessoas”.

O Documento-Base da própria Conae (2011, v. 1, p. 13-14) apontava cinco grandes desafios para o Estado e para a sociedade brasileira, a saber:

- a) Promover a construção de um *Sistema Nacional de Educação*, responsável pela institucionalização de orientação política comum e de trabalho permanente do Estado e da sociedade na garantia do *direito à educação*.
- b) Manter constante debate nacional, orientando a *mobilização nacional pela qualidade e valorização da educação básica e superior*, por meio da definição de referências e concepções fundamentais em um projeto de Estado responsável pela educação nacional, promovendo a mobilização dos diferentes segmentos sociais e visando à consolidação de uma educação efetivamente democrática.
- c) Garantir que os acordos e consensos produzidos na Conae redundem em *políticas públicas de educação*, que se consolidarão em diretrizes, estratégias, planos, programas, projetos, ações e proposições pedagógicas e políticas, capazes de fazer avançar o panorama educacional no Brasil.
- d) Propiciar condições para que as referidas *políticas educacionais*, concebidas e implementadas de forma articulada entre os sistemas de ensino, promovam o direito do/da aluno/a à formação integral com qualidade; o reconhecimento e valorização à diversidade; a definição de parâmetros e diretrizes para a qualificação dos profissionais da educação; o estabelecimento de condições salariais e profissionais adequadas e necessárias para o trabalho dos/das docentes e funcionários/as; a educação inclusiva; a gestão democrática e o desenvolvimento social; o regime de colaboração de forma articulada, em todo o País; o financiamento, o acompanhamento e o controle social da educação; e a instituição de uma política nacional de avaliação.

- e) Indicar, para o conjunto das políticas educacionais implementadas de forma articulada entre os sistemas de ensino, que seus fundamentos estão alicerçados na garantia *da universalização e da qualidade social da educação básica e superior*, bem como da democratização de sua gestão. (Grifos no original)

A nova oportunidade realizada pela Conae não foi a única nem a primeira e não será a última, entretanto não terá cumprido sua tarefa se for apenas a mais recente, se não cumprir a ousadia inovadora!

Entre os seus resultados mais recentes estão a evolução da Comissão Organizadora da própria Conae, elevada à condição de Fórum Nacional de Educação instituído pela Portaria nº 1.407, de 17 de dezembro de 2010, e o Projeto de Lei 8.035/2010, que fixa as diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE) para o período de 2011 a 2020.

O Fórum, de caráter permanente, com a finalidade de coordenar as conferências nacionais de educação, acompanhar e avaliar a implementação de suas deliberações e promover as articulações necessárias entre os correspondentes fóruns de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, já tem tarefas imediatas com o início deste ano legislativo.

Por outro lado, o debate em torno do PNE terá matizes importantes originadas na própria Conae, no recente embate das eleições nacionais majoritárias e proporcionais e nas exigências de novos ordenamentos jurídico-constitucionais especialmente derivados da Emenda Constitucional nº 59/2009. A intrínseca relação entre o PNE e a articulação do sistema nacional de educação ganhou estatura constitucional inédita, exigindo a necessária regulação atualizada da cooperação federativa e da colaboração entre os sistemas, assim como uma nova interação intersetorial e interinstitucional das políticas públicas em cada esfera de governo.

Ausências e experiências balizam o campo de conflito

Se um pressuposto inicial deste tema é, por um lado, o da ausência, por outro, é o da experiência histórica – daí o desafio. O imperativo da construção se coloca sobre uma complexa realidade de relações no interior de cada um dos termos e entre eles: educação/Estado/sociedade. Qualquer abordagem, portanto, não será completa nem definitiva; não pode, entretanto, deixar de lançar sondas sobre o solo, perscrutar fundamentos, desenhar o projeto, selecionar materiais, meter mãos à obra.

Assim, uma definição exigida ao propor a organização de um Sistema Nacional de Educação é o conceito da educação que validamos.

O conceito de educação construído coletivamente ao longo desses anos, desde o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, encontrou expressão recente no Programa de Governo do Presidente Lula apresentado ao povo brasileiro em 2006, que afirma: “A educação é um direito de todos, que deve ser assegurado ao longo da vida” – uma educação que visa à emancipação da sociedade brasileira e à promoção contínua da justiça, da igualdade e da liberdade.

[...] garantir esse direito é hoje o mais importante desafio estratégico do País. A educação é uma das condições para o desenvolvimento sustentável, a distribuição de riquezas e a soberania da Nação e se constitui, a um só tempo, em meio e objetivo do desenvolvimento e diminuição das desigualdades. A educação, sozinha, não pode promover a transformação necessária. Sem ela, essa transformação será impossível. (Plano de Governo 2007/2010, p. 64).

Essa primeira assertiva traz a noção de movimento, de processo histórico, de conflito. Assim, divergindo das concepções do neoliberalismo recente, não se trata da medida de um produto, de uma mercadoria.

[...] Sem dúvida, esta concepção implica que a escola, sempre influenciada pelas dinâmicas e relações sociais, seja um espaço de investigação e polo de construção e organização da cultura, que interaja e valorize as várias experiências sociais e culturais de seus alunos e comunidades. (Plano de Governo 2007/2010, p. 64).

Também a consideração dos fundamentos e dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (segundo os artigos 1º e 3º da Constituição de 1988) põe em inevitável confronto a proclamação do direito e a sua atualização em política pública.

[...] Segundo essa visão, o acesso às condições de produção do conhecimento, em todos os campos, é um direito sem o qual não poderá haver diminuição das desigualdades, superação da exclusão e produção de conhecimento. A produção e a apropriação de conhecimento é (sic) condição insubstituível do desenvolvimento econômico e social e o compromisso em garanti-la implica que o debate sobre as políticas educacionais levado a efeito no País é uma das condições para a democratização desse direito. (Plano de Governo 2007/2010, p. 65).

Não é demais lembrar as superações necessárias para chegarmos até aqui, num exigente processo político-formativo que amadurece o desenvolvimento dessa concepção e pressupõe mudanças estruturais no desenvolvimento da educação nacional. Para além da conquista histórica do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), nascido do movimento social, há um conjunto de iniciativas voltadas à valorização e interação entre os níveis e modalidades do ensino, com políticas nacionais nitidamente

dirigidas pela garantia da qualidade social, pela universalização do acesso e pela democratização da gestão pública.

Nesse contexto, as 39 ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), vistas inicialmente como concorrentes ao Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010), apontaram para a definição de estratégias de ação e programas que visavam ao cumprimento das diretrizes e metas exigíveis na década. Com esse viés, pode-se observar um novo compromisso de tornar a educação uma prioridade do governo e da sociedade, aperfeiçoando a relação federativa e colocando a política educacional num outro patamar de envolvimento social.

A convocação da Conferência Nacional de Educação Básica, longe de representar o fechamento deste processo, alargou as perspectivas de arejar as ações do Estado brasileiro, galvanizar a mobilização social e constituir as novas instâncias de formulação, planejamento, implementação e avaliação das políticas públicas de educação doravante. Sua perspectiva, portanto, foi a de superação da ação política de um governo para alcançar a consolidação da ação política de Estado.

Seu desdobramento na Conae, entre 2009 e 2010, ampliou o horizonte deste mesmo compromisso, mantendo seu nexos fundamental com a afirmação da educação como direito universal, como dever do Estado e como compromisso da sociedade.

A Conae tornou-se, assim, um espaço privilegiado para que se pudessem avaliar e articular as definições da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), do PNE e do próprio PDE, propondo-se alterações e mudanças nesses instrumentos de política pública.

Entre as mudanças necessárias está a realização plena de um regime de cooperação entre as diversas instâncias da gestão educacional. A regulação do regime de cooperação e das formas de articulação entre os entes federados, seus respectivos sistemas autônomos e a organização de um Sistema Nacional de Educação torna-se indispensável.

A publicação do Ministério da Educação *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas* (Brasil. MEC, 2008, p. 11-12), mesmo que posterior ao lançamento das ações, é um valoroso instrumento para a compreensão do alcance do desafio invocado pela Conae. Afirma o documento:

Como se vê, o PDE está sustentado em seis pilares: i) visão sistêmica da educação, ii) territorialidade, iii) desenvolvimento, iv) regime de colaboração, v) responsabilização e vi) mobilização social – que são desdobramentos consequentes de princípios e objetivos constitucionais, com a finalidade de expressar o enlace necessário entre educação, território e desenvolvimento, por um lado, e o enlace entre qualidade, equidade e potencialidade, de outro. [...] ordenado segundo a lógica do arranjo educativo – local, regional ou nacional.

Entre as novas ferramentas de cooperação federativa, chamam a atenção a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (instituída pela Lei nº 11.494/2007 – Fundeb) e o Plano de Ações Articuladas nos municípios e nos Estados para efeito das transferências voluntárias de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Essas ferramentas servem à disciplina das transferências de recursos da União para o financiamento da educação básica no Distrito Federal, nos Estados e nos municípios, obrigatórios, no caso do Fundeb, e voluntários, no caso do FNDE.

Igualmente, pode-se registrar o fortalecimento institucional das organizações representativas destas instâncias pelo Conselho Nacional de Secretários de Estado de Educação (Consed) e pela União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), no âmbito do Poder Executivo, assim como pelo Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação e pela União dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme), no âmbito dos colegiados normativos respectivos, responsáveis pelo credenciamento de instituições educacionais, autorização e reconhecimento de cursos, pela formulação de normas complementares ao funcionamento das instituições e pela fiscalização e controle dos serviços prestados, em alguns casos.

Por outro lado, à Conae coube, também, responder à demanda estrutural reclamada no 5º Congresso Nacional de Educação (Coned). Assim como os demais Coneds, sua configuração como movimento social de alta representatividade, consistente, diverso, plural, legítimo, assim se pronunciou no Manifesto:

O Sistema Nacional de Educação articulado e o Fórum Nacional de Educação deliberativo ainda não foram constituídos, como também não foram reformuladas a composição e as atribuições do Conselho Nacional de Educação. (Manifesto do 5º Coned – Congresso Nacional de Educação, 2004).

O mesmo manifesto expressa a concepção de gestão democrática da educação assimilada pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), avançando no desenho das instâncias públicas derivadas desta concepção. Tais formulações vêm se aprofundando desde as mobilizações pró-Constituinte, depois, na LDB, no PNE, e não foi diferente no contexto da Conae. Esses marcos orientaram governos democráticos e populares, influenciaram mudanças na legislação, influíram em políticas públicas de educação nos municípios e nos Estados, transformaram-se em projetos de leis e leis, diretrizes e normas nos diferentes níveis e alimentaram e deram protagonismo político às mobilizações populares de elevada representatividade.

Para o 5º Coned, a gestão democrática da educação brasileira deve ter como preceito básico a radicalização da democracia, que se traduz no caráter público e gratuito da educação, na inserção social, nas práticas participativas, na descentralização do poder, no direito à representação e organização diante do poder, na eleição direta de dirigentes, na socialização dos conhecimentos e das decisões colegiadas e, muito especialmente, na

construção de uma atitude democrática das pessoas em todos os espaços de intervenção organizada. Assim, o processo de construção da gestão democrática da educação pressupõe autonomia, representatividade social e formação para a cidadania.

A concepção de gestão democrática defendida pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública está fundamentada na constituição de um espaço público de direito, que deve promover condições de igualdade social, garantir estrutura material que viabilize um atendimento educacional de boa qualidade, criar um ambiente de trabalho coletivo com vistas à superação de um sistema educacional fragmentado, seletivo e excludente.

Para viabilizar essa concepção de gestão democrática, o 5º Coned reafirma que devem ser constituídos órgãos colegiados, com ampla participação de setores organizados da sociedade civil e dos governos, em cada uma das esferas administrativas – o Fórum Nacional de Educação e os Fóruns Estaduais e Municipais de Educação; o Conselho Nacional de Educação e os Conselhos Estaduais e Municipais de Educação. No nível institucional, os Conselhos Escolares e os Conselhos Universitários ou Diretores, que também devem ser constituídos com representação paritária dos vários segmentos das comunidades escolares. Cada um desses colegiados tem atribuições específicas, de natureza deliberativa, envolvendo elaboração, acompanhamento, avaliação e reorientação de políticas educacionais. Deve ser considerada, também, a necessária articulação de tais conselhos com os conselhos sociais de controle de políticas, como os Conselhos Tutelares, os Conselhos da Criança e do Adolescente, os Conselhos de Desenvolvimento Sustentável, entre outros. (Manifesto do 5º Coned – Congresso Nacional de Educação, 2005).

Essas inspirações destacadas, entre tantas outras, nos impõem o exercício – conhecendo as condições do solo – de alguns fundamentos essenciais: observar os materiais disponíveis, observar as vertentes e avançar no projeto. Neste percurso, vamos nos valer de uma importante contribuição do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), nas palavras do professor Dr. Jamil Cury (1993), ainda em 1992, entre a nova Constituição Federal e a LDB:

[...] Embora a Constituição não escreva em seu texto a expressão Sistema Nacional de Educação, já vimos que ele pode ser facilmente inferido, sobretudo do lugar e do modo onde se assinala a competência privativa da União em legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional.

[...] Face ao projeto original, as emendas acolhidas ampliam a extensão da descentralização. Isto pode representar, na ausência de quadros preparados, competentes e críticos, uma improvisação que poderá redundar em duplicação de meios e mesmo em uma visão menos ampla das mudanças que se processam em âmbito científico-pedagógico.

Esses comentários referem-se ao substitutivo do projeto de LDB, do relator Jorge Hagge, apreciado na sala da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, em 28 de junho de 1990. Muitos desses dispositivos não prosperaram nas etapas seguintes de tramitação da LDB; mesmo assim, é conveniente que se faça sua memória, base de diagnóstico para a conclusão a que o professor Jamil Cury (1993) chegava naquele momento:

As implicações de um sistema nacional de educação parecem ser maiores com o sistema de ensino dos municípios.

Ainda que possa restar uma controvérsia jurídica sobre o município como unidade mais administrativa que político-administrativa ou vice-versa, é imprescindível lembrar a realidade multifacetada dos municípios, a sua experiência histórica e sua inserção na questão federativa.

Há hoje uma tendência claramente definida pela descentralização. Mas não se pode esquecer que, hoje, a idéia de descentralização se reforçou e se potencializou com a idéia de mercado e de estado-mínimo.

Esta vertente, mesmo em países desenvolvidos, vem sendo questionada porque, ao deixar sua função social ao sabor do mercado, a idéia de interesse coletivo ou de bem público é também minimizada.

[...] Por outro lado, não se pode deixar de apontar as experiências inovadoras que municípios, de grande e médio portes, conduzidos por prefeitos mais comprometidos com a função pública do poder, vêm trazendo à nossa consideração.

Muitas dessas iniciativas são reveladoras da importância do regime de colaboração que deve presidir o caráter federativo da educação nacional. Por isso mesmo, tomadas de decisão precipitadas podem conduzir a uma verdadeira fragmentação do sistema e pulverização de esforços. Finalmente, a ideia de sistema conta com a de sujeito interessado na realização de finalidades comuns.

Embora a sociedade capitalista não possa fugir à contradição entre um regime privado de economia e um regime político que pode incorporar a maioria como sujeito de decisões, o direito à educação foi sendo incorporado como um direito de todos. Neste sentido, sua realização universal só pode se efetivar se os sujeitos nele interessados cobrarem do estado o exercício concreto de sua face pública.

Por isso, o Documento-Base da Conae (2001, v. 1, p. 16) lembrava que,

O Brasil ainda não efetivou o seu Sistema Nacional de Educação, o que tem contribuído para as altas taxas de analfabetismo e a para a frágil escolarização formal de sua população [...]. Vários foram os obstáculos que impediram [...], 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 um sistema nacional próprio.

O professor Dr. Dermeval Saviani (2011, p. 72) chama-nos a atenção:

[...] é preciso ter presente que o sistema não é um dado natural, mas é, sempre, um produto da criação humana. [...] é possível ao homem sistematizar porque ele é capaz de assumir perante a realidade uma postura tematizadamente consciente. Portanto, a condição da possibilidade da atividade sistematizadora é a consciência refletida. É ela que permite o agir sistematizado, cujas características básicas podem assim ser enunciadas:

- a) tomar consciência da situação;
- b) captar os seus problemas;
- c) refletir sobre eles;
- d) formulá-los em termos de objetivos realizáveis;
- e) organizar meios para atingir os objetivos propostos;
- f) intervir na situação, pondo em marcha os meios referidos;
- g) manter ininterrupto o movimento dialético ação-reflexão-ação, já que a ação sistematizada é exatamente aquela que se caracteriza pela vigilância da reflexão.

Com a mesma lucidez, a contribuição de Saviani para o debate norteador da Conae lista os principais obstáculos para a tarefa de construir o Sistema Nacional de Educação, entre os quais o financiamento da educação pública ganha grande destaque. A atual pauta política nesse assunto tem como horizonte a complexa reforma tributária, a disputa dos recursos futuros oriundos da principal nova fonte de riqueza nacional (na camada pré-sal do mar territorial brasileiro), o fim da incidência da Desvinculação de Receitas da União (DRU) sobre os impostos federais vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, assim como a imunidade tributária constitucional para as instituições privadas sem fins lucrativos. A necessidade de alcançar outro patamar de investimento para recuperar o atraso educacional aponta obrigatoriamente para a ampliação progressiva, continuada e consistente de recursos públicos nos dois níveis da educação nacional. O Coned apontava 10% do produto interno bruto, por uma década; o PNE vigente apontava 7%, antes do veto presidencial, em 2001 – de qualquer modo, ambas as previsões muito superiores aos 4,7% atuais.

As proposições em ativo político

Essas inspirações destacadas, entre tantas outras, nos deixam em condições de observar as vertentes presentes e avançar na construção a que somos desafiados pela Conae. A recuperação conceitual que ensaiamos neste texto permite afirmar que há proposições que se apresentam, agora, como um ativo político importante.

Assim, pode-se reiterar que:

- a) a expressão Sistema Nacional de Educação, embora não escrita na Constituição, pode ser inferida, especialmente pela prerrogativa exclusiva da União em legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional;

- b) necessariamente, nesse sistema deve haver totalidade para além da consideração da diversidade de redes, das diferenças, da ação interdependente, da flexibilidade para inovações e criatividade, para as instâncias de pactuação federativa;
- c) a unidade deve aparecer na normatização jurídica, pedagógica, política e administrativa fundamentada no objetivo de superação das desigualdades e de promoção da igualdade de direitos;
- d) a clara divisão de competências entre os diferentes níveis do sistema nacional deve expressar-se na regulação das formas de articulação, integração, colaboração, com funções e atribuições nitidamente definidas;
- e) a regulação e o controle da oferta privada de ensino é prerrogativa irrenunciável em se tratando da observância de um direito público;
- f) o princípio da gestão democrática deve ser praticado em todas as instâncias do sistema;
- g) dada a organização federativa do Brasil, é indispensável considerar a relevância do acúmulo de experiências inovadoras e emancipatórias geradas no âmbito de Estados e municípios cujas gestões político-administrativas expressaram elevado compromisso com sua função pública.

Embora boa parte das considerações listadas aqui não tenha sido incorporada à LDB, sancionada em 1996, ocorreram inúmeras tentativas posteriores em resgatá-las e atualizá-las, muitas das quais de autoria inspirada nas demandas das entidades nacionais constitutivas do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. O fato de a LDB já computar mais de 50 alterações nesses 12 anos não é produto do acaso; para quem tiver a oportunidade de aprofundá-las, vale a pena reler a publicação *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*, organizada por Iria Brzezinski. Tanto em propostas de alteração da LDB, de iniciativas legislativas autônomas, de emendas constitucionais, quanto do próprio PNE, do Fundeb, do Conselho Nacional de Educação (CNE), das Diretrizes Nacionais de Carreira ou do Piso Salarial Profissional Nacional, foram 12 anos de resistência. Entramos no tempo de mudança; a oportunidade da Conae agilizou a batalha contra o tempo.

A articulação de um sistema nacional

A tarefa de uma administração de âmbito federal não pode se reduzir a uma proposta de gestão restrita à própria rede. Ao Estado cabe a gestão de sua rede, é claro, porém, seu horizonte de atuação é sobre todo o sistema. A gestão democrática como

princípio constitucional da educação é elemento constitutivo de todo o sistema – em todos os níveis, nas redes públicas a ele vinculadas, na rede privada em atividade. Uma proposta avançada, portanto, estrutura a gestão democrática em todo o sistema, nos seus órgãos, em cada nível.

Nesse sentido, não basta configurar um desenho de participação no nível da escola somente. Esse é um nível fundamental, centro da atividade educativa, porém não suficiente para contemplar outros princípios constitucionais, como o da qualidade, da universalidade, da pluralidade de concepções, do controle público da oferta, mais ainda se tivermos em conta a contemporaneidade da formulação de Planos Estaduais e Municipais de Educação, que devem fundar-se nesses princípios de maneira articulada, não pulverizada. Na tradição histórica brasileira, esse papel tem sido primordialmente do âmbito estadual na construção de seus sistemas de ensino.

A tendência de pulverização de iniciativas e competências concorrentes entre Estado e municípios põe em risco a unidade da educação básica, duramente conquistada depois de décadas a fio de lutas de setores populares e civis. O papel de construção hegemônica da iniciativa pública não pode ser desperdiçado. Por aí deveriam passar a criação de instâncias integradoras destas iniciativas, como a criação dos Fóruns de Educação encarregados de organizar e promover as Conferências Municipais, as Conferências Estaduais e a Conferência Nacional de Educação, de caráter periódico, para construir e propor, avaliar e acompanhar a execução dos Planos em cada esfera. Será de todo conveniente reestruturar os Conselhos de Educação de modo a torná-los mais representativos das instâncias da administração pública nos diversos níveis, dos profissionais da educação e da sociedade, notadamente das organizações de defesa de direitos de cidadania e de interesses de classe.

A proposta de sistema nacional de educação, com relações democráticas, e de planos (decenais) que contenham diretrizes, metas, estratégias e objetivos, deve transformar-se em Projetos de Lei (municipal, estadual e federal) de iniciativa do Poder Executivo, com *status* de lei complementar, uma vez que estará regulamentando os artigos 23, 206, 211 e 214 da CF.

Cury (2009, p. 22) lembra, ademais:

Assim, o pacto federativo dispõe, na educação escolar, a coexistência coordenada e descentralizada de sistemas de ensino sob o regime de colaboração recíproca:

- ✓ com unidade: art. 6º e art. 205 da CF/88,
- ✓ com divisão de competências e responsabilidades,

- ✓ com diversidade de campos administrativos,
- ✓ com diversidade de níveis da educação escolar,
- ✓ com assinalação de recursos vinculados.

Os processos de delegação de poderes e de representação nos órgãos do sistema, nos níveis escolares municipal, estadual e nacional devem ser claramente definidos de modo a não gerar disputas de representação dos diversos segmentos envolvidos, com mandatos expressos e condições de cessação explícitas.

O conceito de autonomia tem sido muito confundido com o de parceria e de exercício de gestão de pessoal e de serviços, fundado na atividade gerenciadora de instituições de caráter privado. Ao se elegerem os colegiados de escola, criados pelas leis de gestão como sendo portadores desta figura jurídica, uma administração pública que pretenda manter essa característica necessariamente deverá não somente estabelecer em lei seu caráter de exclusividade (sem concorrência com as Associações ou Centros de Pais e Mestres, entidades de natureza privada) na administração de recursos públicos e os limites de contratação, excetuando serviços educacionais regulares e objeto dos Planos de Carreira e de ingresso por concurso público, mas também restringir a terceirização da merenda escolar, a sublocação de prédios e de equipamentos, as concessões de espaços para atividades de empresa privada e controlar a exploração econômica das cantinas e das atividades de reprografia e multimeios, etc.

O financiamento com recursos públicos diretamente voltados para a manutenção de prédios, instalações e equipamentos deve ser também objeto de regulamentação com base na definição de um custo-qualidade por aluno, por tipo de escola, por turnos de funcionamento, por localização e tempo de uso. A periodicidade dos repasses e os critérios de prestação de contas devem ser rigorosos e de fácil compreensão, extensivos a todos os níveis da administração – da instituição de ensino, de cada uma das redes, no município, nas instâncias intermediárias, em todos os órgãos do sistema. Para que tais procedimentos sejam cumpridos, faz-se imperativa a devida qualificação profissional por parte do Poder Público.

O sistema “é uma realidade educacional complexa e, muitas vezes, ao extremo diversificada, que adquire unidade, coerência e sentido na medida em que trabalha pelas normas traçadas pela autoridade competente, se deixa conduzir em direção aos fins que esse país julgar dever atingir pela educação” (RAMOS, 1999). É, ainda, o “conjunto de elementos materiais ou não, que dependem reciprocamente uns dos outros, de maneira a formar um todo organizado” (ARELARO, 1999).

As análises internacionais podem trazer referenciais importantes para nossa síntese. A vontade estatal de promover a educação tem sido um fator de identidade nacional. Em muitos lugares, a maneira mais eficaz de vencer obstáculos e desigualdades foi a centralização. Em outros casos, comunidades locais regionais, por razões ideológicas, culturais ou políticas, disputaram com o poder central a conformação de sistemas locais. De todo modo, o desenho dos sistemas tem seguido o mesmo modelo da composição do Estado (federal, unitário, de comunidades autônomas, etc.). Os aspectos mais fundamentais devem estar presentes, a saber:

1. A gestão democrática do sistema deve envolver as diversas forças sociais implicadas no processo, em todos os níveis, com regras estáveis para composição das instâncias de decisão, de avaliação e de planejamento;
2. A promoção de igualdade e a promoção da justiça social devem supor a conjunção de diversos fatores, entre os quais:
 - 2.1 as orientações estratégicas e a regulamentação;
 - 2.2 os programas, registros, certificações e métodos de reconhecimento e autorização;
 - 2.3 os critérios de financiamento;
 - 2.4 o estatuto de contratação do trabalho e de desenvolvimento profissional, bem como as normas de gestão;
3. A qualidade e a eficácia do processo devem ser asseguradas, com investimentos pesados e com um trabalho de fortalecimento das relações voltadas à consolidação da Nação e para além das fronteiras nacionais, com base em uma matriz de desenvolvimento humano;
4. Condições devem ser geradas para que as escolas e as equipes de trabalho possam assumir suas responsabilidades correspondentes à resposta às expectativas comuns, aos planos pedagógicos, às famílias e aos estudantes, ao entorno econômico e cultural. Portanto, com uma forte marca de abertura à prática e à exigência de cidadania;
5. Os níveis local, regional, nacional e, inclusive, supranacional (importante na formação dos blocos contemporâneos e nas relações internacionais em geral) devem ser articulados, fortalecendo o caráter público do sistema.

O próprio texto constitucional abre as condições para amadurecer a proposição de um sistema nacional articulado. O mais abrangente está relacionado às competências comuns e à cooperação entre os entes federados:

Art. 23 É competência comum da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

[...]

X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

[...]

Parágrafo único: Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

A fórmula de lei complementar exigida deve ter por referência os princípios e objetivos da educação nacional, conforme o artigo 206 da mesma Constituição. Dadas a origem fortemente descentralizada da oferta da educação pública brasileira e a chamada coexistência entre redes públicas e a rede privada, é importante resgatar elementos da Carta Magna que balizam o pacto federativo e sintetizam a possibilidade de convivência humana na frágil Nação brasileira (BORDIGNON, 2009). As competências prioritárias de cada esfera administrativa, entretanto, são relacionadas no artigo 211 da CF. A previsão do Plano Nacional de Educação expressamente menciona a articulação e a integração de ações (conforme o artigo 214 da mesma CF).

O Brasil é um dos poucos países do mundo em que a descentralização da oferta da educação obrigatória não é novidade. Essa descentralização é herança colonial, confirmada no Império e em todas as normas de educação escolar desde então. Nunca se logrou que o poder público central tivesse responsabilidade relevante na escolarização das maiorias. A essa 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. O poder formulador, normativo, tributário e controlador, por sua vez, não foi distribuído igualmente (ABICALIL, 1998).

Por essa razão mesmo, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) descreveu, sob a orientação constitucional, incumbências de cada esfera administrativa. Em todas, o princípio da colaboração se repete, subordinado ao

cumprimento do direito público subjetivo ao qual correspondem deveres de Estado e ações de governo, à superação de desigualdades, à formação básica comum e à consolidação de um padrão de qualidade. Chama particular atenção a previsão do parágrafo único do artigo 11: “Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.”

Assim, é pertinente salientar que convivemos com um determinado cenário de organização em que temos bases conceituais e legais dadas pela Constituição e pela LDB que definem papéis e funções para a gestão da educação brasileira, em seus vários níveis e modalidades, e, dentro desses marcos, enfrentamos tanto os obstáculos como as brechas para a construção do Sistema Nacional de Educação.

Por essa razão, é oportuna a recuperação daquele ativo de proposições legislativas para servir de atualização crítica e de superação histórica na direção do que as resoluções da Conae pretendem consolidar. Esse ativo está fortemente vinculado às propostas assumidas pelo FNDEP e poderia ser representado, incipientemente, nas disposições aqui sugeridas.

A proposta embrionária

Art. O sistema nacional articulado de educação, expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira pela superação das desigualdades através da educação, compreende os sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como outras instituições públicas ou privadas prestadoras de serviço de natureza educacional.

Parágrafo único – Incluem-se entre as instituições públicas e privadas, referidas neste artigo, as de pesquisa científica e tecnológica, as culturais, as de ensino militar, as que realizam experiências populares de educação, as que desenvolvem ações de formação técnico-profissional e as que oferecem cursos livres sujeitos à certificação pública.

Art. O sistema nacional articulado de educação objetiva garantir a universalização da educação e seu padrão de qualidade no território nacional, observando as seguintes características:

I – promoção da qualidade social pela valorização da competência e pela garantia das condições de trabalho correspondentes;

II – coordenação, planejamento, gestão e avaliação democrática da política educacional;

III – participação da sociedade civil, dos agentes da educação e dos seus destinatários;

IV – simplificação das estruturas burocráticas, descentralização dos processos de decisão e de execução e fortalecimento das unidades de ensino;

V – cooperação entre as diversas esferas do poder público e entre as unidades de ensino e outras agências educacionais públicas e privadas;

VI – articulação entre os diferentes níveis e modalidades de ensino;

VII – integração entre a educação escolar formal e as ações educativas produzidas pelo movimento social;

VIII – flexibilidade para o reconhecimento da experiência extraescolar;

IX – valorização do processo de avaliação institucional.

Art. O sistema nacional articulado de educação tem como órgão normativo o Conselho Nacional de Educação e como órgão executivo e coordenador o Ministério da Educação.

§ 1º O sistema nacional articulado de educação contará, ainda, como instância de consulta e de articulação com a sociedade, com o Fórum Nacional de Educação.

§ 2º O sistema nacional articulado de educação organizará sua atuação de acordo com os objetivos, metas, estratégias de operacionalização e avaliação de resultados fixadas no Plano Nacional de Educação.

Art. O sistema nacional articulado de educação objetiva garantir a universalização da educação e seu padrão de qualidade no território nacional, observando as seguintes características:

I – promoção da qualidade social pela valorização da competência e pela garantia das condições de trabalho correspondentes;

II – coordenação, planejamento, gestão e avaliação democrática da política educacional;

III – participação da sociedade civil, dos agentes da educação e dos seus destinatários;

IV – simplificação das estruturas burocráticas, descentralização dos processos de decisão e de execução e fortalecimento das unidades de ensino;

V – cooperação entre as diversas esferas do poder público e entre as unidades de ensino e outras agências educacionais públicas e privadas;

VI – articulação entre os diferentes níveis e modalidades de ensino;

VII – integração entre a educação escolar formal e as ações educativas produzidas pelo movimento social;

VIII – flexibilidade para o reconhecimento da experiência extraescolar;

IX – valorização do processo de avaliação institucional.

Art. Cabe ao Conselho Nacional de Educação:

[...]

Art. O Conselho Nacional de Educação terá a seguinte composição:

[...]

Art. O Fórum Nacional de Educação, órgão colegiado de caráter consultivo e de assessoramento do Sistema Nacional Articulado de Educação, será responsável pela organização e coordenação da Conferência Nacional de Educação, precedendo à elaboração dos Planos Nacionais de Educação, de modo a manifestar-se sobre suas diretrizes, seus objetivos, suas metas, suas estratégias de operacionalização, bem como sobre acompanhamento e avaliação dos resultados.

§ 1º O Fórum Nacional de Educação será organizado e convocado pelo Ministério da Educação, com a participação do Conselho Nacional de Educação e das Comissões de Educação da cada uma das casas do Congresso Nacional.

§ 2º O Fórum Nacional de Educação será constituído pelas seguintes organizações de âmbito Nacional:

(pode-se ter por referência a composição dos segmentos estratificados para a Coordenação Nacional da Conae, conforme a Portaria nº 1.407/2010 MEC).

[...]

§ 3º As organizações constitutivas do Fórum Nacional de Educação proporão as normas de funcionamento interno a serem aprovadas na primeira reunião plenária.

§ 4º Cabe ao Fórum Nacional de Educação estabelecer a composição e o regulamento das Conferências Nacionais de Educação quinquenais.

§ 5º As despesas relativas às ações e responsabilidades do Fórum Nacional de Educação deverão ser previstas no orçamento do Ministério da Educação.

Art. As Conferências Nacionais serão precedidas de Conferências Estaduais, Distritais, Regionais e Municipais, com finalidades e organização equivalentes em suas respectivas jurisdições.

Art. As ações de cooperação entre a União, o Distrito Federal, os Estados e Municípios, deverão ser constituídas em Planos de Ações Articuladas, com base na territorialidade municipal ou regional, coincidentes com a vigência do Plano Nacional de Educação.

§ 1º Os Planos de Ações Articuladas deverão estabelecer claramente as responsabilidades de cada ente federado na garantia de oferta educacional local ou regional, distrital e estadual.

§ 2º A cooperação técnica e financeira de natureza voluntária entre os entes federados levará em conta a pactuação federativa retratada nos Planos de Ações Articuladas.

§ 3º São disposições obrigatórias dos Planos, a fixação de critérios e normas para o financiamento; a formação inicial e continuada, a carreira e a remuneração profissional; a gestão democrática das instituições educacionais; a estrutura e o funcionamento dos órgãos dos sistemas de educação; a organização curricular; o padrão de qualidade social; o investimento em infraestrutura e recursos tecnológicos; a alimentação, o transporte do escolar e o material didático; a assistência estudantil; a avaliação do desenvolvimento educacional.

Há muito ainda a se acrescentar num diploma legal na forma de alteração da LDB, na forma da lei complementar exigida pelo artigo 23 da CF, ou na forma do novo PNE. Obviamente que muitas das proposições da lei nacional devem obter reflexos correspondentes em legislações estaduais e municipais, especialmente referentes à expressão das responsabilidades específicas e encargos financeiros de cada esfera da administração e aos instrumentos de seu compartilhamento cooperativo; aos organismos democráticos de consulta, de normatização e de controle social; às instâncias de formulação política e de planejamento, entre outros.

Não se pode desconsiderar, por fim, a Emenda Constitucional nº 59/2009, de iniciativa da senadora Ideli Salvatti, já promulgada. A proposta, originalmente voltada a determinar o fim da incidência da Desvinculação das Receitas da União (DRU) sobre os recursos vinculados, manutenção e desenvolvimento do ensino, alcançou uma dimensão muito mais intensa, derivada da nova extensão da obrigatoriedade a toda a educação básica, à inclusão da União como ente federativo corresponsável pela educação obrigatória, pela instituição do Plano Nacional de educação, de duração decenal, como eixo articulador do Sistema Nacional de Educação e da fixação de meta percentual do Produto Interno Bruto (PIB) de investimento público em educação.

Mãos à obra

Esta fase, de intensa articulação, tem tarefas imediatas para qualificar a nova oportunidade.

No cenário mais próximo, é preciso ter em conta que existem projetos de lei em tramitação com forte incidência sobre a organização de sistemas de ensino e cooperação federativa. Notadamente, chamam a atenção os Projetos de Lei 7.666/2006 e 1.680/2007. Além de enfrentarem a difícil tarefa de regulamentação em lei federal, estão muito distantes de considerar a concepção de educação validada pelo Documento Referência, a partir de seu lastro no movimento social.

O próximo período será muito exigente para esta disputa de projeto de nação. Desafia para o amadurecimento da proposta, a articulação de alianças estratégicas, a

elaboração minuciosa da tática política para alcançá-lo, seja na forma do novo PNE, seja na atualização do ordenamento legal infraconstitucional decorrente. Não será um processo linear.

Articular as políticas públicas setoriais, aliar as autonomias federativa e universitária a uma pactuação de compromisso nacional, integrar as liberdades privadas aos imperativos da Nação, prover o desenvolvimento humano com a expansão econômica, valorizar a diversidade étnica e cultural, incidir fortemente na redução das desigualdades e discriminações, desenvolvimento regional sustentável, de territórios de cidadania, de territórios etnoeducacionais, de consórcios públicos de saúde, de meio ambiente, de infraestrutura, os planos plurianuais de ação articulada, entre outras, demonstram a necessidade e a oportunidade de criar novas relações federativas e interinstitucionais que demandam, por sua parte, novas institucionalidades jurídicas e de participação democrática no exercício dos poderes nos seus mais diversos níveis.

Neste contexto, diversas estratégias apontadas para o debate do novo PNE desafiam, desde já, estruturas executivas no âmbito federal que deem vazão, especialmente nas atribuições próprias do Ministério da Educação, à relação federativa e interinstitucional de cooperação, articulação, assistência técnica e financeira, de regulação e articulação dos órgãos normativos, de acompanhamento, credenciamento, controle social democrático e avaliação, assim como de valorização profissional (formação, carreira, remuneração e seguridade). Essas novas estruturas devem estar em franca sintonia com as diretrizes expressas no PNE, com suas metas repercutidas em cada âmbito da administração pública e das iniciativas setoriais vinculadas aos sistemas de ensino, com planejamento, provisão de fundos, instâncias de deliberação, de multifacetadas, democratizar radicalmente as relações Estado-sociedade e afirmar o valor social e político da educação neste tecido, tarefas que exigem, também, estruturas de Estado novas e inovadoras. Experiências recentes de articulação de políticas estruturantes e de largo alcance social com a de acompanhamento, controle, avaliação e formulação funcionais e articulados, com o necessário caráter nacional de organização.

Noutra frente imprescindível, o Fórum Nacional de Educação, as organizações da sociedade civil, com sua diversidade, pluralidade e conflitividade próprias, permeabilizarão o PL 835/2010, sujeito à apreciação e deliberação do Congresso Nacional. Mais adequado seria que a mobilização alcançasse logo os âmbitos estadual e municipal, de sorte a promover o caldo de mobilização conveniente ao seu caráter nacional.

Há quase 20 anos, Jamil Cury (1993) advertia, no texto já citado:

Deste modo, quer se realize no poder público municipal, estadual ou federal, o encontro da universalidade do direito com a totalidade do sistema só se dará quando os sujeitos

sociais, interessados em educação como instrumento de cidadania, se empenhar na travessia deste direito dos princípios à prática social.

Deste modo, o impacto do sistema nacional de educação pode ser lido a partir de dois polos mutuamente inclusivos, o da legislação que adota princípios e o dos grupos sociais interessados em não ficar à margem das conquistas democráticas, entre as quais a educação pública como direito de cidadania.

Se estamos construindo, seguramente conjugamos uma série de atitudes que conformam a existência de um projeto capaz de comover pessoas, remover entraves, demover resistências, promover ações e estabelecer sinergias, sintonias, sinfonias, sincronias, simpatias, afirmando a diversidade como valor, o direito à igualdade como princípio e a unidade como fio condutor.

Mãos à obra!

Referências bibliográficas

ABICALIL, Carlos Augusto. Fundef, municipalização e fratura da educação básica. *Cadernos de Educação CNTE*, Brasília, v. 6, ago. 1998.

_____. *PNE, limites e desafios: uma avaliação necessária*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. *Concepção de sistema de ensino no Brasil e competências legais do sistema municipal*, 1999. Mimeografado.

BORDIGNON, Genuíno. *Sistema nacional articulado de educação: o papel dos conselhos de educação*. Brasília: CNE, 2009.

BRASIL. 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/internet/legislacao/legin.html/visualizarNorma.html?ideNorma=359024&PalavrasDe destaque=Plano%20Nacional%20de%20Educação>>.

_____. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2011.494-2007?OpenDocument>.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (atualizada). Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/visualizarNorma.html?id eNorma=362578&PalavrasDestaque=>>.

_____. Ministério da Educação. *Conae 2010*: documento referência. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conae/index.php?option=com_content&view=article&id=52:referencial&catid=38:documentos&Itemid=59>.

BRASIL. Ministério da Educação. *Plano de Desenvolvimento da Educação*: razões, princípios e programas [2008]. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/livromiolov4.pdf>>.

_____. Projeto de Lei nº 1.680/2007. Altera a Lei nº 16.669, de 8 de janeiro de 2007, que estabelece normas para a adoção de material didático-escolar pelos estabelecimentos de educação básica da rede particular e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/proposicoes/loadFrame.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/sileg/prop_lista.asp?fMode=1&btnPesquisar=OK&Ano=2007&Numero=1680&sigla=PL>.

_____. Projeto de Lei nº 7.666/2006, de 14 de dezembro de 2006. Dispõe sobre o regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, na organização de seu sistema de ensino e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/proposicoes/loadFrame.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/sileg/prop_lista.asp?fMode=1&btnPesquisar=OK&Ano=2006&Numero=7666&sigla=PL>.

_____. Proposta de Emenda à Constituição nº 277A/2008, de 8 de setembro de 2008. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/proposicoes/loadFrame.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/sileg/prop_lista.asp?fMode=1&btnPesquisar=OK&Ano=2008&Numero=277&sigla=PEC>.

BRZESINSKI, Iria. (Org.). *LDB reinterpretada*: diversos olhares se entrecruzam. São Paulo: Cortez, 1997.

COLIGAÇÃO COM A FORÇA DO POVO. Plano de Governo 2007/2010. São Paulo-SP.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO – CONAE, 1, 2010, Brasília. *Documento final*. Brasília: MEC, 2010. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=327:documento-base-&catid=38:documentos&Itemid=59>.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO – CONED, 5, 2004, Recife. Manifesto... Recife, 2004.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A nova lei de diretrizes e bases e suas implicações nos Estados e município: o sistema nacional de educação. *Revista de Educação da CNTE*, Brasília, v. 1, n. 1, jan. 1993.

_____. *Os desafios da construção de um Sistema Nacional de Educação*. Brasília, DF, 2009.

EDUCACIÓN: cuestiones de debate – Internacional da Educação, abril/1999, Bruxelas.

RAMOS, Maria Amélia. Sistema de Ensino – Assessoria Técnica do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso, 1999. Mimeografado.

SAVIANI, Dermeval. Sistema de educação: subsídios para a Conferência Nacional de Educação. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO – CONAE, 1, 2010, Brasília. *Anais da Conae 2010: construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação*. Brasília: MEC, 2011. v. 2, p. 71-93. Disponível em: <http://relatoria.mec.gov.br/anais_vol_II.pdf>.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: QUESTÕES EMBLEMÁTICAS

Carlos Alberto Jamil Cury*

I – Um consenso bastante grande perpassa o conjunto de educadores, pesquisadores e gestores: o quadro situacional da educação escolar já está bastante radiografado. Estatísticas oficiais confiáveis, investigações e estudos de institutos de pesquisa, teses e dissertações da pós-graduação, resultados de avaliações nacionais de desempenho, mesmo que essas não sejam mais as completas e radiografias de planos de educação, indicam, de um lado, conquistas inegáveis e, de outro, carências, incompletudes, contradições e uma qualidade insatisfatória de resultados.

Sabe-se, por exemplo, que o acesso às creches, primeira etapa da educação infantil, é muito baixo e está longe de ser ampliado. A situação um pouco melhor da pré-escola, segunda etapa da educação infantil, ainda não absorve a demanda total por vagas. E sabe-se também que essa etapa é, em si, um ciclo próprio da vida e premissa para as outras etapas.

* Doutor em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), professor adjunto da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG) e professor emérito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). E-mail: crjcury@pucminas.br.

Proclama-se que o acesso ao ensino fundamental está disponível para todos os que estão na faixa de 6 a 14 anos. Ainda resta a correção do fluxo idade/ano e, sobretudo, um processo cumulativo de constituição de conhecimentos que signifique o tão ansiado *padrão de qualidade*. Mas não nos enganemos com o termo *acesso*: nem se resolveu satisfatoriamente o problema do *transporte*, na distribuição de responsabilidades entre municípios e Estados, especialmente no deslocamento “urbano”, e nem se disseminou a *acessibilidade* para as pessoas com deficiência.

Essa situação confusa e insatisfatória, abaixo do prometido nunca realizado, mina ainda mais as energias dos governos, dos docentes e dos estudantes no enfrentamento do ensino médio. A falta de vagas coexiste com o abandono e a evasão; o financiamento existente nem bem acolhe os estudantes e nem preenche a precariedade das instalações; o ensino geral não se integra com a educação profissional, dada a reconhecida falta de oferta pública dessa última; os currículos são dispersos; e as avaliações não medem o que se ensina na ponta. As saídas para o ensino médio representam um desafio emblemático, campo controverso de embates.

O quadro se agrava com a situação profissional dos docentes em matéria de remuneração insuficiente, presença diminuta de planos de carreira e formação medíocre. Não é de se espantar o (des)apontamento de licenciados que não se tornam docentes, e os em exercício, vítimas do desânimo, do estresse e do *burn out*. Muitos desistem e evadem. O noticiário recente mostra o agravamento desse quadro dada a baixa atratividade da carreira para vagas conducentes ao magistério.

Também há uma razoável convergência quanto a determinadas razões causadoras desse quadro pouco animador: nosso passado elitista, oligárquico e escravagista e a inclusão excludente, fruto de uma desigualdade atávica permeada por discriminações de várias ordens e por disparidades regionais aparentemente insanáveis.

A descontinuidade das políticas, ofensiva à ideia de plano, e o distanciamento da burocracia governamental das práticas escolares tornam as famílias e os docentes céticos e cansados quanto a promessas e proposições que não se cumprem e que recomeçam ao sabor do último gestor.

Tal panorama atingiu profundamente as matrizes sociopolíticas da educação. Não faltam ações tendentes a aprovar no Brasil a *homeschooling* como sucedânea da escola.¹

É justo reconhecer que houve esforços da parte de muitos gestores bem-intencionados; não é justo deixar de considerar o ingente trabalho de profissionais

¹ Essa tendência se apoia em uma das vertentes do princípio de subsidiariedade, pelo qual, no caso de tensionamento entre família e Estado, cabe à família, como unidade originária, uma prevalência em relação ao Estado. Tal defesa fez convergir aspectos da doutrina católica com a do positivismo.

intelectuais na tarefa de apontar caminhos para superar os problemas dessa situação. Também não corresponderia à realidade ignorar o quadro do ordenamento jurídico cujos delineamentos, por vezes meritórios e avançados, não conseguiram fugir ao fracasso das *leis que não pegam*, ainda que se veja uma presença corretiva da parte do Poder Judiciário dentro da chamada “judicialização” da política pela via da ação civil pública.² Essa presença corretiva pela justiciabilidade – pode-se interrogar – não é indicativa do fracasso das políticas? E não faltaram juras e solenes assinaturas em convenções internacionais fadadas ao esquecimento ou ao desconhecimento.

Mais recentemente, seria injusto ignorar as ações tomadas pelos governantes da União, dos Estados, dos municípios e do Distrito Federal e pelo Conselho Nacional de Educação, muitas das quais severamente criticadas por associações profissionais da educação, outras balanceadas pelo crivo dos intelectuais e algumas contando com apoio dos educadores.

Entre estas últimas esteve sempre o anseio pela elaboração de um plano nacional de educação que fosse vinculante para todos os entes federados; um plano que fizesse jus à educação escolar em termos de sua democratização mais ampla e que desse consequência aos ditames do direito do cidadão e do dever do Estado e aos termos *plano e nacional*; um plano que supere a dispersão de iniciativas e que dê conta, por meio de suas estratégias, metas e recursos, de nossas mazelas e deficiências; um plano que constitua uma escola comum para todos, gratuita, obrigatória, pública, laica, inclusiva, qualificada e equidistante de particularismos. Afinal, se finalidades e princípios são valores comuns constitucionalizados, metas e estratégias devem ser comuns, ressalvada a aclimação federativa. Ao lado das competências privativas e concorrentes dos entes federativos, não temos as competências comuns? Sabe-se que a proposição de tal plano remonta pelo menos aos anos 30, por iniciativa formal de militares positivistas presentes no “velho” Conselho Nacional de Educação (1931-1961), sequiosos do erguimento de uma nação progressista e ordeira, regada pelo conhecimento científico, anseio posto na Constituição de 1934 com apoio e incentivo dos reformadores “pioneiros”.

De lá para cá, não foram poucas as iniciativas nessa matéria que enfrentaram a dura tarefa de dar à educação um significado de *nacional* e de dar sua contribuição para transpor a barreira da *desigualdade*.

II – O problema social da inclusão excludente e a situação político-administrativa de um federalismo assimétrico, incompleto e mal resolvido são emblemáticos do desafio de uma educação comum, para todos e de qualidade.

² A ação civil pública é o instrumento que, no projeto de lei de responsabilidade educacional enviado ao Congresso em 2010, pune os gestores que faltem com seus compromissos vinculantes com o direito à educação.

O federalismo existente no Brasil tem como pressuposto o de sermos uma nação, e nação remete a nacional. O termo *nacional* tem sua origem no latim do verbo *nascor, natus, nasci* (nascer, originar-se) e, assim, quer dizer, etimologicamente, *nascido em um lugar*. Ou seja, o nativo de um país se distingue do *estrangeiro*, isto é, daquele que vem de fora do meu lugar de nascença, este considerado como espaço nacional. De modo mais amplo, abdicando de uma consideração sobre o naturalizado, nacional indica as pessoas nascidas e as coisas produzidas em uma comunidade dentro de cuja jurisdição territorial se erigiu um Estado. Esse vínculo entre o Estado e essa comunidade nacional se nutre de regras gerais e fazem do primeiro (e não de seus eventuais Estados-membros) o outorgante da nacionalidade, sendo as pessoas nascidas nessa comunidade os seus titulares. Conjuntamente a essa nacionalidade se fazem presentes um idioma comum, tradições próprias, hábitos específicos e uma organização político-administrativa própria. Contudo, quando se empregam os termos nacional, nação ou nacionalidade se quer dizer de um vínculo permanente que liga uma pessoa a uma nação em termos de grandes objetivos e finalidades. Substancialmente se quer dizer de um pacto ou de um vínculo que une entre si tais pessoas comungando a busca de um destino comum. Esse pacto, celebrado pelas pessoas aí vivendo, expressa a vontade de viver juntos e de compartilhar um patrimônio comum e de cuja vontade também se erigiu um poder comum.

Segundo as teorias clássicas, tais pessoas investidas da cidadania pelo Estado, membros dessa comunidade, sujeitos de deveres e de direitos, são titulares do poder e fazem do Estado a forma política depositária de sua soberania, a qual, por sua vez, organiza o poder político dessa nação. Esse sentir comum não anula a possibilidade de, dentro de uma consciência comum, haver diferenças específicas em territórios regionais, tais como unidades de uma federação ou regiões específicas dentro de um mesmo espaço nacional.

Desse modo, especialmente em países que se fizeram federativos como o é o Brasil, a estrutura nacional, com as exigências próprias da unidade, integridade e soberania nacionais e outros assuntos, coexiste com instâncias subnacionais, ambas cooperando para que todos os membros dessa comunidade usufruam de direitos e deveres comuns, partilháveis sob uma Constituição. Refiro-me especificamente ao artigo 3º da Constituição de 1988.

No caso do Brasil, o sentido de *nacional* nunca foi fácil. Dualismos, hibridismos, migrações forçadas ou não, miscigenação, caracteres, regionalismos, dependências e contradições buscaram em conceitos traduzir uma definição de nacional que cobrisse o real em movimento. E no caso da educação foi ainda mais difícil de encontrar um caminho, em razão do substantivo a que tal adjetivo seria ligado: uma organização ou um sistema que fossem de caráter nacional. Tal distinção voltou a comparecer quando da elaboração da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, reguladora do artigo 22, XXIV, da Constituição. No caso dessa lei, o título “Organização da Educação Nacional”

foi o aprovado pelo Congresso, em vez de Organização Nacional, Sistema Nacional de Educação ou mesmo Organização do Sistema Nacional de Educação. A interlocução oculta dessa expressão aprovada e sancionada em 1996 foi a de que ela garantiria o federalismo na educação, como se a expressão vencida não pudesse assegurá-lo. Além disso, tal expressão confirmou, para a educação básica, um papel menor para a União: trata-se da denominada *função supletiva*.³ Essa função parece subordinar-se a uma das vertentes do princípio de subsidiariedade, pelo qual, nas relações federativas, o Estado Nacional não deve impedir os Estados-membros (subnacionais) de realizar o que eles podem fazer por si mesmos. Mais do que isso, por esse princípio, esse sujeito maior deve auxiliar, subsidiar os outros sujeitos, supri-los e estimulá-los; contudo, ele não pode tomar o lugar deles. Assim, uma decisão só pode ser tomada pela União caso não possa ser tomada em escala infranacional. Essa função supletiva ou, podendo-se dizer, subsidiária tem sido a norma nas relações do Estado Nacional com os Estados-membros no que se refere à educação básica. Com isso, em vários assuntos, o nacional não se efetiva.

Em outro evento de natureza similar a esse, procurei sinalizar as faces desse embate político-doutrinário cujos desafios seriam: a evocação de um sistema único do qual decorreria a escola única ou escola unitária.⁴ É evidente que o desafio de um sistema único de educação ou um sistema nacional integrado se radica no próprio desafio de superação da desigualdade.

Mas esse desafio não impede a consecução de valores, princípios e normas nacionais comuns, além de normas subnacionais específicas, afirmados no ordenamento jurídico atual. Dessa dinâmica evocativa de uma escola única, restaram algumas dimensões nacionais importantes: o Estado titular do monopólio da validade dos certificados escolares e diplomas profissionais e universitários, detentor exclusivo da autorização de funcionamento de instituições e estabelecimentos escolares, responsável pelas diretrizes e bases da educação nacional e pela emersão do conceito de educação básica. É em razão desse estatuto que o sistema de educação é público e nele se inclui a rede privada como rede autorizada pelo Estado. Também por ele se tem a defesa de uma escola, para uns, comum ou, segundo outros, para todos.

O desafio do comum, considerada a desigualdade inerente à sociedade de classes, decorre também do fato de o Brasil, desde a Proclamação da República, ser uma República Federativa, e, como tal, isso supõe um pacto no qual coexistam a união federativa e a pluralidade de entes federados.

³ A função supletiva da União quanto à educação básica, subentendida na Constituição de 1891, será defendida pelos reformadores da Educação nos anos 30 e posta na Constituição de 1934, consolidando uma larga tradição. Para os reformadores, o papel dos Conselhos teria o condão de garantir a unidade nacional do ensino.

⁴ Cf. CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1210, 2008.

A repartição de competências e de polos múltiplos de poder sempre foi um assunto básico para a elucidação da(s) forma(s) federativa(s) de Estado e de suas respectivas políticas públicas. Trata-se de um regime em que os poderes de governo são repartidos entre instâncias governamentais por meio de campos de poder e de competências legalmente definidas. Daí as discussões em torno das variantes da forma federativa e a temática da descentralização.

III – No Brasil, trata-se de uma situação que remonta a mais de 160 anos sedimentando uma cultura relativa à descentralização provincial e à autonomia dos Estados-membros. Tal tradição se apoia não só na maior proximidade entre as fases de vida próprias da educação básica e os gestores das administrações estaduais e municipais, mas também nas relações de poder que os vastos sistemas de ensino propiciam em face dos cargos e funções de confiança, entre os quais os da direção dos estabelecimentos.

A Constituição de 1988, recusando um federalismo tanto centrífugo como centrípeto, optou por um federalismo cooperativo sob a denominação de regime de colaboração recíproca, descentralizado, com funções compartilhadas entre os entes federativos, de acordo com seus arts. 1º, 18, 23, 29, 30 e 211.

Cruzando essa Constituição com a LDB de 1996, a repartição de competências se consubstanciou em *sistemas de educação*, que, sob diretrizes e bases nacionais, passariam a compor um conjunto ordenado entre tais sistemas federal, estaduais, distrital e municipais, sob um *regime articulado de cooperação*.

Os sistemas de ensino, então, passaram a usufruir de existência legal, ficando a organização e o seu modo de funcionamento sob a esfera da autonomia dos entes federativos, obedecendo ao princípio da colaboração recíproca, cuja sinergia canalizaria as unidades organizadas em sistemas para um todo uno. O todo do sistema teria que vir dessa sinergia das partes em colaboração.

Ora, devido ao número de espaços e poderes implicados, devido ao conjunto bastante intrincado da legislação, da regulamentação e dos diversos níveis, etapas e modalidades da educação escolar, decorre uma administração complexa que, na existência de um polo nacional apenas supletivo e subsidiário e que deveria ser organizador e vinculante, torna o conjunto tão aberto que tal abertura fica mais sensível à dispersão do que à criatividade implícita na autonomia e na cooperação.

Nascem daí as dificuldades para a implantação de um Sistema Nacional de Educação. A organização de um sistema educacional é tanto a busca de um conjunto ordenado de todas as dimensões implicadas no ato educativo quanto uma via de jogo de poder. Por isso, cada vez que foi pautado em Constituintes, Leis de Diretrizes e

Bases, Planos Nacionais de Educação e Fundos de Financiamento, esse assunto foi motivo de intensos debates e polêmicas sempre que o adjetivo *nacional* aliado ao substantivo *sistema* entrou em pauta. Seu não acolhimento até a Emenda nº 59/09 se deveu a várias justificativas.

O temor de uma invasão indébita na autonomia dos entes federativos e, com isso, a sua eventual perda é o mais proclamado; complementarmente, há o medo de uma centralização por parte do Estado Federal enquanto Estado Nacional. Há o receio, do segmento privado presente na educação escolar, de ser ferida a liberdade de ensino, e não falta quem assinala o perigo de um monopólio estatal. E há inclusive precaução da parte da própria União quanto a uma presença mais efetiva na educação básica, sobretudo no que se refere ao seu financiamento.

Por outro lado, não se pode deixar de apontar para a existência de indicadores de um sistema nacional no interior do desenho constitucional e legal formal ao postular um regime de colaboração recíproca.

Aqui, para a entrada no ensino superior, competência da União (ainda que complementarmente também dos Estados quando sob a forma de seu ensino público/estatal), exige-se o certificado do ensino médio, competência dos Estados (ainda que complementarmente também da União), o qual, por sua vez, demanda o certificado conclusivo do ensino fundamental, competência concorrente entre municípios e Estados. Ora, se os diplomas e certificados exarados por esses distintos entes federativos têm validade nacional, qual é a substância nacional neles presente? Seria essa substância aquela de existência meramente suposta e, se existente, impenetrável, como queria Kant? Por que só a avaliação de desempenho merece vir acompanhada de um sistema nacional?

Além disso, pode-se perguntar: se o parágrafo único do artigo 11 da LDB possibilita a integração dos sistemas estaduais e municipais de ensino sob a forma de sistema integrado ou mesmo de sistema único de educação básica, por que tal faculdade não seria lícita em termos de inclusão aí da União? E, sendo um sistema integrado ou único para Estados e municípios, a cooperação deixaria de existir? Perder-se-iam todas as áreas de autonomia? Por que não entender esse parágrafo como uma janela aberta para um sistema nacional da educação sob as diretrizes e bases da educação nacional? Ademais, não seria lícito inferir que, além da LDB, o Plano Nacional de Educação, o Sistema Nacional de Avaliação, o Conselho Nacional de Educação e o Fundeb (precedido pelo Fundef) não apontam para a necessidade de um sistema nacionalmente articulado?

Logo, sem um percurso processual, de ponta a ponta, que dê continuidade, transversalidade e substância a esse itinerário, o sentido de *nacional* esvai-se na dispersão ou na estandardização de temas.

O último PNE, em expressão constante do seu texto, indiretamente reconhece a enorme dificuldade em se efetivar *um autêntico federalismo* em razão do risco de ações dispersas e descontínuas e conducentes à não efetivação do parágrafo único do artigo 23 da Constituição, que dispunha: “Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.”

Em vista da Emenda Constitucional nº 53/06, o parágrafo único do artigo 23 da Constituição passou a ser assim redigido: “*Leis complementares* fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.” (grifos nossos).

O Congresso, até a presente data, não elaborou ainda esta lei nuclear do pacto federativo. Trata-se de matéria de mais alta importância e significado para o conjunto das ações públicas e, em especial, para a manutenção e desenvolvimento do ensino. A feitura de *uma lei complementar* relativa à educação, em âmbito nacional, tornada possível com a nova redação do parágrafo, propiciaria o aprimoramento na sistematização das competências comuns, a fim de coordená-las de modo claro na forma, cooperativo na articulação e eficaz no *desenvolvimento e bem-estar* dos cidadãos brasileiros. E não resta dúvida de ser este um componente essencial de um sistema nacional da educação em regime de colaboração no qual a União deixasse de ser apenas um ente coordenador e supletivo para assumir o que diz o termo “União”. Se se podem distinguir leis federais de leis nacionais, por que não distingui-las claramente entre leis nacionais vinculantes para toda a União e leis federais relativas ao sistema federal no que toca à educação?

Enfim, embates e desafios não faltam e não faltaram ao longo de nossa história para os prós e contras em relação a um Sistema Nacional de Educação que garantisse uma educação escolar de qualidade, comum e para todos.

IV – Recentes deslocamentos tendem a modificar um pouco esse quadro. As situações intoleráveis no âmbito da educação escolar forçaram mudanças.

Não se tolera mais que crianças e adolescentes saiam da escola sem o devido preparo que dela se espera e se exige – as avaliações reforçam esse quadro. Os professores míngam, e os cidadãos, cada vez mais exigentes e conscientes de seus direitos, pleiteiam soluções.

Em 11 de novembro de 2009, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 59. Essa emenda trouxe importantes modificações na Seção I, Da

Educação (Título VIII, Capítulo III, da Constituição da República de 1988), além de outras em artigos de domínio conexo. Por meio dessas alterações, a educação básica obrigatória e gratuita passou a vigorar como direito público subjetivo para a faixa etária de 4 a 17 anos, e o atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, a contar com os vários programas suplementares, como material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Também o artigo 214, ora emendado em seu inciso VI, estabelece que a meta de aplicação de recursos públicos em educação deverá ter o Produto Interno Bruto (PIB) como referência proporcional. Tal medida confere com a ampliação de responsabilidades por parte dos entes federativos, seja por incremento do acesso, seja pela ampliação da escolaridade. Ora, em função disso tudo, a universalização do ensino obrigatório deverá contar necessariamente com formas de colaboração entre todos os sistemas de ensino dos entes federativos. Mais do que isso, essa obrigação associada a outras metas deverão ter em si um padrão de qualidade e de equidade dentro de um Plano Nacional de Educação. Finalmente, diz o *caput* do artigo 214 emendado:

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. (grifos nossos).

Portanto, a articulação federativa, em regime de colaboração mediante ações integradas, deverá se dar dentro de um sistema nacional de educação. No fundo, reconhece-se que a inexistência desse sistema nacional de educação é a condição de possibilidade para um autêntico regime de colaboração, e, na sua inexistência, essa possibilidade se desidrata.

Esse desfecho, inédito em nossa história da educação, patenteia uma realidade que, embora latente, jamais havia sido explicitada em nossa evolução de políticas públicas. Tal epílogo comunga com vários dispositivos da Constituição de 1988, da legislação infraconstitucional e com o anseio de muitos educadores que viam nesse sistema o aumento do asseguramento e da garantia do direito à educação.

Por outro lado, se a Emenda Constitucional nº 59/09 não chega a explicitar o conceito de sistema nacional de educação, a Constituição Federal, em seu conjunto, o contém em vários artigos da educação e em outros campos de atuação do Estado Nacional como sistema financeiro nacional, sistema nacional de emprego, entre outros. Nesses casos está implícito ou patente um papel proativo da União.

Cumpramos recordar que o governo federal enviou ao Congresso Nacional, em novembro de 2010, um projeto de lei para disciplinar a ação civil pública

de responsabilidade educacional que submete o gestor não cumpridor de suas responsabilidades.

A atual presidente da República, em seu discurso de posse, em um pronunciamento específico sobre a educação, confirmando palavras de campanha, vem afirmando seu compromisso com a (re)valorização da figura do professor e com uma educação de qualidade. Aliás, sem uma forte valorização do docente, inclusive com efeitos financeiros, resultante de um acordo interfederativo, dificilmente se terá a esperada atratividade da carreira.

Também o Conselho Nacional de Educação foi ousado ao elaborar, com o apoio de vários intelectuais e educadores, o parecer relativo ao Custo-Aluno-Qualidade inicial (CAQi) em maio de 2010. Desse modo, o CAQi torna-se um referencial para o financiamento da educação básica pública e dos padrões iniciais indispensáveis previstos na Constituição e na LDB. Trata-se do Parecer CNE/CEB nº 8/10.

No caso da educação, cabe refletir sobre esse assunto de modo que se ofereçam subsídios para a sua compreensão.

A educação é nacional (XXIV do artigo 22 da Constituição) porque se assenta em *diretrizes e bases da educação nacional* e cuja elaboração é competência privativa da União (grifos nossos). Logo, *tais diretrizes e bases não são federais no sentido de cobrir apenas o sistema federal de ensino*; elas são nacionais, e, assim, cobrem o conjunto dos sistemas. Se até agora havia quatro sistemas – o federal, os estaduais, os municipais e o distrital –, doravante a sua mútua conexão se dá por meio de um sistema nacional de educação de cuja definição há de haver uma vinculação de princípios, objetivos e metas para todos os quatro sistemas, sem que isso retire o princípio da autonomia regional ou local.

Assim, sua articulação mútua será organizada por meio de uma engenharia consociativa e articulada com normas e finalidades gerais, por meio do sistema nacional de educação em regime de colaboração. É desta concepção articulada entre o sistema nacional e os sistemas específicos dos entes federativos que decorre a exigência de um Plano Nacional de Educação (artigo 214 da Constituição Federal) que seja, ao mesmo tempo, racional nas metas, assegurado nos meios e efetivo nos seus fins.

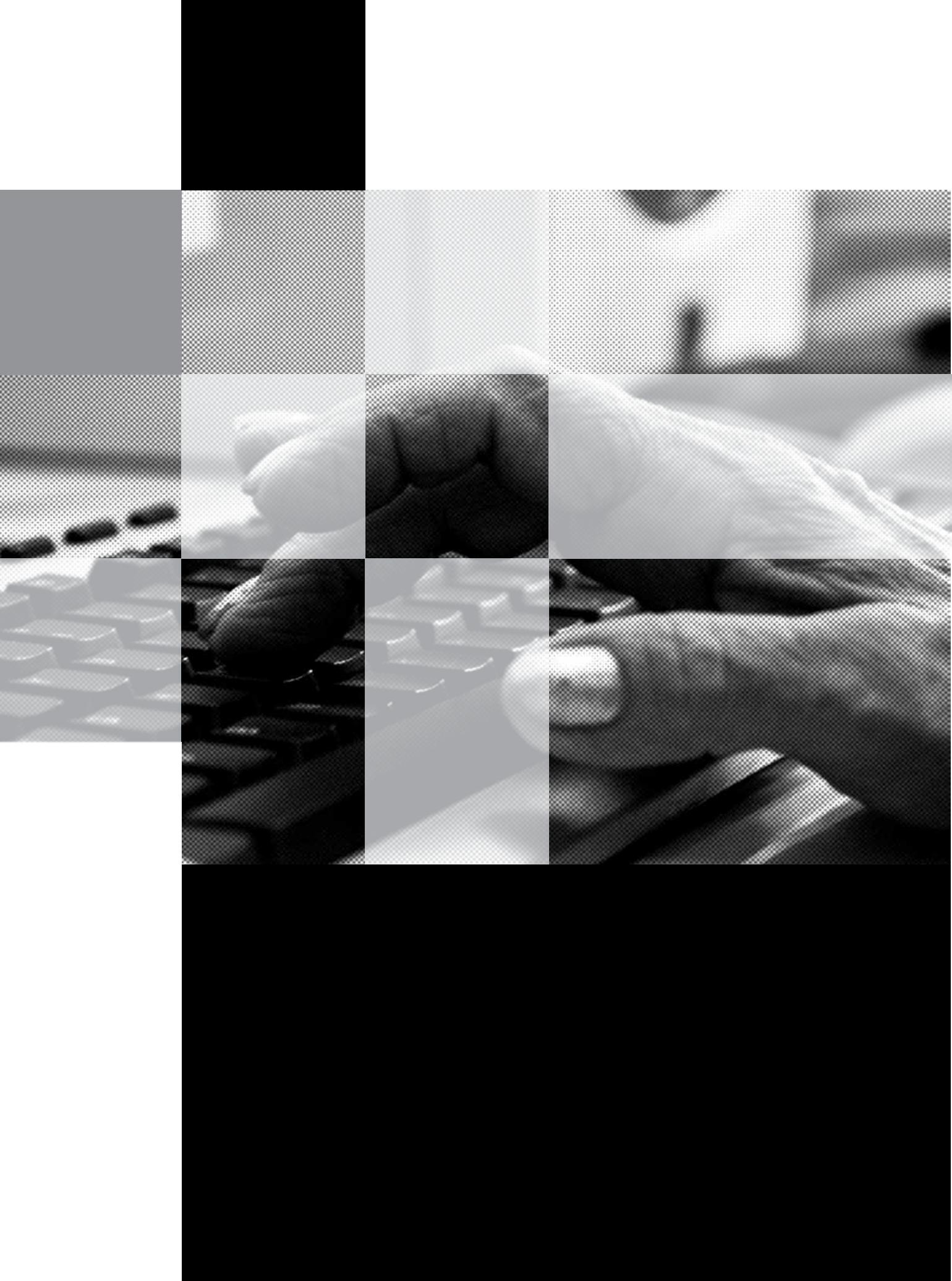
Pelo fato de sermos uma União, há que haver uma finalidade comum, um sentido geral, com regras e normas, de modo que se evite a dispersão e se efetive a formação de um todo uno e múltiplo. Para tanto é necessário um polo de articulação mútua, a fim de se obter uma harmonia interna. Para ser consequente e efetivo, esse sistema nacional de educação deverá trazer uma presença mais ativa da União no campo educacional, sobretudo normativo, ensejando uma maior integração de iniciativas, evitando-se polissemias e dispersões, máxime no âmbito de um Plano Nacional de Educação formalizado em lei nacional.

Nesse sentido, há que se esperar que a educação tenha um perfil que atenda a uma coesão social, a uma unidade nacional, respeitadas as diferenças regionais e peculiaridades locais.

Desse modo, a institucionalização do Sistema Nacional de Educação se põe e se impõe dentro de um horizonte cada vez mais amplo por meio do Plano Nacional de Educação congruente com os planos estaduais, municipais e distrital de educação, mediante o estabelecimento do regime de cooperação entre os entes federativos com base em lei complementar exigida pelo parágrafo único do artigo 23 da Constituição, pela elaboração de uma lei de responsabilidade educacional e pela atuação de um renovado Conselho Nacional de Educação. Tal institucionalização, sob normas comuns nacionais, teria uma coordenação federativa intergovernamental cujas tomadas de decisões conjuntas e vinculantes implicariam a responsabilidade de todos os sistemas de ensino em efetivá-las.

Assim, esse sistema nacional de educação não é uma adesão voluntária dos sistemas de ensino, inclusive do federal. O que está em jogo é o *direito do cidadão* e o *dever do Estado* em vista de um acesso universal à educação de qualidade e de um regime de igualdade de oportunidades e de condições para o prosseguimento de estudos no ensino superior ou opção por educação profissional. O que está em jogo são as finalidades e os princípios da educação, suas diretrizes e bases em vista de direitos juridicamente protegidos por um pacto e por um consenso cuja expressão advém da Lei Maior. Essa lei é ao mesmo tempo a união de todos os cidadãos e o código pelo qual todos se submetem a ele. Trata-se de um pacto pela vida em comum, na qual a constituição de um poder comum visa ao asseguramento e à garantia de direitos da cidadania e de direitos humanos. Tais direitos são condição para uma autonomia, uma igualdade e uma liberdade maiores para todos. Desse modo, as decisões que tiverem de ser aplicadas em âmbito nacional gozarão do mais alto consenso.

É desse conjunto de disposições e finalidades que a União deverá exercer seu protagonismo dialógico no sistema nacional, garantindo um *autêntico federalismo*, articulando deveres seus e dos outros entes federados e garantindo direitos da cidadania.



RESPONSABILIZAÇÃO, MERITOCRACIA E PRIVATIZAÇÃO: CONSEGUIREMOS ESCAPAR AO NEOTECNICISMO?*

Luiz Carlos de Freitas**

Há mais de 20 anos, nos deparávamos com a articulação política liberal-conservadora que se convencionou chamar no mundo todo de neoliberalismo – uma junção de interesses políticos e econômicos destinada a revitalizar as taxas de acumulação de riqueza em queda na década de 1970 (O’CONNOR, 1986; GAMBLE, 1988). A liderança do movimento estava com M. Thatcher na Inglaterra e com Reagan nos Estados Unidos. A força avassaladora dessas políticas na América Latina ainda deixaria suas marcas e produziria seus anticorpos em vários países do bloco.

A partir dos anos de 1990, o impacto dessas teorias no campo das políticas públicas educacionais tem sido enorme. O “guru” que antecipou a formulação dessas propostas foi o livro de Chubb e Moe chamado “Políticas, mercados e as escolas da América” (CHUBB; MOE, 1990).

* Esta pesquisa contou com financiamento do Programa Capes – Observatório da Educação. Texto apresentado no 3º Seminário de Educação Brasileira promovido pelo Cedes no Simpósio PNE: Diretrizes para Avaliação e Regulação da Educação Nacional, fevereiro de 2011. E-mail: fretas.lc@uol.com.br

** Doutor em Ciências (Psicologia Experimental) pela Universidade de São Paulo (USP), onde também concluiu tese de livre-docência e pós-doutorado. Professor titular da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Coordenador do Movimento contra Testes de Alto Impacto. fretas.lc@uol.com.br

No Brasil, o governo de Fernando H. Cardoso encarnou, na figura de seu ministro da Educação, Paulo Renato Costa Souza e equipe, a aplicação de uma série de receitas que chamei, na CBE de 1991, de neotecnicismo (FREITAS, 1992). Mas já na época de Fernando Collor essa orientação educacional estava sendo gestada.

O termo fazia referência à definição de “tecnicismo” dada por Dermeval Saviani em *Escola e Democracia* (SAVIANI, 1986) e era aplicado a essa nova investida liberal/conservadora na política educacional, preservando os mesmos traços originais do tecnicismo descrito por Saviani, mas alertando para o uso de outra plataforma operacional, já formulada na época por Chubb e Moe.¹

Para Saviani, o tecnicismo como orientação pedagógica:

A partir do pressuposto da neutralidade científica e inspirado nos princípios da racionalidade, eficiência e produtividade, [...] advoga a reordenação do processo educativo de maneira a torná-lo objetivo e operacional.” [...] “... na pedagogia tecnicista [...] é o processo que define o que professores e alunos devem fazer, e assim também quando e como o farão.

E conclui:

Compreende-se, então, que para a pedagogia tecnicista [...] marginalizado será o incompetente (no sentido técnico da palavra), isto é, o ineficiente e improdutivo. A educação estará contribuindo para superar o problema da marginalidade na medida em que formar indivíduos eficientes, portanto, capazes de dar sua parcela de contribuição para o aumento da produtividade da sociedade. Assim, ela estará cumprindo sua função de equalização social. Neste contexto teórico, a equalização social é identificada com equilíbrio do sistema. (p. 16-17).

Outro não deixa de ser o significado de “equidade” – expressão que se tornou atualmente “politicamente correta” para justificar a pressão sobre as escolas e professores, assumindo que a eles cabe produzir o equilíbrio do sistema – se não de fato, pelo menos como “oportunidade dada” a todos – em especial aos mais pobres -, os quais a agarram segundo o esforço que pretendam despendar. Esse é o limite do liberalismo. Ele não pode conviver com a noção de “igualdade” de resultados, já que atribui ao “esforço” um papel central na explicação do sucesso de um indivíduo – reminiscência do “dom” e ao mesmo tempo, base da justificativa para as desigualdades sociais.

A análise conceitual de Saviani é perfeitamente válida para o contexto neotecnicista mais recente, apresentado agora sob a forma da teoria da “responsabilização” e/ou

¹ Ver (FREITAS, 1992a, 1992b, 1995).

“meritocracia”, em que se propõe a mesma racionalidade técnica de antes na forma de “*standards*” de aprendizagem medidos em testes padronizados, com ênfase nos processos de gerenciamento da força de trabalho da escola (controle pelo processo, bônus e punições), ancoradas nas mesmas concepções oriundas da psicologia behaviorista, da econometria, das ciências da informação e de sistemas, elevadas à condição de pilares da educação contemporânea.

Segundo Taubman (2009), essa:

[...] cultura de auditoria refere-se à emergência de sistemas de regulação na qual as questões de qualidade são subordinadas à lógica da administração e na qual a auditoria serve a uma forma de meta-regulação por meio da qual o foco é o controle do controle (p. 108).

Está associada a uma série de termos trazidos da convivência das grandes corporações como “valor agregado”, “qualidade assegurada”, “responsabilização”, “transparência”, “melhores práticas”, “mérito”, etc. A adjetivação de neotecnista, dada há mais de 20 anos (FREITAS, 1992), no início dos embates com os neoliberais era um alerta à retomada desse tipo de pedagogia e seu fortalecimento nos anos que se seguiriam e não uma necessária reconceitualização do termo. Infelizmente, a previsão de seu fortalecimento estava certa e foi o que ocorreu nos anos seguintes.

Não podíamos imaginar, à época, todas as feições deste movimento pressentido. Hoje, ele se configura de maneira nítida pelas propostas educacionais de controle do aparato escolar por meio de meritocracia e “responsabilização”, controle dos métodos mediante apostilamento de redes inteiras, privatização via organizações sociais, entre outras ações. Enfim, seu objetivo é organizar a educação como os negócios são organizados: o que é bom para mercado é bom para a educação.

Uma contradição antiga retomada

A implementação do neotecnismo no Brasil só não foi mais virulenta em razão dos dois governos de Luís Inácio Lula da Silva. Já em 1994, Eunice Durham, então na equipe do ministro da Educação Paulo Renato Costa Souza, escrevia na Folha de São Paulo: “O grande papel do Estado reside na sua capacidade de avaliação do desempenho escolar. É isso que deve orientar o salário dos professores e o orçamento das escolas” (DURHAM, 1994, p. 3).

Isso não significa que áreas dentro do Ministério da Educação, mesmo sob o governo Lula, não evoluíram nessa direção, embora sempre de forma contida pela

orientação geral do ministro Fernando Haddad. É o caso do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), onde essas formulações sempre foram vistas com simpatia, pelo menos até recentemente. O ex-presidente do Inep, Reynaldo Fernandes,² dizia em entrevista no ano de 2007:

Antes do *No Child Left Behind* [lei aprovada em 2002, no governo Bush, que visa à melhoria da qualidade da educação por meio de um sistema de prestação de contas baseado em resultados], a maioria dos Estados já tinha sistema de avaliação. Nos que primeiro criaram um sistema, a evolução do desempenho dos alunos foi mais acentuada. Esses sistemas fazem com que as escolas e os dirigentes dos sistemas (secretários, prefeitos e governadores) se sintam responsáveis pelo desempenho. É a ideia da responsabilização, de *accountability* (FERNANDES, 2007).

Entre os primeiros estados americanos a usar sistemas de avaliação, estava o Texas, terra de G. Bush, onde, ainda como governador, testaram-se as “teses de responsabilização” que depois seriam incorporadas por ele, agora como presidente dos Estados Unidos, e por Rod Paige³ na lei de responsabilização educacional *No Child Left Behind*. O “Milagre do Texas” ou a “Responsabilização ao Estilo Texas”, hoje sabemos, virou estudo de caso, inclusive sobre fraudes nas estatísticas de evasão de alunos (LEUNG, 2004) e sobre como essas políticas impactaram negativamente as possibilidades de progresso dos alunos mais pobres (HEILIG; DARLING-HAMMOND, 2008; VALENZUELA, 2004).

O ex-presidente do Inep reconhecia que existiam efeitos colaterais, mas argumentava que “não se pode deixar de dar um ‘remédio’ para a educação por causa dos efeitos colaterais que ele pode causar” (FERNANDES, 2007).

Sobre um possível questionamento da proximidade das suas propostas com a política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso, Reynaldo Fernandes antecipa sua argumentação dizendo: “Quando a primeira-ministra Margaret Thatcher fez a reforma educacional, diziam que era uma visão de direita. Quando o Tony Blair se tornou primeiro-ministro, acreditavam que ele suspenderia a reforma. Mas ele a reforçou e combateu os ‘efeitos colaterais’” (FERNANDES, 2007).

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) foi implantado inspirado nessa filosofia. Na 1ª Conferência Brasileira de Educação Básica, participei de um simpósio com o então Diretor de Avaliação da Educação Básica do Inep, Amaury Patrick Gremaud,⁴ no qual ele explicava como o Inep via a importância da noção de “responsabilização”.

² Economista da USP – Ribeirão Preto, hoje membro do Conselho Nacional de Educação.

³ Paige era secretário da Educação no Texas quando Bush era governador. Conduziu o processo. Uma vez presidente, Bush fez de Paige seu ministro da Educação.

⁴ Economista da USP – Ribeirão Preto. Ficou no cargo até 2008. Hoje também é consultor do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), além de membro do Conselho Consultivo da empresa de avaliação “Avalia”.

Impedida de avançar via esfera federal no ritmo que desejava, restou a essa formulação caminhar via Estados e municípios, por um lado,⁵ e organizar-se na forma de “movimentos”, por outro, cujo núcleo articulador, no Brasil, é o Movimento Todos pela Educação e sua ligação com ONGs, institutos e toda sorte de organizações fartamente financiadas por empresas e corporações privadas, que agem para convencer lideranças políticas e educacionais a seguir essas teses – como se pode verificar em Gall e Guedes (s/d) e em *Parceiros da Educação* (2010).

Economicamente, o Brasil é hoje muito diferente do que à época das primeiras tentativas liberais de implantar essa política educacional. Hoje é um candidato a país emergente com alto grau de investimentos produtivos e que, portanto, chama a atenção do capital internacional como palco de alocação de recursos. Isso faz com que as corporações se organizem para garantir as condições gerais de funcionamento adequadas à realização do lucro sobre os investimentos, envolvendo redução da miséria (e conseqüentemente das turbulências que ela causa, as quais afugentam o capital); o desenvolvimento da infraestrutura (o PAC) e, é claro, a melhoria da qualidade da educação, entendida essa como um subsistema da produção – entre outros aspectos. Esses fatores exercem fortes pressões de curto prazo, em especial no campo da política educacional. Há 20 anos, as razões econômicas de hoje estavam ausentes.

Esse cenário reproduz na área da educação – embora sob outras condições – o ocorrido nos Estados Unidos com a organização de um grupo de empresários conhecido como *Business Roundtable*, muito bem descrito por Emery (2005), com a finalidade de controlar a política educacional:

[...] os CEOs⁶ do *Business Roundtable* concordaram em que cada legislatura estadual necessitaria aprovar uma legislação que impusesse uma “educação baseada em resultados”, “com expectativas elevadas para todas as crianças”, “recompensas e sanções para as escolas individuais”, e “maior decisão baseada na própria escola” e alinhar o desenvolvimento do quadro de pessoal com estes itens de ação. Em 1995, o *Business Roundtable* refinou sua agenda em “nove componentes essenciais”, sendo os quatro primeiros: padrões estaduais, testes estaduais, as sanções, e a transformação dos programas de formação de professores. Em 2000, os nossos CEOs tinham conseguido criar uma rede interligada de associações empresariais, fundações empresariais, associações de governadores, sem fins lucrativos e instituições de ensino que conseguiram convencer 16 assembleias legislativas estaduais a aprovar os três primeiros componentes da sua agenda de testes de alto impacto. Esta rede incluiu o Education Trust, Annenberg Center, Harvard Graduate School, Public Agenda, Achieve, Inc., Education Commission of the States, the Broad Foundation, Institute for Educational Leadership, laboratórios regionais financiados pelo governo federal e a maioria dos conselhos editoriais dos jornais (p. 1).

⁵ O Estado de São Paulo abrigou essa política nos últimos 15 anos. Em geral onde o Estado ou município é administrado pelo PSDB e pelo DEM, essa política é tentada – ainda que tenha encontrado adeptos em outros partidos também, p. ex., no PDT.

⁶ O termo é uma abreviatura de *Chief executive officer*, origem da sigla CEO, em inglês. Pode ser traduzido por Diretor-executivo ou Diretor-geral de uma empresa ou corporação.

Retomando a nossa questão inicial sobre se “Conseguiremos escapar ao neotecnicismo?” – formulada há mais de 20 anos – a resposta inicial que podemos dar é que tão-somente conseguimos, na esfera federal e em Estados e municípios administrados por correntes mais progressistas, postergá-lo.

Entretanto, a atual situação econômica do Brasil no cenário internacional e as perspectivas de disponibilidade de mão de obra associadas a essa posição econômica criaram demandas que fazem com que essas ideias sejam agora focadas com maior atenção pelas elites empresariais brasileiras. A batalha prevista há 20 anos está em pleno curso – com se pode ver, por exemplo, em Soares e Hachem (2010).

Esse movimento das corporações tem por função lidar com a configuração da força de trabalho brasileira, a qual tem problemas de quantidade e de qualidade. Segundo o atual ministro da Fazenda, Guido Mantega:

O Brasil é hoje um país de 4,5%, 5% de crescimento – 7,5% [em 2010] foi um crescimento excepcional que sucedeu um ano com [crescimento] zero. O Brasil ainda não tem condições de crescer a 7,5%, ele terá. Porque você tem pontos de estrangulamento. Se continuar crescendo exageradamente tem falta de mão de obra, de infraestrutura (MANTEGA, 2011).

Segundo Arbache (2011), essa configuração será agravada fortemente pela queda de taxa de nascimentos, não deixando ao capital alternativa viável senão a de depender de uma força de trabalho mais qualificada. Entretanto, uma qualificação maior poderia elevar os salários a serem pagos no futuro, se não houvesse uma ampliação da base de pessoal qualificado. Maior base de trabalhadores qualificados conduz a menores salários. Enquanto isso não ocorre, a solução é facilitar as formas de importar trabalhadores de outros países, sempre a salários mais reduzidos.

Os dados americanos suportam esta suspeita. Diz Clawson:

Não é o suficiente para os republicanos de hoje que o 1% mais rico da população [americana] tenha 24% da renda da nação. Não é suficiente para eles que 20% da população detenha 85% da riqueza. Não é suficiente para eles que a mediana dos salários semanais, quando ajustados pela inflação, tenha caído ligeiramente tanto para os formados no ensino médio como para os graduados nos colleges entre 2000-2009, de acordo com uma recente análise do Economic Policy Institute, um “*think tank*” de Washington (CLAWSON, 2011).

É nesse mesmo período, de 2000 a 2009, que as políticas públicas americanas forçaram a ampliação do número de formandos através da Lei de Responsabilização da Educação americana chamada *No Child Left Behind*.

Um excelente artigo de Jorge Arbache (2011) com o título “Brasil precisa elevar produtividade” mostra por que as corporações empresariais vão pressionar o governo Dilma por uma “revolução na educação”.

A análise do autor diz que “o Brasil está passando por profunda transformação demográfica”. A taxa de fecundidade (ou seja, reprodução da força de trabalho) caiu de 2,8 filhos por mulher para 1,9. A taxa de crescimento populacional caiu de 1,8% em 1990 para 0,9% em 2010. “De fato, a taxa de fertilidade caiu de 3 para 2 filhos por mulher em apenas 18 anos (1988 a 2005)”. Segundo o autor, essa mudança demográfica terá grandes repercussões econômicas, “como o aumento dos custos das aposentadorias, serviços de saúde e a pressão sobre taxa de poupança e sobre o mercado de trabalho”. Mas os dados revelam que “a taxa de crescimento da população ativa já é negativa – embora a população que chega ao mercado continue crescendo, ela cresce e crescerá a um ritmo menor. Não por acaso a taxa de desemprego vem caindo e os salários reais aumentando”, diz o autor.

Esta é a fonte de preocupação das corporações: taxas de desemprego declinantes significam mais pleno emprego e isso conduz a salários médios maiores – corolário: taxas de lucro menores. Segundo Arbache: “a partir de 2020, a proporção da população em idade ativa começará a declinar, trazendo consigo pressões maiores. Para que a economia continue crescendo de forma sustentada” – agrego: com lucros sustentados – “será necessário encontrar formas de mitigar as pressões demográficas”. Parece que 2020 é um ano mágico para todos.

Quais são as alternativas? O autor examina várias. “A migração do campo para a cidade é alternativa de possibilidades limitadas, pois restam apenas 16% da população nas áreas rurais.” Ou seja, essa fonte secou. Retirando as pessoas do campo e jogando-as nas cidades, criava-se fluxo contínuo de desempregados e de escolarizáveis para alimentar as corporações. Uma segunda alternativa, “o aumento da taxa de participação da força de trabalho, também não, pois a taxa de participação, inclusive a das mulheres, já é de 73%.” Outra fonte que secou. Outra forma seria “aumentar a taxa de investimento. Mas a baixa taxa de poupança sugere ser essa uma possibilidade também de alcance limitado”.

A não possibilidade de apoiar a economia brasileira nessas alternativas deixa somente uma possibilidade, segundo o autor:

[...] implica que teremos que nos apoiar no avanço da produtividade do trabalho. [...] O crescimento da produtividade é, no entanto, historicamente baixo e vem crescendo moderadamente, a taxas bem menores que as dos países dos Brics.⁷ Entre 2000 e 2009 a produtividade no Brasil cresceu em média 0,4% ao ano, enquanto que na China e na

⁷ Países emergentes.

Índia ela cresceu 5,2% e 2,8%. Logo, o aumento da produtividade vai requerer redobrados esforços do governo e da sociedade.

Depois de citar várias ações necessárias para tal, o autor chega ao ponto:

O aumento da produtividade requer ainda a melhoria da qualidade da educação, o aumento da produtividade do setor informal e das micro e pequenas empresas e o incentivo à meritocracia, de forma a valorizar a acumulação de capital humano e o desempenho no trabalho. Essa agenda terá que contar com o apoio de reformas que ajudem a mitigar os efeitos das mudanças demográficas no mercado de trabalho, como a flexibilização da legislação trabalhista e a mudança na legislação previdenciária, para que as pessoas não se aposentem tão prematuramente.

Segundo Emery (2005, 2002), nos Estados Unidos essa questão ficou clara na passagem de uma economia industrial para uma economia de serviço. Com o susto dos anos 80 dado pelos japoneses, as corporações americanas resolveram interferir decididamente e configurar uma agenda educacional que conseguisse dar cobertura aos problemas que apareceriam nessa passagem. Em uma economia industrial era suficiente orientar os estudantes das classes trabalhadoras para os vocacionais e orientar a classe média para as faculdades (os “*colleges*” americanos). Mas, em uma economia baseada em serviços, a agenda educacional tinha que mudar, pois seria necessário aumentar o número de trabalhadores formados nas faculdades, já que era necessária uma maior base de trabalhadores com um pouco mais de conhecimento para determinados ramos da economia de serviços.

Na realidade, ainda segundo Emery, este esquema (vocacional/“*colleges*”) foi trocado por outro (“*colleges*”/evasão), ou seja, aumentar o número de graduados nas faculdades (“*colleges*”) e aumentar a evasão escolar. De fato, Madaus, Russell e Higgins (2009, p. 158) relatam estudos que mostram o aumento de evasão escolar em associação com a utilização de testes de alto impacto ao longo das últimas décadas nos Estados Unidos, incluindo um estudo realizado no Texas em 2008 que mostra que, anualmente, mais de 135.000 jovens abandonam escolas que usam esse tipo de teste, naquele Estado.

As novas tecnologias necessitam de ambas as pontas. Precisam do engenheiro de *software* de baixo custo, mas precisam do trabalhador precarizado. Uma atendente do McDonalds não precisa fazer cálculos sofisticados, pois quanto o cliente deve pagar e qual o troco que deve dar é calculado pelas máquinas. As operações necessárias, portanto, são simplificadas. A questão então é salarial: quando maior a base de formandos em faculdades (“*colleges*”) e quanto maior a base de desocupados com baixa qualificação, menor é o salário. Tal como na China, a receita de sucesso é constituída por mão de obra farta, barata e sem proteção trabalhista.

Esse é o interesse que norteia as corporações na proliferação de uma agenda educacional “dura”, baseada em responsabilização e meritocracia. Como sabemos, os testes padronizados não medem apenas o conhecimento dos alunos – eles medem junto o nível socioeconômico e, dessa forma, são um importante instrumento de redirecionamento da força de trabalho. As notas de corte nos testes significam travas a determinados níveis socioeconômicos, pois a nota está correlacionada com o nível socioeconômico dos alunos. Os testes criam fluxos “autorizados” no interior do aparato educacional.

Uma universidade que queira selecionar alunos cujas famílias possam financiar, sem inadimplência (e se possível captando alguma doação), os estudos dos filhos, escolherá uma nota de corte que seja coerente com esse nível de ingresso familiar. Uma universidade pública escolherá uma nota de corte que capte entre os pretendentes um certo nível cultural que garanta que ela continue entre as melhores. A fixação de uma nota de corte é arbitrária e depende de decisões subjetivas (MADAUS; RUSSELL; HIGGINS, 2009, p. 86), portanto, é campo aberto à visão de mundo daqueles que a constroem – ou seja, à ideologia que se esconde atrás do aparente cientificismo dos testes.

Todo este discurso sobre democratização da educação que se vê no Brasil, justificando o Enem como o grande instrumento que abre as portas das faculdades, tem a ver com essas necessidades de transformação na economia – agora e a futuro – e contêm as mesmas limitações já examinadas em outros países.

Aqui, a questão não é ser contra a ampliação da educação para a classe média e para os trabalhadores, mas sim de se ter clareza do porquê desses movimentos e, no interior dessa contradição, tirar proveito dela em função dos interesses da maioria da população e não deixá-los restritos aos interesses imediatistas das corporações. Entretanto, se não podemos esquecer a contradição, também não podemos achar que seu desenvolvimento será automático. Olhar esse processo na ótica dos trabalhadores só será possível se entendermos os mecanismos ideológicos que tais ações estão servindo, de forma que se possa questioná-los. E é isso que se espera do governo Dilma.

Mas ainda há que se considerar um subproduto deste movimento maior de condicionamento da educação à lógica das corporações e suas necessidades estratégicas de mão de obra. Nesses processos, um conjunto de aliados é mobilizado. Um destes grupos é o dos empresários das indústrias educacionais nascentes.

Scher e Burchard (2009, p. 1), com base em uma série de reportagens sobre a era Bush e a implantação do *No Child Left Behind* (MANDEVILLA, 2007), afirmam:

O casamento do grande negócio com a educação beneficia não só os interesses do Business Roundtable, um consórcio de mais de 300 CEOs, mas a muitas figuras leais à família Bush. Sandy Kress, arquiteto-chefe do No Child Left Behind – NCLB; Harold McGraw III, editor de livro, Bill Bennett, secretário de educação ex-Reagan, e Neil Bush, irmão mais novo do presidente, todos lucraram com o sucesso nacional do Roundtable na implementação do “ensino baseado em resultados”. O NCLB impõe um sistema de padrões estaduais, testes e sanções para a escola que juntos transformaram o nosso sistema de ensino público em um frenesi lucrativo.

A indústria da avaliação, da tutoria, da logística de aplicação de testes, das editoras, entre outras, compõe um conglomerado de interesses que são responsáveis por formar opinião e orientar políticas públicas considerando movimentos, ONGs, institutos privados, indústrias educacionais, mídia e outros agentes com farto financiamento das corporações empresariais (GALL; GUEDES, s/d).⁸ A esses, somam-se os interesses eleitorais dos políticos em postos de comandos em municípios e Estados, desejosos de apresentar resultados na esfera educacional e que são presas fáceis de propostas milagrosas – alguns de boa-fé, outros nem tanto.⁹

A brecha para a atuação de ONGs, organizações sociais, institutos e outros será dada ainda pela implementação de organizações sociais públicas não estatais de direito privado. Ao criar uma distinção entre “público” e “público não estatal”, diferenciando ambas da noção de “privado”, criou-se um esfera jurídica e ideológica confortável para que os partidos políticos, mesmo que de esquerda, uma vez no poder, defendam posições privatistas disfarçadas de públicas não estatais. Essa batalha já está acontecendo há algum tempo nos municípios no campo da educação infantil e vai atingir outros níveis de ensino. Nesse caso, o favorecimento se dá pela ausência de impedimento. É questão de tempo para que isso se estenda ao ensino fundamental.

Testes, “standards” e a questão da boa educação

As questões anteriores colocam os testes padronizados no centro do debate. Organizações sociais são controladas por “contratos de gestão” baseados na aferição de “resultados educacionais”. E são os testes que informam os resultados que motivarão ou não a prorrogação dos contratos. Prefeitos e governadores “responsabilizados” dependem de demonstrar o avanço da aprendizagem de seus alunos, o que é feito através de testes.

⁸ Ver também o livro de Burch (2009).

⁹ O PNE – Plano Nacional de Educação – proposto pelo governo contempla amplamente nos seus itens 3.2; 5.3; 5.4; 6.4; 7.6; 7.7; 8.1 e 10.5 a indústria educacional da tutoria, avaliação e assessoria.

Os testes, por outro lado, demandam uma complexa cadeia tecnológica que Estados e municípios não têm como dominar, o que abre espaço para o crescimento da indústria da avaliação e da tutoria. Se para as corporações interessa o recurso à fixação de “*standards*” como forma de triar a força de trabalho e monitorar os fluxos de qualificação de mão de obra, além do óbvio controle ideológico da educação, para a indústria educacional os objetivos são mais imediatos e referem-se à conversão da educação em mais espaço mercadológico.

Essas forças hoje falam, no Brasil, através do Movimento Todos pela Educação e através de uma gama de ONGs, institutos e organizações sociais sem fins lucrativos. A essas cabe criar as condições políticas e ideológicas de implementação de práticas que demandem a cadeia tecnológica que garantam os objetivos dessa coalizão de interesses – alguns bem intencionados, outros nem tanto.

Os testes têm seu lugar no mundo educacional como uma ferramenta de pesquisa. O grave problema é que eles foram sequestrados pelo mercado e pelo mundo dos negócios e nele, as suas naturais limitações são ignoradas. Como vimos anteriormente, os testes associam à sua função de medir o papel de controle ideológico dos objetivos da educação – mais pelo que excluem do que pelo que incluem – e têm o objetivo de controlar os atores envolvidos no processo educativo. Sem testes, não há responsabilização e meritocracia – teses fundamentais do mercado.

Testes supõem a definição prévia de *standards* ou padrões. O entendimento do que sejam os padrões é diferente entre os educadores profissionais e os proponentes de testes para a responsabilização. Os educadores entendem por padrões um esforço para desenhar o ensino e a aprendizagem no qual os estudantes se envolverão no domínio de conceitos de alto nível. Para os psicometristas que elaboram testes na ótica da responsabilização, o importante é estabelecer o que a criança fará em um determinado nível de ensino, de uma maneira que possa ser medido na forma de desempenho, de uma competência. Este último entendimento, como assinalam Jones e outros, aponta para a medição de habilidades básicas e não para o desenvolvimento conceitual de alto nível (JONES; JONES; HARGROVE, 2003, p. 25).

A função da introdução dos “*standards*” e dos testes padronizados baseados neles está bem estabelecida por Emery (2005, p. 3):

Um dos efeitos dos testes de alto impacto que estou segura que agradou os CEOs, é que o debate histórico público sobre quais deveriam ser os objetivos da educação [...] foi eliminado. Em seu lugar, o aumento das pontuações nos testes tornou-se um fim em si mesmo.

Não é sem razão que, seguindo a linha de aparelhar a educação pelos interesses corporativos empresariais, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento

Econômico (OCDE) tenha ficado com a tarefa de avaliar a educação no mundo com base em padrões que ela desenvolveu na forma de habilidades medidas em um teste padronizado chamado Pisa, em português, Programa Internacional de Avaliação de Estudantes¹⁰.

Os interesses de uma entidade como a OCDE estão claros na própria apresentação do Pisa 2010, onde se pode ler:

A educação é o investimento mais crítico para aumentar o potencial de crescimento a longo prazo dos países. Na economia global, o desempenho dos sistemas de educação é a chave para o sucesso, especialmente à luz dos desafios fundamentais tecnológicos e demográficos que estão remodelando nossa economia (OCDE, 2010).

Podemos entender que essa preocupação faça parte dos objetivos educacionais, mas não podemos concordar em reduzir a educação a essas necessidades corporativas e nem delegar a elas a avaliação da qualidade da educação das nações. Embasada em um parâmetro próprio, a OCDE põe todos os Ministérios da Educação na perspectiva de um alinhamento da qualidade de sua educação a esses parâmetros que orientam o Pisa.

A OCDE é herdeira do Plano Marshall, que visou a abrir mercado para as empresas americanas na reconstrução da Europa, após a 2ª Guerra Mundial. Foi por ele que se constituíram grandes multinacionais americanas em uma Europa destruída. Quem melhor poderia representar os interesses das corporações transnacionais senão a própria OCDE? Quem definiu que os objetivos da educação no mundo são aqueles que atendem aos interesses das corporações representadas pela OCDE? Os governos se submetem passivamente à formulação dos objetivos educacionais dessa agência, medidos pelos seus próprios instrumentos. O sublime desejo dos governantes de hoje é sair-se bem no Pisa. Isso explica por que podemos ler, por exemplo, na proposta do Plano Nacional de Educação do governo Dilma o seguinte:

7.25). Confrontar os resultados obtidos no Ideb com a média dos resultados em matemática, leitura e ciências obtidos nas provas do Programa Internacional de Avaliação de Alunos – Pisa, como forma de controle externo da convergência entre os processos de avaliação do ensino conduzidos pelo Inep e processos de avaliação do ensino internacionalmente reconhecidos. (BRASIL, 2010).

Ou seja, atrela-se o Ideb a padrões internacionais fixados pela OCDE.

A definição dos objetivos educacionais, portanto, está sendo feita de fora para dentro, por cima das especificidades culturais locais e acima de um projeto nacional

¹⁰ O Pisa é um programa internacional de avaliação comparada, cuja principal finalidade é produzir indicadores sobre a efetividade dos sistemas educacionais, avaliando o desempenho de alunos na faixa dos 15 anos, idade em que se pres-supõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países. As avaliações do Pisa incluem cadernos de prova e questionários e acontecem a cada três anos, com ênfases distintas em três áreas: Leitura, Matemática e Ciências.

para a sua juventude. Assume-se que o que é valorizado pelo Pisa é bom para todos já que é o básico. Mas, o que não está sendo dito é que a “focalização no básico” restringe o currículo de formação da juventude e deixa muita coisa relevante de fora, exatamente o que se poderia chamar de “boa educação”.

O argumento para justificar a limitação ao básico é que os outros aspectos mais complexos dependem de se saber o básico, primeiro. Um argumento muito conhecido no âmbito do sistema capitalista e que significa postergar para algum futuro não próximo a real formação da juventude, retirando dela elementos de análise crítica da realidade e substituindo-se por um “conhecimento básico”, um corpo de habilidades básicas de vida, suficiente para atender aos interesses das corporações e limitado a algumas áreas de aprendizagem restritas (usualmente Leitura, Matemática e Ciências). A consequência é o estreitamento curricular focado nas disciplinas testadas e o esquecimento das demais áreas de formação do jovem, em nome de uma promessa futura: domine o básico e, no futuro, você poderá avançar para outros patamares de formação. Todos sabemos que a juventude mais pobre depende fundamentalmente da escola para aprender, e, se limitada a sua passagem pela escola às habilidades básicas, nisso se resumirá sua formação (SAVIANI, 1986).

A argumentação de que o básico é bom porque tem que vir em primeiro lugar é tautológica e nos leva a acreditar que “o básico é bom porque é básico”. O efeito é que, com base nesse estereótipo, não pensamos mais. Com esta lógica de senso comum, são definidos os objetivos da “boa educação” para todos os povos, via OCDE. Mas o básico exclui o que não é considerado básico – essa é a questão. O problema não é o que ele contém como “básico”, é o que ele exclui sem dizer, pelo fato de ser “básico”. Esse é o “estreitamento curricular” produzido pelos “*standards*” centrados em Leitura e Matemática. Eles deixam de fora a boa educação que sempre será mais do que o básico.

Juntamente com esse movimento, no mundo acadêmico, de onde poderia vir a crítica mais sistemática, as limitações apontadas na literatura clássica sobre o uso de testes são cada vez mais subestimadas pela crença no aumento do poder dos modelos matemáticos e pelo processamento de dados por computadores cada vez mais potentes.

É verdade que muito se avançou nessas áreas, permitindo que tenhamos hoje técnicas que isolam por um lado e relacionam por outro, fatores que conseguem explicar muito mais a variabilidade dos fenômenos educacionais do que na década de 70. Entretanto, nada justifica que as advertências clássicas sobre o uso de testes sejam desconsideradas. Os modelos matemáticos e seus processamentos não podem eliminar os problemas classicamente apontados para o uso dos testes e medidas e que são propriedade de uma ciência diferente, a psicometria.

Nem mesmo o advento de novas teorias de medição como a Teoria da Resposta ao Item (TRI) significa a solução para as limitações clássicas dos testes. Até que os dados estejam disponíveis para os modelos da TRI, muita decisão já foi tomada anteriormente e muitos procedimentos de coleta de dados foram postos em prática, e sobre eles a TRI nada tem a dizer.

Basicamente, a discussão sobre os limites dos testes tem sua origem na falta de entendimento sobre as suas bases: testes não dão uma medida direta e completa do desempenho educacional de um aluno – diz Koretz (2008, p. 9). As duas razões principais são: a) os testes podem medir apenas uma parte dos objetivos educacionais e não todos os objetivos educacionais; e b) mesmo aqueles objetivos que são passíveis de serem medidos são apenas pequenas amostras que são usadas para estimar o desempenho de grandes domínios de conhecimentos e habilidades.

A TRI trata exatamente de como fazer essa estimativa por meio de pequenas amostras, usando técnicas matemáticas de estimação da proficiência do aluno. Embora esses processos estejam, hoje, muito mais sensíveis do que quanto tínhamos apenas a teoria clássica de medição, o fato é que este aumento de qualidade preditiva está sempre associado com a outra limitação inerente aos testes: eles não medem todos os objetivos educacionais. Seus resultados não podem ser considerados, portanto, sinônimo de boa educação, em sentido geral.

O encantamento com as novas teorias de medição tem deixado de lado importantes discussões no âmbito educativo. Uma delas é o fato de que essas técnicas medem competências e habilidades e não o conhecimento, o conteúdo escolar, diretamente. Isso é, aparentemente, uma vantagem, pois os sistemas escolares diferem quanto aos conteúdos e formas de ensino destes – não somente entre professores, mas entre escolas e redes de ensino. Indagar sobre o conteúdo, diretamente, implicaria garantir que eles fossem comparáveis entre os avaliados. Mas investigando habilidades ou competências, essa questão fica minimizada, pois os itens dos testes dizem respeito a “situações” ante as quais o “aluno proficiente” mobiliza seu conhecimento para resolver. A medida do conhecimento é, portanto, indireta. Supõe-se que se resolveu a questão, então, domine o conteúdo.

Mas o que os estudiosos clássicos dos testes alertam é exatamente isso: nem todos os objetivos educacionais podem ser medidos na forma de competências ou habilidades e, se não bastasse, apenas uma pequena parte de um domínio muito grande, por exemplo, o conhecimento que o aluno adquiriu durante o quarto ano do ensino fundamental, pode ser medido por questões de tempo e de custo. A primeira redução é feita quando nos concentramos em uma ou duas disciplinas (geralmente Português e Matemática) e depois, uma segunda redução é aplicada quando “escolhemos” dentro do conhecimento de português quais competências e habilidades devem ser submetidas a testes. “As pontuações nos testes refletem uma pequena amostra do

comportamento e somente são válidas na medida em que *comportem conclusões sobre o domínio maior de interesse*” (KORETZ, 2008, p. 21, grifos meus).

Todo esse processo inicial não tem nada a ver com a qualidade e o poder da TRI, mas sim com decisões tipicamente educacionais que são tomadas por equipes de assessorias junto ao poder público. Essas escolhas são inevitavelmente feitas segundo as matrizes teóricas assumidas por essas equipes, do ponto de vista de sua concepção de educação, de suas opções epistemológicas, psicológicas, sociológicas e filosóficas. Mas nada de tais opções é revelado ou registrado. O produto é resumido secamente em um instrumento técnico chamado “matrizes de referência”. Tais matrizes servem para que se produzam os itens que comporão a avaliação do aluno.¹¹

Emerge dessa prática empírica e pragmática uma formulação de que “boa educação” se refere a ter uma “matriz de referência” e, com base nela, elaborar itens para um teste. E, com isso, decreta-se que não é mais necessário discutirmos o que entendemos por ser uma boa educação. Cria-se uma identidade entre “boa educação”, competências e habilidades da matriz. O tom democrático de sua elaboração é dado pelo fato de ela “ser pública” e poder ser consultada usualmente no *site* do responsável pela realização do exame. Em alguns casos, convidam-se os professores da rede avaliada para que participem da elaboração dessas matrizes, ou, ainda, elas ficam disponíveis para “consulta pública” durante sua fase de elaboração. Novamente, a questão não é o que as matrizes incluem, mas o que elas excluem, seja pelo viés das opções de seus formuladores, seja pelas dificuldades técnicas ou de custo para medir.

Como indaga Zhao (2011):

É verdade que “a qualidade do nosso ensino [USA] de matemática e ciência está atrás de outras nações? “Depende – diz ele – de como se mede a qualidade. Se medida em termos de resultados de testes em avaliações internacionais, sim, mas esses resultados de testes não indicam necessariamente a qualidade do ensino de matemática e ciências e, certamente, não preveem a prosperidade econômica de uma nação ou a sua capacidade de inovação.

Não é outra a posição de Ravitch (2011):

Estas “reformas” não são susceptíveis de melhorar a educação dos EUA. [...] Ao enfatizar os testes de conhecimentos básicos, este programa garante que os estudantes terão menos tempo para a ciência, a história, as artes ou de línguas estrangeiras e, portanto, será

¹¹ Note-se, por exemplo, no caso do Plano Nacional de Educação, as estratégias previstas para a meta 2 (universalizar a educação fundamental de nove anos) inclui, na 2.12, definir até dezembro de 2012 expectativas de aprendizagem para todos os anos do ensino fundamental. Combinado com o item 7.4 da meta 7, tem-se que o foco da avaliação serão habilidades em Leitura, Matemática e Ciências. O estreitamento curricular que isso produziu em outros países, ocorrerá aqui. Todas as demais disciplinas passam a ser acessórias.

menos provável a obtenção de uma educação que estimule a inovação, a criatividade e a imaginação.

Testes são parciais e imprecisos (KORETZ, 2008). Os modelos de estimação de proficiência trabalham com margens de erro. Portanto, eles são importantes ferramentas de pesquisa, mas só isso. Não se deve associar a vida das pessoas a ferramentas imprecisas. É uma questão ética e não técnica. Matrizes de referência não são necessariamente o espelho da boa educação. Muito mais pelo que excluem do que pelo que incluem.

O potencial de dano de tais instrumentos é amplificado se esses são associados à lógica dos negócios, do mercado (RAVITCH, 2010, 2011; FARLEY, 2009; MADAUS; RUSSELL; HIGGINS, 2009; TAUBMAN, 2009).

A utilização dos testes de alto impacto não vai parar no nível do ensino fundamental e vai chegar à educação infantil. O próprio Plano Nacional de Educação do governo Dilma já estabelece: “5.2) Aplicar exame periódico específico para aferir a alfabetização das crianças” (BRASIL, 2010) para garantir a alfabetização aos oito anos de idade.

Nossas crianças de oito anos serão submetidas a testes de alfabetização. Um código de ética deveria proibir tais testes nessa idade, com finalidades de divulgação extraescolar. Já temos a Provinha Brasil que é um instrumento destinado ao professor. Observando a experiência internacional, podemos dizer que não vai parar nos oito anos, vai descer para o interior da educação infantil.

Recente estudo nos Estados Unidos (MILLER; ALMON, 2009, p. 1) denuncia essa situação:

O Jardim de Infância mudou radicalmente nas últimas duas décadas. As crianças já passam muito mais tempo sendo ensinadas e testadas em alfabetização e matemática do que fazendo a aprendizagem através da brincadeira e da exploração, exercitando seus corpos, e utilizando a sua imaginação. Muitos jardins de infância usam currículos altamente prescritivos orientados aos novos padrões do estado, ligados a testes padronizados. Em um número crescente de creches, os professores devem seguir *scripts* do qual não podem se afastar. Estas práticas, que não estão bem fundamentadas em pesquisas, violam os princípios de longa data estabelecidos sobre o desenvolvimento da criança e o bom ensino. É cada vez mais claro que eles estão tanto comprometendo a saúde das crianças, como suas perspectivas de longo prazo de sucesso na escola.

Responsabilização, meritocracia e privatização da educação

Para Kane e Staiger (2002), um sistema de responsabilização¹² inclui três elementos: medição do desempenho dos alunos; relatório público do desempenho da escola, e recompensas ou sanções baseadas em alguma medida de desempenho ou de melhora do desempenho (p. 92). Os processos de responsabilização são bem amplos e em especial suas consequências atingem todos os níveis da administração, ou seja: a) a administração do sistema educacional, enquanto administração local; b) as escolas, na figura dos diretores; e c) a sala de aula, na figura do professor e do aluno. Em sua forma mais desenvolvida, isso significa que uma autoridade escolhe e indica um secretário de Educação por meio do mercado de executivos disponíveis na área de negócios ou no campo da administração – não necessariamente educadores –, o qual indica, com igual critério, os diretores das escolas. Os diretores, por sua vez, têm liberdade para contratar ou demitir seus professores. Tudo isso orientado por metas e avaliado por testes realizados pelos alunos.

Em Washington, a cruzada educacional da secretária da Educação Michelle Rhee demitiu 500 professores e mais de 60 diretores indiscriminadamente, fechou 23 escolas e implantou sistemas de pagamento de professores com base no desempenho dos alunos medidos em testes.

Para criar as condições de gerenciamento dessa cadeia de responsabilização, os resultados de desempenho são associados a bônus individuais ou coletivos, bem como a punições em caso de não cumprimento das metas. Os administradores e demais profissionais envolvidos que cumprem suas metas, incluindo o secretário de Educação, recebem bônus. Os que não cumprem metas podem ser demitidos, receber bônus diferenciados, ou simplesmente são privados de bônus. As escolas que falham podem ser privatizadas, passando a ser administradas por organizações privadas sob contrato – com ou sem fins lucrativos.

Um estudo conduzido por Baker e Ferris (2011) revela que os orçamentos das escolas privatizadas sob contrato (“*charters schools*”) variam e que as mais bem dotadas da cidade de Nova Iorque recebem fundos privados (doações) adicionais superiores a 10.000 dólares por aluno a mais do que recebem as escolas públicas tradicionais e até mesmo outras *charters*. Seria de se supor que tivessem uma educação com qualidade muito superior às escolas públicas, entretanto os autores concluem que “elas não têm”. O caso de Nova Iorque ilustra porque se deseja a privatização da educação. Não é só transformar a educação em um negócio para obter recursos públicos. De fato, os homens de negócio também estão de olho na complementação privada que chega via doações das fundações.

¹² *Accountability* em inglês.

Portanto, temos que olhar para o conjunto da proposta e não apenas para uma ou outra técnica de medição ou controle. Responsabilização e privatização caminham juntas. Não é uma questão meramente acadêmica ou técnica de aprimoramento de formas de medição ou cálculo de valor agregado. Há uma ideologia, uma concepção de como se organizar e promover a educação pública.

A meritocracia é o ingrediente básico desse processo, pelo qual se pretende legitimar perante a opinião pública as ações de controle dos profissionais da educação, a forma de gestão e a própria privatização das escolas. Esse processo legitima vários interesses sob o manto da objetividade científicas das avaliações. Como já vimos, aqui se juntam os objetivos dos políticos interessados em apresentar resultados aos seus eleitores, com os objetivos das corporações empresariais interessadas em garantir o controle ideológico da educação, e com os interesses da indústria educacional que fatura com a implementação dessas estratégias.

Taubman (2009, p. 68) afirma que nos Estados Unidos:

O crescimento das organizações educacionais nos últimos 20 anos acompanhou a abertura do mercado educacional ao capital. Estas organizações frequentemente têm conselhos administrativos interligados, são financiadas pelos menos apoiadores, e produzem relatórios cuja linguagem e ideias são quase intercambiáveis.

A meritocracia reúne os instrumentos para promoção de ranqueamento ou ordenamento de alunos, escolas ou profissionais da educação com a finalidade de definir recompensas para professores ou para a equipe da escola (salariais) ou punições (demissão ou perda de salário adicional). Fortemente ancorada em processos matemáticos e estatísticos de estimação, é principalmente usada como ferramenta para estimar metas a serem cumpridas pelas escolas e pelos profissionais. Os resultados dos processos de avaliação são assumidos como válidos para definir o pagamento por mérito, entendido este como a recompensa por um esforço que levou a conseguir que o aluno aprendesse, atingindo uma meta esperada ou indo além dela.

Na seção precedente, já examinamos os problemas com a medição dos alunos por testes. Aqui, portanto, nos concentraremos na questão do uso dos resultados dos testes para efeitos de associar consequências de alto impacto.

Em primeiro lugar, cabe lembrar de onde vem esta ideia de que o comportamento humano é passível de ser controlado pelas suas consequências. Além de ter origem no próprio senso comum, ela foi sistematizada em laboratório nos anos de 1960 pela psicologia comportamentalista. Todos os que temos alguns anos de atuação no campo da educação nos lembramos das teses do behaviorismo, na figura proeminente de B. F. Skinner. Skinner (1967) propôs que a maior parte do comportamento humano se enquadra em uma categoria chamada “comportamento operante”, que tem sua

frequência incrementada, mantida ou extinta considerando as consequências que a ele são associadas.

A meritocracia e a responsabilização são herdeiras desta concepção de controle do comportamento humano, podendo-se agregar que deveriam ter estudado melhor Skinner, pois deixam de lado aspectos relevantes para os quais ele alertou.

Um desses aspectos são os subprodutos do controle: fuga – o indivíduo pode simplesmente fugir do controlador; revolta – o indivíduo pode contra controlar o agente controlador; resistência passiva – consiste em simplesmente não se comportar em conformidade com os procedimentos dos controladores (p. 202-204). Há ainda subprodutos emocionais do controle: medo, ansiedade, ira e raiva, depressão (p. 204-205).

Há outras lições importantes no behaviorismo: o controle aversivo (demissões, pressão de grupo, etc.) uma vez instalado precisa ser mantido constante ou em esquemas intermitentes, sob pena de que se perca o “medo” do controle se ele for interrompido. Em caso de interrupção, corre-se o risco de se voltar a práticas anteriores à implantação do medo. Entretanto, a sua manutenção permanente combina-se com os outros efeitos apontados antes, podendo levar à revolta e à resistência passiva.¹³ Donde se deduz que o controle aversivo não é uma boa alternativa.

Por outro caminho, Campbell faz um alerta que considero igualmente relevante e que, de certa forma, comprovam as constatações de Skinner: “Quanto mais um indicador social quantitativo é utilizado para fins sociais de tomada de decisão, mais sujeito ele estará à pressão de corrupção e mais apto ele estará a distorcer e corromper os processos sociais que se pretende monitorar” (CAMPBELL, 1976, p. 49).

Note-se que esse não é um problema meramente técnico, mas perceptivo. Trata-se da interação entre os sujeitos e as consequências dos indicadores – não importando quais sejam os métodos de elaboração de tais indicadores. Não se trata de refinamento metodológico. Trata-se de uma reação psicossocial dos próprios informantes que afeta a construção dos próprios indicadores.¹⁴ Não é sem razão que os sistemas meritocráticos estão sempre às voltas com as fraudes (MADAUS; RUSSELL; HIGGINS, 2009; NICHOLS; BERLINER, 2007).

O sistema escolar de Atlanta, por exemplo, administrado pela legendária Beverly Hall, secretária de Educação, enfrenta dois inquéritos (TORRES; VOGELL, 2010) – um pelo Ministério Público Federal americano e outro por investigadores nomeados

¹³ Vide nas últimas semanas a situação no Egito.

¹⁴ Sobre como este princípio impacta os testes de alto impacto em voga nos Estados Unidos, ver Nichols e Berliner (2007).

pelo governador Sonny Perdue – que investigam alegações de fraude em testes em 58 escolas primárias e secundárias de Atlanta. Beverly Hall demitiu-se ao final do ano passado. Segundo Tucker (2010), o bônus da secretária de Educação “no ano passado, [...] foi de US \$ 78, 115 – em cima de um salário de 256, 216 dólares”.

Ravitch (2010b) denunciou em Nova Iorque as discrepâncias entre o desempenho dos alunos da cidade e o desempenho dos alunos nos exames nacionais, sugerindo que as autoridades locais estejam facilitando os exames para que os alunos se saiam bem, garantindo acesso a verbas federais. John Klein, secretário da Educação de Nova Iorque, deixou o cargo no começo de 2011.

A outra fonte de inspiração para o uso de responsabilização e meritocracia no campo educacional é a lógica dos negócios e de mercado. Pagamento por mérito é amplamente usado nas organizações empresariais: um vendedor de carros pode receber um bônus por atingir uma meta exigente. Um CEO pode ser contratado para atingir uma meta de lucros em uma corporação e, por isso, receber como pagamento um bônus pelos resultados alcançados.

Taubman (2009) baseando-se em Lemann (1999) afirma que “a meritocracia é uma mentira – dinheiro e raça anulam qualquer efeito salutar de tais testes” (p. 28). A afirmação não está longe da verdade já que o nível socioeconômico dos alunos é a variável que mais se correlaciona com suas notas e até 50% de sua variabilidade pode ser explicada por fatores relativos à sua comunidade e família (WAISELFISZ, 2010). Se considerarmos que raça e dinheiro são espelhos do nível socioeconômico, uma variação nesses fatores pode impactar positiva ou negativamente o rendimento do aluno, anulando ou produzindo efeitos.

A associação dos testes com a ideologia da responsabilização e da meritocracia põe-nos como uma ferramenta de punição ou recompensa e confunde sua função central de diagnóstico da aprendizagem do aluno e da ação do professor. Isso potencializa as imprecisões típicas de quaisquer testes, pois seus resultados são agora usados para interferir na vida das pessoas – esse é o sentido do termo “*high-stakes tests*” – testes de alto impacto – em contraposição a “*low-stakes tests*” (testes de baixo impacto), de caráter diagnóstico e de monitoramento de tendências.

Quando associamos consequências fortes aos resultados de medidas, estamos associando-as também aos erros que estão relacionados a essas medidas. Eles podem ser intrínsecos à medida (KORETZ, 2008) ou produzidos no ato da aplicação ou processamento por imperícia ou fraude (FARLEY, 2009). Não existe medida exata em fenômenos sociais complexos como a educação (CAMPBELL, 1976). Há sempre um erro. Se tais erros não têm associação com premiação ou castigo, eles não são transferidos para a vida das pessoas. São, portanto, parte natural da medida que, ao revelar uma tendência, permite examinar a política pública.

Madaus, Russell e Higgins (2009, p. 87) afirmam que:

Desde que todos os testes contêm algum grau de erro, falsos positivos e falsos negativos vão sempre ocorrer quando notas de corte são usadas para classificar estudantes em grupos discretos. [...] Al Beaton, um renomado psicometrista, mostrou que o problema da classificação errada aumenta à medida que um teste torna-se menos confiável. Para um teste em que se tenta colocar os estudantes dentro de quatro níveis de *performance*, 19% dos estudantes são mal classificados se a confiabilidade do teste é .95 – um grau de confiabilidade muito alto. As classificações erradas aumentam para 29% quando a confiabilidade é .90 – a confiabilidade usada em muitos testes estatais. Para uma confiabilidade de .80, 38% dos estudantes são mal classificados.

Ante esses problemas, qual a preocupação do PNE com o Enem? Que ele tenha técnicas que permitam comparabilidade dos resultados do exame – enfatiza-se isso porque como ele terá várias edições ao ano, elas têm que ser comparáveis. Esta é uma questão técnica já equacionada dentro da TRI, conhecida como equalização: colocação de itens comuns às várias provas. Mas o problema mais grave de todas as avaliações que o Inep usa, menos a Provinha Brasil, pois não há consequências duras associadas a ela, é a validade dos testes e não a comparabilidade. Há vários tipos de validade a serem calculadas e, como vimos acima, elas afetam a probabilidade de falsos positivos e negativos. Todos os testes do Inep precisam revelar seus cálculos de validade e as probabilidades de falso positivo e negativo. É um direito do consumidor.

No Brasil, a proposta que mais incorpora a utilização dos conceitos de responsabilização, meritocracia e privatização da educação foi formulada pela ONG Parceiros da Educação (2010) – uma cópia da política educacional americana nos últimos dez anos. Para os seus proponentes, é necessário criar uma lei de responsabilidade educacional¹⁵ com a finalidade de:

Ao prestarem contas ao Ministério da Educação (MEC) sobre o uso das verbas federais as secretarias passariam a ser punidas nos casos em que se flagrar o mau uso do dinheiro. Caberia ao ministério, antes de fazer o repasse, estabelecer um conjunto de metas bastante claras sobre a aplicação dos recursos, por estado e município. A ideia é combater desvios de toda ordem, como merendas jamais servidas e licitações fraudulentas – modalidades de corrupção tão comuns no Brasil.

A mesma lei poderia incluir um prêmio em dinheiro às secretarias, contemplando os resultados escolares: os estados e municípios que apresentassem progressos em sala de aula ganhariam mais verbas. Cobrar, premiar e punir com base no desempenho, seja ele financeiro, *seja ele acadêmico*, é um avanço notável (grifos meus).

Examinando-se o texto acima veiculado pela *Veja* (2010), nota-se que a primeira parte mistura-se com punições para desvios de verba. De fato, a intenção

¹⁵ Nos Estados Unidos a lei se chama *No Child Left Behind* e é de 2001.

dos proponentes é mimetizar-se no debate da corrupção para propor o que interessa: prêmios e castigos para os sistemas educacionais, baseados em medição do desempenho dos alunos em testes.

Eis que a proposta do Plano Nacional de Educação estipula na meta 7, que fixa as metas a serem atingidas no Ideb, na estratégia 7.3, “associar a prestação de assistência técnica e financeira à fixação de metas intermediárias, nos termos e nas condições estabelecidas conforme pactuação voluntária entre os entes, priorizando sistemas e redes de ensino com Ideb abaixo da média nacional”.

Essas metas intermediárias têm natureza qualitativa, de aprendizagem, e caminham na direção de que é possível usar o Ideb como controle do desempenho dos sistemas de ensino.

O balanço mais recente e profundo da aplicação da concepção de responsabilização, meritocracia e privatização tal como proposta pela ONG Parceiros da Educação, nos Estados Unidos, país de maior tradição no campo, é o recente livro de Diane Ravitch (2010)¹⁶ chamado *Morte e vida do grande sistema escolar americano*. Na Inglaterra somente agora, com a volta dos conservadores ao poder, é que se retoma fortemente esse processo (VASAGAR, 2011; SHEPHERD, 2011).

Ravitch vai listando ao longo de seu livro situações inúmeras de falácias produzidas pelas políticas de meritocracia e responsabilização e as reúne em um capítulo final do livro cujo título sugestivo é “Lições Aprendidas” (p. 224-242):

- ✓ É pouco provável que as políticas que nós estamos seguindo hoje melhorem nossas escolas. Ao contrário, muito do que os formuladores de política demandam hoje muito provavelmente tornarão as escolas menos eficazes e podem futuramente rebaixar a capacidade intelectual de nossos cidadãos.
- ✓ Os fundamentos da boa educação são encontrados na sala de aula, em casa, na comunidade e na cultura, mas os reformadores de nosso tempo continuam a procurar por atalhos e respostas rápidas.
- ✓ Nossos problemas educacionais são função de nossa falta de visão educacional, não um problema de gestão que requer o recrutamento de uma armada de consultores de negócios.
- ✓ Nossas escolas não vão melhorar se funcionários indicados se intrometem no território pedagógico e tomam decisões que apropriadamente deveriam ser tomadas por educadores profissionais. O Congresso e legisladores estaduais não deveriam dizer a professores como ensinar, mais do que eles dizem aos médicos sobre como realizar uma operação.

¹⁶ Diane Ravitch foi subsecretária da Educação de Bush e abandonou a abordagem da responsabilização e meritocracia depois de vivenciar as consequências dessa política, que ela ajudou a implementar nos Estados Unidos. Hoje é uma das maiores ativistas contra esse tipo de enfoque para a educação.

- ✓ Nossas escolas não melhorarão se nós continuarmos a focar somente o ensino de matemática e leitura enquanto ignoramos os outros estudos que são elementos essenciais da boa educação.
- ✓ Nossas escolas não melhorarão se nós focarmos exclusivamente nos testes para como meio para decidir o destino de estudantes, professores, diretores e escolas.
- ✓ Nossas escolas não melhorarão se nós continuarmos a fechar escolas nas comunidades em nome da reforma.
- ✓ Nossas escolas não melhorarão se nós as introduzirmos no mágico mundo do mercado. Mercados têm ganhadores e perdedores.
- ✓ Nossas escolas não melhorarão se as escolas charter continuarem a sugar das escolas públicas regulares os alunos mais motivados e suas famílias nas comunidades mais pobres.
- ✓ Nossas escolas não melhorarão se esperamos delas que atuem como empresas privadas, lucrativas. Escolas não são negócios, elas são um bem público. O objetivo da educação não é produzir altas pontuações, mas educar as crianças para serem pessoas responsáveis com pensamento bem desenvolvido e bom caráter. Não se deve esperar que as escolas produzam lucro na forma de pontuações de valor agregado.
- ✓ Nossas escolas não vão melhorar se nós a usarmos para todo e qualquer propósito [...] As escolas devem trabalhar com outras instituições e não substituí-las.
- ✓ Se nos queremos melhorar a educação, nós antes de tudo temos que ter uma visão do que é uma boa educação.
- ✓ O objetivo da avaliação não é identificar escolas que devem ser fechadas, mas identificar escolas que precisam de ajuda.
- ✓ O mercado não é o mecanismo correto para [...] fornecer educação pública.

Complementarmente, relatórios de pesquisadores independentes têm mostrado a inadequação de se usarem medidas baseadas em testes de alunos para estabelecer incentivos ou punições para profissionais da educação – individualmente ou em grupo, com base em um ano de medição ou em mais de um.

Recente relatório feito por um conjunto de dez pesquisadores (BAKER, 2010) aponta estes problemas:

Por essas e outras razões, a comunidade científica tem alertado contra a forte dependência dos resultados dos testes, mesmo quando métodos sofisticados de valor agregado (VAM) são utilizados, para decisões de alto impacto como remuneração, avaliação ou estabilidade. Por exemplo, o Board on Testing and Assessment of the National Research Council of the National Academy of Sciences afirma: “[...] estimativas da eficácia de professores baseadas em métodos de valor agregado (VAM) não devem ser usadas para tomar decisões operacionais, pois essas estimativas são muito instáveis para serem consideradas justas ou de confiança. Uma revisão da pesquisa baseada em valor agregado da política do Educational Testing Service concluiu que os métodos de valor agregado

não devem servir como base única ou principal para a tomada de decisões sobre os professores. Há muitas armadilhas para fazer atribuições causais da eficácia do professor com base nos tipos de dados tipicamente disponíveis nos distritos escolares. Ainda nos falta um conhecimento adequado da seriedade com que os diferentes problemas ameaçam a validade de tais interpretações. E os pesquisadores da Rand Corporation informam que: as estimativas baseadas na modelagem de desempenho VAM são frequentemente muito imprecisas para apoiar algumas das inferências desejadas [...]” e que a base da investigação é insuficiente para suportar o uso de VAM para as decisões de alto impacto sobre os professores individualmente ou sobre as escolas (p. 2-3).

E conclui:

Além das preocupações sobre a metodologia estatística, outras considerações de ordem prática e política pesam contra uma forte dependência das notas dos alunos para avaliar os professores. A pesquisa mostra que a ênfase excessiva em matemática básica e leitura pode levar ao estreitamento e reduzir o currículo apenas aos temas e formatos que são testados, tirando a atenção da história da ciência, das artes, cidadania e língua estrangeira, bem como da escrita, da investigação, e de tarefas mais complexas de solução de problemas. A subordinação da avaliação de professores e sanções aos resultados da pontuação de testes pode desencorajar os professores que querem trabalhar em escolas com alunos mais necessitados, enquanto a variação grande e imprevisível nos resultados e sua injustiça percebida podem minar o moral do professor. Pesquisas têm encontrado que o desgaste e a desmoralização dos professores têm sido associados aos esforços de responsabilização baseados em testes, principalmente em escolas de alto risco. Adotando um sistema de avaliação de professores inválido e amarrando-a a recompensas e sanções é provável que isso conduza a decisões pessoais imprecisas e à desmoralização dos professores, fazendo com que professores talentosos evitem estudantes e escolas de alto risco, ou deixem a profissão e desencorajem professores potencialmente eficazes de entrar nela. As Assembleias Legislativas não devem impor uma abordagem de avaliação de professores baseada em testes, a qual não está comprovada e é susceptível de prejudicar não apenas os professores, mas também as crianças que instruem (p. 4).

Não bastassem estudos de pesquisadores independentes, o próprio Departamento de Educação americano divulgou em julho de 2010 um informe intitulado “Proporção de erros na mensuração do desempenho do professor e da escola baseados em ganhos do estudante em pontuações de teste” (SCHOCHET; CHIANG, 2010).

O resumo do relatório diz:

Os resultados da simulação sugerem que as estimativas de valor agregado são susceptíveis de interferências com a quantidade de dados que são normalmente utilizados na prática. As taxas de erro tipo I e II ao comparar o desempenho de um professor com a média é provável que sejam de cerca de 25 por cento, com três anos de dados e 35 por cento com um ano de dados. Correspondentemente as taxas de erro global de falsos positivos e negativos são de 10 a 20 por cento, respectivamente. Taxas menores de erro podem ser alcançadas se as escolas são a unidade de desempenho. Os resultados sugerem que os formuladores de política devem considerar cuidadosamente a probabilidade das taxas de erro do sistema quando fizerem uso de estimativas de valor agregado para tomada de decisões de alto impacto sobre educadores.

Para finalizar, há ainda os resultados de um *workshop* da National Academy of Sciences nos Estados Unidos (BRAUN; CHUDOWSKY; KOENIG, 2010). Ante a questão “Existe um método de valor agregado que seja o mais adequado?”, os participantes concluem que:

Há muitos tipos diferentes de modelos de valor agregado, e até agora, não há nenhum método dominante. Não existe uma abordagem de valor agregado (ou qualquer outro indicador baseado em testes, nesta matéria) que resolva todos os desafios de identificar professores e escolas eficazes ou ineficazes (p. 57).

Como conclusão, afirmam que:

Em suma, a maioria dos participantes do *workshop* foi bastante positiva sobre a utilidade potencial dos modelos de valor agregado para fins de decisões de baixo impacto (*low-stakes*), mas muito mais cautelosa quanto ao seu uso para decisões de alto impacto (*high-stakes*) (p. 66).

Neste ponto, temos que introduzir uma questão ética.

Com este estado da arte, como podemos fazer uso de tais métodos para tomar decisões que afetam a vida de milhares de professores e alunos, mesmo admitindo-se que tais técnicas estejam em desenvolvimento?

Para ilustrar essa questão, citamos o recente caso de Los Angeles (FELCH; SONG; SMITH, 2010). Cerca de 6 mil professores de 470 escolas de Los Angeles foram ranqueados por cálculo de valor agregado tomando-se por base dados de seus alunos entre 2004 a 2009.

Grupos independentes de pesquisadores usando a mesma base de dados constataram equívocos no ranqueamento divulgado pelo Los Angeles Times, que variaram de 13,9% a 22,3%. O estudo (BRIGGS; DOMINGUE, 2011) mostra que o modelo de valor agregado não tem estabilidade para ranquear os professores de Los Angeles, usando os mesmos dados do Los Angeles Times.

A questão ética que esses estudos levantam é grave. O novo estudo mostra que em Leitura, há 516 professores sub-ranqueados (falso negativo) e 612 professores soberranqueados (falso positivo). Ou seja, 516 deveriam estar em uma melhor posição do que estão no ranking (falso negativo) e 612 estão acima do que deveriam estar de fato (falso positivo). Para Matemática, o estudo mostra que existem 257 falsos negativos e 454 falsos positivos.

Para Ravitch (2010a):

A última revisão sobre avaliação por valor agregado foi escrita pelo economista Sean Corcoran (2010) da Universidade de Nova York. Ele examina as avaliações por valor agregado de Houston e Nova York. Ele descreve margens de erro tão grandes que um professor no 43º percentil (na média) poderia na verdade estar no 15º percentil (abaixo da média) ou no 71º percentil (acima da média).

Também uma recente tentativa da Fundação Bill and Melinda Gates de validar o uso de valor agregado na avaliação de professores foi contestada por Rothstein (2011).

Não obstante todas essas evidências, uma recente reportagem no Brasil feita pelo *Jornal Valor Econômico* (MÁXIMO, 2011) mostra que sua popularidade no Brasil tende a crescer:

Remuneração vinculada ao desempenho e ao cumprimento de metas — prática bastante difundida nos setores mais competitivos da iniciativa privada — estarão presentes na maioria das escolas estaduais do país nos próximos quatro anos. O Valor apurou que, neste início de gestão, 15 Secretarias de Estado da Educação tratam como prioridade a elaboração, discussão e adoção de mecanismos de meritocracia para professores e outros profissionais do setor que conseguirem melhorar indicadores de qualidade — entre eles, redução da evasão e maiores notas em avaliações educacionais feitas por alunos. Medidas nessa direção podem impactar a carreira de mais de 500 mil trabalhadores da educação.

A intenção de adotar a meritocracia na educação foi confirmada por Acre, Alagoas, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Piauí, Rio de Janeiro, Rondônia e Santa Catarina. O governo paranaense ainda não fala em pagamento de bônus por desempenho, mas pretende adotar um regime de metas para o magistério. São Paulo e Pernambuco, que já aplicam o mecanismo, estudam revisar e aprofundar o modelo, respectivamente. Amazonas e Minas Gerais, primeiros Estados a adotar a meritocracia, a partir de 2007, manterão a prática. Apenas Tocantins não respondeu à reportagem.

Assim como nas empresas, a adoção de bônus salariais para educadores que se destacam no trabalho e superam metas está associada a avanços de gestão. Praticamente todos os secretários e secretárias estaduais de Educação ouvidos pelo Valor vão dedicar grande esforço na geração e no monitoramento extensivo de estatísticas e informações e na criação de sistemas de avaliação próprios – inclusive com o auxílio de consultorias externas.

Essa questão aponta a necessidade urgente de se desenvolver um código de ética que regule a ação dos governos, das indústrias de avaliação e consultoria, entre outros.

Salienta ainda a necessidade de que, por um lado, os Tribunais de Contas se atualizem para acompanhar gastos desse tipo, pois se os cálculos de valor agregado têm falsos positivos, caracteriza-se pagamento indevido passível de ser punido por gestão ineficaz. De outro, será necessário atualizar os Sindicatos e o Ministério Público,

que terão de ser acionados para defender os professores que – individualmente ou como equipe escolar – incluídos nos falsos negativos e que, por equívoco de cálculo, recebam menos do que deveriam receber. Mas, sobretudo, teremos de contar com uma mobilização organizada que afaste essas formas de pagamento do nosso magistério.

Pelos estudos aqui reunidos – e são apenas uma pequena parte, pode-se ver que as tentativas de avaliar o professor pelo desempenho do aluno são no mínimo controversas. Diane Ravitch (2010) diz:

Se os estudantes eram bem sucedidos, o professor era o responsável. Se os estudantes tiravam baixas pontuações, era culpa do professor. Os professores eram, em ambos os casos, a causa da baixa performance e a cura para a baixa performance. A solução estava em livrar-se dos maus professores e recrutar somente os bons. Claro, foi difícil saber como recrutar bons professores quando a determinação de sua efetividade requer vários anos de dados da sala de aula (p. 182).

Além disso, continua a autora, a qualidade de ser um bom professor não é uma habilidade necessariamente permanente. Alguns são excelentes ano após ano. Outros são eficientes um ano, mas não no outro, medido com os mesmos instrumentos. Aparentemente, as pontuações dos testes de seus estudantes refletem algo mais do que aquilo que os professores fizeram, tal como a habilidade do estudante e sua motivação, ou as características de sua classe ou condições da escola. Talvez o professor tenha uma grande interação com uma classe em um ano, mas não no ano seguinte. Ou os estudantes não são similares de ano para ano.

Para além da questão do pagamento por mérito, temos de considerar que os sistemas de responsabilização e meritocracia estão destinados a criar os mecanismos para a privatização do sistema público de educação. Não é outra coisa o que especifica a proposta da ONG Parceiros da Educação (2010) ao sugerir que o Brasil deva copiar o sistema de “*charter schools*” dos Estados Unidos.

As *charters* são escolas privatizadas que funcionam sob contrato anual que especifica metas para serem atingidas. Na visão de seus proponentes, ela deveria ser melhor que as escolas públicas já que para estes um dos graves problemas da educação se deve ao fato de ela estar predominantemente nas mãos do poder público, em especial a educação básica.

A ONG Parceiros da Educação chama a privatização das escolas de “gestão autônoma da Educação Básica” para “viabilizar a existência de escolas públicas com gestão autônoma no Brasil”. Segundo essa ONG, a proposta visa a

[...] criar arcabouços institucionais e normativos para regular os diferentes graus de participação de instituições não governamentais, com e sem fins lucrativos, na gestão

de escolas ou sistemas de ensino público – da parceria à completa responsabilidade (as “*charters schools*”) – e para estabelecer indicadores de monitoramento dos resultados e auditoria dos recursos alocados.

De acordo com o documento, ainda,

[...] a simples existência dessas escolas promoverá uma saudável concorrência com as demais escolas da rede pública e proporcionará mais uma alternativa de educação gratuita à população, e agrega “vide recente exemplo da cidade de Nova Iorque, que decidiu ampliar ainda mais a abertura de novas “*charters schools*”, apesar da resistência do sindicato dos docentes.

Aqui, aflora a lógica dos negócios: a melhoria da prestação de serviços se dá por concorrência. Para os novos reformadores, educação se compra como qualquer outra mercadoria e é fornecida como se fosse qualquer empresa. A concorrência é a alma do negócio. Mas a concorrência proposta pelos novos reformadores é desigual: implica – e é assim nos EUA – que as escolas “*charter*” captem os melhores alunos das redes públicas, deixando os considerados “ineducáveis” para que o Estado dê conta deles via ensino público estatal – uma guetização da escolarização dos mais pobres (FREITAS, 2008). Mesmo assim, estudos do Centro de Pesquisa Credo (2009) mostram que os resultados dessas escolas são controversos. Diz o estudo:

A eficácia das escolas “*charter*” variou amplamente nos estados. Em cinco estados – Arkansas, Colorado (Denver), Illinois (Chicago), Louisiana, e Missouri – alunos de escolas *charter* experimentaram um crescimento significativamente maior – variando de 0,02 a 0,07 desvios-padrão – em relação às tradicionais escolas públicas. Em seis estados – Arizona, Flórida, Minnesota, New México, Ohio e Texas – alunos de escolas “*charter*” experienciaram menores ganhos de aprendizagem – variando de .01 a .06 – do que às escolas públicas. Em quatro estados – Califórnia, distrito de Columbia, Geórgia e Carolina do Norte- os resultados foram mistos ou não diferentes dos ganhos da escola pública (p. 45).

Ou seja, em dez Estados os ganhos foram iguais ou inferiores às escolas públicas convencionais. Somente em cinco Estados houve desempenho superior.

A situação das “*charters schools*” em Nova Iorque – citadas na proposta do Parceiros da Educação como modelo a ser seguido pelo Brasil – também é dúvida (CREDO, 2010; SPRINGER; WINTERS, 2009), com impacto estatisticamente positivo em Leitura, mas uma diferença não significativa em Matemática quando comparada com as escolas públicas convencionais com populações de risco – propósito da criação das “*charters*”.

Mais de 20 anos dessas políticas nos Estados Unidos não contribuíram para a melhoria do sistema educacional americano. Ao contrário, destruíram seu sistema público de ensino. A diferença entre o desempenho de brancos e negros nos EUA, entre 1999 e 2004, caiu de 28 para 23 pontos. Trinta anos antes, em 1973, era de 35 pontos sendo, portanto pouco afetada, como mostra a análise de Rothstein (2008).

A avaliação de figuras importantes que participaram desse esforço nos Estados Unidos, como Ravitch (2010), mostra desencanto com essas estratégias. A autora defende que a lei *No Child Left Behind* foi punitiva e baseada em princípios errados de como melhorar as escolas. Assumiu que divulgar as pontuações de testes para o público seria uma alavanca efetiva para a reforma escolar. Assumiu que mudanças de gestão conduziram a melhorar a escola. Assumiu que envergonhar escolas que não podiam aumentar sua pontuação todo ano – e as pessoas que trabalhavam nela – conduziria a pontuações maiores. Assumiu que baixas pontuações são causadas pela preguiça de seus professores e o desleixo de seus diretores que precisam ser ameaçados com a perda de seus postos. Esses princípios estão errados. Testes não são substitutos para o currículo e a instrução. Boa educação não se obtém pela estratégia de testar as crianças, envergonhar educadores e fechar escolas, conclui a educadora (RAVITCH, 2010, p. 111).¹⁷

Qual o impacto dessas políticas, concretamente, na melhoria da qualidade da educação americana? Para Diane Ravitch (2010), em *Leitura*, na 4ª série, a pontuação no National Assessment of Educational Progress (Naep) subiu 3 pontos entre 2003 (avaliação que se seguiu à implantação da responsabilização pela lei NCLB) e 2007, ou seja, menos que os 5 pontos ganhos entre 2000 e 2003, antes do NCLB ter efeito. Na 8ª série, não houve ganho entre 1998 e 2007. Em Matemática, os 5 pontos ganhos entre 2003 e 2007 são inferiores aos 9 pontos obtidos entre 2000 e 2003. Na 8ª série em Matemática, a história é a mesma (p. 109).

Qual a situação dos Estados Unidos nos testes internacionais do Pisa: está na média há dez anos e não melhora. Está empacado. Estava antes de adotar essas medidas e continua a estar depois delas (OCDE, 2010).

A questão em jogo não é se podemos ou não calcular bem o valor agregado. Há um conjunto de consequências na transposição do enfoque de mercado para a área educacional que precisam ser examinadas globalmente. Mesmo que os técnicos se entendessem sobre os cálculos, restariam muitas outras consequências mais difíceis de serem equacionadas do que essas.

¹⁷ Um excelente livro de Sharon L. Nichols e David C. Berliner chamado *Efeito Colateral: como os testes de alto impacto corrompem as escolas da América* mostra as variadas formas de destruição do sistema público de educação americano (NICHOLS; BERLINER, 2007).

Considerações finais

A tramitação do Plano Nacional de Educação será um momento privilegiado para construirmos diretrizes para a avaliação e a regulação da educação no Brasil. Temos hoje experiência acumulada para sabermos, pelo menos, para onde não caminhar. A questão central é impedir que a lógica dos negócios e de mercado penetre no âmbito da educação nacional e a destrua como um bem público.

A primeira geração que implantou a cultura de avaliação no Brasil tinha um pensamento minimalista, no sentido de que a ela interessava fixar a importância de avaliar. Questões como as que estão sendo levantadas aqui eram respondidas com um evasivo “pelo menos temos avaliação”.

Trata-se, agora, de criar uma segunda geração mais exigente. Que aprenda com os problemas gerados pelo sequestro da avaliação pela área dos negócios em outros países. Que seja exigente quanto aos critérios de validade dos testes e seus limites e que exija do poder público garantias de que tais critérios e limites estejam sendo observados.

Essa nova fase deverá ser orientada por um código de ética que regule a ação dos vários sujeitos que participam dessa atividade. Não podemos entregar nossos diretores, professores e alunos à ação desregulamentada, seja de governos, seja da indústria de avaliação educacional que se constitui no Brasil.

Será necessário que o Inep retome sua vocação de pesquisa deixada de lado e que se converta em um órgão que monitore não somente a qualidade da educação via Ideb, Prova Brasil ou Pisa, mas que construa um entendimento do que nós consideramos, autonomamente como país soberano, o que seja uma boa educação. Um Inep que pesquise como essa qualidade se distribui no interior da sociedade brasileira levando em conta raça, gênero, nível socioeconômico, distâncias de desempenho entre grupos étnicos e sociais, entre outras variáveis, usando tecnologia de medição avançada que implique o monitoramento dos fluxos de alunos, a obtenção de dados fidedignos do contexto econômico e social da educação brasileira, seu desempenho longitudinal, com estudos de painel que registrem o desenvolvimento dos alunos na sua entrada no sistema e ao longo de sua trajetória. Ou seja, um Inep mais investigativo e apoiador do que um Inep que comodamente se senta para elaborar testes e divulgar estatísticas destinadas a responsabilizar gestores, diretores, professores e alunos.

É necessário igualmente um grande esforço para que qualifiquemos pesquisadores e formemos grupos de pesquisa independentes de governos e da indústria educacional, com condições de submeter a exame as bases de dados utilizadas por estes. Isso implica forçar a publicização de tais bases. Não apenas na forma de microdados, como já tem sido praticada em alguns casos, mas regulando

o acesso a bases de dados e a relatórios técnicos que informem obrigatoriamente a saúde dos testes aplicados (seus índices de validade, de falsos positivo e negativo), as condições de coleta de dados e as decisões metodológicas de processamento tomadas – seja no serviço público, seja na iniciativa privada.

Esse é um esforço mínimo, emergencial.

Ainda será necessário mobilizar a comunidade científica e as instâncias sociais envolvidas no processo educacional para submeter à discussão o papel dos testes de forma a resgatá-los da visão de mercado, da cultura de auditoria e de sua posição de instrumento para alavancar a privatização do ensino público e/ou apenas atender a exigências empresariais de redirecionamento de fluxo de mão de obra.

Temos que conscientizar os formuladores da política pública educacional de que não dá para delegar à OCDE a definição de educação de qualidade que queremos para nossa juventude. Muito menos, no debate interno, podemos delegar para as corporações empresariais a definição dos objetivos educacionais na ótica exclusiva das necessidades do mercado de trabalho.

Mas a batalha mais dura será contra a privatização da escola pública, via responsabilização e meritocracia. Nesse campo, teremos que enfrentar o fato de que as várias matizes ideológicas brasileiras, consubstanciadas em partidos políticos que conduzem a formulação das políticas e fazem as leis, convergem para o centro do espectro político, caracterizado pela indefinição ideológica.

Conceitos como público estatal e público não estatal constituem ancoragens que podem promover uma privatização oculta via estabelecimento de organizações sociais – de início, sem fins lucrativos. O fato de não terem fins lucrativos expressos em apuração de lucro embalço financeiro não significa que seus membros e seus subcontratados não afirmem rendimentos. É pela via das ONGs teoricamente sem fins lucrativos – mas com farta doação das corporações empresariais e/ou com farto acesso a recursos públicos – que se difunde a ideologia da privatização oculta do ensino público, por um lado, e que se ajustam os objetivos da educação e seus procedimentos aos interesses das corporações – não raramente mascarados de “habilidades necessárias aos cidadãos do século 21”. Tais ONGs estão ligadas inclusive a partidos políticos que operam por meio delas em municípios e Estados. Não têm fins lucrativos, mas permitem que muito dinheiro (e poder) circule entre aqueles que participam delas diretamente ou como subcontratados.

Um exemplo ilustra a convergência para ações de privatização branca. Em recente carta à Câmara Municipal de Campinas (CAMPINAS, 2011), o prefeito dessa

cidade, do PDT, apoiado pelo PT¹⁸ e com a assinatura do secretário de Esportes do PCdoB, escreve:

As organizações sociais representam um modelo de organização pública não-estatal. [...] A desvinculação administrativa em relação ao Estado não deve ser confundida com uma privatização de entidades da Administração Pública. As Organizações Sociais não serão negócio privado, mas instituições públicas que atuam fora da Administração Pública para melhor se aproximarem das suas clientelas, aprimorando seus serviços e utilizando com mais responsabilidade e economicidade os recursos públicos.

No ofício ainda se pode ler:

Na condição de entidades de direito privado, as Organizações Sociais tenderão a assimilar características de gestão cada vez mais próximas das praticadas no setor privado, o que deverá representar, entre outras vantagens, a contratação de pessoal nas condições de mercado, a adoção de normas próprias para compras e contratos e a ampla flexibilidade na execução do seu orçamento.

Tudo isso, em um governo que se diz contra a privatização e com apoio da chamada esquerda. São os mesmos partidos que compõem a base aliada do governo Dilma.

Tramitam no Congresso tanto o Plano Nacional de Educação como a Lei de Responsabilidade Educacional. Será necessário estarmos atentos a essas e outras leis que se sucederão no campo da educação. Não podemos esquecer que em países como os Estados Unidos onde a estrutura federativa assegura um grande papel para os Estados, mesmo assim, em matéria de educação, a federação legislou sobre os Estados e impôs a eles a formulação do *Business Roundtable*, papel que no Brasil cabe ao Movimento Todos pela Educação – ponta de lança das corporações locais.

Sobre a experiência com a Lei de Responsabilidade Educacional americana, escreve Ravitch (2010):

O *No Child Left Behind* introduziu uma nova definição de reforma escolar que foi aplaudida tanto por Democratas como Republicanos. Nesta nova era a reforma escolar foi caracterizada por responsabilização, testes de alto impacto, decisões baseadas em dados, escolha, escolas “*charter*”, privatização, desregulamentação, pagamento por mérito e competição entre escolas. Qualquer coisa que não pudesse ser medida, não contava. Foi irônico que um presidente Republicano conservador tenha sido responsável pela maior expansão do controle federal da história da educação americana. Foi igualmente

¹⁸ O PT, pelos seus vereadores, a bem da verdade, liderou um processo de resistência que está levando a um reposicionamento da questão. Isso se deve à proximidade da disputa eleitoral de 2012, na qual ele pretende apresentar candidato próprio e, para tal, tem que diferenciar-se do PDT. Mas ainda não sabemos, neste momento, o resultado final desse processo.

irônico que os Democratas tenham abraçado as reformas de mercado e outras iniciativas que tradicionalmente foram favorecidas pelos Republicanos (p. 21).

Referências bibliográficas

ARBACHE, J. Brasil precisa elevar produtividade. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 7 jan. 2011. p. B4.

BAKER, B.; FERRIS, R. *Adding Up The Spending: Fiscal Disparities and Philanthropy Among New York City Charter Schools*. Disponível em: <<http://nepc.colorado.edu/publication/NYC-charter-disparities>>. Acesso em: 22 fev. 2011.

BAKER, E. L. *Problems with the use os student test scores to evaluate teachers*. Disponível em: <http://epi.3cdn.net/b9667271ee6c154195_t9m6iij8k.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2010.

BLOOM, B. S.; HASTINGS, J. T.; MADAUS, G. F. *Handbook on formative and summative evaluation on student learning*. New York: MacGraw Hill, 1971.

BRASIL. *Plano Nacional de Educação*. Brasília: MEC, 2010.

BRAUN, H.; CHUDOWSKY, N.; KOENIG, J. *Getting Value Out of Value-Added: Report of a Workshop*. Disponível em: <<http://www.nap.edu/catalog/12820.html>>. Acesso em: 7 jan. 2011.

BRIGGS, D. C.; DOMINGUE, B. *Due Diligence and the Evaluation of Teachers*. Disponível em: <<http://nepc.colorado.edu/publication/due-diligence>>. Acesso em: 14 fev. 2011.

BURCH, P. *Hidden markets: the new education privatization*. New York: Routledge, 2009.

CAMPBELL, D. *Assessing the Impact of Planned Social Change*. 1976. Disponível em: <http://portals.wi.wur.nl/files/docs/ppme/Assessing_impact_of_planned_social_change1.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2011.

CAMPINAS, P. M. Ofício n. 39/2010, de 1 de fevereiro de 2011. Encaminha Projeto de Lei que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais. Campinas, SP, 2011.

CHUBB, J. E.; MOE, T. M. *Politics, markets and America's schools*. Washington: Brookings Institution, 1990.

CLAWSON, L. *So-called "Right to Work" and the assault on the middle class*. Disponível em: <<http://www.dailykos.com/>>. Acesso em: 13 fev. 2011.

CORCORAN, S. *Can Teachers be Evaluated by their Students' Test Scores? Should They Be? The Use of Value-Added Measures of Teacher Effectiveness in Policy and Practice*. 2010. Disponível em: <<http://www.annenberginstitute.org/pdf/valueAddedReport.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2011.

CREDO. *Multiple Choice: charter school performance in 16 states*. 2009. Disponível em: <http://credo.stanford.edu/reports/MULTIPLE_CHOICE_CREDO.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2010.

_____. *Charter School Performance in New York City*. 2010. Disponível em: <http://credo.stanford.edu/reports/NYC%202009%20_CREDO.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2011.

DURHAM, E. Estrutura irracional e perdulária. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 1994. p. 3.

EMERY, K. *The Business Roundtable and Systemic Reform: How Corporate-Engineered High-Stakes Testing Has Eliminated Community Participation in Developing Educational Goals and Policies*. 2002. Doctoral Dissertation, University of California, 2002.

_____. *Origins and Purpose of No Child Left Behind*. 2005. Disponível em: <http://www.educationanddemocracy.org/Emery/Emery_NCLB.htm>. Acesso em: 13 fev. 2011.

FARLEY, T. *Making the grades: my misadventures in the standardized testing industry*. Sausalito: PoliPointPress, 2009.

FELCH, J.; SONG, J.; SMITH, D. *Grading the teachers: Who's teaching L.A.'s kids?* 2010. Disponível em: <<http://www.latimes.com/news/local/la-me-teachers-value-20100815,0,2695044.story>>. Acesso em: 7 fev. 2011.

FERNANDES, R. O mentor da equação: entrevista a Marta Avancini. *Revista Educação*, jul. 2007. Disponível em: <<http://revistaeducacao.uol.com.br/textos.asp?codigo=12199>>. Acesso em: 26 fev. 2011.

FREITAS, L. C. Conseguiremos escapar ao neotecnicismo? In: SOARES, M. B.; KRAMER, S.; LUDKE, M. *Escola Básica* (Anais da 6ª CBE). Campinas: Papyrus. 1992.

_____. Neotecnicismo e formação do educador. In: ALVES, N. *Formação de professores: pensar e fazer*. São Paulo: Cortez. 1992a. p. 89-102.

FREITAS, L. C. Formação do professor para o amanhã: transformação ou modernização? *Cadernos do CED*, Florianópolis, n. 17, p. 5-17, 1992b.

_____. *Crítica da organização do trabalho pedagógico e da didática*. Campinas: Papirus, 1995.

_____. Nas trilhas da exclusão: guetorização, eliminação adiada e mudanças na organização escolar. *Revista Propuesta Educativa*, Argentina, n. 17, p. 19-31, 2008.

GALL, N.; GUEDES, P. M. *A reforma educacional de Nova York: possibilidades para o Brasil*. (s/d). Fundação Itaú Social. Disponível em: <http://ww2.itaub.com.br/itausocial2/pdf/reforma_educacional_ny.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2011.

GAMBLE, A. *The free economy and the strong state*. Durham: Duke University Press, 1988.

HEILIG, J. V.; DARLING-HAMMOND, L. Accountability Texas-Style: the progress and learning of urban minority students in a high-stakes testing context. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, n. 30, p. 75-110, 2008.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS (INEP). Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/internacional/pisa/>>. Acesso em: 14 fev. 2011.

JONES, M. G.; JONES, B. D.; HARGROVE, T. Y. *The unintended consequences of high-stakes testing*. Maryland: Rowman and Littlefield publishers, 2003.

KANE, T. J.; STAIGER, D. O. The promise and pitfalls of using imprecise school accountability measures. *Journal of Economic Perspectives*, n. 16(4), p. 91-114, 2002.

KORETZ, D. *Measuring Up: what educational testing really tells us*. Cambridge: Harvard University Press, 2008.

LEMANN, N. *The big test: the secret history of the American Meritocracy*. New York: Farrar; Strauss; Giroux, 1999.

LEUNG, R. The "Texas Miracle". *CBS News*, 22 ago. 2004. Disponível em: <<http://www.cbsnews.com/stories/2004/01/06/60II/main591676.shtml>>. Acesso em: 22 fev. 2011.

LIMA, R. A. *Um plano para avançar*. 30 jun. 2010. Disponível em: <http://www.parceirosdaeducacao.org.br/evento_propostas/pdf/veja.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2011.

MADAUS, G.; RUSSELL, M.; HIGGINS, J. *The paradoxes of high stakes testing*. Charlotte: Information Age Publishing, 2009.

MANDEVILLA. *Bush Profiteers Collect Billions From No Child Left Behind*. 2007. Disponível em: <<http://www.dailykos.com/story/2007/03/14/311754/-Bush-Profiteers-collect-billions-from-NCLB,-Part-1>>. Acesso em: 14 fev. 2011.

MANTEGA, G. Primeiras ações de Dilma parecem governo Lula3: entrevista com Guido Mantega. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 27 fev. 2011, p. A12.

MÁXIMO, L. Ganho por meta é foco de Estados na educação. *Jornal Valor Econômico*, 21 jan. 2011.

MILLER, E.; ALMON, J. *Crisis in the Kindergarten: why children need to play in school*, 2009. Alliance for Childhood. Disponível em: <http://www.allianceforchildhood.org/sites/allianceforchildhood.org/files/file/kindergarten_report.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2011.

NICHOLS, S. L.; BERLINER, D. C. *Collateral Damage: how high-stakes testing corrupts America's schools*. Cambridge: Harvard Educational Press, 2007.

OCDE. *Presentation of the Pisa 2010 Results*. 2010. Disponível em: <http://www.oecd.org/document/7/0,3746,en_21571361_44315115_46635719_1_1_1_1,00.html>. Acesso em: 26 jan. 2011.

O'CONNOR, J. *Accumulation Crisis*. Oxford: Basil Blackwell, 1986.

PARCEIROS da Educação. *A transformação da qualidade da educação básica no Brasil*. 2010. Disponível em: <http://www.parceirosdaeducacao.org.br/evento_propostas/pdf/transformacao.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2010.

RAVITCH, D. *The death and life of the great American School System*. New York: Basic Books, 2010.

_____. Why teachers should never be rated by test scores. 2010a. Disponível em: <<http://voices.washingtonpost.com/answer-sheet/diane-ravitch/ravitch-why-teachers-should-ne.html>>. Acesso em: 8 dez. 2010.

_____. *New York education officials are lying to the state's schoolkids*. 2010b. Disponível em: <http://www.nydailynews.com/opinions/2010/03/31/2010-03-31_new_york_state_education_officials_are_lying_to_schoolkids.html#ixzz0npXGNigU>. Acesso em: 20 jul. 2010.

RAVITCH. *Testing Remains the Problem*. 2011. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/roomfordebate/2011/01/26/grading-the-education-president/tests-from-the-top-down>>. Acesso em: 29 jan. 2011.

ROTHSTEIN, J. *Review of Learning About Teaching*. 2011. Disponível em: <<http://nepc.colorado.edu/thinktank/review-learning-about-teaching>>. Acesso em: 20 fev. 2011.

_____. *"A Nation at Risk" Twenty-Five Years Later*. 7 abr. 2008. Disponível em: <<http://www.cato-unbound.org/2008/04/07/richard-rothstein/a-nation-at-risk-twenty-five-years-later/>>. Acesso em: 25 jan. 2011.

SAVIANI, D. *Escola e Democracia*. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1986.

SCHER, A.; BURCHARD, S. *Bush Profiteers Collect Billions From No Child Left Behind – part 12 – by Mandevilla*. 2009. Project Censored Media Democracy in action. Disponível em: <<http://www.projectcensored.org/top-stories/articles/12-bush-profiteers-collect-billions-from-no-child-left-behind/>>. Acesso em: 14 fev. 2011.

SCHOCHET, P. Z.; CHIANG, H. S. *Error Rates in Measuring Teacher and School Performance Based on Student Test Score Gains*. Jul. 2010. Disponível em: <<http://ies.ed.gov/ncee/pubs/20104004/pdf/20104004.pdf>>. Acesso em: 6 jan. 2011.

SHEPHERD, J. Education bill lets government order closure of failing schools. *The Guardian*, 27 jan. 2011. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/education/2011/jan/27/education-bill-abolishes-four-quangos>>. Acesso em: 9 fev. 2011.

SKINNER, B. F. *Ciência e comportamento humano*. Brasília: Ed. Universidade Brasília, 1967.

SOARES, J. S.; HACHEM, Z. I. Gratificação para professores e funcionários de escolas de educação básica: proposta de indicador. In: DALBEN, A. *Convergências e tensões no campo da formação e do trabalho docente*. Belo Horizonte: Autêntica, 2010. p. 128-139.

SPRINGER, M. G.; WINTERS, M. A. *New York City's School-Wide Bonus Pay Program*. Abr. 2009. Disponível em: <http://www.performanceincentives.org/data/files/news/PapersNews/200902_SpringerWinters_BonusPayProgram1.pdf>. Acesso em: 3 dez. 2010.

TAUBMAN, P. M. *Teaching by numbers: deconstructing the discourse of standards and accountability in education*. New York: Routledge, 2009.

TORRES, K.; VOGELL, H. Atlanta superintendent Beverly Hall to step down. *Atlanta Journal-Constitution*, 20 nov. 2010. Disponível em: <<http://www.ajc.com/news/atlanta/atlanta-superintendent-beverly-hall-747762.html>>. Acesso em: 28 jan. 2011.

TUCKER, C. *Beverly Hall needs to retire*. Ago. 2010. Disponível em: <<http://blogs.ajc.com/cynthia-tucker/2010/08/26/beverly-hall-needs-to-retire/>>. Acesso em: 29 jan. 2011.

VALENZUELA, A. *Leaving children behind: how “Texas-style” accountability fails latino youth*. New York: Suny, 2004.

VASAGAR, J. Eight free schools to open. *The Guardian*, 29 jan. 2011. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/education/2011/jan/29/free-schools-approved>>. Acesso em: 10 fev. 2011.

WAISELFISZ, J. J. Família é responsável por até 50% do desempenho do aluno. *Gazeta do Povo*. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/ensino/conteudo.phtml?id=1077319>>. Acesso em: 14 dez. 2010.

_____. *O ensino de ciências no Brasil e o Pisa*. Disponível em: <<http://cms.sangari.com/midias/2/36.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2010.

ZHAO, Y. *It makes no sense: Puzzling over Obama’s State of the Union Speech*. Disponível em: <<http://zhaolearning.com/2011/01/30/%E2%80%99Cit-makes-no-sense%E2%80%99D-puzzling-over-obama%E2%80%99s-state-of-the-union-speech/>>. Acesso em: 10 fev. 2011.

O NOVO PNE E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: OS RECURSOS COMO UM PERCENTUAL DO PIB

Nelson Cardoso Amaral*

Introdução

A Constituição Federal brasileira de 1988 estabeleceu vinculações mínimas dos impostos nos âmbitos federal, estaduais, do Distrito Federal (DF) e municipais que devem obrigatoriamente ser aplicados em educação. A aplicação apenas do percentual mínimo tem levado à utilização de volumes de recursos financeiros que não ultrapassam o equivalente a 5% do Produto Interno Bruto (PIB). Esse limite percentual é detectado tanto em estudos teóricos (NEGRI, 1997; PINTO, 2001; AMARAL, 2003; CASTRO, 2005) quanto em valores apurados em relatórios contábeis que explicitam a execução das despesas realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, sendo divulgado pelo MEC (BRASIL. INEP, 2011).

Aplicar valores financeiros que ultrapassem o percentual de 5% é, portanto, um desafio que exige um enorme esforço conjunto da União, dos Estados, do DF, dos

* Doutor em Educação pela Universidade Metodista de Piracicaba (Unimep). Foi Diretor do Instituto de Matemática e Física, Pró-Reitor de Administração e Finanças e Vice-Reitor da Universidade Federal de Goiás (UFG). Publicou o livro *Financiamento da educação superior: Estado x mercado* (São Paulo: Cortez; Ed. da Unimep, 2003), artigos e capítulos de livros. E-mail: nelsoncardosoamaral@gmail.com

municípios e da sociedade brasileira. O 1º Plano Nacional de Educação (PNE), que vigorou de janeiro de 2001 a janeiro de 2011, não estabeleceu uma meta que efetivasse essa elevação – a proposta encaminhada ao Congresso Nacional previa atingir 10% do Produto Interno Bruto (PIB), o parlamento aprovou 7% do PIB, o Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) vetou essa meta e, no período do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), o veto não foi discutido.

Essa discussão é recorrente, e a Conferência Nacional de Educação (Conae) realizada em Brasília no período de 28 de março a 1º de abril de 2010 aprovou que:

Tendo em vista a necessidade de efetivação e/ou consolidação de políticas educacionais direcionadas à garantia de padrões de qualidade social e de gestão democrática, destacam-se as seguintes diretrizes a serem consideradas, com vistas a um novo PNE como política de Estado:

[...]

h) consolidação das bases da política de financiamento, acompanhamento e controle social da educação, por meio da ampliação dos atuais percentuais do PIB para a educação, de modo que, em 2014, sejam garantidos no mínimo 10% do PIB. (BRASIL. MEC, 2011)

O Governo Federal encaminhou em dezembro de 2010 o Projeto de Lei nº 8.035 que “Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2010, e dá outras providências” (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011), em que entre as suas diretrizes está a que preconiza que deveria ser feito o “estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto”. Foi estabelecida também a Meta 20, referente ao financiamento: “Ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de 7% do produto interno bruto.”

No estabelecimento do 2º PNE (2011-2020) já não será mais possível o veto presidencial à meta de elevação dos recursos financeiros aplicados em educação em relação ao PIB, uma vez que a Emenda Constitucional nº 59 de 11 de novembro de 2009 estabeleceu que os novos PNEs façam o “estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto” (BRASIL. GOVERNO FEDERAL, 2011).

Este estudo tem o objetivo de discutir diversos aspectos relacionados à vinculação dos recursos educacionais a um percentual do PIB. Em primeiro lugar discutiremos as armadilhas existentes quando a análise dos recursos financeiros aplicados em educação como percentual do PIB não considera o quantitativo de pessoas em idade educacional e o valor total do PIB do país. Em seguida apresentaremos uma metodologia para o estabelecimento de um *ranking* de desafio educacional e a

aplicaremos para diversos países selecionados. O *ranking* estabelecido nos mostrará a necessidade de estudar a dinâmica populacional brasileira até o ano de 2050, o que será realizado. Ao finalizar, discutiremos os desafios financeiros para o Brasil nos próximos quatro Planos Nacionais de Educação que se estenderão até 2050, para, em seguida, apresentar as considerações finais.

O significado dos recursos financeiros como percentuais do PIB

É usual no estudo de políticas públicas a utilização de percentuais em relação aos produtos internos brutos quando se apuram recursos aplicados no desenvolvimento de ações em um determinado setor da sociedade. A utilização desse indicador nas análises de políticas públicas precisa, entretanto, ser feita com muita cautela. É verdade que se um país utilizou o equivalente a 6% de seu PIB de recursos em educação, dedica a essa área mais atenção que outro país que utilizou o equivalente a 4% do PIB? Se dois países distintos tiverem os mesmos valores de PIBs e aplicarem o equivalente em recursos financeiros e os mesmos percentuais desses PIBs, podemos concluir que eles tratam igualmente o setor educacional no aspecto financeiro? A resposta para essas duas perguntas é não.

Para uma análise completa do quadro político, quando se trata da utilização desse indicador – percentual do PIB – há a necessidade da utilização de duas outras informações: o valor do PIB do país e o tamanho do alunado a ser atendido, o que pode ser expresso, por exemplo, pela quantidade de pessoas do país que estão em idades educacionais corretas.

A Bolívia, por exemplo, aplicou em 2008 o equivalente a 6,4% do PIB em educação e o Canadá 5,2% (EUA. CIA, 2010). Se não examinarmos outras informações – como dissemos – passa-se a impressão que a Bolívia propicia melhores condições financeiras para o setor educacional que o Canadá. A Tabela 1 apresenta a conjunção dos três indicadores que precisam ser observados simultaneamente para uma análise consistente e completa do indicador percentual do PIB. Consideraremos neste estudo os dados que constam do *The World Factbook 2010* da *Central Intelligence Agency* (CIA) dos EUA em que os PIBs são considerados com as correções que fazem a paridade do poder de compra (*Purchasing Power Parity*).

Tabela 1 – Recursos financeiros aplicados no setor educacional, por pessoa em idade educacional – Bolívia e Canadá

País	% PIB aplicado em educação	PIB/PPP em US\$ bilhões (de 2009)	Total de recursos em educação (US\$ bilhões)	População em idade educacional	Valor aplicado por pessoa em idade educacional (US\$)
Bolívia	6,4	45	2,9	4.142.335	695,00
Canadá	5,2	1.278	66,5	8.656.329	7.731,00

Fonte: UNESCO, 2010; EUA. CIA, 2010; e cálculos deste estudo.

Verifica-se, portanto, que o Canadá aplicou o equivalente a US\$ 7.731,00 por pessoa em idade educacional e a Bolívia, o equivalente a US\$ 695,00 e, é claro, o Canadá é que propicia melhores condições financeiras para o setor educacional ao aplicar 11 vezes mais recursos por pessoa em idade educacional que a Bolívia. Conclui-se, portanto, que, apesar de a Bolívia aplicar um percentual em relação ao PIB maior que o Canadá, o seu PIB é de apenas 45 bilhões de dólares e sua população em idade educacional de 4.142.335 pessoas, comparado aos 1.278 bilhões de dólares do PIB canadense – 28 vezes maior que o boliviano – e uma população em idade educacional de pouco mais que o dobro da boliviana, que é de 8.656.329.

Da mesma forma, se dois países têm os mesmos valores totais de PIBs e aplicam os mesmos percentuais em educação, aplicará valor mais elevado, por pessoa em idade educacional, aquele que tiver a menor quantidade de pessoas nas idades corretas para estudar.

Conclui-se, portanto, que analisar a importância que um país dá ao setor educacional, exige a conjugação de três indicadores: total de recursos aplicados em educação como percentual do PIB; riqueza do país, expressa pelo valor de seu PIB; e a quantidade de pessoas em idade educacional.

Um *ranking* de desafio educacional para países selecionados

A análise de países selecionados nos leva a concluir que dificilmente os países conseguem aplicar em educação um volume de recursos financeiros que ultrapasse a barreira dos 10% do PIB. A Tabela 2 mostra esse percentual para países selecionados.

Tabela 2 – Valores aplicados em educação como percentual do PIB – países selecionados

País	% do PIB aplicado em educação	País	% do PIB/PPP aplicado em educação
Iêmen	9,6	Rússia	3,8
Índia	3,2	Portugal	5,5
Paraguai	4	Coreia do Sul	4,6
Bolívia	6,4	França	5,7
Indonésia	3,2	Dinamarca	8,3
China	1,9	Canadá	5,2
Brasil	4,0	Espanha	4,2
Botsuana	8,7	Austrália	4,5
África do Sul	5,4	Alemanha	4,6
Cuba	9,1	Japão	4,9
México	5,4	Estados Unidos	5,3
Argentina	3,8	Áustria	5,4
Chile	3,2	Noruega	7,2
Uruguai	2,9		

Fonte: UNESCO, 2010; EUA. CIA, 2010; e cálculos deste estudo.

Podemos elaborar o *ranking* de desafio educacional considerando que todos os países listados aplicam 10% do PIB em educação e calculando o valor que seria aplicado por pessoa em idade educacional. O *ranking* será elaborado partindo-se do menor valor a ser aplicado por pessoa, para o maior valor. Aqueles países com menor valor serão aqueles com maiores desafios para solucionar os seus problemas educacionais. A Tabela 3 mostra o *ranking*.

O Iêmen é o país, entre os considerados, que tem o maior desafio educacional, seguido da Índia, Paraguai, Bolívia, Indonésia, China e Brasil, na 7ª posição. Examinando-se a Tabela 2, conclui-se que o Iêmen já está fazendo um grande esforço nesse setor, pois já aplica o equivalente a 9,6% do PIB em educação e, apesar disso, tem um valor aplicado por pessoa em idade educacional muito pequena (US\$ 493,00), em razão do pequeno valor de seu PIB, comparado com o quantitativo da população que está na idade correta para estudar.

Na outra ponta do *ranking* estão Alemanha, Japão, Estados Unidos, Áustria e Noruega, sendo que este país já aplica o equivalente a 7,2% do seu PIB no setor educacional. Destacam-se, ainda, Botsuana com 8,7%, Cuba com 9,1% e Dinamarca com 8,3% de seus PIBs.

Tabela 3 – Ranking de desafio educacional de países selecionados

País	% PIB aplicado em educação	PIB/PPP de 2009 (US\$ bilhões)	Valor aplicado em educação (US\$ bilhões)	População em idade educacional	US\$ por pessoa em idade educacional	Ranking
Iêmen	10	58	5,8	11.770.140	493	1º.
Índia	10	3.548	354,8	481.324.331	737	2º.
Paraguai	10	28	2,8	2.746.178	1.020	3º.
Bolívia	10	45	4,5	4.142.335	1.086	4º.
Indonésia	10	968	96,8	78.429.901	1.234	5º.
China	10	8.767	876,7	397.805.782	2.204	6º.
Brasil	10	2.024	202,4	84.400.000	2.398	7º.
Botsuana	10	24	2,4	947.918	2.532	8º.
África do Sul	10	488	48,8	18.114.108	2.694	9º.
Cuba	10	110	11	3.013.571	3.650	10º.
México	10	1.473	147,3	39.404.617	3.738	11º.
Argentina	10	558	55,8	13.440.740	4.152	12º.
Chile	10	244	24,4	5.513.934	4.425	13º.
Uruguai	10	48	4,8	1.032.883	4.647	14º.
Rússia	10	2.103	210,3	30.724.722	6.845	15º.
Portugal	10	232	23,2	2.282.031	10.166	16º.
Coreia do Sul	10	1.343	134,3	11.344.492	11.838	17º.
França	10	2.113	211,3	15.275.698	13.832	18º.
Dinamarca	10	199	19,9	1.381.003	14.410	19º.
Canadá	10	1.278	127,8	8.656.329	14.764	20º.
Espanha	10	1.367	136,7	8.864.918	15.420	21º.
Austrália	10	819	81,9	5.288.326	15.487	22º.
Alemanha	10	2.812	281,2	17.997.395	15.624	23º.
Japão	10	4.141	414,1	25.807.634	16.046	24º.
EUA	10	14.250	1425	85.668.128	16.634	25º.
Áustria	10	323	32,3	1.866.320	17.307	26º.
Noruega	10	277	27,7	1.280.237	21.637	27º.

Fonte: UNESCO, 2010; EUA. CIA, 2010; e cálculos deste estudo.

Pode-se verificar da tabela anterior que, se estivesse aplicando o equivalente a 10% do PIB em educação, o Brasil estaria com um valor por pessoa em idade educacional de apenas US\$ 2.398,00 comparado com o valor de Botsuana (US\$ 2.532,00), África do Sul (US\$ 2.694,00), Cuba (US\$ 4.152,00), México (US\$ 3.738,00), Argentina (US\$ 4.152,00), Chile (US\$ 4.425,00), Uruguai (US\$ 4.647,00) e Rússia (US\$ 6.845,00), se esses países também estivessem aplicando o equivalente a 10% de seus PIBs em educação. Nota-se, portanto, que os desafios para o Brasil são enormes, considerando-se o tamanho de seu PIB e a quantidade elevada de pessoas em idade educacional.

O percentual da população em idade educacional e o desafio educacional

Para os países selecionados pode-se verificar que existe uma predominância, entre aqueles com maiores desafios educacionais, de uma população em idade educacional que em termos percentuais fica acima de 30% em relação às populações dos países e entre aqueles com menores desafios educacionais, percentuais abaixo de 30%. A Tabela 4 mostra esses percentuais.

Tabela 4 – Percentual da população em idade educacional

País	Ranking	População em idade educacional	População total	% da população em idade educacional
Iêmen	1º.	11.770.140	22.858.238	51
Índia	2º.	481.324.331	1.156.897.766	42
Paraguai	3º.	2.746.178	6.995.665	39
Bolívia	4º.	4.142.335	9.775.246	42
Indonésia	5º.	78.429.901	240.271.522	33
China	6º.	397.805.782	1.338.612.968	30
Brasil	7º.	84.400.000	189.000.000	45
Botsuana	8º.	947.918	1.990.876	48
África do Sul	9º.	18.114.108	49.052.489	37
Cuba	10º.	3.013.571	11.451.652	26
México	11º.	39.404.617	111.211.789	35
Argentina	12º.	13.440.740	40.913.584	33
Chile	13º.	5.513.934	16.601.707	33
Uruguai	14º.	1.032.883	3.494.382	30
Rússia	15º.	30.724.722	140.041.247	22
Portugal	16º.	2.282.031	10.707.924	21
Coreia do Sul	17º.	11.344.492	45.508.972	25
França	18º.	15.275.698	64.057.792	24
Dinamarca	19º.	1.381.003	5.500.510	25
Canadá	20º.	8.656.329	33.487.208	26
Espanha	21º.	8.864.918	40.525.002	22
Austrália	22º.	5.288.326	21.262.641	25
Alemanha	23º.	17.997.395	82.329.758	22
Japão	24º.	25.807.634	127.078.679	20
Estados Unidos	25º.	85.668.128	307.212.123	28
Áustria	26º.	1.866.320	8.210.281	23
Noruega	27º.	1.280.237	4.660.539	27

Fonte: UNESCO, 2010; EUA. CIA, 2010; e cálculos deste estudo.

Verifica-se que até o 14º país com maiores dificuldades para solucionar seus problemas educacionais, apenas Cuba tem um percentual de 26% – abaixo de 30% – da população em idade educacional em relação à população total do país; todos os outros países têm esse percentual acima de 30%, sendo que o do Iêmen é 51% e o do Brasil é 45%; da 15ª posição em diante, todos têm percentuais abaixo de 30%.

Pode-se afirmar que, em geral, os países em que a estrutura populacional já se estabilizou com as faixas etárias em idades educacionais em níveis abaixo de 30%, têm menores dificuldades educacionais, considerando-se o *ranking* estabelecido neste estudo.

A dinâmica populacional brasileira até 2050

Estudos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostram que há em evolução no Brasil uma dinâmica populacional que estabilizará o total da população e diminuirá a quantidade de crianças e jovens em idade educacional. A Tabela 5 mostra a evolução desses quantitativos até 2050, quando estaria terminando o 5º Plano Nacional de Educação (5º PNE):

Tabela 5 – Dinâmica populacional em idade educacional até 2050 (em milhões)

Nível/Etapa da educação	2011	2020	2030	2040	2050	Varição % (2011-2050)
Creche	11,8	10,1	9,3	8,0	7,1	40
EI – 4 a 5 anos	6,4	5,2	4,8	4,2	3,7	42
Ensino fundamental	30,7	26,2	22,6	20,5	17,6	43
Ensino médio	9,9	10,1	7,9	7,3	6,4	35
Educação superior	23,5	23,8	20,8	17,6	16,1	31
Total da população em idade educacional	82,3	75,4	65,4	57,6	50,9	38

Fonte: BRASIL. IBGE, 2010.

Há, portanto, uma grande diminuição da população em idade educacional no período 2011 (início do 2º PNE) a 2050 (término do 5º PNE). Os jovens com idade entre 18 e 24 anos (educação superior) serão aqueles que sofrerão uma menor redução, de 31% e o quantitativo de crianças em idade do ensino fundamental sofrerá a maior redução, de 43%.

No período do 2º PNE que abrangerá o período de 2011 a 2020, a redução não será tão grande, sendo que os quantitativos de jovens com idade para o ensino médio e educação superior deverão sofrer uma ligeira elevação, de 9,9 milhões para 10,1 milhões e 25,5 milhões para 23,8 milhões, respectivamente.

Nas séries temporais dos próximos PNEs, os percentuais da população em idade educacional em relação à população total serão os da Tabela 6.

Tabela 6 – Evolução percentual da população em idade educacional nas séries temporais dos PNEs

Ano	População em idade educacional (em milhões)	População total (em milhões)	%
2011	82,3	194,9	42
2020 (final do 2º PNE)	75,4	207,1	36
2030 (final do 3º PNE)	65,4	216,4	30
2040 (final do 4º PNE)	57,6	219,1	26
2050 (final do 5º PNE)	50,9	215,3	24

Fonte: BRASIL. IBGE, 2010, e cálculos deste estudo.

Verifica-se que somente no ano de 2030 é que o Brasil entrará na faixa dos países que têm menos de 30% de sua população em idade educacional. Dessa forma, os próximos dois PNEs precisarão ser ousados e destinar elevados recursos financeiros ao setor da educação, sendo que a partir deste ano a própria dinâmica populacional colaborará para que os problemas educacionais brasileiros sejam diminuídos.

Percentuais do PIB aplicados em educação: os desafios para o Brasil

Os dados que constam do *The World Factbook 2010* da CIA (ver Tabela 2) nos mostram que Iêmen (9,6%), Botsuana (8,7%), Cuba (9,1%), Dinamarca (8,3%) e Noruega (7,2%) aplicam elevados percentuais de seus PIBs em educação, sendo que o Brasil aplicou 4% de seu PIB. Informações do MEC registram que o Brasil aplicou um percentual um pouco mais elevado que o registrado pela CIA em 2008, 4,7% do PIB.¹

Utilizando esses percentuais da Tabela 2, obtemos os valores aplicados por pessoa em idade educacional (em US\$) nos países selecionados. A Tabela 7 mostra esses valores.

Com exceção de Cuba, que aplicou US\$ 3.322,00 por pessoa em idade educacional, todos aqueles países que têm no *ranking* de maiores desafios educacionais os percentuais de pessoas em idade educacional maiores ou iguais a 30%, aplicaram valores inferiores a US\$ 2.203,00, que foi aplicado por Botsuana. A média aplicada por esses países resultou em US\$ 1.209,00.

¹ Disponível em: <www.inep.gov.br>. Acesso em: 28 jan. 2011.

Os países com percentuais – no *ranking* – menores que 30% aplicaram, com exceção da Rússia, valores muito mais elevados, sendo que a média desses países, desde a Rússia até a Noruega, resultou em US\$ 7.953,00.

A média de todos os países foi de US\$ 4.456,00.

O Brasil, aplicando apenas US\$ 959,00 por pessoa em idade educacional, tem um enorme desafio para atingir, por exemplo, o valor médio de todos os países selecionados, que foi de US\$ 4.456,00. Attingir esse valor significaria multiplicar por quase cinco os valores atuais, o que implicaria aplicar o equivalente a 20% do PIB de recursos financeiros em educação. Isto é claramente inviável, considerando que o limite a ser aplicado na área educacional parece ser o equivalente a 10% do PIB, como já vimos.

Tabela 7 – Recursos financeiros aplicados por pessoa em idade educacional

Ranking	País	% PIB em educação	PIB/PPP (US\$ bi)	Valor aplicado em educação (US\$ bi)	População em idade educacional	% da população em idade educacional	US\$ por pessoa em idade educacional
1º.	Iêmen	9,6	58	5,6	11.770.140	51	473
2º.	Índia	3,2	3.548	113,5	481.324.331	42	236
3º.	Paraguai	4	28	1,1	2.746.178	39	408
4º.	Bolívia	6,4	45	2,9	4.142.335	42	695
5º.	Indonésia	3,2	968	31,0	78.429.901	33	395
6º.	China	1,9	8.767	166,6	397.805.782	30	419
7º.	Brasil	4	2.024	81,0	84.400.000	45	959
8º.	Botsuana	8,7	24	2,1	947.918	48	2.203
9º.	África do Sul	5,4	488	26,4	18.114.108	37	1.455
10º.	Cuba	9,1	110	10,0	3.013.571	26	3.322
11º.	México	5,4	1.473	79,5	39.404.617	35	2.019
12º.	Argentina	3,8	558	21,2	13.440.740	33	1.578
13º.	Chile	3,2	244	7,8	5.513.934	33	1.416
14º.	Uruguai	2,9	48	1,4	1.032.883	30	1.348
15º.	Rússia	3,8	2.103	79,9	30.724.722	22	2.601
16º.	Portugal	5,5	232	12,8	2.282.031	21	5.592
17º.	Coreia do Sul	4,6	1.343	61,8	11.344.492	25	5.446
18º.	França	5,7	2.113	120,4	15.275.698	24	7.884
19º.	Dinamarca	8,3	199	16,5	1.381.003	25	11.960
20º.	Canadá	5,2	1.278	66,5	8.656.329	26	7.677
21º.	Espanha	4,2	1.367	57,4	8.864.918	22	6.477
22º.	Austrália	4,5	819	36,9	5.288.326	25	6.969
23º.	Alemanha	4,6	2.812	129,4	17.997.395	22	7.187
24º.	Japão	4,9	4.141	202,9	25.807.634	20	7.862
25º.	Estados Unidos	5,3	14.250	755,3	85.668.128	28	8.816
26º.	Áustria	5,4	323	17,4	1.866.320	23	9.346
27º.	Noruega	7,2	277	19,9	1.280.237	27	15.578

Fonte: UNESCO, 2010; EUA, CIA, 2010; e cálculos deste estudo.

Uma análise sobre a meta prevista na proposta governamental de aplicar o equivalente a 7% do PIB em educação no 2º PNE

O Ministério da Fazenda realizou estudos prospectivos sobre a evolução do PIB até o ano de 2044, estabelecendo percentuais de crescimento, ano a ano. A Tabela 8 apresenta esses percentuais, em que, para este estudo, estabelecemos que nos anos de 2045 a 2050 o crescimento será o equivalente aos de 2043 e 2044; esta tabela apresenta ainda a evolução do PIB (em US\$ bilhões) neste período.

Tabela 8 – Evolução do PIB de 2011 a 2050

Ano	% crescimento do PIB	PIB (US\$ bilhões)	Ano	% crescimento do PIB	PIB (US\$ bilhões)
2010	7,50	2.171,45	2031	1,96	3.911,74
2011	5,00	2.280,02	2032	1,75	3.980,19
2012	5,00	2.394,02	2033	1,67	4.046,66
2013	5,00	2.513,72	2034	1,71	4.115,86
2014	3,07	2.590,89	2035	1,84	4.191,59
2015	2,87	2.665,25	2036	1,67	4.261,59
2016	2,86	2.741,48	2037	1,53	4.326,79
2017	2,91	2.821,26	2038	1,49	4.391,26
2018	2,79	2.899,97	2039	1,32	4.449,23
2019	2,80	2.981,17	2040	1,26	4.505,29
2020	2,60	3.058,68	2041	1,15	4.557,10
2021	2,58	3.137,59	2042	1,21	4.612,24
2022	2,65	3.220,74	2043	1,02	4.659,29
2023	2,43	3.299,00	2044	1,02	4.706,81
2024	2,37	3.377,19	2045	1,02	4.754,82
2025	2,40	3.458,24	2046	1,02	4.803,32
2026	2,25	3.536,05	2047	1,02	4.852,31
2027	2,16	3.612,43	2048	1,02	4.901,81
2028	2,17	3.690,82	2049	1,02	4.951,80
2029	1,98	3.763,90	2050	1,02	5.002,31
2030	1,93	3.836,54			

Fonte: UNESCO, 2010; EUA. CIA, 2010; e cálculos deste estudo.

A proposta governamental de aplicar 7% do PIB em educação durante o período do 2º PNE pode ser avaliada comparando-se a evolução do valor aplicado por pessoa em idade educacional de 2011 a 2020 com os valores aplicados pelos diversos países selecionados para este estudo. A Tabela 9 apresenta essa evolução.

Tabela 9 – Brasil: evolução do valor aplicado por pessoa em idade educacional: 2011-2020 (2º PNE)

Ano	% PIB em educação	PIB/PPP (US\$ bilhões)	Valor aplicado em educação (US\$ bilhões)	População em idade educacional (em milhões)	US\$ por pessoa em idade educacional
2011	7	2.280,02	159,60	82	1.946,36
2012	7	2.394,02	167,58	82	2.043,68
2013	7	2.513,72	175,96	81	2.172,35
2014	7	2.590,89	181,36	80	2.267,03
2015	7	2.665,25	186,57	80	2.332,09
2016	7	2.741,48	191,90	78	2.460,30
2017	7	2.821,26	197,49	78	2.531,90
2018	7	2.899,97	203,00	77	2.636,34
2019	7	2.981,17	208,68	76	2.745,81
2020	7	3.058,68	214,11	75	2.854,77

Fonte: UNESCO, 2010; EUA. CIA, 2010; e cálculos deste estudo.

Aprovado o 2º PNE e aplicando-se 7% do PIB em educação haveria, portanto, uma grande evolução no valor aplicado por pessoa em idade educacional no Brasil, passando de US\$ 959,00 em 2008 para US\$ 2.854,77 em 2020 – uma elevação de 198%. Entretanto, esse valor ainda estaria longe do valor de US\$ 4.456,00 – média dos países em estudo – e mais distante ainda dos US\$ 7.953,00, média dos países com menores desafios educacionais e que têm o percentual de crianças e jovens em idade educacional abaixo dos 30%.

Considerações finais: quando o Brasil estará no conjunto dos países com menores desafios educacionais, aplicando 7% do PIB em educação?

As análises realizadas nos permitem afirmar que o Brasil é um dos países que têm maiores desafios para solucionar os problemas existentes na área educacional, uma vez que a configuração existente para a sua população em idade educacional e a sua riqueza não permitem elevar substancial e abruptamente o volume de recursos financeiros para essa área social.

Aplicando 7% do PIB no período do 2º PNE, conforme proposta governamental, vimos que haverá um grande elevação no valor aplicado por pessoa em idade educacional, mas ainda manterá o País longe daqueles que apresentam desafios menores na área educacional. Se continuar aplicando 7% do PIB nos próximos PNEs, quando o Brasil estará nesse conjunto de países? A Tabela 10 mostra

a evolução dos indicadores em análise até o ano de 2050, quando se encerrará o 5º PNE, considerando-se que o Brasil continuará aplicando 7% do PIB em educação.

Tabela 10 – Evolução percentual da população em idade educacional nas séries temporais dos PNEs, aplicando-se 7% do PIB

Ano	População em idade educacional	% da população	PIB/PPP (US\$ bi)	% do PIB em educação	Valor em educação (US\$ bi)	US\$ por pessoa em idade educacional
2011	82	42	2.280	7	160	1.946
2020 (final do 2º PNE)	75	36	3.059	7	214	2.855
2030 (final do 3º PNE)	65	30	3.837	7	269	4.132
2040 (final do 4º PNE)	58	26	4.505	7	315	5.437
2050 (final do 5º PNE)	51	24	5.002	7	350	6.865

Fonte: UNESCO, 2010; EUA. CIA, 2010; e cálculos deste estudo.

Como já discutimos anteriormente, em 2030 – final do 3º PNE – é que o Brasil entraria no conjunto dos países com percentual da população em idade educacional abaixo dos 30%. Seria também a partir desse ano que estaria alcançando o valor médio por pessoa em idade educacional do conjunto de países em estudo; o Brasil chegaria a US\$ 4.132,00, comparado com a média que é de US\$ 4.456,00. Mantidos os 7% até 2050, o País ainda precisaria manter elevados percentuais do PIB aplicados em educação, após 2050, para alcançar os US\$ 7.953,00, média dos países com menores dificuldades educacionais, já que no ano de 2050 – final do 5º PNE – alcançaria o valor de US\$ 6.865,00. Os valores médios seriam mais rapidamente alcançados pelo Brasil se fossem aplicados percentuais com valores mais próximos dos 10%, proposta da Conae. A Tabela 11 mostra a evolução para esse caso.

Dessa forma, no ano de 2020 o Brasil já estaria aplicando US\$ 4.079,00, valor próximo à média de todos os países, e no ano de 2040 teria atingido a média dos países com menores desafios educacionais e, dessa forma, no 5º PNE (2041-2050) o percentual poderia iniciar um processo de decréscimo.

Tabela 11 – Evolução percentual da população em idade educacional nas séries temporais dos PNEs, aplicando-se 10% do PIB

Ano	População em idade educacional	% da população	PIB/PPP (US\$ bi)	% do PIB em educação	Valor em educação (US\$ bi)	US\$ por pessoa em idade educacional
2011	82	42	2.280	10	228	2.780
2020 (final do 2º PNE)	75	36	3.059	10	306	4.079
2030 (final do 3º PNE)	65	30	3.837	10	384	5.903
2040 (final do 4º PNE)	58	26	4.505	10	451	7.767
2050 (final do 5º PNE)	51	24	5.002	10	500	9.808

Fonte: UNESCO, 2010; EUA. CIA, 2010; e cálculos deste estudo.

A aplicação de 10% do PIB, reivindicação da Conae, necessita de elevados recursos, como está explicitado na Tabela 11, US\$ 228 bilhões em 2011 e US\$ 306 bilhões em 2020. A aplicação desse volume de recursos exigirá uma alta priorização da educação no País e precisaria de um conjunto de ações a serem implementadas simultaneamente:

- 1) aplicarem – União, Estados, Distrito Federal e municípios – impostos além dos mínimos constitucionais;
- 2) redefinir as contribuições existentes, vinculando parte delas para a educação;
- 3) dirigir obrigatoriamente para a educação parte dos valores arrecadados, ao se estabelecerem novas contribuições;
- 4) estabelecer que 50% dos recursos do Fundo Social do Pré-Sal sejam aplicados em educação;
- 5) destinar 50% dos créditos advindos do pagamento de *royalties* decorrentes de atividades de produção energética (extração, tratamento, armazenagem e refinamento de hidrocarbonetos) à manutenção e desenvolvimento do ensino;
- 6) priorizar parte dos recursos advindos da expansão do Fundo Público, em razão do crescimento da economia nos próximos anos, para a educação.

Espera-se que até 2050, com o Brasil crescendo e diminuindo as desigualdades sociais e regionais e elevando a sua renda *per capita*, os desafios educacionais sejam diminuídos. As comparações realizadas entre diversos países nos mostram que o Brasil possui riqueza para promover esse salto em seu sistema educacional, chegando a 2050 numa situação de maior igualdade social e cultural de sua população.

Referências bibliográficas

AMARAL, Nelson Cardoso. *Financiamento da Educação Superior: Estado x Mercado*. São Paulo: Cortez; Piracicaba: Unimep, 2003.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 8.035*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_detalhe.asp?id=490116>. Acesso em: 2 fev. 2011.

_____. IBGE. *Projeção da População do Brasil por sexo e idade: 1980-2050 – Revisão 2008*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/populacao/projecao_da_populacao/2008/default.shtm>. Acesso em: 9 jan. 2010.

_____. Inep. *Percentual de Investimento Público Direto em Relação ao PIB*. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/estatisticas/gastoseducacao/indicadores_financeiros/PTD._dependencia_administrativa.htm>. Acesso em: 2 fev. 2011.

_____. Inep. *Investimento por Aluno por Nível de Ensino – Valores Reais*. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/estatisticas/gastoseducacao/despesas_publicas/P.A._paridade.htm>. Acesso em: 16 fev. 2010.

_____. MEC. *Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e estratégias de Ação – Documento Final*. Disponível em: <https://conae.mec.gov.br/iamges/stories/pdf/documentos_documento_final.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2011.

_____. MF. *Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal – dezembro de 2009*. Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/downloads/lei_responsabilidade/RRdez99.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2010.

_____. Câmara dos Deputados. *PNE. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001*. Brasília, DF, 2001.

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, Especial – out. 2005.

EUA. CIA. *The World Factbook 2010*. Disponível em: <http://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: Inep. 1997. (Série Documental/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. *Banco de Dados do Institute for Statistics – Data Centre*. Disponível em: <<http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?>>. Acesso em: 14 fev. 2010.



ENSINO MÉDIO E EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NOS ANOS 2000: CONTRIBUIÇÕES PARA A ANÁLISE DA PROPOSTA DE PNE 2011-2021*

Marise Ramos**

Introdução

Certamente aqui se encontra mais um texto sobre o ensino médio no Brasil, recuperando elementos de sua história, escrita simultaneamente com o processo de fundação e consolidação do capitalismo brasileiro. De privilégio dos filhos da classe burguesa e pressuposto para a formação da elite dirigente, o ensino médio, originalmente na forma dos cursos secundários, assume uma função econômica de formação de quadros para a industrialização nacional, passando a ser reivindicado como um direito.

Tensionado pelas disputas entre o público e o privado na educação nacional, foi adquirindo regulação própria e sistematizada, principalmente com o surgimento da LDB de 1961. De caráter historicamente dual, diante da sociedade cindida em classes,

* Texto-base para exposição no 3º Seminário de Educação Brasileira, realizado pelo Cedes, na Unicamp, no período de 28/2/2011 a 2/03/2011.

** Doutora em Educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Professora adjunta do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana e da Faculdade de Educação dessa Universidade. Professora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro (IF-RJ), em exercício de cooperação técnica na Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, da Fundação Oswaldo Cruz (Fio-cruz), como coordenadora e professora do Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional em Saúde.

com movimentos pendulares entre as funções profissionalizante e propedêutica, assume, com a LDB de 1996, a condição de educação básica, constituindo-se a última etapa nesse nível.

A Constituição Federal de 1988 e a LDB de 1996 acenam com a universalidade e com a extensiva progressão da obrigatoriedade ao ensino médio. O Plano Nacional de Educação aprovado pelo Congresso Nacional em 2001 fez um diagnóstico desse ensino, definindo diretrizes políticas, objetivos e metas a serem obtidas no período de dez anos. Como contraposição a esse, ainda que derrotada, a denominada “proposta de Plano Nacional de Educação da sociedade brasileira”, produzida no âmbito dos Congressos Nacionais de Educação (Coned) expressava de forma muito mais representativa as necessidades de ações e metas para a educação nacional, especialmente porque elaborada sob outra concepção ético-política.

Em 2007, o governo Lula lança o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), cujo propósito e conteúdo já mereceram densas análises críticas.¹ Para além da insuficiência de suas proposições, inclusive de garantia para efetivá-las, destacou-se o fato de ter sido elaborado à margem tanto do PNE aprovado quanto daquele denominado como o da sociedade e de expressar, na verdade, a versão oficial da agenda do movimento empresarial designada como “Compromisso Todos pela Educação”.

Ainda que nesse plano o ensino médio tenha sido contemplado com uma única ação, especialmente voltada para as bibliotecas e para a ampliação do Programa Nacional do Livro Didático, uma atenção foi dada ao ensino médio integrado no item que tratou da educação profissional e científica nos Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia (IFs), apoiada na crítica precedente à reforma realizada no governo FHC por meio do Decreto nº 2.208/97 e na medida de se fazer incorporar na LDB o conteúdo do Decreto nº 5.154/2004, que revogou o anterior e que se constituiu na base legal para a forma integrada de oferta do ensino médio com a educação profissional.

Alguns programas foram implementados nessa direção, dentre os quais podemos destacar o Brasil Profissionalizado, que visou a incentivar a implantação do ensino médio integrado nos sistemas estaduais de ensino; a própria instituição dos IFs, com a obrigatoriedade de que esses ofereçam pelo menos 50% de suas vagas ao ensino médio integrado; e a ampliação do Proeja, referente à integração entre educação básica e profissional na modalidade Educação de Jovens e Adultos, iniciado no âmbito das instituições federais e posteriormente estendido aos sistemas estaduais. Esses programas foram capitaneados pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do MEC. No âmbito da Secretaria de Educação Básica e com foco exclusivamente no ensino médio, figurou o Programa Ensino Médio Inovador, com a finalidade de incentivar inovações curriculares nessa etapa da educação básica.

¹ Destacamos, especialmente, o artigo de Saviani (2007). *E-mail*: ramosmn@gmail.com

Em 15 de dezembro de 2010, a proposta de Plano Nacional de Educação 2011-2021 foi enviada ao Congresso Nacional. De movimentos ideológicos à ação política concreta, deparamo-nos com avanços e recuos a serem ainda estudados com cuidado. Algum esforço será feito neste texto. Após retomarmos aspectos da histórica contradição da relação entre ensino médio e educação profissional no Brasil e suas manifestações nas respectivas reformas (FHC e Lula) ocorridas nos anos de 1990 e 2000, reiteraremos alguns preceitos do que definimos como ensino médio integrado a educação profissional como travessia para a educação politécnica.

Finalmente, privilegiaremos comentar a meta 3 da atual proposta do PNE, referente ao ensino médio, considerando avanços e recuos. Nossas conclusões destacarão aspectos do desafio de se construir uma política pública de ensino médio e educação profissional no próximo decênio.

A histórica tendência pendular do ensino médio e as perspectivas de superação dialética

Na primeira metade do século 20, o ensino médio foi fortemente marcado pela organização dual da educação, com um tipo de ensino voltado para as elites e outro para as classes populares. A não equivalência entre os cursos secundários e os técnicos, associada aos currículos enciclopédicos dos primeiros, era a expressão concreta de uma distinção social mediada pela educação. Com a industrialização crescente, especialmente a partir de meados desse século, a dualidade foi mantida. Acentuou-se, porém, a necessidade de se prepararem as pessoas para a produção, fazendo predominar a função profissionalizante desse ensino, em permanente tensão com sua função propedêutica.

Enquanto vigorou o projeto nacional-desenvolvimentista e a fase do pleno emprego, preparar para o mercado de trabalho foi realmente a principal finalidade do ensino médio, ainda que o acesso ao ensino superior fosse facultativo e altamente demandado. Com a crise dos empregos e mediante um novo padrão de sociabilidade capitalista, caracterizado pela desregulamentação da economia e pela flexibilização das relações e dos direitos sociais, a tentativa de se integrarem projetos pessoais a um projeto de nação e de sociedade fracassou.

Nesse contexto, se não seria possível preparar para o mercado de trabalho, dada a sua instabilidade, dever-se-ia preparar para a “vida”. Essa foi a tônica adquirida pelo ensino médio com a Lei nº 9.394/96. Sob um determinado ideário que predominou em nossa sociedade nos anos 1990, preparar para a vida significava desenvolver competências genéricas e flexíveis, de modo que as pessoas pudessem se adaptar facilmente às incertezas do mundo contemporâneo.

No caso da educação profissional, ao ser desvinculada do ensino médio por força do Decreto nº 2.208/97, as diretrizes curriculares pregaram os currículos baseados em competências, sendo essas descritas como comportamentos esperados em situações de trabalho. Por mais que se tenha argumentado sobre a necessidade do desenvolvimento de competências flexíveis, essa prescrição não escapou a uma abordagem condutivista do comportamento humano e funcionalista de sociedade, reproduzindo-se os objetivos operacionais do ensino coerentes com padrões taylorista-fordistas de produção.

Vale registrar o fato de a educação profissional, nessa reforma, ser reiterada como o ensino destinado à classe trabalhadora e alternativo ao ensino superior. Dessa forma, a empregabilidade visada se restringiria a setores ocupacionais periféricos e semiperiféricos da produção, nos quais tanto predomina a lógica taylorista-fordista quanto se tem caracterizado por relações de trabalho precárias e alta rotatividade. A pedagogia das competências, nesse caso, visa à adaptação psicofísica do trabalhador a essas condições, esvaziando-se a formação de conteúdos científicos que embasava a perspectiva da consolidação de uma profissão.

Em síntese, a propalada formação flexível ocorreria por meio da fragmentação curricular e de um tipo de rotatividade formativa. Em outras palavras, enquanto um currículo flexível é entendido como um dispositivo que proporciona ao trabalhador oportunidades de se atualizar ou se requalificar por diferentes itinerários formativos, demandados por mudanças na produção e/ou nas situações de emprego; o trabalhador flexível, por sua vez, vem a ser aquele capaz de renovar permanentemente suas competências, aproveitando diversas oportunidades, entre as quais, os cursos com currículos flexíveis.

Em nenhuma das perspectivas anteriores, seja com os modelos que caracterizaram a relação entre ensino médio e educação profissional no século 20; seja no formato dessa relação instituída pela reforma de FHC, o projeto de ensino médio esteve centrado nos sujeitos. Em outras palavras, sua função formativa esteve historicamente subsumida ao caráter economicista da educação, que se tornou hegemônico na modernidade.

O exposto nos ajuda a ver que o debate sobre as finalidades e as concepções de ensino médio não se esgotou na transição para o novo século. No horizonte permanece a necessidade de se construir um projeto de ensino médio que supere a dualidade entre formação específica e formação geral e que desloque o foco de seus objetivos do mercado de trabalho para as necessidades dos trabalhadores. Em face dessas contradições, é preciso que o ensino médio defina sua identidade como última etapa da educação básica mediante um projeto que, conquanto seja unitário em seus princípios e objetivos, desenvolva possibilidades formativas que contemplem as múltiplas necessidades socioculturais e econômicas dos sujeitos que o constituem.

Isso implica garantir o direito de acesso aos conhecimentos socialmente construídos, tomados em sua historicidade, sobre uma base unitária que sintetize humanismo e tecnologia. A ampliação de suas finalidades – entre as quais se incluem a preparação para o exercício de profissões técnicas, a iniciação científica, a ampliação cultural, o aprofundamento de estudos – é uma necessidade a ser enfrentada coletivamente.

O ensino médio integrado à educação profissional como travessia para a educação politécnica: dificuldades conceituais e limites estruturais²

Ainda que sejamos levados a compreender o ensino médio integrado à educação profissional como uma forma de relacionar processos educativos com finalidades próprias em um mesmo currículo, compreendemos integração como algo mais amplo.

O primeiro sentido que atribuímos à integração expressa uma concepção de formação humana que preconiza a integração de todas as dimensões da vida – o trabalho, a ciência e a cultura – no processo formativo. Tal concepção pode orientar tanto a educação geral quanto a profissional, independentemente da forma como são ofertadas. O horizonte da formação, nessa perspectiva, é a formação politécnica e omnilateral dos trabalhadores e teria como propósito fundamental proporcionar-lhes a compreensão das relações sociais de produção e do processo histórico e contraditório de desenvolvimento das forças produtivas.

Sob essa concepção afirma-se o trabalho como princípio educativo ou, em outras palavras, como o fundamento de concepção epistemológica e pedagógica que visa a proporcionar aos sujeitos a compreensão do processo histórico de produção científica, tecnológica e cultural dos grupos sociais, considerada como conhecimentos desenvolvidos e apropriados socialmente, para a transformação das condições naturais da vida e para a ampliação das capacidades, das potencialidades e dos sentidos humanos. Ao mesmo tempo, é pela apreensão dos conteúdos históricos do trabalho, determinados pelo modo de produção no qual esse se realiza, que se pode compreender as relações sociais e, no interior dessas, as condições de exploração do trabalho humano, assim como de sua relação com o modo de ser da educação.

Nos termos definidos por Lukács (1981) como o complexo social, na relação entre trabalho, ciência e cultura existe um condicionamento no qual, ontologicamente, um momento é o pressuposto para a existência do outro. Sendo o trabalho do ser humano a primeira mediação do processo social de transformação da natureza para si, a ciência

² Parte das reflexões apresentadas nesse item compõe, originalmente, artigo publicado na *Revista Educação e Realidade* (RAMOS, 2010). Tais reflexões são retomadas em Ramos (2011).

se constitui como o conjunto de conhecimentos sistematizados resultantes desse processo ao longo da história; ao compor uma unidade com a tecnologia, possibilita a extensão das capacidades humanas e o desenvolvimento de forças produtivas. Por ser social e histórico, o desenvolvimento da ciência e da tecnologia é marcado, desde sua origem, pelas relações sociais de produção. As contradições dessas relações resultam no esforço coletivo de conservação da vida humana em sociedade, do que emergem expressões materiais, símbolos, representações e significados aos quais correspondem valores éticos e estéticos que orientam as normas de conduta de uma sociedade, ou seja, sua cultura.

Se esse é o complexo social de produção da existência, ele é configurado economicamente pelo modo de produção, com seus determinantes estruturais e particularidades sócio-históricas. Tais características põem para os sujeitos exigências de domínio técnico-científico para que se tornem aptos a produzir sua existência mediante a inserção em contextos específicos. Disso decorreram exigências próprias para a educação, que são também históricas, com vistas à participação direta dos membros da sociedade na produção. Tais exigências são os próprios fundamentos de atividades produtivas que, organizadas e reguladas, configuram as profissões.

Essas proposições advêm do programa marxiano de educação, baseado na combinação entre ensino e produção, como base da postura consciente de historicidade das relações sociais e do seu reflexo na ideologia (MANACORDA, 2006). Os termos educação politécnica e educação tecnológica³ foram utilizados por Marx para explicitar sua defesa por um ensino que permita a compreensão dos fundamentos técnico-científicos dos processos de produção.

No século 20, particularmente nos anos de 1930, Antonio Gramsci atualizou esse programa especialmente ao se contrapor à reforma Gentile realizada na Itália fascista e a qualquer separação no interior do sistema educativo, seja entre as escolas elementar, média e superior, seja entre essas e a escola profissional. Ao mesmo tempo, o reconhecimento da necessária formação para o exercício da vida produtiva se agregava ao preceito da escola unitária, posto que essa proporcionaria aos estudantes experiências de orientação profissional, possibilitando-os a passagem às escolas especializadas ou ao trabalho produtivo. Mas isso não define a escola básica como profissionalizante. Muito pelo contrário, o pensador italiano propõe uma coerência também unitária no percurso escolar. É o que vemos a seguir:

³ Saviani (2007) recupera os estudos de Manacorda sobre o uso, por Marx, dos termos “educação tecnológica” e “politecnicidade” ou “educação politécnica”. Segundo ele, para além da questão terminológica, é importante observar que, do ponto de vista conceitual, o que está em causa é um mesmo conteúdo, isto é, a união entre formação intelectual e trabalho produtivo. Um debate sobre o uso desses termos na obra de Marx e na atualidade pode ser encontrado em Saviani (2007) e Nosella (2007).

[...] a escola unitária ou de formação humanista (entendido este termo, “humanismo”, em sentido amplo e não apenas em sentido tradicional⁴) ou de cultura geral deveria propor a tarefa de inserir os jovens na atividade social, depois de tê-los levado a certo grau de maturidade e capacidade, à criação intelectual e prática e a uma certa autonomia na orientação e na iniciativa. (GRAMSCI, 1991b, p. 123).

Com esses destaques, queremos sustentar nossa compreensão de que a concepção de educação integrada – aquela que integra trabalho, ciência e cultura – tendo o trabalho como princípio educativo não é, necessariamente, profissionalizante. Essa finalidade se impõe na educação brasileira, especialmente no ensino médio, por, pelo menos, três razões que exporemos a seguir.

A primeira delas é de caráter econômico, dado que jovens e adultos da classe trabalhadora brasileira, à margem de uma política pública coerente, têm dificuldade de, por si próprios, traçar uma carreira escolar em que a profissionalização – de nível médio ou superior – seja um projeto posterior à educação básica. Ainda que a profissão não garanta ingresso e/ou a permanência em determinados contextos produtivos, o reconhecimento social obtido pelos correspondentes títulos e diplomas produzem relações de identidade⁵ que implicam formas intersubjetivas de enfrentamento da questão social sob a crise capitalista contemporânea. E essa vem a ser a segunda razão que torna pertinente a possibilidade de profissionalização no ensino médio.

A terceira razão refere-se ao caráter dual da educação brasileira e à correspondente desvalorização da cultura do trabalho pelas elites e pelos segmentos médios da sociedade, tornando a escola refratária a essa cultura e a suas práticas. Assim, a não ser por uma efetiva reforma moral e intelectual da sociedade, preceitos ideológicos não são suficientes para promover o ingresso da cultura do trabalho nas escolas, nem como contexto e, menos ainda, como princípio. Assim, uma política consistente de profissionalização no ensino médio, dadas as outras razões e condicionada à concepção de integração entre trabalho, ciência e cultura, pode ser a travessia para a organização da educação brasileira com base no projeto de escola unitária, tendo o trabalho como princípio educativo. É nesses termos que Ramos, Frigotto e Ciavatta afirmam:

⁴ Entendemos que a ressalva feita por Gramsci em relação a um “humanismo no sentido amplo” e não apenas em “sentido tradicional” implica compreender o humanismo não na perspectiva essencialista, que levaria a uma pedagogia escolástica (lembramos que o termo tradicional em pedagogia está vinculado ao pensamento de Herbart, para o qual a escola cumpria a função da transmissão de valores e de formação moral dos estudantes); mas implica compreender o humanismo na perspectiva histórico-dialética, no sentido de que a produção da existência humana é uma obra do próprio ser humano em condições objetivas enfrentadas e transformadas por ele próprio.

⁵ Os estudos de Claude Dubar (1997) sobre “formas identitárias” são recomendados. Duas dissertações de mestrado (BATISTA, 2007; SIMÕES, 2007) e uma tese de doutorado recentes (ARRUDA, 2007) demonstram como a escola e o ensino técnico se constituem em mediações fundamentais para os jovens oriundos da classe trabalhadora na construção de seus projetos de vida e na busca de autonomia, sendo o trabalho um meio de realização no presente e de perspectivas futuras, entre essas o prosseguimento de estudos em nível superior.

[...] a integração do ensino médio com o ensino técnico é uma necessidade conjuntural – social e histórica – para que a educação tecnológica se efetive para os filhos dos trabalhadores. A possibilidade de integrar formação geral e formação técnica no ensino médio, visando a uma formação integral do ser humano é, por essas determinações concretas, condição necessária para a travessia em direção ao ensino médio politécnico e à superação da dualidade educacional pela superação da dualidade de classes. (RAMOS; FRIGOTTO; CIAVATTA; 2005, p. 45).

Não obstante, esse não é o mesmo sentido que a política educacional tem conferido ao ensino médio integrado. Um estudo feito por Ciavatta e Ramos (2009) em matérias publicadas em jornais no ano de 2009 sobre o ensino médio integrado à educação profissional identifica que as notícias reproduzem não só o pensamento hegemônico do governo e dos empresários, como também o senso comum da sociedade, que enfatiza a importância da educação profissional para as necessidades do mercado e dos alunos.

O mesmo estudo indica que o ensino médio, nessas fontes, é tratado como “o principal gargalo do sistema educacional brasileiro”, um “nó” que o governo federal tenta resolver;⁶ e cita uma frase emblemática do Secretário de Educação Tecnológica do MEC, Eliezer Pacheco, reconduzido ao cargo no novo governo: “a maioria [dos alunos] não consegue relacionar a permanência na escola com o futuro profissional”.

Talvez essa afirmação justifique a notícia nos jornais à época de que o Ministro da Educação “está[va] anunciando uma proposta de alteração do currículo desse ciclo de ensino para torná-lo mais técnico e voltado à realidade do mercado de trabalho”⁷, a ser enviada ao Conselho Nacional de Educação. De fato, em 30 de junho de 2009, o Conselho exarou o Parecer nº 11/2009, versando sobre “proposta de experiência curricular inovadora do Ensino Médio”, ou Programa Ensino Médio Inovador.

Lembramos que as Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio (BRASIL, 1998) determinaram que o ensino médio deveria ter como contextos do processo de ensino-aprendizagem a cidadania e o trabalho, este último explicitamente referenciado, ainda, no que se designou como “preparação básica para o trabalho”. Salvo como doutrina, tais diretrizes pouco alteraram materialmente a forma de ver e de abordar o trabalho nas escolas de formação geral.⁸

Esses exemplos deixam transparecer a ideologia que tem sustentado a política governamental de incentivo ao ensino médio integrado. Esse tem se tornado sinônimo

⁶ O Estado de São Paulo, SP, 22/12/2008 e 17/12/2008; Diário Catarinense, SC, 17/12/2008.

⁷ O Estado de São Paulo, SP, 22/12/2008.

⁸ A crítica aos limites dessa concepção do trabalho como contexto apresentada nas diretrizes podem ser encontradas em Ramos (2004).

de ensino médio profissionalizante voltado para o atendimento a necessidades do mercado de trabalho ou, o que dá no mesmo, para preparar os jovens para nele ingressar, constituindo-se numa alternativa àqueles que não seguirão ao ensino superior, na linha da histórica dualidade educacional. Sob a mesma lógica, a finalidade profissionalizante também tornaria o ensino médio mais atrativo aos jovens pela vinculação do ensino ao mercado de trabalho e, assim, ao futuro profissional. Essa atratividade, no ensino médio integrado à educação profissional, adviria da oportunidade de obter logo uma profissionalização. Já no ensino médio não integrado, a atratividade deveria ser obtida mediante a inovação curricular no sentido de incorporar questões vinculadas à vida produtiva.

Nossa análise não elide a importância da profissionalização para os jovens, nem a necessidade de se avançar o pensamento sobre o currículo do ensino médio, ultrapassando a marca conteudista e/ou tecnicista que o caracteriza. Mas a sustentação dessas políticas é, notadamente, de cunho economicista e pragmático e, assim, absolutamente distinto dos princípios filosóficos e ético-políticos que sustentaram tanto a defesa da revogação do Decreto nº 2.208/97 quanto a concepção de ensino médio integrado difundida como travessia para a politecnia.

Parece-nos haver uma espécie de esquizofrenia na política. Os documentos que a sustenta revela, no todo ou em parte, a incorporação de princípios da escola unitária e da formação omnilateral e politécnica.⁹ Mesmo no Programa Ensino Médio Inovador alguns princípios dessa concepção foram incorporados, especialmente a integração entre trabalho, ciência e cultura. No próprio texto que apresenta o Plano de Desenvolvimento da Educação encontra-se a afirmação de que

[..] a combinação virtuosa do ensino de ciências naturais, humanidades (inclusive filosofia e sociologia) e educação profissional e tecnológica – o que deve contemplar o estudo das formas de organização da produção – pode repor, em novas bases, o debate sobre a politecnia, no horizonte da superação da oposição entre o propedêutico e o profissionalizante. (BRASIL. MEC, p. 33).

Não obstante, como já apontamos, ainda que conceptualmente a política caminhe no sentido do ensino médio integrado, permanecem contradições na existência de diferentes programas que podem ou não estar convergindo numa mesma direção. Ao mesmo tempo, a efetividade do investimento financeiro depende tanto da eficácia administrativa dos sistemas envolvidos, quanto da capacidade de o governo federal obter hegemonia de suas propostas. E essas, por sua vez, ainda que se enunciem em nome dos trabalhadores, na prática atendem aos interesses do capital.

⁹ Notadamente o Documento-Base “Educação Profissional Técnica de Nível Médio Integrada ao Ensino Médio”, publicado pela Setec/MEC e elaborado por Sandra Garcia, Dante Moura e Marise Ramos. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/documento_base.pdf>.

Os limites abordados são, ao mesmo tempo, de natureza estrutural e conceptual. A disputa conceptual é, na verdade, expressão da disputa por hegemonia travada entre as classes, mais diretamente, por seus intelectuais orgânicos. A classe empresarial tem a hegemonia tanto na sociedade civil quanto na sociedade política. Não obstante, seguimos a visão de Poulantzas (1985) de que o Estado é a condensação da correlação de forças entre as classes. Nesse sentido, mesmo sob o poder da classe dominante, a estrutura estatal é composta também por membros da classe dominada. No governo Lula e, agora, Dilma, esse fenômeno é mais evidente dada a origem de muitos de seus quadros estar no Partido dos Trabalhadores e nos movimentos sociais de esquerda. Isso explica, a nosso ver, o caráter progressista dos documentos oficiais, pois esses foram elaborados por intelectuais comprometidos com as lutas sociais e incorporados pelo governo. Não obstante, é na política oficial e no senso comum de seus dirigentes que a concepção de educação comprometida com a classe dominante se manifesta.

Do ponto de vista teórico, permanece a questão de esse fenômeno corresponder ou não a um transformismo, tal como Gramsci (1991) define a apropriação das reivindicações da classe dominada e sua reelaboração pelas classes dominantes para fins da manutenção de seu poder. Ou, ainda, nos termos de Poulantzas (1985), as políticas de ensino médio integrado à educação profissional, à medida que parecem atender a históricas reivindicações, serviriam mais para desorganizar a classe trabalhadora, mediante um duplo movimento, a saber: primeiro, por se manifestar como uma política social necessária aos trabalhadores; segundo, consequência do primeiro, por não levar ao aprofundamento da luta social no sentido contra-hegemônico.

Do ponto de vista prático, convergente, por sua vez, com a análise anterior, os educadores brasileiros do ensino médio e da educação profissional, assim como a própria sociedade em geral, não incorporaram como sua a concepção de ensino médio integrado na perspectiva da formação omnilateral e politécnica. Ao contrário, predomina, ainda, uma visão retrógrada vinculada ao ensino médio profissionalizante e compensatória; ou, ao contrário, a defesa de um ensino médio propedêutico e da profissionalização como processo específico e independente. Os trabalhos apresentados no colóquio sobre ensino médio integrado¹⁰ dão prova disso.

Identificamos, por exemplo, que a questão conceitual ainda é objeto de muita interrogação e de controvérsia entre professores e gestores, seja pelo insuficiente estudo e conhecimento de seu significado, seja mediante a opção pela proposta gerada no contexto do Decreto nº 2.208/97 e de acordo com as DCNs elaboradas pelo CNE para sua implementação. Estudos também demonstram que os professores manifestam resistência à proposta, sendo apontadas as seguintes causas dessa dificuldade:

¹⁰ Referimo-nos ao Colóquio “Produção de Conhecimento sobre Ensino Médio Integrado: Dimensões epistemológicas e político-pedagógicas”, realizado na EPSJV/Fiocruz, nos dias 3 e 4 de setembro de 2010, sob a coordenação de Gaudêncio Frigotto, Maria Ciavatta e Marise Ramos.

- ✓ a forma impositiva como é apresentada;
- ✓ a mentalidade conservadora dos padrões pedagógicos vigentes, assim como de posições políticas avessas ao discurso da formação integrada e da educação emancipatória com base na crítica à sociedade de mercado;
- ✓ o desconhecimento conceitual;
- ✓ a falta de condições materiais das escolas;
- ✓ a carência de gestão e de participação democrática nas instituições;
- ✓ a dificuldade de envolvimento dos professores temporários, com vínculos precários de trabalho e de compromisso com as instituições.

Finalmente, os segmentos da sociedade que veem positivamente o ensino médio integrado à educação profissional tendem a coincidir com aqueles que dependem da oferta pública da educação básica. Diante da baixa qualidade dessa oferta, a educação profissional não deixa de ser uma alternativa de funcionalidade do ensino, no sentido de proporcionar uma suposta facilidade de ingresso no mercado de trabalho. A oferta concomitante e subsequente da educação profissional segue a mesma lógica. É por isso, a nosso ver, que a ideia – reproduzida agora como estratégia do PNE – de incentivar a oferta gratuita de matrículas na educação profissional pelos setores sindicais, leia-se implicitamente o sistema S, pode ser tão atrativa à sociedade, pois valeria, novamente, como compensação à baixa qualidade do ensino médio público.

O exposto nos parece esclarecer que as dificuldades de implantação do ensino médio integrado se manifestam, inicialmente, no campo conceptual, mas expressam, de fato, os limites estruturais dados pela dualidade de classes.

O ensino médio e a educação profissional no PNE: avanços e retardos

Na proposta de Plano Nacional de Educação enviada pelo governo ao Congresso Nacional, em dezembro de 2010, a meta 3 versa sobre a universalização até 2016 do atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos. Apesar de a faixa etária delimitada ser apropriada para o ingresso e a conclusão no ensino médio, não se faz referência, de imediato, a essa etapa da educação básica, levando a concluir ser válido o atendimento escolar em qualquer uma delas. Essa meta, na verdade, reproduz a determinação da emenda constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, de que, até 2016, a educação básica seja obrigatória àqueles que tenham de 4 a 17 anos, assegurada inclusive sua oferta gratuita (não obrigatória) para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria, nos termos da nova redação dada aos incisos I e VII do artigo 208 da C. F.¹¹

¹¹ Outras modificações na C. F. foram as seguintes: a) acrescentou ao parágrafo 3º do artigo 76 do ato das disposições constitucionais transitórias, a redução anual, a partir do exercício de 2009, do percentual da

Essa meta, juntamente com as demais alterações constitucionais, representam, certamente, conquistas, mas com limitações.¹² Inicialmente, a obrigatoriedade e a gratuidade extrapolam a faixa etária que corresponde normalmente ao ensino fundamental, vindo a abranger parte da educação infantil e o ensino médio. Não obstante, por prescrever a obrigatoriedade em termos de faixa etária e não de etapas da educação básica, estudantes com defasagem idade-série ou que evadam da escola em algum momento podem atingir o limite superior da idade obrigatória sem concluir a educação básica.

Em outras palavras, a medida pode ser inócua para uma população com trajetória escolar irregular, que tende a compor o grupo atendido pela educação de jovens e adultos, mesmo que a esses a gratuidade seja assegurada. Pelo mesmo motivo, essa medida não atende a população jovem e adulta hoje fora da escola. Em outras palavras, a determinação da obrigatoriedade da educação por idade faz com que, ultrapassado o limite, o direito à educação fica condicionado exclusivamente à demanda da população e não ao preceito do direito universal com o qual se comprometem mutuamente o Estado e a sociedade. Em síntese, sem a obrigatoriedade, não existe um dispositivo de pressão e de constrangimento do Estado.

Como estratégia de atendimento escolar da população de 15 a 17 anos que esteja fora da escola e com defasagem idade-série, a estratégia 3.10 prevê o fomento de programas de educação de jovens e adultos para essa população, na cidade e no campo, com qualificação social e profissional. O Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja) tem essa finalidade e tem sido reconhecido como uma política pública consistente que deve ter continuidade. Não obstante, enquanto restrito a essa faixa etária, mantém a negação do direito à educação a um conjunto significativo de sujeitos.

desvinculação das receitas da união incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o artigo 212 da constituição federal (o artigo 212 da Constituição Federal afirma que a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino); b) ampliou a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica; c) remeteu a universalização do ensino obrigatório à colaboração da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios quando da organização dos seus sistemas de ensino; d) priorizou a distribuição dos recursos públicos para assegurar o atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do Plano Nacional de Educação; e) colocou o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB) como uma das perspectivas do Plano Nacional de Educação.

¹² Outra questão a ser debatida é a relação entre a ampliação da oferta educacional com as necessidades orçamentárias. Certamente o fim da DRU deve ser visto como uma conquista nesse sentido. Mas não se pode esquecer que esses recursos reforçam o orçamento da União e não dos Estados e municípios, instâncias responsáveis por atender à demanda educacional. Assim, é fundamental que os recursos advindos dessa medida venham a complementar o Fundeb, de modo que beneficie a educação básica e viabilize a qualidade na ampliação de sua oferta. Na prática, o fim da DRU sozinho não garante que os desafios sejam superados integralmente. Por isso é fundamental a proposta do Plano Nacional de Educação, que destina pelo menos 7% do PIB à educação, considerando que hoje esse percentual não ultrapassa 5,1%.

Pode-se argumentar que a ampliação da abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, incluindo o ensino médio, asseguraria as condições de permanência na escola e, assim, diminuir-se-iam a evasão e a distorção idade-série, induzindo a que a população complete o ensino médio até os 17 anos. Cumprir-se-ia, assim, a pretensão seguinte dessa mesma meta, de se elevar, até 2020, a taxa líquida de matrículas¹³ no ensino médio para 85% na referida faixa etária. Propostas de emenda ao plano já demonstram ser essa meta insuficiente, devendo-se retificá-la para 70% em 2016 e 90% em 2020.

As estratégias apresentadas para essa meta tomam a educação profissional, seja na forma integrada, seja nas formas concomitante ou sequencial, como um meio de retenção do estudante no ensino médio. A ordem em que elas são apresentadas sugere, primeiro, que o ingresso e a permanência na escola tenham estreita relação com a proposta curricular, já que a primeira estratégia visa a institucionalizar programa nacional de diversificação curricular. Ora, sendo o currículo um processo de formação científica e cultural, sua concepção é também objeto de disputa entre classes. Propor, como estratégia, simplesmente, a diversificação curricular, perdendo-se o princípio da unitariedade – como síntese do diverso, destaque-se – em nome da experimentação e da fragmentação, é privar-se de disputar hegemonia na sociedade, reificando o culturalismo e o individualismo como tendências contemporâneas.

Na forma como a estratégia é elaborada, o sentido de formação científica e cultural do currículo é subsumido a um pragmatismo de se torná-lo interessante aos sujeitos, mediante o atendimento aos interesses individuais, ao estilo de um (novo) escolanovismo. Reduzir ciência, trabalho, cultura e esporte a dimensões temáticas é considerá-los como contextos de vivências e não como dimensões da formação humana social e historicamente construídos e determinados. Tal redução se confronta radicalmente com o princípio da integração entre trabalho, ciência e cultura como fundamentos epistemológicos e pedagógicos do currículo que visa à formação omnilateral e politécnica da classe trabalhadora. Ademais, definir a política curricular como a institucionalização de “programa nacional de diversificação curricular” é abster-se de construir uma política curricular no ensino médio.¹⁴

¹³ “Taxa que expressa o número de crianças matriculadas em um nível de ensino, que pertencem ao grupo etário correspondente ao nível de ensino em questão, dividido pela população total do mesmo grupo etário” (cf. *Estatísticas educacionais*. Fontes em educação: guia para jornalistas. Brasília: Fórum Mídia & Educação, 2001).

¹⁴ Em certa medida, tal abstenção se manifestou na forma inicialmente pouco elaborada, pouco propositiva e nada diretiva com que o Ministério da Educação tem atuado ante as proposições do Conselho Nacional de Educação referentes às Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Profissional Técnica de Nível Médio e de Ensino Médio. No primeiro caso, no ano de 2010, a sociedade tomou conhecimento de uma proposta do Conselho altamente conservadora e retrógrada diante dos acúmulos teóricos e práticos da sociedade sobre a concepção de ensino médio e educação profissional. A mobilização da sociedade levou à elaboração de uma contra-proposição por um grupo de trabalho instituído pela Setec/MEC (2010), composto por representantes do MEC e da sociedade civil, cujo conteúdo busca expressar anseios e propósitos orientadores da luta dos educadores por uma educação profissional técnica de nível médio integrada ao ensino médio na perspectiva da escola unitária e da formação politécnica e omnilateral. No caso do ensino médio, um grupo

Com a estratégia seguinte, sugere-se que a baixa matrícula no ensino médio na faixa etária considerada adequada decorre, entre outros aspectos, da defasagem gerada no ensino fundamental. É virtuosa a valorização de programas e ações de correção de fluxo nessa etapa, por meio do acompanhamento individualizado do estudante com rendimento escolar defasado e pela adoção de práticas como aulas de reforço, estudos de recuperação e progressão parcial. Trata-se, entretanto, de medidas de natureza exclusivamente pedagógica difíceis de serem implantadas com êxito ante as condições inadequadas das escolas dos sistemas públicos de ensino, ante a escassez e as condições de trabalho de professores.

Sendo essas questões resultantes da desigualdade socioeconômica de nossa sociedade e do insuficiente financiamento da educação, somos obrigados, novamente, a nos remeter à necessidade de ampliação do investimento na educação para, pelo menos, 10% do PIB, assim como para o problema estrutural da distribuição de renda. As políticas educacionais têm suas finalidades e estratégias específicas, mas não são independentes de políticas macroestruturais que implicam o modelo de sociedade e de desenvolvimento socioeconômico.

A estratégia 3.3 reifica tanto o ensino médio quanto o correspondente exame como transição para o ensino superior. Não negligenciando o acesso a esse nível da educação como um direito de todos e a necessidade de políticas que o garantam, discussões avançadas sobre a natureza e o propósito do ensino médio superam radicalmente a concepção meramente propedêutica. Há que se registrar, ainda, que a possibilidade de o estudante com idade superior a 18 anos ter a certificação de conclusão do ensino médio mediante o êxito no Enem reitera a lógica dos exames de suplência como meio de elevar a escolaridade de jovens e adultos a despeito do acesso e da permanência na escola. Se, por um lado, o reconhecimento de conhecimentos construídos pelos sujeitos por diversos caminhos é legítimo, por outro lado, isso não pode significar uma estratégia de compensar a ausência de políticas de acesso e permanência dessa população na escola.

A estratégia 3.4 da proposta do plano refere-se ao fomento da expansão das matrículas de ensino médio integrado à educação profissional, porém, sem a referência às redes públicas de ensino. Destaque-se a pertinência de se observarem as peculiaridades das populações do campo, dos povos indígenas e das comunidades quilombolas. A não referência de que o fomento do ensino médio integrado à educação profissional ocorra nas redes públicas, vista em conjunto com a estratégia seguinte,

estritamente da sociedade civil, especialmente membros do GT Trabalho e Educação da Anped, com apoio da diretoria de políticas curriculares da SEB/MEC, elaborou uma proposta que foi enviada ao Conselho, e apropriada, em certa medida, no texto aprovado em 5 de maio de 2011. Atualmente, discute-se no âmbito do MEC e do CNE a possibilidade de se elaborarem diretrizes curriculares nacionais únicas para o ensino médio e a educação profissional, a fim de conferir-lhes organicidade, ao mesmo tempo em que suas especificidades poderiam ser regulamentadas por meio de distintas resoluções.

levanta suspeitas sobre o uso de recursos públicos para financiar vagas de educação profissional em instituições privadas.

Em síntese, nessa estratégia não se fala que a expansão das matrículas de ensino médio integrado à educação profissional venha a ser na rede pública, enquanto na seguinte (3.5) é explícita a intenção de se fomentar a expansão da oferta de matrículas gratuitas de educação profissional técnica de nível médio por parte das entidades privadas de formação profissional vinculadas ao sistema sindical, sendo essas ofertadas de forma concomitante ao ensino médio público. Se a maioria das matrículas no ensino médio ocorre nos sistemas estaduais e essas não são integradas à educação profissional, a associação com as redes privadas torna-se o mecanismo mais eficaz de proporcionar a profissionalização aos jovens. Efetiva-se, aqui, o intento da reforma FHC, de separação entre ensino médio e educação profissional.

Utilizando-se recursos públicos para financiar a educação privada, a baixa qualidade do ensino público será, pretensamente, compensada pela profissionalização restrita. Em última instância, retoma-se o princípio compensatório que tinha a qualificação profissional na 5.692/71 e realiza-se, com primor, a reforma de FHC ao se priorizar a oferta da educação profissional privada, destinando-se recursos públicos para esse fim.

O Proep teve esse intento, mas com fomento que tinha início, meio e fim. Nos termos apresentados pela proposta de plano, o financiamento público de matrículas privadas parece ser contínuo. Essa proposta já se configurou como fato com o lançamento do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico (Pronatec), pelo Ministro da Educação, em entrevista coletiva dada no dia 13 de abril de 2011.¹⁵ Em suas palavras, essa iniciativa utilizaria, para atender à demanda pela educação profissional, as mesmas “soluções clássicas” adotadas na ampliação do acesso ao ensino superior, tais como o Fies (Financiamento Estudantil) e o Prouni (Programa Universidade para Todos). O programa incorporaria, ainda, a política de expansão da rede federal e das redes estaduais de educação profissional.

A vinculação com a atividade profissional parece adquirir mesmo importância nesse Plano, pois a expansão do estágio para estudantes da educação profissional técnica de nível médio e do ensino médio “visando ao aprendizado de competências próprias da atividade profissional” é também prescrita como uma estratégia para a elevação da taxa líquida de matrículas. Em síntese, a mensagem é que o ensino médio que interessa aos estudantes é aquele que prepara para o mercado de trabalho. Se não negamos que a produção da existência por meio do trabalho na sociedade capitalista impõe as contradições da inserção no mercado de trabalho, isso não é o mesmo que reduzir a finalidade do ensino médio a tal ponto. A concepção de ensino médio

¹⁵ Projeto de Lei nº 1209/2011, apresentado à Câmara Federal dos Deputados em 29 de abril de 2011.

integrado que defendemos e apresentamos nesse mesmo texto apontam claramente em outra direção.

Considerações finais

Para encerrar nossa análise, limitamo-nos a fazer algumas sugestões de alteração da proposta de plano, particularmente referente à meta 3:

1. Reiterar a meta de se universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e, até 2020, para o conjunto da população brasileira, independentemente da idade, elevando-se a taxa líquida de matrículas no ensino médio na faixa etária de 15 a 17 para 70% em 2016 e 90% em 2020.
2. Definir como estratégia a construção de uma política curricular no ensino médio e na educação profissional guiada pelo princípio da integração entre trabalho, ciência e cultura como fundamentos epistemológicos e pedagógicos do currículo que visa à formação omnilateral e politécnica da classe trabalhadora.
3. Excluir como estratégia a utilização do Enem como critério de acesso à educação superior – avaliando-se em que medida cabe como estratégia relativa ao ensino superior – dada a lógica subjacente de vincular qualidade com avaliação, abstraindo-se as mediações que constituem a qualidade, assim como a necessidade de assegurar o direito ao reconhecimento de conhecimentos construídos por outros meios sem que isso signifique a privação do direito ao ensino médio escolar.
4. Retificar a estratégia 3.4, no sentido de fomentar a expansão das matrículas públicas de ensino médio integrado à educação profissional, observando as necessidades das populações do campo, dos povos indígenas e das comunidades quilombolas.
5. Excluir a estratégia 3.5, negando a expansão da educação profissional com o financiamento público de vagas em instituições privadas e visando à sua consolidação nas instituições públicas, principalmente de forma integrada à educação básica.
6. Rever a estratégia 3.6 no sentido de reconhecer o estágio como momento de formação orientada e supervisionada, necessariamente previsto no projeto do curso, considerando-o como oportunidade educacional de contextualização

curricular e de compreensão de contradições das relações sociais de produção. Para além dos estágios, parece-nos importante considerar também as atividades de extensão e de iniciação científica como propícias à formação integradas dos estudantes, assim como uma abordagem que relacione as particularidades dessas atividades com o princípio educativo do trabalho.

7. Rever a estratégia 3.10 no sentido de desvincular a educação de jovens e adultos de “programas”, consolidando-a como direito à educação básica e continuada, assim como estendê-la para além da faixa etária de 15 a 17 anos, como meio de buscar a realização da meta de universalização da educação básica a toda a população brasileira, independentemente da idade.

Referências bibliográficas

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.LEI_N_10_172-2001.htm>. Acesso em: 27 mar. 2010.

_____. *Emenda Constitucional nº 59*. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e 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 V.

BRASIL. Ministério da Educação. *Plano de Desenvolvimento da Educação*. Razões, princípios e programas. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/index.htm>>.

_____. *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio*. Texto em Discussão. Documento elaborado por Grupo de Trabalho instituído pela Setec/MEC. Brasília, 2010.

DIRETRIZES Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. Proposta de Debate ao Parecer. Documento elaborado por educadores. Rio de Janeiro, 2010.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. *Ensino Médio Integrado: concepção e contradições*. São Paulo: Cortez, 2005.

GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a política e o estado moderno*. Parte 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

LUKÁCS, George. *Per una ontologia dell'essere sociale*. Roma: Editori Riuniti, 1981.

MANACORDA, Mario. *A História da Educação: da Antiguidade aos nossos dias*. São Paulo: Cortez, 2006.

NOSELLA, Paolo. Trabalho e perspectivas de formação dos trabalhadores: para além da formação politécnica. *Revista Brasileira de Educação*, v. 12, n. 34, p. 137-151, jan./abr. 2007.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

RAMOS, Marise. Implicações Políticas e Pedagógicas da Educação de Jovens e Adultos integrada à Educação Profissional. *Educação e Realidade*, 35 (1): 65-85, jan./abr. 2010.

_____. Educação Unitária. Verbete. In: EPSJV/Fiocruz. *Dicionário de Educação do Campo*. Rio de Janeiro: EPSJV/Fiocruz, 2011 (no prelo).

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 28, n. 100-Especial, p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 10 fev. 2011.

_____. Trabalho e educação: fundamentos ontológicos e históricos. *Revista Brasileira de Educação*, v. 12, n. 34, p. 152-165, jan./abr. 2007.

ENSINO SUPERIOR: PRIORIDADES, METAS, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

Paulo Speller*

Introdução

Nos anos recentes, diversos países vêm debatendo a possibilidade de promoverem alterações em seus sistemas de educação superior (ES) e de pesquisa, no sentido de estimularem e gerarem novas formas de aprendizagem e de produção, gestão e aplicação do conhecimento. Neste contexto, têm sido postos em xeque a contribuição e o papel dos sistemas e das instituições de ES em sua tarefa de transmitir, produzir e disseminar conhecimento com compromisso e responsabilidade social, e com atenção aos desafios globais e de construção de sociedades mais justas e igualitárias.

Essa discussão tem revelado a necessidade de gerar mudanças no sentido de construir sistemas e instituições de ES que promovam a equidade e o crescimento dos mecanismos de inclusão social, ao mesmo tempo em que mantêm a qualidade da formação. Nessa perspectiva, tem sido indicada como estratégia a ampliação de redes acadêmicas, bem como a construção de novos modelos e possibilidades de aprendizagem, pesquisa e inovação.

* Doutor Government (Ciência Política) pela University of Essex. Reitor da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab) e presidente da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CNE). E-mail: speller@unilab.edu.br.

No contexto nacional o debate sobre o sentido e a pertinência social da ES tem sido estimulado por alguns eventos recentes - como o Fórum Nacional de Educação Superior (FNES, 2009), a Conferência Nacional de Educação (CONAE, 2010) e a Oficina de Trabalho “Desafios e Perspectivas da Educação Superior brasileira para a Próxima Década”, promovida pela Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CES/CNE) em dezembro de 2010. Esses eventos têm gerado reflexões sobre as principais demandas e desafios da política de ES para a próxima década, especialmente à luz da elaboração do novo Plano Nacional de Educação (PNE 2011-2020).

O presente documento tem por objetivo apresentar alguns elementos para fomentar o debate acerca das prioridades da ES para a próxima década com base nas metas e estratégias contidas no Projeto de Lei 8035/10 (PNE 2011-2020), especialmente no que diz respeito à expansão qualificada.

Expansão qualificada da educação superior: metas, estratégias e ações

Conforme dados da Tabela 1, do total de instituições de educação superior (IES) no Brasil (2.314), apenas 245 são públicas, as demais (89,4%) são privadas. Da mesma forma, o percentual de matrículas no setor privado (74%) também se mostrou muito mais elevado do que o observado no setor público (26%).

Tabela 1 - Número de IES e matrículas no Brasil – Setor Público e Privado

Ano	IES		Matrículas	
	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas
1996	211	711	735.427	1.133.102
2004	224	1.789	1.178.328	2.985.405
2007	249	2.032	1.240.968	3.639.413
2008	236	2.016	1.273.965	3.806.091
2009	245	2.069	1.351.168	3.764.728

Fonte: Inep – *Censo da Educação Superior*, 2010. Elaboração do autor.

Mesmo considerando o aumento significativo de IES e de matrículas nos últimos anos, a taxa de escolarização líquida da população de 18 a 24 anos continua muito baixa (13,6%) e a taxa bruta em torno de 25%. De acordo com o estabelecido no projeto de Lei do novo Plano Nacional de Educação, a meta é elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, até 2020. Isso significa que para cumprir a meta teremos de dobrar os índices verificados no final da última década (2010).

De modo geral, considerando o ritmo de crescimento apresentado na Tabela 2, o Brasil dificilmente cumprirá essa meta até o final da década, nem mesmo nas regiões mais desenvolvidas e que apresentam o maior número de IES e de matrículas.

Tabela 2 - Taxa de escolarização líquida por UF – 2001 a 2008

UF	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Brasil	8,8	9,8	10,5	10,4	11,1	12,4	12,9	13,6
Norte	5,2	6,7	6,0	5,6	7,0	7,7	9,0	9,9
Nordeste	5,0	5,1	5,7	5,8	6,0	7,0	7,5	8,2
Centro-Oeste	9,7	11,9	12,3	12,1	13,8	14,8	15,5	16,2
Sudeste	10,7	11,9	12,6	12,9	13,6	15,4	16,3	16,4
Sul	12,5	13,7	15,8	15,2	16,1	17,0	16,6	18,6

Fonte: IBGE/Pnad. Elaboração do autor.

Diante desses dados, a principal questão é como cumprir a meta estipulada com base nas estratégias previstas no novo PNE. Nesse sentido, destacamos que as ações/estratégias previstas estão basicamente relacionadas ao incremento do setor público.

No entanto, mesmo considerando a implementação, a partir de 2004, de políticas de expansão e reestruturação da ES no Brasil¹, essas certamente são insuficientes para atingir a meta prevista. Ou seja, para termos uma expansão com qualidade, cabem também uma revisão e uma discussão profunda do atual modelo de educação superior, considerando sua repercussão tanto no setor público quanto no privado.

Uma das alternativas pode estar vinculada à percepção de experiências de algumas IES comunitárias sem fins lucrativos, controladas pela sociedade civil de sua região de abrangência e efetivamente enraizadas no seu entorno, que talvez possam ser analisadas como alternativas de articulação social e modalidade de educação superior pública. Considerar experiências de sucesso na oferta de ensino de qualidade com pertinência social, ambiental e econômica pode permitir uma primeira aproximação na formulação de uma política de Estado para uma ES inovadora, apropriada e relevante.

Diante do cenário da distribuição de IES no país e do número de matrículas, temos que as privadas, conforme demonstrado na Tabela 1, representam 74%, incluindo as confessionais/comunitárias, e as públicas respondem apenas por 26% do total de

¹ Dentre as medidas adotadas, desde 2004, para a expansão da ES no Brasil, destacamos: a criação de 14 novas universidades federais; o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni); a ampliação do financiamento aos estudantes (criação do Projeto Universidade para Todos – Prouni – e reedição do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior – Fies); o fortalecimento da educação tecnológica; o estímulo à modalidade a distância (especialmente a criação da Universidade Aberta do Brasil – UAB); o fomento às políticas e aos Programas de Inclusão e de Ações Afirmativas; e o compromisso com a formação de professores de educação básica (criação do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica).

matrículas. Considerando a possibilidade de inserir as IES comunitárias/confessionais na modalidade de ES pública, desde que a sua qualidade e seriedade das atividades estejam comprovadas pelos processos de avaliação e regulação, passaríamos, de acordo com os dados do censo 2009, ao patamar de 43% de matrículas no setor público. Trata-se de uma proposta bastante arrojada, mas quando falamos da inserção dessas IES na modalidade de ensino público, estamos falando justamente do princípio da educação como um bem público, e as IES que têm suas atividades pautadas nesse princípio podem ser consideradas como tal.

Outra alternativa viável para a expansão qualificada da ES diz respeito ao fortalecimento do regime de colaboração entre a União e os entes federados (Estados, municípios e Distrito Federal), a exemplo do que já acontece com a educação básica por meio do Plano de Metas Compromisso todos pela Educação, instituído pelo Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007. Ou seja, se existe uma parceria do Governo Federal com as secretarias municipais e estaduais de educação em prol do desenvolvimento da educação básica, caberia também uma parceria maior com as IES públicas municipais e estaduais, sendo que essas representaram juntas em torno 12% do total de matrículas na ES (Censo 2009).

Cabe destacar que especialmente as IES municipais vêm apresentando um declínio de matrículas a cada censo. A título de exemplo, em 2007 o total de matrículas nesse tipo de IES era de 142.612, e no censo de 2009 foram registradas apenas 118.176 matrículas, ou seja, houve uma redução de aproximadamente 17% em apenas 2 anos. Por outro lado, as IES privadas (particulares com fins lucrativos) tiveram no mesmo período um acréscimo de 642.442 novas matrículas, passando de 2.257.321 para 2.899.763, o que representa um incremento de quase 30%.

De acordo com esses dados, não parece difícil supor que as IES públicas, especialmente as municipais², estão “perdendo” alunos para as IES privadas (com fins lucrativos) que oferecem cursos com custos mais baixos.

Outro aspecto a destacar, ainda visando à expansão qualificada e à diminuição das desigualdades regionais, diz respeito à formação de consórcios entre universidades públicas de educação superior, com vistas a potencializar a atuação regional, inclusive por meio de plano de desenvolvimento institucional integrado, assegurando maior visibilidade nacional e internacional às atividades de ensino, pesquisa e extensão.

² As IES municipais, embora de direito público, dependem do pagamento das mensalidades dos seus alunos para manter-se funcionando por, praticamente, não receberem recursos públicos.

A educação superior no Brasil: desafios e perspectivas para a próxima década

A análise de indicadores da educação superior no Brasil na última década, bem como de documentos preparatórios do PNE 2011-2020, aponta não só a quantidade, mas também a complexidade dos desafios da ES brasileira, especialmente se for mantida a política de expansão de vagas e promoção da qualidade, visando a ampliar a democratização e a relação da universidade com a sociedade. Dentre os principais desafios, destacamos:

- i) democratização do acesso, da permanência e do sucesso;
- ii) ampliação da rede pública superior e de vagas nas IES públicas;
- iii) redução das desigualdades regionais;
- iv) formação com qualidade;
- v) inclusão social;
- vi) fortalecimento e estímulo às licenciaturas;
- vii) formação de professores para a EaD;
- viii) produção permanente de material didático e de conteúdos em múltiplas mídias;
- ix) garantia de financiamento, especialmente para o setor público;
- x) relevância social dos programas oferecidos;
- xi) estímulo à pesquisa científica e tecnológica;
- xii) estímulo aos programas de intercâmbio e à integração internacional da educação no país;
- xiii) fortalecimento do regime de colaboração entre os entes federados.

Considerando o formato e as metas contidas no Projeto de Lei 8035/10 encaminhado ao Congresso Nacional no dia 15 de dezembro de 2010, percebe-se que alguns dos desafios apontados como prioritários foram contemplados, especialmente no que diz respeito à formação e qualificação de professores para educação básica. No entanto, o novo plano não contempla estratégias que visem à formação de professores para atuar modalidade EaD, tampouco a incorporação de novas tecnologias de informação e comunicação (TICs) na educação superior. Cabe considerar que uma das estratégias para a ampliação do acesso à ES está relacionada ao desenvolvimento da

EaD, especialmente pelo sistema UAB. Assim, um dos desafios postos pelas novas TICs é sua inserção qualificada nas práticas educativas. Portanto, a reflexão sobre as formas de incorporação dessas novas tecnologias nas práticas educativas é fundamental para os processos formativos desenvolvidos nas IES.

O compromisso com a qualidade da educação básica leva à necessidade de políticas de formação de professores em que: (i) as IES formadoras e redes públicas de ensino estabeleçam maiores vínculos, atendendo às demandas específicas de formação por área ou por campo de conhecimento; (ii) o corpo docente seja reconhecido como ator fundamental do sistema educativo, tendo garantias de formação, capacitação permanente e apoio na elaboração de materiais didáticos que permitam tornar efetiva a qualidade do ensino básico.

Cabe destacar, ainda, a necessidade de repensar as metodologias educacionais à luz do fato de que boa parte dos nossos estudantes da educação superior brasileira está alterando rapidamente seu perfil de faixa etária, sua origem socioeconômica e suas expectativas. Dados do censo (2009) do Inep mostram que mais de 40% das matrículas na ES são de estudantes com mais de 25 anos. No setor privado, eles já representam a maioria e estão relacionados à expansão das universidades federais, especialmente pela oferta de cursos noturnos. A tendência é que cruzaremos a próxima década com a maioria dos estudantes com este perfil (MOTA, 2010).

Portanto, um dos desafios das instituições de ensino superior será o de compreender as novas características que apresentam os alunos ingressantes, qual seu perfil e os impactos que isso pode representar para seu Plano de Desenvolvimento Institucional e para cada projeto pedagógico dos cursos.

Para enfrentar os desafios de uma expansão qualificada da ES nos próximos anos, precisamos reconhecer *particularmente* o papel das instituições de ES públicas e a sua capacidade de se reinventarem por meio da reflexão coletiva e do debate qualificado. Isso cabe não somente às instituições de ES, mas também às instituições que regem a ES no Brasil.

Em síntese, um dos maiores desafios da educação superior brasileira é a implementação de uma política que considere o conjunto do sistema, e não apenas uma parte dele, ou seja, que deva atentar para as características das instituições públicas e privadas, com seus diferentes formatos organizacionais e funções locais, regionais, nacionais e internacionais.

Referências bibliográficas

BRASIL. *Plano Nacional de Educação 2011-2020*. Projeto de Lei 8035, 2010.

_____. MEC/INEP. *Censo da Educação Superior*. Brasília, DF: Inep, 2010.

_____. MEC/INEP. *Censo da Educação Superior*. Brasília, DF: Inep, 2009.

_____. MEC/INEP. *Censo da Educação Superior*. Brasília, DF: Inep, 2008.

_____. MEC/INEP. *Censo da Educação Superior*. Brasília, DF: Inep, 2007.

_____. Ministério da Educação. *Conferência Nacional de Educação – Conae*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conae>>.

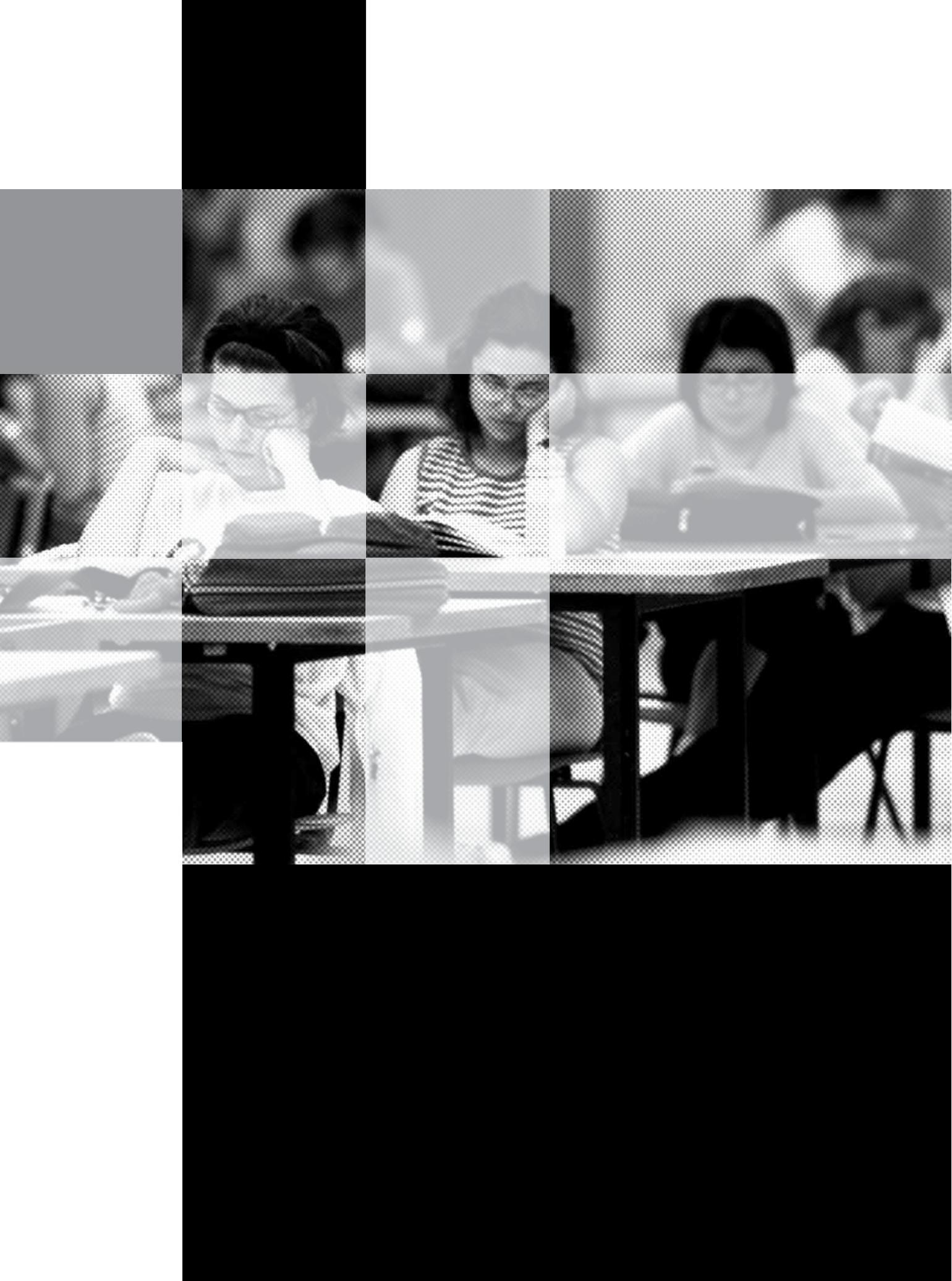
CNE. Portaria CNE/CP n° 10, de 6 de agosto de 2009.

_____. Documento Referência para o Fórum Nacional de Educação Superior, Brasília: CNE, 2009.

_____. *Desafios e Perspectivas da Educação Superior Brasileira para a Próxima Década*. Documento de Referência para Oficina de Trabalho CES/CNE, 2010. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne>>.

CONFERÊNCIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO SUPERIOR, 2008. *Declaração CRES*, 2008. Disponível em: <<http://www.cres2008.com>>.

MOTA, R. *Dez tendências educacionais no Brasil*. Disponível em: <<http://teiaeducacional.blogspot.com/2010/04/dez-tendencias-educacionais-nobrasil.html>>.



O ANALFABETISMO E TANTOS OUTROS DESAFIOS DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NO PNE 2011-2020

Maria Margarida Machado*

Edna de Castro Oliveira**

A concepção, na melhor das hipóteses, ingênua do analfabetismo o encara ora como “uma erva daninha” – daí a expressão corrente “erradicação do analfabetismo” – ora como “enfermidade” que passa de um a outro quase por contágio, ora como uma “chaga” deprimente a ser “curada” e cujos índices, estampados nas estatísticas de organismos internacionais dizem mal dos níveis de civilização de certas sociedades. Mais ainda, o analfabetismo aparece também, nesta visão ingênua ou astuta, como a manifestação da “incapacidade” do povo, de sua “pouca inteligência” de sua “proverbal preguiça” (FREIRE, 1981, p.13).

As questões que motivam as reflexões aqui apresentadas buscam desvendar a concepção de educação de jovens e adultos, presente no Projeto de Lei nº 8.035/2010,

* Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (UFG), onde coordena projeto de pesquisa interinstitucional sobre o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja). Atua no ensino, na pesquisa e na extensão no campo da educação de jovens e adultos. E-mail: mm2404@gmail.com

** Doutora em Educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Professora do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes). Atua no ensino, na pesquisa e na extensão da educação de jovens e adultos, na educação no campo e na linha de pesquisa “Diversidade e Práticas Educacionais Inclusivas”, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Ufes. Nessa universidade, coordena também o projeto de pesquisa interinstitucional sobre o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja). Coordena o GT 18 de Educação e Jovens e Adultos da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped).

que trata do novo Plano Nacional de Educação (PNE) para o período de 2011 a 2020. Iniciamos nessa epígrafe com Paulo Freire por entender que ela ainda é muito atual e oportuna para uma reflexão sobre o PL em tramitação no Congresso Nacional, que não por acaso em seu artigo 2º, inciso I, trata como primeira diretriz do plano a erradicação do analfabetismo. A concepção da educação de jovens e adultos se expressa na primeira diretriz que trata do analfabetismo e segue no conjunto de metas e estratégias presentes no anexo do PL.

O Projeto de Lei em tramitação mantém uma lógica equivocada de focalização etária, e a questão da educação como um direito de todos segue negada. O diagnóstico do IBGE (2009) é claro: dos 135 milhões de brasileiros com 18 anos e mais, 101 milhões não têm educação básica. Como passar mais dez anos num PNE sem enfrentar o desafio da educação desses jovens e adultos como política pública? A forma como a escolarização de jovens e adultos ainda aparece no Projeto de Lei é como correção de fluxo, atendimento fora da faixa-etária, certificação aligeirada, parcerias que minimizam a responsabilidade do Estado.

O projeto não indica quem são os sujeitos que em sua maioria são demandantes de educação no país. Isso não ocorre apenas quando se trata de jovens e adultos, mas em todas as idades que devem ser atendidas no acesso à educação não aparecem as reais condições da maioria dessas pessoas. A história do Brasil produziu um conjunto de pessoas não escolarizadas que têm uma condição de pobreza, um pertencimento étnico, racial, de gênero de localização territorial, e isso sequer é considerado no Projeto de Lei.

O plano proposto pelo PL 8.035/2010 não indica políticas de Estado, está pautado em programas. Apresenta uma repetição de princípios, não toca em mudanças estruturais, não dá centralidade aos instrumentos jurídicos. Não contempla as discussões feitas no debate intenso que se viu ocorrer na Conferência Nacional de Educação (Conae) em 2010, em especial no que se refere ao Eixo VI da Conae – Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade. E, por outro lado, repete o erro da conferência de colocar todas as posições, mesmo divergentes, num mesmo patamar de debate sem o devido enfrentamento dessas diferenças, como se elas não existissem.

Numa visão mais geral do PL 8.035/2010, corroboramos a avaliação de Dourado (2011, p. 51):

As análises do PL 8.035/2010 revelam alguns avanços em relação ao PNE 2001-2010, mas, ao mesmo tempo indicam limites de concepções, articulação interna, bem como secundarização de algumas temáticas de grande importância na proposta de Lei e, sobretudo, no anexo composto por 20 metas e 150 estratégias.

As reflexões aqui apresentadas buscam aprofundar dois aspectos presentes no PL 8.035/2010 que aparecem com tratamento ora equivocado, ora secundarizado: a concepção de analfabetismo e a concepção de continuidade de estudos de jovens e adultos trabalhadores.

O foco no analfabetismo e não na alfabetização

Abordar o analfabetismo como um problema é considerá-lo do ponto de vista conceitual e ético-político como algo não resolvido para a sociedade e educação brasileiras. Um problema que continua a desafiar, exigindo ações efetivas do Estado brasileiro para educar o seu povo, principalmente os que permanecem à margem dos bens que a sociedade produz. Nesse contexto, evidencia-se, de forma contundente, a relação indissociável entre educação e política. O que significa que não podemos tratar o analfabetismo sem vinculação ao contexto mais amplo de nossa formação social e sua distribuição desigual dos bens materiais e simbólicos.

Passados mais de quarenta anos quando Paulo Freire, ao refletir sobre a dimensão política das práticas de alfabetização, nos provocou a pensar sobre a concepção de analfabetismo dominante, estamos novamente a pautar essa questão, na perspectiva de “erradicação” do analfabetismo, como uma das diretrizes previstas no PNE. Isso se dá em consonância com o que determina a Constituição Federal como um dos objetivos do Plano Nacional de Educação (PNE), tal como se lê no

Art. 214 – A lei estabelecerá o PNE de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: Inciso I – erradicação do analfabetismo (Emenda Constitucional 59/2009).

O que se mostra evidente é a forma recorrente e arraigada na mentalidade de nossa gente, talvez naturalizada, tanto para as pessoas mais simples, quanto para os nossos magistrados, legisladores e, por que não dizer, pesquisadores, da ideia que, ingênua ou astutamente, considera o analfabetismo como um mal a ser extirpado da sociedade. Nesse sentido, Freire (1981, p. 16) insiste em observar de forma contundente e propositiva que numa concepção crítica

[...] o analfabetismo não é uma chaga, nem uma erva daninha a ser erradicada, nem tampouco uma enfermidade, *mas uma das expressões concretas de uma realidade social injusta*. Não é um problema estritamente lingüístico nem exclusivamente pedagógico, metodológico, mas político, como a alfabetização através da qual se pretende superá-lo. Proclamar sua neutralidade, ingênua ou astutamente, não afeta em nada a sua politicidade intrínseca.

Essa contestação de Freire nos remete à ênfase política do seu pensamento, e nesse sentido suas reflexões, no contexto de discussão do PNE, continuam atuais para o debate, se tomarmos o analfabetismo na sua acepção política e ideológica; como fruto da desigualdade e da injustiça social, o que nos instiga a analisar mais detidamente as razões pelas quais a recorrência à expressão “erradicação do analfabetismo” persiste, ou ainda, o porquê da persistência do analfabetismo no nosso país.

Rastreado documentos brasileiros mais recentes encontramos essa menção no PNE – proposta de sociedade civil, no PNE (2001-2010) e no PNE em tramitação (2011-2020). Mesmo no “Documento Final Conae” (BRASIL, 2010), apesar dos avanços no tratamento da questão, vamos ainda encontrar essa expressão no Eixo III, item h, ao destacar que para essa ação, como parte dos instrumentos de “construção da qualidade social da educação como direito social, [...] faz-se necessário garantir condições para erradicar o analfabetismo no país, com o apoio dos entes federados” (CONAE, 2010a, p. 68 e 70).

Embora o analfabetismo se apresente como uma tendência secular no país, é recente a preocupação do Estado em pautá-lo entre os seus desafios. Vanilda Paiva (*apud* FERRARO, 2002), ao tratar da questão da educação republicana no Brasil, ressalta que

[...] era a precariedade quantitativa e qualitativa do nosso sistema de ensino elementar que respondia em grande medida pela amplitude do analfabetismo entre a população brasileira, no momento em que se comemoravam os 100 anos da República. No entanto – ressalva a autora – “a questão [do analfabetismo] não esteve posta” (Paiva, 1990, p. 9), pelo simples fato de que “ainda não se constituía problema para o país o fato de a esmagadora maioria da população brasileira não saber ler e escrever. Ao contrário, era-lhe vedado o acesso à leitura e escrita. A partir de que momento, então, o não saber ler e escrever se tornou um problema?” Como observa Paiva, a questão emergiu com a reforma eleitoral de 1882 (Lei Saraiva), a qual, de um lado, derrubou a barreira de renda, mas, de outro, estabeleceu a proibição do voto do analfabeto, critérios estes que foram mantidos, alguns anos mais tarde, pela constituição de 1891. (p. 27).

A não preocupação com a alfabetização e a sua não inserção na pauta política dos governos se evidenciam pela ausência da questão nos textos constitucionais republicanos de 1891, 1934, 1937 e 1946, ao mesmo tempo em que conferem tratamento “discriminatório, rotulador e excludente em relação ao analfabeto [...]”. Assim o voto foi repetidamente negado aos analfabetos principalmente sob o argumento de sua incapacidade.” Como observa Ferraro (2002, p. 28 *apud* Vanilda Paiva, a situação do Brasil em relação ao analfabetismo no censo de 1890, com 82,63% de analfabetos de cinco anos e mais, colocava o Brasil na liderança do analfabetismo entre todos os países considerados. O analfabetismo (leia-se: o analfabeto) viu-se assim transformado na grande causa dos males nacionais e na grande vergonha nacional (FERRARO, 2004, p. 197). O estigma da incapacidade do analfabeto, sua interdição para o alistamento eleitoral e sua inelegibilidade são incorporados nos textos constitucionais sob os

seguintes argumentos: “de não poderem se alistar, os analfabetos, os que não sabem ler e escrever”, e de não poderem ser elegíveis os não alistados. (Constituições Federais de 1891, 1934, 1937 e 1946).

Na relação com o contexto global, é importante considerar aqui os sentidos do saber ler e escrever, e da alfabetização e leitura, numa perspectiva histórica. O que nos leva a problematizar a visão de mundo dominante no ocidente nos séculos 17 a 19, no que se refere ao que Harvey Graff chama de “o mito da alfabetização fundado nas teorias liberais e nas suas expectativas contemporâneas, com respeito ao papel da alfabetização e da escolarização no desenvolvimento socioeconômico, na ordem social e no progresso individual” (1994, p. 26). Essa visão da alfabetização, segundo o autor, não dá mais conta, não serve mais como explicação satisfatória da alfabetização na sociedade, na política, na cultura ou na economia.

Essa visão marcada pelas práticas de alfabetização de massas levada a efeito no nosso país por campanhas, como a de 1947, exemplifica um quadro característico das exigências da alfabetização, voltadas para interesses de ordem política e econômica, no contexto das mudanças ocasionadas, em nível local pela revolução de 1930, e no plano internacional, motivadas pelas proposições da Unesco para a consolidação da paz, após a 2ª Guerra Mundial. Ou seja, cabe retomar mais uma vez Paulo Freire (1978) quando nos adverte para o fato de que “a alfabetização não é neutra. Ler e escrever não são práticas neutras”. Então, excluir do voto os analfabetos, os que não sabem ler e escrever, como se fossem eles mesmos os responsáveis pela sua “ignorância”, sem que a eles seja oportunizado o acesso à educação, é afirmar o caráter antidemocrático e autoritário de nossa sociedade e educação, pois

[...] de tanto ouvirem de si mesmos que são incapazes, que não sabem nada, que não podem saber, que são enfermos, indolentes, que não produzem em virtude de tudo isto, terminam por se convencer de sua incapacidade (FREIRE, 1978, p. 64).

A Constituição de 1988 avança em termos da visão preconceituosa, mas mantém como facultativo o voto aos analfabetos. É como se o preconceito assumisse outro viés, o que considera que os analfabetos juntamente com os adolescentes menores de 16 anos não alcançaram sua maioridade. Pela primeira vez na história vamos encontrar explícita no texto constitucional a preocupação com o analfabetismo. O termo “erradicação” aparece na Constituição Federal de 1988, no seu Título I, Princípios Fundamentais, artigo 3º, inciso III, no trecho: “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”, o que se configura base para a fixação da meta assumida pelo atual governo; e no artigo 214, inciso I, já mencionado, referido à “erradicação do analfabetismo”.

Essa concepção preconceituosa do analfabetismo e do analfabeto, expressa ao final do século 19, presente na Constituição de 1891, chega ao século 21 e se manifesta

nas pesquisas históricas que buscam captar a dinâmica da prática social focalizando “a tendência secular do analfabetismo no Brasil com base no critério censitário, isto é, na declaração de incapacidade de ler e escrever (de ler e escrever um bilhete simples, a partir de 1950).” (FERRARO, 2002, p. 32). O autor ainda afirma que o critério censitário, apesar de suas limitações, deve ser preservado, uma vez que:

1) ele constitui a única informação do estado educacional da população disponível nos censos anteriores a 1940; 2) o analfabetismo em sua forma extrema, como a detectada pelo censo, é indicativo de um fenômeno real, com múltiplas conotações de preconceito, rotulação, discriminação e estigmatização, constituindo a forma extrema de exclusão educacional; 3) o analfabetismo assim definido ainda persiste no Brasil. (FERRARO, 2002, p. 32).

Com base em outras fontes históricas, é possível identificar que Lourenço Filho (1945), respeitado educador brasileiro, não deixa também de mostrar essa visão preconceituosa do analfabeto quando, discutindo o problema da educação de adultos, pondera sobre as influências do analfabetismo na vida de um país ou região. Remete-se às condições adversas de vida e da luta do analfabeto em relação às exigências do mundo moderno para aquisição de novas técnicas de trabalho, chegando a considerar o analfabeto como “iletrado [e] obstáculo ao progresso” (p. 2). Outros elementos reafirmam essa visão discriminatória do analfabeto como “marginal”, ao qual não podem chegar, por via direta, os problemas de mais relevância na vida cívica: “estão-lhes defesas, em grande parte, as conquistas da civilização e da cultura, no país e no mundo. Se toda uma pequena povoação do interior é analfabeta, então esse aspecto de ‘marginalidade’ se agrava e tende a perdurar” (LOURENÇO FILHO, 1945, p. 2).

Cabe ainda considerar, numa leitura mais atual, o quanto a visão preconceituosa do analfabetismo persiste, conforme sinaliza Ferraro. Em *História das idéias pedagógicas no Brasil*, de Dermeval Saviani (2007), ao focalizar discussões em torno do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb), nacional-desenvolvimentismo e a educação, encontramos a ideia de que “no Brasil das primeiras décadas do século 20, em especial nos anos de 1920, agitava-se a questão da expansão das escolas primárias tendo em vista livrar o país *da chaga do analfabetismo, considerado vergonha nacional*” (p. 308).

Essa concepção preconceituosa do analfabetismo se mostrava presente no texto do PNE 2001-2010, no item diagnóstico da EJA do PNE, quando se afirmava que, “embora tenha havido progresso em relação a essa questão, o número de analfabetos é ainda excessivo e *envergonha o país*” (p. 70). O tratamento dado à questão e, principalmente, aos sujeitos segue sendo discriminatório, uma vez que o texto ao discutir sobre a redução insuficiente do analfabetismo ao longo do tempo considera que,

[...] como há reposição do *estoque de analfabetos*, além do fenômeno da regressão, é de se esperar que apenas a dinâmica demográfica seja insuficiente para promover a redução [...] do analfabetismo, [necessitando assim] agir ativamente sobre o *estoque* existente quanto sobre as futuras gerações (p. 71).

A metáfora do estoque aqui utilizada não deixa de nos remeter ao sentido do analfabeto como funcional à manutenção do sistema de exclusão, incluído, assim, de forma indecente (MARTINS, 1997), como mercadoria, reafirmando a dimensão econômica a que, muitas vezes, tem se restringido o tratamento do combate ao analfabetismo, como possibilidade de melhoria dos índices de desenvolvimento econômico dos países.

Emerge nesse contexto o desafio de tomar nas mãos o momento histórico de proposição e discussão das emendas ao PNE, para formular diretriz substitutiva à ideia de erradicação do analfabetismo no PNE e, conseqüentemente, de emenda à Constituição Federal Brasileira para que avance, com base na afirmação da educação como direito. Há que se observar que a alfabetização, como um direito humano universal, segue desafiando a nossa capacidade de produzir igualdade, principalmente considerando que os direitos humanos são apropriados pela ideologia do capitalismo globalizado.

Poucos são os movimentos mais recentes no âmbito acadêmico que indicam outras leituras dessa realidade para a superação do preconceito. No âmbito legal o Parecer CEB 11/2000, do relator Jamil Cury, chama a atenção para o fato de que, embora o Brasil apresentasse à época um grande número de analfabetos, isso não justifica a permanência da visão preconceituosa desses sujeitos não escolarizados. Outro passo nessa direção começa a ser dado pelos movimentos signatários da Carta Compromisso pela Garantia do Direito à Educação de Qualidade – Uma convocação aos futuros governantes e parlamentares do Brasil (2010), ao se referirem à questão como “superação do analfabetismo”.

As considerações até aqui feitas do ponto de vista conceitual, ético-político e histórico chamam a necessidade de problematizar o que se tem caracterizado de forma secular de uma mentalidade preconceituosa e discriminatória em relação ao analfabetismo e ao analfabeto, o que se contrapõe a um dos objetivos da Constituição Federal de 1988, no seu capítulo I, dos Direitos fundamentais, artigo 3º, inciso IV: “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. Pensar sobre o problema de analfabetismo de outra perspectiva implica considerar que, nos seus aspectos quantitativos e qualitativos, o analfabetismo no Brasil, e em nível mundial, segue um círculo vicioso, ou seja, ele não representa apenas, como afirma a Unesco, uma fonte de desigualdade numa dada sociedade, mas, simultaneamente, o produto de outras desigualdades políticas, sociais e econômicas.

Nesse contexto, para o enfrentamento do problema do analfabetismo, no próximo Plano Nacional de Educação, é necessário, portanto, superar a visão ultrapassada e genérica dos jovens e adultos, explicitar a produção histórica do analfabetismo e não a visão desse fato como anomalia. Essas reflexões e proposições é que justificam o fato de se defender que a diretriz I – erradicação do analfabetismo, presente no PL

8.035/2010 deva ser substituída por I – universalização da alfabetização. Ao mesmo tempo em que se compreende a necessidade de supressão da “Meta 9 – Elevar a taxa de alfabetização da população com quinze anos ou mais para noventa e três vírgula cinco por cento até 2015 e erradicar, até 2020, o analfabetismo absoluto e reduzir em cinquenta por cento a taxa de analfabetismo funcional.” (BRASIL, 2010b).

A supressão proposta é no sentido de que se compreenda a alfabetização como um componente da educação básica, portanto a ação alfabetizadora precisa ser detalhada no conjunto das estratégias da meta 8. Historicamente, a oferta de campanhas e os programas de alfabetização, em separado da política efetiva da educação básica, têm se mostrado ineficientes para a garantia do alcance pleno do letramento. O compromisso com a universalização da alfabetização como política de Estado implica a viabilização da continuidade de estudos para os que desejarem concluir a educação básica, mas também exige do poder público pensar e promover outros espaços de exercício do letramento e da produção e acesso à cultura para aqueles que não desejarem seguir no processo de escolarização.

A educação de jovens e adultos trabalhadores enquanto política pública

O texto do PL 8.035/2010 preocupa os pesquisadores do campo da EJA por questões que vão além da concepção equivocada de erradicação do analfabetismo. A trajetória de educação voltada para jovens e adultos trabalhadores aponta para a necessidade de superar as propostas que negam a concepção real de quem são os sujeitos de direitos, ultrapassando a visão de educação compensatória e aligeirada que ainda marca as ofertas de EJA, seja em cursos ou exames. Faz-se necessário também assumir a isonomia dos alunos da EJA ante os demais alunos da educação básica no que tange ao financiamento educacional, superando a forma discriminatória como as matrículas da EJA são definidas na Lei do Fundeb. É preciso ainda perceber que a discussão da educação a distância como modalidade, não apenas do campo da EJA, mas em todos os níveis e modalidades, é um entrave para sua real compreensão, enquanto dimensão de ambiente de aprendizagem em rede, que com as tecnologias disponíveis hoje deveriam possibilitar que, de fato, os trabalhadores fossem mais sujeitos em todos os espaços que ocupam.

Todas as preocupações mencionadas acima são evocadas quando da análise das metas e estratégias outras que tratam da EJA. A superação de barreiras no campo da alfabetização de jovens e adultos implica abrir novos caminhos para *pensar a educação de jovens e adultos como política pública*, conforme proposto no Eixo III, do Documento da Conae (2010a), item g: “concretizada na garantia de formação integral, de alfabetização e das demais etapas de escolarização, ao longo da vida, inclusive àqueles (as) em situação de privação de liberdade” (p. 70). O que pressupõe assegurar

condições financeiras para que o analfabetismo seja assumido de fato como um problema que desafia a educação e a sociedade brasileiras e que não pode ser resolvido apenas pelo veio de ações isoladas de programas e projetos de alfabetização. Há que se promover “a integração da EJA com os setores da saúde, trabalho, meio ambiente, cultura e lazer, entre outros, na perspectiva da formação integral dos cidadãos” (p. 70, item h, 2010a).

Esse debate em torno da alteração das metas do PL 8.035/2010 para EJA já está disponível no *site* da publicação do Centro de Estudos Educação & Sociedade (CEDES, 2011), de onde retiramos o seguinte quadro síntese:

Quadro 1 – Emendas às Metas 8, 9 e 10 do Projeto de Lei nº 8.035/2010

Texto PL 8.035/2010	Texto proposto – Cedes
Meta 8: Elevar a escolaridade média da população de dezoito a vinte e quatro anos de modo a alcançar o mínimo de doze anos de estudos para as populações do campo, da região de menor escolaridade no país e dos vinte e cinco por cento mais pobres, bem como igualar a escolaridade média entre negros e não negros, com vistas à redução da desigualdade educacional.	Emenda Modificativa Meta 8: Elevar a escolaridade média de <i>toda a população</i> de modo a alcançar o mínimo de 12 anos de estudo para as populações do campo, da região de menor escolaridade no país e dos vinte e cinco por cento mais pobres, bem como igualar a escolaridade média entre negros e não negros, com vistas à redução da desigualdade educacional.
Meta 9: Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 e erradicar, até 2020, o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional.	Emenda supressiva – <i>Suprimir do texto</i> do PL nº 8.035 de 2010.
Meta 10: Oferecer, no mínimo, vinte e cinco por cento das matrículas de educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio.	Emenda Substitutiva Meta 10: Constituir um sistema público de educação para os trabalhadores, em colaboração do sistema público de ensino, com as redes públicas federais, estaduais e municipais, que garanta a jovens e adultos uma educação integrada à educação profissional nos níveis fundamental e médio.

Fonte: Elaborado pelas autoras com base em Cedes (2011, p. 47-54).

O documento do Cedes (2011), resultado do 3º Seminário de Educação Brasileira, que reuniu no início de 2011 vários pesquisadores do País, trabalha com dois princípios de argumentação em relação às metas de EJA: o primeiro que reafirma a educação

como direito de todos e o segundo que defende a constituição de um sistema nacional público de educação de jovens e adultos trabalhadores. As alterações propostas nas metas 8 e 10 têm relação direta com o primeiro princípio, enquanto a supressão da meta 9 e a incorporação das ações de alfabetização no âmbito das estratégias da meta 8 têm consonância com o segundo princípio. Todavia, é na proposta de alteração das estratégias relativas às metas 8 e 10 que nos parece estar a maior evidência de qual é a concepção de EJA presente no PL 8.035/2010 da qual discordam os pesquisadores do campo da EJA. Para este estudo, algumas dessas alterações propostas às estratégias seguem apresentadas no Quadro 2 e analisadas em seguida.

Quadro 2 – Emendas a algumas estratégias das metas 8 e 9 do Projeto Lei nº 8.035/2010

(continua)

Texto PL 8.035/2010	Texto proposto – Cedes
<p>8.1 Institucionalizar programas e desenvolver tecnologias para correção de fluxo, acompanhamento pedagógico individualizado, recuperação e progressão parcial, bem como priorizar estudantes com rendimento escolar defasado, considerando as especificidades dos segmentos populacionais considerados.</p>	<p>8.1 Institucionalizar a educação de jovens e adultos em todas as redes públicas de ensino, criando condições de atendimento às especificidades que demandam o público a ser atendido, tais como:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Gestão pedagógica e administrativa específicas; b) Profissionais da educação com formação inicial e continuada para atendimento aos jovens e adultos; c) Currículos diferenciados e apropriados aos sujeitos da EJA; d) Suporte de infraestrutura e materiais apropriados para a produção do conhecimento com esses sujeitos; e) Criação de mecanismos de acesso, permanência e sucesso dos alunos trabalhadores na escola; f) Articulação intersetorial e intergovernos para a concretização da expansão da escolaridade da população brasileira, envolvendo as áreas de educação, saúde, trabalho, desenvolvimento social, cultura, ciência e tecnologia, justiça, entre outros.
<p>8.4. Fomentar a expansão da oferta de matrículas gratuitas de educação profissional técnica por parte das entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical, de forma concomitante ao ensino público, para os segmentos populacionais considerados.</p>	<p>8.4. Fomentar a expansão da oferta de matrículas gratuitas de educação profissional técnica por parte das entidades públicas com ênfase na proposta de currículos integrados.</p> <p>8.5. Estabelecer normas e procedimentos que regulem a oferta da educação profissional pelo serviço social e de formação profissional, vinculadas ao sistema sindical, que se pautem pela gratuidade dos cursos, pela integração curricular, pelo acesso irrestrito dos alunos aos equipamentos disponíveis para a formação profissional.</p>

**Quadro 2 – Emendas a algumas estratégias das metas 8 e 9
do Projeto Lei nº 8.035/2010**

(conclusão)

Texto PL 8.035/2010	Texto proposto – Cedes
10.2. Fomentar a expansão das matrículas na educação de jovens e adultos de forma a articular a formação inicial e continuada de trabalhadores e a educação profissional, objetivando a elevação do nível de escolaridade o trabalhador.	Implementar a expansão das matrículas na educação de jovens e adultos integrada à educação profissional, objetivando a elevação do nível de escolaridade do trabalhador.
10.6. Fomentar a oferta pública de formação inicial e continuada para trabalhadores articulada à educação de jovens e adultos, em regime de colaboração e com apoio das entidades privadas de formação profissional vinculadas ao sistema sindical.	Garantir na oferta pública e gratuita de formação inicial e continuada de trabalhadores, integrada à educação de jovens e adultos das redes estaduais e municipais de educação, o acesso às estruturas físicas e materiais disponíveis nas entidades privadas de formação profissional, do campo sindical ou empresarial, em regime de colaboração, com vistas a consolidar a expansão da proposta de integração entre EJA e educação profissional.

Fonte: Elaborado pelas autoras com base em Cedes (2011, p. 47 a 53).

As propostas de emendas às estratégias têm início com a defesa da institucionalização da EJA nas redes públicas de ensino, em contraposição à proposta do PL que requer a institucionalização de programas para EJA. A diferença dessas propostas não é apenas semântica, há uma luta histórica na educação para superarmos a visão dessa modalidade como algo transitório, com uma demanda de alunos que pode ser atendida em programas emergenciais. A realidade da baixa escolaridade da população brasileira (MACHADO, 2010)¹ revela que essa concepção reforça uma política de exclusão, numa concepção de que quem está fora do fluxo “regular” de escolaridade não será priorizado na política pública de educação.

A constatação da necessidade de a EJA ser reconhecida como efetivamente parte do sistema educacional por si só já não é suficiente. Mas, ainda assim, é perceptível como o PL 8.035/2010 traz estratégias que não garantem essa efetivação. Isso pode ser constatado nos próprios termos que as introduzem, por exemplo, “Institucionalizar programas” ou ainda “Fomentar programas”. Numa contraposição a essa visão, a proposta do Cedes busca precisar a institucionalização da EJA no sistema e substitui o termo fomentar por garantir; além disso, traz a materialização de condições necessárias

¹ Os dados sobre a exclusão da população jovem e adulta no sistema educacional brasileiro foram aprofundados em artigo publicado na revista da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) do final de 2010, sob o título “Quando a obrigatoriedade afirma e nega o direito”. In: *Revista Retratos da Escola*, v. 4, n. 7, jul./dez. 2010.

para a escola de jovens e adultos trabalhadores. A estratégia 8.1 com o detalhamento das letras a até f abarca um conjunto de medidas administrativas, pedagógicas e políticas que devem ser consideradas numa oferta mais apropriada à especificidade dos sujeitos da EJA.

Como medida administrativa, poder-se-ia destacar aqui a necessidade de organização das escolas em tempos e espaços diferenciados para atender às especificidades dos alunos jovens, adultos e idosos. Como medida pedagógica, caberia reforçar duas questões centrais: a formação de professores e a reconfiguração dos currículos da EJA, que são elementos-chave para a superação da concepção equivocada de uma escolaridade reduzida para jovens e adultos em conteúdo e tempo, que tem como eixo “correção de fluxo, acompanhamento pedagógico individualizado, recuperação e progressão parcial”. Por fim, uma medida política a ser destacada nessa estratégia é o item f, onde se assume que a questão da escolarização de jovens e adultos não é exclusivamente da educação, por isso a intersetorialidade não é opção, mas é condição para que essa modalidade se efetive.

Considerar esses itens propostos pelo documento do Cedes, na estratégia 8.1, já seria um grande desafio para os próximos dez anos no campo da EJA. Todavia, as demais estratégias da meta 8 do PL 8.035/2010 também precisam ser tensionadas pelos equívocos que representam. Para essa reflexão, destacamos ainda a estratégia 8.4, que trata de fomentar o aumento das matrículas públicas da educação profissional, o que infelizmente revela a realidade que se produziu historicamente na educação brasileira, onde a expansão da educação profissional se deu na iniciativa privada. Nesse caso específico, o documento do Cedes, na proposição modificativa das estratégias 8.4 e 8.5, volta ao tema da educação profissional, indicando que as matrículas devem se expandir na oferta pública de cursos integrados, e que a oferta do sistema sindical deve pautar-se pela “gratuidade dos cursos, pela integração curricular, pelo acesso irrestrito dos alunos aos equipamentos disponíveis para a formação profissional”.

O tema da educação profissional para jovens e adultos volta a ter relevância na meta 10, onde mais uma vez há o destaque para a substituição do verbo fomentar por implementar e garantir, com a mesma perspectiva de maior precisão e responsabilidade pública com a execução da meta. Outro aspecto que chama a atenção nessa meta encontra-se na alteração da estratégia 10.6, que enfatiza a necessidade de que os sistemas públicos municipais e estaduais de ensino possam ter acesso “às estruturas físicas e materiais disponíveis nas entidades privadas de formação profissional, do campo sindical ou empresarial, em regime de colaboração, com vistas a consolidar a expansão da proposta de integração entre EJA e educação profissional”. Uma proposição que visa a estabelecer um regime de colaboração para o fortalecimento da educação profissional pública, com o devido reconhecimento de que o patrimônio construído pelas entidades privadas de educação profissional, do campo empresarial

ou sindical, deva estar a serviço da formação de todos os trabalhadores que ajudaram a construir direta ou indiretamente esse patrimônio.

As reflexões aqui assinaladas, num esforço de dialogar com a questão do analfabetismo e da educação de jovens e adultos, ainda não consideram com a devida importância a educação que não sendo escolar também é relevante para esses sujeitos. Nesse sentido, concordamos com as conclusões de Gracindo (2011), quando afirma que

Dada a importância da educação de jovens e adultos no contexto do compromisso deste governo com o pagamento da dívida histórica que o Estado construiu diante da sociedade, seria importante reafirmar a urgência de promover a EJA como uma educação inclusiva pautada nos direitos humanos e no reconhecimento da diversidade, assim como o princípio do direito de aprender, ampliando conhecimentos ao longo da vida e não apenas sua faceta de escolarização, como já afirmava a CONAE (2010a, p. 152).

É visível e fundamental o esforço de entidades da sociedade civil nesse debate do novo PNE, e todos os argumentos aqui apresentados reforçam a necessidade urgente de mudanças no PL 8.035/2010. Todavia, é necessário reconhecer que, infelizmente, dadas as condições históricas do nosso país, ainda estamos tratando de um Plano Nacional de Escolarização. Por mais que seja gritante a defasagem em termos de escolarização entre a maioria da população brasileira, o que se espera com todas as alterações propostas a esse projeto em tramitação é que se possa, no mínimo, no PNE que se seguirá após 2020, começar a discutir no país uma proposta de educação na sua concepção mais ampliada. Essa é uma necessidade não apenas para a população jovem e adulta, mas para a sociedade que pensa outro patamar futuro de relação com os conhecimentos, os saberes e as experiências humanas.

Referências bibliográficas

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 8.035/2010*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=49011>>. Acesso em: 7 jun. 2011.

_____. Ministério da Educação. *Construindo o sistema nacional articulado de educação: O plano nacional de educação. Diretrizes e estratégias de ação. Documento Final Conae 2010*. Brasília: Ministério da Educação, 2010a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio 2009*. Disponível

em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/brasil_defaultzip_brasil.shtm>. Acesso em: 10 maio 2011.

_____. Constituição (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 12 maio 2011.

_____. Constituição (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 12 maio 2011.

_____. Constituição (1937). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, 10 nov. 1937. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm>>. Acesso em: 15 maio 2011.

_____. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, 18 set. 1946. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm>>. Acesso em: 15 maio 2011.

_____. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília, 24 jan. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm. Acesso em 15 de maio de 2011.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 de maio de 2011.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 59 de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: 15 maio 2011.

CARTA-COMPROMISSO pela Garantia do Direito à Educação de Qualidade – Uma convocação aos futuros governantes e parlamentares do Brasil. 2010.

CEDES. *Emendas do CEDES ao Projeto Lei n. 8.035/10*. 2011. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br/EMENDAS%20COMPLETA%20-%20CAPA%20-%20APRESENTACAO.pdf>. Acesso em: 29 de maio de 2011.

DOURADO, Luiz Fernandes. *Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas*. Goiânia: Editora UFG/Autêntica, 2011.

FERRARO, Alceu Ravanello. Analfabetismo e níveis de letramento no Brasil: O que dizem os censos? *Educ. Soc.*, Campinas, v. 23, n. 81, p. 21-47, dez. 2002. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 27 fev. 2011.

FERRARO. História quantitativa da alfabetização no Brasil. In: RIBEIRO, Vera Masagão (Org.). *Letramento no Brasil: reflexões a partir do INAF 2001*. 2. ed. São Paulo: Global, 2004. p. 195-207.

FREIRE, Paulo. A Alfabetização de Adultos: é ela um quefazer neutro? *Revista Educação & Sociedade*, Campinas, v. 1, n. 1, p. 64-70, 1978.

_____. Alfabetização de adultos – crítica de sua visão ingênua; compreensão de sua visão crítica. In: *Ação Cultural para a liberdade e outros escritos*. São Paulo, SP: Editora Paz e Terra S. A., 1981.

GRACINDO, Regina Vinhaes. Educação de Jovens e Adultos e o PNE 2011-2010: avaliação e perspectivas. In: DOURADO, Luiz Fernandes. *Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas*. Goiânia: Editora UFG/Autêntica, 2011.

GRAFF, Harvey J. *Os labirintos da alfabetização: reflexões sobre o passado e o presente da alfabetização*. Trad. Tirza Myga Garcia. Porto Alegre: Artes Médicas, 1994.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). PNAD 2009 - Primeiras Análises: situação da educação brasileira – avanços e problemas. *Comunicados do Ipea*, n. 66. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 18 nov. 2010.

LOURENÇO FILHO, M. B. O problema da educação de adultos. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 5, n. 14, p. 169-185, ago. 1945.

MACHADO, Maria Margarida. Quando a obrigatoriedade afirma e nega o direito. *Revista Retratos da Escola*, v. 4, n. 7, jul./dez. 2010.

MARTINS, José de Souza. *Exclusão social e a nova desigualdade*. São Paulo: Paulus, 1997.

SAVIANI, Dermeval. *História das idéias pedagógicas no Brasil*. Campinas, SP: Autores Associados, 2007. (Coleção Memória da Educação).



O PNE E AS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO: MAL-ENTENDIDOS E REDUACIONISMO

Kátia Morosov Alonso*

Introdução

Interessante observar as discussões sobre o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) na educação: ora são ampliados seus poderes no sentido de um uso que a tudo resolveria, como pretendia Comenius, ora são reforçados os perigos que rondam crianças e jovens quando as utilizam com frequência em situações ou ambientes não controlados principalmente pelos adultos (ARMSTRONG; CASEMENT, 2001). Nas escolas o uso de redes sociais, do “jogar conversa fora” é filtrado, nos laboratórios ou quando do programa UCA – Um computador por aluno – o equipamento informático com destinação pedagógica transforma-se na continuidade, ou extensão dos livros didáticos (VASCONCELOS, 2010). Logo, na maior parte das vezes, a perspectiva escolar sobre o bom uso dos computadores teria esta distinção: a de se transformar num *continuum* da sala de aula, com “aplicações” que incrementassem o processo do *ensino*.

* Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professora do Departamento de Ensino e Organização Escolar e do Programa de Pós-Graduação em Educação do Instituto de Educação da UFMT. Líder do Grupo de Pesquisa “Laboratório de Estudos Sobre Tecnologias da Informação e Comunicação na Educação – LêTece”. E-mail: katia@ufmt.br

Para além das percepções sobre o como e as finalidades do uso das TIC pelas escolas e professores, há que se considerar que a maioria dos estudos relacionados ao tema apresenta um viés que reduz muito outros olhares sobre o uso dessas tecnologias nos processos educativos. Em levantamento realizado no Portal Capes – Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – em novembro de 2010 com os descritores “professores” e “TIC”, foram indicados trinta e dois trabalhos, com prevalência na área da Saúde. Já com os descritores “*internet*” e “professores”, verificou-se a ocorrência de novecentos e oitenta e quatro. Em leitura dos resumos, observou-se que mais da metade tratava de experiências com uso de ambientes virtuais de aprendizagem em cursos de educação a distância (EaD), enquanto os demais se dividiram entre análises de experiências bastante fragmentadas em relação ao uso das TIC em escolas e iniciativas de uso dessas tecnologias para portadores de necessidades especiais, sobretudo cegos e surdos. Não é à toa que, quando da referência sobre o uso das TIC nos processos educativos, quase sempre o campo se restringe a EaD, causando, sem dúvida, a percepção bastante localizada e circunscrita de uma problemática mais ampla e eivada de aspectos ainda pouco conhecidos.

Por outro lado, aqueles que utilizam mais as TIC em seu cotidiano, em particular, os jovens¹ o fazem tendo por entendimento que elas são expressão de sua individualidade, constituindo assim processos identitários e de leitura de mundo muito diferentes e próprios das gerações que nasceram sob o signo dessas tecnologias. Nesse sentido escola e TIC acabam por ser esferas do viver divorciadas, uma descolada da outra, já que até o momento não foi forjada uma identidade para as TIC e seu uso pedagógico.

Ao confrontar tais temáticas com a proposta do Plano Nacional de Educação – PNE (2011-2020) – relativas às propostas de uso ou à maior inserção das TIC nos sistemas de ensino, há confirmação, quando da apresentação das metas e estratégias concernentes a esse campo, de que caberia, por meio do uso delas, ou emprego acessório e suplementar na correção de distorções, por exemplo, como será visto adiante, ou como aparato a sustentar uma possível ação pedagógica por intermédio da criação de portais destinados ao trabalho docente. Isso, porém como uma das estratégias vinculadas às metas 13 e 14. Na meta 13 com o incremento do Sistema Universidade Aberta (UAB) e na meta 14 com a ampliação e consolidação de portal destinado à preparação de aulas com disponibilização de instrumentos pelo próprio Ministério de Educação (MEC), isso associado à meta que prevê maior qualificação em nível superior dos professores. Diante disso, discutir e propor alterações no projeto é ação fundamental para que as TIC possam assumir, de fato, no setor educação aquilo que lhe caracteriza como recurso largamente empregado socialmente: o de

¹ Estatísticas sobre o uso da *internet*, segundo dados do Ibope/Nielson de março de 2010, informam que o Brasil é o 5º país com conexões *internet*. 73,9 milhões seriam o número de usuários, desses, 46% teriam entre 16 e 32 anos. O principal local de acesso à rede seria nas *lan houses*, 31%, seguido pela própria casa, com 27%, e casa de parentes e amigos, 25%. Disponível em: <http://www.tobeguarany.com/internet_no_brasil.php>. Acesso em: 19 dez. 2010.

compartilhamento, de colaboração e cooperação entre os diversos públicos que dão vida a redes que ultrapassam, transcendem os lugares e tempos de nossos cotidianos.

O trabalho, então, tem essa finalidade: ao discutir determinados aspectos e elementos sobre o uso das TIC, apontar possibilidades para alterações no projeto do PNE nessa dimensão.

De descompassos e possíveis encontros

Os estudos sobre o uso das TIC nos processos do ensinar e aprender têm basicamente três enfoques: desempenho escolar, aquisições de conteúdos e práticas pedagógicas inovadoras (VASCONCELOS, 2010).

E o que revelam?

Geralmente a necessidade de mudanças na escola, da formação de professores para o uso das TIC, as condições sempre precárias de instalação e uso dos computadores, os “arranjos” tanto de espaço quanto metodológicos para se trabalhar com a novidade/ computador, além da pouca inserção seja dos artefatos tecnológicos seja dos recursos das TIC na sala de aula. O laboratório, forma pela qual grande parte das escolas introduz os computadores, é entendido, ainda, como algo alheio ao trabalho cotidiano dos alunos e professores, cujo uso está restrito aos “momentos especiais”, agendados e disputados pelos atores escolares (VASCONCELOS, 2010). Isso num país que, segundo documento do Ministério da Ciência e Tecnologia publicado no ano 2000, intitulado “Evolução da *Internet* no Brasil e no Mundo”,² era reconhecido como um dos dez países que mais utilizavam a *internet*, porém carente de esforços no sentido de “melhorar a educação, já que o ingresso para se juntar à revolução da informação depende de profissionais qualificados [...] e que o grande desafio é o de conectar quem está fora dela – *internet* – por motivos econômicos ou ideológicos” (MCT, 2000, p. 8).

Fora do perímetro escolar, no entanto, as TIC revolucionam os modos de viver e experienciar o mundo. Se antes a informação era produzida por poucos e disseminada por meio da recepção apenas, com as redes sociais ela ultrapassou os conglomerados tradicionais de sua emissão, permitindo a constituição de outras e novas maneiras de decodificá-las.

Além disso, por mais que se façam críticas à ideia de que as novas gerações, principalmente as nascidas depois dos anos de 1990, quando da popularização das TIC, estabelecem outra relação com elas, as TIC representam um advento ainda pouco

² Disponível em: <<http://www.publico.gov.br/download/texto/ci000008.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2010.

compreendido ou estudado, como afirmam Tapscott (2009) com a “*Digital Generation*”; Presnky (2001) com os “*Digital Natives/Digital Immigrants*”; e Oblinger e Oblinger (2005) com os “*Millenials*”. Esses autores propõem e problematizam a maneira pela qual as gerações pós-anos de 1990/2000 trabalham com as TIC, sobretudo com os recursos da *internet*, e tem-nos implicado em outras lógicas de compreender os contextos por eles partilhados, resignificando linguagens, valores e relações. Talvez demore algum tempo para se compreenderem melhor os sentidos e traduções desse momento.

Tezanos (2009), além de trabalhar com aspectos e elementos que definiriam outras formas de relações, tomando por base o que denomina “sociedades tecnológicas”, apresenta reflexões relevantes sobre “dinâmicas de exclusão” aliadas ao incremento do uso das TIC. Nesse contexto, o sistema econômico teria, como uma de suas características, em seu alicerce de intercâmbio e distribuição da produção, as bandas largas, as redes inteligentes e o correio – considerando distribuição “porta a porta” (TEZANOS, 2009, p. 79), da mesma maneira que trabalho e ócio teriam “lugar” no virtual, na rede, no intensivo e extensivo que elas propiciam. Na visão do autor, isso traria implicações profundas no modo com que organizamos os nossos cotidianos, com consequências também sobre o que se compreende como educação.

Na esteira das discussões propostas por Tezanos (2009), uma das dimensões também presentes e importantes sobre o trabalho é a que se refere a sua precarização. Mais e mais nas “sociedades tecnológicas” esse se precarizaria em razão de sua intensificação, resultado da complexização em que um dos ingredientes seriam as TIC.

Para Souza (2009), a precarização do trabalho docente se expressa na flexibilização e desregulamentação da legislação sobre a profissão para dar sentido às propostas de mercado. Nesse viés, as competências necessárias para se trabalhar com as TIC entram como mais um atributo/qualidade a ser promovida no trabalho do docente, agudizando as fragilidades e precariedades quando do uso dos artefatos técnicos e tecnológicos pelas escolas, impondo dinâmicas pouco conhecidas pelos professores. Fator este determinante nesse processo: há que se fazer muito mais num tempo que não se dilata (MANCEBO, 2009).

Como preconizado por Tezanos (2009), nas sociedades tecnológicas, em razão da rapidez, da crescente robotização do trabalho e dos novos conceitos que pautam as relações em rede, há um desajuste flagrante entre um antes e depois, sendo esse depois algo ainda embaçado, porém denso em suas consequências. Claro está que a escola, como parte desse contexto, vivencia o novo com perplexidade, sem que lhe seja pautada a essência e os elementos do que é denominado como inovação.

Longe da ideia de impor uma forma de uso das TIC, a contradição que expõe lógicas, finalidades, objetivos, desejos enseja pensar relações, entre elas tecnologias e pedagógico. Uma resposta única, unificada, é, sem dúvida, pouco instigadora. Por mais que se afirme a necessidade de fazer emergir um “novo professor”, a forma pela qual a escola se organiza, com base ainda em modelo marcadamente “comeniano”, provoca pouco seus atores à descoberta, ao descortinar de outros sentidos para a diáde ensinar/aprender.

A discussão, mais que formas de incorporar as TIC ao cotidiano da escola, implica reconhecimento das contradições e fraturas expostas entre lógicas pouco similares, que redundam em constantes mal-entendidos: é comum verificarem-se restrições, por exemplo, ao acesso dos alunos às redes sociais que compartilham, fazendo vicejar no entorno dos estabelecimentos de ensino, as denominadas *lan houses*. Fica para depois das aulas o “verdadeiro” uso das TIC: *games*, redes de relações, compartilhamento de informações, entre outros modos de uso dessas tecnologias.

É, parece, no cerne das contradições, das fraturas expostas e dos mal-entendidos que habita a possibilidade de se empreender, gestar, e configurar outra relação envolvendo TIC e escola, outra organização dos processos do ensinar e aprender, esses muito mais ativos e interativos. As TIC respondem, são criadas e recriadas na e pela interatividade...

Diante disso, a universalização do uso das TIC pelas escolas é condição fundamental. Como experimentar, errar e acertar e propor alternativas se a quem cabe a resposta não é permitido, por razões variadas, o acesso ao artefato tecnológico e àquilo que sustenta sua conexão?

No caso das TIC, e com a “extensão”, no sentido proposto por McLuhan (1995), que elas assumem nos cotidianos, o trabalhar com elas numa perspectiva de constituir novos repertórios escolares seria “via” valiosa para se reconceitualizar o sentido mesmo do aprender no contexto de uma sociedade tecnológica.

Tratar, portanto, da inserção das TIC como algo acessório ou complementar, tanto do processo de ensinar e aprender, como dos sistemas escolares, é não reconhecer um dado que bem ou mal integra, integra-nos e faz surgir outros significados, leituras e olhares fundamentais para a compreensão de como se manifesta e opera essa lógica e como se plasma na delimitação e formalização que vem caracterizando, mais recentemente, a vida social em seu conjunto.

De algumas lições

Com base nos estudos, pesquisas, discussões sobre o uso das TIC na educação, há alguns ensinamentos preciosos: a necessidade de que as escolas sejam dotadas de tecnologias compatíveis com um mundo em conexão; não adianta computadores em laboratórios sem conexão com a *internet*, essa com velocidade incompatível para o compartilhamento em rede; não bastam algumas máquinas, nossos alunos precisam ter suas próprias; apartar o uso das TIC daquilo que de fato são de sua natureza: as redes sociais. Pô-las a serviço da escola é um desafio, sim, a ser enfrentado; permitir experiências variadas e diversificadas, trazendo os saberes/conhecimentos que nossos alunos têm sobre o assunto, reconhecendo que a *expertise* deles nessa dimensão – há outras, sem dúvida – é muito maior que a nossa como professores.

As palavras-chave para a efetivação de trabalhos pedagógicos que façam convergir à finalidade da escola com a da rede/TIC seriam cooperação e colaboração. Incorporar ao Projeto Pedagógico da escola esse modo, maneira que funda a rede e o uso das TIC é passo importante para o reconhecimento das contradições implicadas no desafio de significar seu uso no espaço escolar. Tarefa difícil? Para nós que buscamos refletir sobre as TIC na educação não há outro espaço que suporte e sustente as possíveis respostas à indagação. É no conjunto das escolas e dos atores que as constituem cotidianamente que surgirão, portanto, entendimentos, compreensões, experiências. É ali na escola que está guardada a possibilidade de respostas sobre o uso das TIC no processo de ensinar e aprender das crianças, adolescentes e jovens.

E o PNE (2011-2020)?

A proposta seria de revisão, alteração e supressões no projeto enviado ao Congresso Nacional – Projeto de Lei n. 8.035/2010. Na verificação do que nele está apresentado, são cinco as referências a rede de computadores ou a recursos a serem disponibilizados para as escolas e seus profissionais. Há ainda menção a “tecnologias educacionais”³, cabendo várias interpretações ao seu significado. Sendo assim, a análise se concentrou nos tópicos em que, de fato, estavam explicitadas as indicações sobre as TIC.

O projeto traz a proposta de universalizar “o acesso à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade e aumentar a relação computadores/estudante nas escolas da rede pública de educação básica, promovendo a utilização pedagógica das tecnologias de informação e comunicação” – meta 2, estratégia 2.11 e meta 3, estratégia 3.11.

³ Nas metas 2, 5, 7, e respectivamente nas estratégias 2.7, 5.4, 7.6 e 7.7, há menção difusa sobre “tecnologias educacionais”. Pelo contexto e pela proposta, isso estaria mais relacionado a técnicas pedagógicas.

Por se tratar da universalização do acesso no âmbito da rede pública de ensino, não seria o caso de as TIC aparecerem no PNE (2011- 2020) como meta e não como estratégia? A pretensão de universalizar o acesso indica, sem dúvida, a destinação de recursos financeiros e a constituição, aí sim, de estratégias que possam integrar essas tecnologias ao cotidiano escolar. A indicação de “tratamento” focado na universalização, daí o estabelecimento de meta própria, tem por justificativa exatamente a necessidade de que sejam trabalhadas estratégias que assegurem o uso das TIC, preservando o trabalho docente de sua precarização, conforme dito anteriormente, mesmo reconhecendo que esse não seria o único elemento a incidir sobre isso, há outros, como é o caso da “legislação flexibilizada” e da individualização do trabalho docente (SOUZA, 2010). Da mesma maneira, a apropriação das TIC pela escola exigiria outras formas de organizar/apoiar a docência. São vários os estudos sobre o tema, com relevância às novas sociabilidades e subjetividades (CECÍLIO; SANTOS, 2009) que daí decorrem, constringendo pensar outros significados à profissão docente. Essas questões não são periféricas, exigindo maior acuidade em seu tratamento. Daí a proposição de meta própria à universalização ao acesso à rede mundial de computadores.

Há conhecimento de que o projeto do PNE (2011-2020) é resultado de mobilização desencadeada por meio das conferências nacionais da educação que resultaram na Conferência Nacional de Educação (Conae), realizada entre 28 de março e 1º de abril de 2010. Já no documento resultado dessa conferência as TIC, como trabalhado por Zuin (2010), assumiam caráter periférico, sobretudo pela emergência da discussão sobre a expansão da EaD, fator que “roubou a cena” naquele momento, justamente pelo crescimento exponencial de sua utilização e da qualidade, discutível, de grande parte dos cursos ofertados por meio dessa modalidade de ensino.

Embora menos evidente no projeto do PNE (2011-2020), há previsão quando de metas relacionadas à elevação do número de matrículas na educação profissional, superior e *stricto sensu* – metas 11, 12 e 13 e nas estratégias 11.3, 12.2 e 14.4, respectivamente, ou menção a EaD ou a UAB. De fato, a EaD é tomada como “via” importante na expansão do ensino superior sem que sejam mencionados no projeto aspectos relacionados a qualidade da oferta. Nesse sentido propõe-se, então, que nas estratégias em que se mencionem a UAB ou a EaD, proceda-se à emenda modificativa agregando nas estratégias aqui citadas que se assegure padrão de qualidade às ofertas.

Com relação à meta 7 – estratégia 7.11: “Prover equipamentos e recursos tecnológicos digitais para a utilização pedagógica no ambiente escolar a todas as escolas de ensino fundamental”; e 7.13 – “Informatizar a gestão das escolas e das secretarias de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como manter programa nacional de formação inicial e continuada para o pessoal técnico das secretarias de educação”, a proposta seria de que fossem agregadas, em caso da criação de meta específica para a universalização das TIC. No caso de mantê-las à

meta 7 e mesmo na inserção de outra meta, como proposto, que se apresente emenda modificativa para a estratégia 7.11 – “Prover equipamentos e recursos tecnológicos digitais para utilização pedagógica no ambiente escolar a todas as escolas de educação básica”. Já a estratégia 7.13, com a seguinte redação: “Informatizar a gestão de todas as escolas, secretarias de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como garantir políticas e programas nacionais de formação inicial e continuada para pessoal técnico destas secretarias”.

Sobre a meta 15 – “Garantir, em regime de colaboração entre União, os Estados o Distrito Federal e os Municípios, que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam”; e estratégia 15.4 – “Consolidar plataforma eletrônica para organizar a oferta e as matrículas em curso de formação inicial e continuada de professores, bem como para divulgação e atualização dos currículos eletrônicos docentes”, a proposta é de sua manutenção.

Por outro lado, para a meta 16 – “Formar cinquenta por cento dos professores da educação básica em nível de pós-graduação lato e *stricto sensu* e garantir a todos formação continuada em sua área de atuação”; e estratégia 16.4 – “Ampliar e consolidar portal eletrônico para subsidiar o professor na preparação de aulas, disponibilizando gratuitamente roteiros didáticos e material suplementar”, a proposta é de supressão da estratégia. Se a formação em nível de pós-graduação não afiançar maior competência ao trabalho do professor, para que a consolidação de portal para a preparação de aulas? O portal, se for o caso, poderia funcionar como “espaço” em que fossem disponibilizados, gratuitamente, materiais didáticos e pedagógicos suplementares, cabendo às escolas, por meio de seus Projetos Políticos Pedagógicos e do trabalho coletivo dos professores, planejar e daí escolher, selecionar o que fosse necessário para o desenvolvimento do trabalho pedagógico.

Para Cecílio e Santos (2009), a emergência das TIC, especialmente as digitais, constitui novas, outras e diferentes sociabilidades

[...] como que a confirmar e expressar padrões novos de subjetividades. Novas relações com sociedade em termos de aprendizagem e desaprendizagens insinuam-se e confirmam-se. Para muitos, não se trata de apenas aprender o novo. É mais que isso. Há de se desaprender o velho. É aí que reside uma das grandes diferenças trazidas pela era digital. Para alguns, elas carregam um sentido de ruptura como existente e de renovação radical. São tecnologias revolucionárias. Elas supõem esquecer antigos hábitos, enfrentar o desafio da separação de já consagrados suportes que davam ao fazer cotidiano uma tranquilidade aparentemente sem limites. Nessa perspectiva, e de certa forma, para muitos, as tecnologias viram pelo avesso algumas certezas travestidas de hábitos e até mesmo consagradas como valores. E isso custa, principalmente aos mais velhos e aos migrantes. Aos não nativos da era digital. São outras relações com a informação, são outros os modos de construir e buscar saberes e conhecimentos (CECÍLIO; SANTOS, 2009, p. 192-193).

Diante disso e das problemáticas que ensejam tratar as TIC na escola, cabe “lugar” mais destacado no atual projeto, isso articulado à qualidade da educação e à afirmação de que o trabalho docente exige, em sua consecução, cuidados no sentido de que seja preservada a autonomia, profissionalização e identidade profissional dos professores. Desafios que se põem na definição e estabelecimento do PNE (2011-2020).

Reflexões finais

Evidente que as proposições em pauta são resultado de reflexões que consideraram, antes de tudo, apenas os aspectos/elementos vinculados às TIC. A sugestão era a de que o 3º Seminário de Educação Brasileira, ocorrido entre os dias 28 de fevereiro a 2 de março de 2011, promovido pelo Centro de Estudos Educação e Sociedade – Cedes, com apoio da Universidade de Campinas (Unicamp), levantasse por meio de seus simpósios debates, possibilidades e propostas, isso como esforço de mobilização, agora, ante o Projeto de Lei nº 8.035/2010. Esse foi um dos espaços em que a leitura e a discussão sistematizada desse Projeto aconteceram. Outros fóruns promovidos por entidades das mais diversas naturezas ocorreram em território nacional, fomentando proposições que talvez se afastem das aqui apresentadas. De toda maneira, as TIC ensejam maneiras distintas de participação social, de constituição de identidades e subjetividades como visto anteriormente.

É, pois, nesse contexto que se pretendeu mais que propor alterações, considerar que, ao introduzir as TIC no processo do ensinar e aprender, elas não se apresentam como coadjuvantes, nem substituem, como afirma Peixoto (2009), práticas pedagógicas em uso. Elas permitem, na visão dessa autora, introdução de modos particulares de comunicação na relação professor/aluno, saber e instâncias educativas. “Nem instrumento e nem fim em si mesmas, as TIC podem ser classificadas como elementos fundantes do processo educacional.” (PRETO; PINTO apud PEIXOTO, 2009, p. 226)

Referências bibliográficas

AMSTRONG, Alison; CASEMENT, Charles. *A Criança e a Máquina: como os computadores colocam a educação de nossos filhos em risco*. Trad. Ronaldo Cataldo Costa. Porto Alegre: ArtMed, 2001.

CECÍLIO, S.; SANTOS, J. F. Soci@de em Rede, Trabalho Docente e Soci@abilidades Contemporâne@s. In: GARCIA, D. M. F. (Org.). *Formação e Profissão Docente em Tempos Digitais*. Campinas, SP: Alínea, 2009, p. 165-197.

MANCEBO, D. Trabalho Docente e Tecnologias: controle e mercadorização do conhecimento. In: GARCIA, D. M. F. (Org.). *Formação e Profissão Docente em Tempos Digitais*. Campinas, SP: Editora Alínea, 2009. p. 199-216.

MCLUHAM, Marshall. *Os meios de comunicação como extensões do homem*. 10. ed. Trad. Décio Pignatari. São Paulo: Cultrix, 1995.

MINISTÉRIO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA. A evolução da *Internet* no Brasil e no Mundo. 2000. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=18037>. Acesso em: 4 nov. 2010.

OBLINGER, Diane G.; OBLINGER, James. Is It Age or It: First Steps Toward Understating the Net Generation. In: OBLINGER, D.; OBLINGER, J. *Educating the Net Generation*. Educase – Ebook. Disponível em: <<http://www.educause.edu/Resources/EducatingtheNetGeneration/IsItAgeorITFirstStepsTowardUnd/6058>>. Acesso em: 12 nov. 2010.

PEIXOTO, J. Tecnologia na Educação: uma questão de transformação ou de formação? In: GARCIA, D. M. F. (Org.). *Formação e Profissão Docente em Tempos Digitais*. Campinas, SP: Alínea, 2009. p. 217-236.

PRENSKY, Marc. Digital Natives, Digital Immigrants. *MCB University Press*, v. 9, n. 5, 2001, p. 1-16, 2001. Disponível em: <<http://www.coletivoempapros.com/2007/06/imigrante>>. Acesso em: 13 nov. 2010.

PROJETO DE LEI 8.035/2010. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>>. Acesso em: 21 jan. 2011.

SOUZA, A. N. As formas atuais de Modernização do Trabalho de Professores: individualização e precarização? In: GARCIA, D. M. F. (Org.). *Formação e Profissão Docente em Tempos Digitais*. Campinas, SP: Alínea, 2009. p. 91-116.

TAPSCOTT, Don. *Geração digital: a crescente e irreversível ascensão da Geração Net*. São Paulo: Makron Books do Brasil, 1999.

TEZANOS, Jose Félix. *La sociedad dividida – Estructuras de clases y desigualdades en las sociedades tecnológicas*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2009.

VASCONCELOS, M. A. *As tecnologias da informação e comunicação e a aprendizagem colaborativa no contexto escolar*. 2010. 165 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, 2010.

ZUIN, Antonio. O Plano Nacional de Educação e as Tecnologias da Informação e Comunicação. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 961-980, jul./set. 2010.

RELAÇÕES DE TRABALHO DOCENTE: EMPREGO E PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO*

Aparecida Neri de Souza**

O 3º Seminário de Educação Brasileira, ao propor o debate acadêmico sobre o *Plano Nacional da Educação: questões desafiadoras e embates emblemáticos*, indicou o desafio da dimensão política dos estudos e pesquisas que realizamos. Nessa direção o Simpósio “Prioridades, metas, estratégias e ações para a valorização e formação do profissional da educação” permitiu a

* Comunicação apresentada no 3º Seminário de Educação Brasileira – Plano Nacional da Educação, Questões desafiadoras e emblemáticas, realizado pelo Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), em 2 de março de 2011 no Simpósio 10: Prioridades, metas, estratégias e ações para valorizar a formação profissional da educação.

** Pos-doutora. em Sociologia do Trabalho/Educação pela Université Paris Ouest (Paris 10). Docente de graduação e pós-graduação em Sociologia da Educação, no Departamento de Ciências Sociais da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (Decise/FE/Unicamp). Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Educação e Diferenciação Sociocultural (Gepedisc), linha Educação e Trabalho, dessa universidade. Bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Coordenadora brasileira do projeto de cooperação científica entre Brasil/Capes e França/Cofecub, “Organização e Condições do Trabalho Moderno. Emprego, Desemprego e Precarização do Trabalho”. E-mail: anerisouza@uol.com.br.

discussão sobre a Organização e Condições do Trabalho Moderno, com foco no trabalho docente, para conduzir o debate proposto.¹

Interrogamos, nesta pesquisa, as múltiplas dimensões que adquirem as mudanças nas relações de trabalho, na organização dos assalariados e dos professores, bem como as implicações sociais dessas transformações nas formas cotidianas de viver, nos modos de vida, vinculadas às reformas justificadas em nome de um processo denominado modernização.

As mudanças nas formas de emprego, o crescimento do desemprego são fenômenos observados, com a intensificação e complexificação das relações de trabalho, nas quais se evidencia um processo crescente de individualização do trabalhador/professor, fragilizando-o socialmente. Essas mudanças se manifestam de forma particular no que se refere à multiplicação das formas precárias de trabalho e emprego, sob diferentes aspectos nos dois países (Brasil e França), em diferentes categorias de trabalho industrial, de serviços (privados e públicos). Somada à precarização, a individualização é uma segunda característica geral da modernização do trabalho. Ela preside a organização do trabalho gerando o enfraquecimento das ações coletivas e contribui para intensificar o declínio dos movimentos sociais.

Assim, a hipótese que orienta a análise do Plano Nacional de Educação para o decênio 2011 a 2010, no que se refere às propostas de mudanças no trabalho de professores, é que não há ruptura com o processo de precarização. Este último reforma continuamente a subjugação dos professores às necessidades de competitividade e produtividade, como fonte de racionalização dos custos do trabalho no setor público.

Tomo a noção de precarização, com base na discussão de Béatrice Appay e Anne Thébaud-Mony (1997, 2000), como um processo de institucionalização da instabilidade; no plano do emprego se caracteriza, principalmente, pelo desemprego e pelo trabalho temporário ou eventual; e no plano do trabalho, pelo questionamento da qualificação profissional e do reconhecimento no trabalho dos professores. Essa noção se apresenta contraditória à concepção de que o trabalho no setor público se caracteriza pela estabilidade no emprego.

¹ A pesquisa a que me refiro está inserida em um acordo de cooperação científica internacional entre Brasil/Unicamp (Programas de Pós-Graduação em Educação e Doutorado em Ciências Sociais) e França (equipe GTM – Genre, Travail et Mobilités – do Cresspa – Centre de Recherches Sociologique et Politiques de Paris -, Université Paris 8 e Université Paris 10, vinculados ao CNRS – Centre National de la Recherche Scientifique), financiada pelo acordo entre Capes e Cofecub.

As pesquisas na sociologia do trabalho evidenciam a desregulamentação² de direitos vinculados ao trabalho, permitindo o uso do trabalho precário. A precarização do emprego no setor público se caracteriza pelo aumento dos empregos temporários, eventuais, estagiários, bolsistas. Situações de trabalho precárias são legalizadas, empregos atípicos passam a ser típicos³. Esse processo tem por consequência o questionamento dos direitos trabalhistas e das formas de representação político-sindical.

No Brasil, o caráter informal das relações de trabalho é emblemático da precarização: no conjunto dos trabalhadores 57% das mulheres e 55,3% dos homens estão na informalidade. Entretanto, esse processo contamina também o magistério, considerado nicho de emprego formal e estável. Os dados do Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia (IBGE), na sua Pesquisa Anual por Amostra de Domicílios (PNAD), para 2007, indicava que 21% dos professores informavam não possuírem contratos de trabalho nem pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)⁴ nem pelo Estatuto de Funcionários Públicos; sendo 18% professores do setor público e 28% no setor privado. Não se trata de contratos temporários, uma vez que o Estatuto do Funcionalismo Público e a CLT permitem contratos de duração determinada. Trata-se, no Estado de São Paulo, de professores eventuais, sem contratos, que substituem faltas diárias de professores; professores que ministram aulas, como prestadores de serviços para a Associação de Pais e Mestres; ou ainda, em Estados, como Goiás, de professores que sublocam o trabalho de um professor para cobri-lo em ausências, conforme entrevista com o presidente da Confederação dos Professores do Brasil; ou mesmo o trabalho voluntário, mediante projetos como “Família na Escola”. O gráfico abaixo compara o emprego, no Brasil, de professores do setor público e privado, no período entre 2002 a 2007. Nos dois setores aumentam os professores com vínculos precários, mas no setor privado, isso é mais acentuado. Os professores parecem não estar mais protegidos por um estatuto social de emprego estável e formal.

² Desregulamentação não significa, necessariamente, supressão de regras e leis; pode, pelo contrário, traduzir-se em novas leis que visam a reconhecer diferentes tipos de contratos de trabalho. A desregulamentação pode tornar o direito do trabalho mais flexível. Portanto, a flexibilização pode se dar por meio de leis ou negociação coletiva que permite adequar as regras às condições setoriais.

³ Os contratos atípicos “contemplam um diversidade de situações, que vai de novas formas contratuais ao simples descumprimento legal” (GALEAZZI, 2006, p. 204).

⁴ Código de trabalho que regula as relações de trabalho.

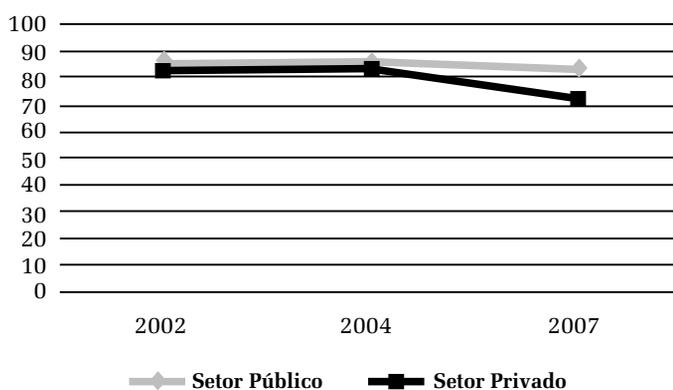


Gráfico - Professores Contratos Formais - 2002 - 2007

Fonte: PNAD/IBGE, 2002, 2004 e 2007.

A precarização afeta, também, os trabalhadores no setor público, cujos empregos são estáveis? Atinge o próprio trabalho? Aqueles trabalhadores públicos estáveis – professores, diretores, supervisores – são confrontados, cotidianamente, com exigências cada vez maiores em seu trabalho e desenvolvem sentimentos de que nem sempre estão em condições de responder às exigências. Danièle Linhart (2009) chama esse processo de precariedade subjetiva, pois esses trabalhadores também vivenciam subjetivamente a instabilidade.

O que se deve entender por precariedade subjetiva? É o sentimento de não estar “em casa” no trabalho, de não poder se fiar nas suas rotinas profissionais, em suas redes, nos saberes e habilidades acumuladas graças à experiência [...] é o sentimento de não dominar seu trabalho e de precisar permanentemente desenvolver esforços para se adaptar, para cumprir objetivo, para não se arriscar, nem fisicamente nem moralmente [no caso dos supervisores, nas relações com os diretores e professores ou dos professores face aos alunos]. É o sentimento de não ter ajuda em caso de problemas graves de trabalho, nem do lado dos superiores hierárquicos [...] nem do lado dos coletivos de trabalho que se esgarçaram com a individualização sistemática da gestão dos assalariados e o estímulo à concorrência entre eles. É um sentimento de isolamento e abandono. (LINHART, 2009)

Qual é o sentido social da precariedade no trabalho, nas dimensões objetivas e subjetivas? Os estudos sociológicos evidenciam que as incertezas que pesam sobre os trabalhadores são inúmeras e mostram o quanto é difícil a organização de suas próprias vidas. Nada está efetivamente adquirido em termos de direitos sociais agregados ao trabalho, nem mesmo para os trabalhadores estáveis no setor público. A tensa organização do trabalho expressa numerosas incertezas e contradições, as avaliações frequentes, e por vezes, arbitrárias pela falta de legitimidade são dois elementos que fundamentam, entre outros, o sentimento de precariedade vivenciado pelos trabalhadores no campo da educação escolar.

Esses trabalhadores informam que não são ouvidos em suas reivindicações, nem mesmo reconhecidos (ou valorizados), mas postos todo o tempo à prova, inscritos numa engrenagem de tensão e frustração geradora do sofrimento e do chamado “mal-estar” docente de que nos fala Manuel Esteves.

Plano Nacional de Educação (2011/2020)

O que propõe o projeto de Lei para o PNE? O ponto de partida para discutir as múltiplas dimensões que adquirem as mudanças nas relações de trabalho e na organização dos trabalhadores é a noção de valorização contida no projeto de lei para o Plano Nacional de Educação para este decênio. Segundo o Artigo 2º, uma das diretrizes do PNE – 2011/2020 (alínea IX) é a valorização dos profissionais da educação, tomada, em geral, como “um dos requisitos para a melhoria da qualidade do ensino”. Para isso propõe quatro metas:⁵ duas referentes à formação, uma sobre salários e outra sobre carreira, metas 15, 16, 17 e 18. Assim, valorização profissional se concretiza mediante a formação profissional, salários e carreira. Este texto analisará somente a meta 18, que pretende: “Assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os profissionais do magistério em todos os níveis de ensino.”

A discussão sobre a valorização do trabalho assume vários sentidos, dependendo do ponto de observação do grupo social – governos, sindicatos, trabalhadores, patrões. Mesmo da perspectiva sociológica, o termo é polissêmico, devendo, portanto, ser trabalhado com precaução. Este texto toma a noção de valorização com o sentido de “importância acordada a um coletivo de trabalhadores”.

Para assegurar as quatro metas, enumeram-se estratégias de valorização do trabalho docente e de melhoria da qualidade da educação escolar. Dentre elas, destaco: “estruturar os sistemas de ensino buscando atingir, em seu quadro de profissionais do magistério, 90% dos servidores nomeados em cargos de provimento efetivo em efetivo exercício na rede pública de educação básica”. Aparentemente, essa meta não apresenta contradição com a noção de “valorização como importância acordada a um coletivo de trabalhadores”. Mas qual é a relação entre essa meta e a Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998? Estaríamos diante de um movimento de revogação da EC?

Desde a década de 1990, com o objetivo de modernização do serviço público e do Estado, foram postas em curso reformas pragmáticas. O Plano Diretor da Reforma do Estado, ao propor o *new public management*, adotou pressupostos de abordagem gerencial, isto é, técnicas de responsabilização dos trabalhadores, de produtividade,

⁵ Termo emprestado do setor empresarial.

de controle de resultados, entre outros. Três anos após a publicação do Plano Diretor, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 19, que, junto com a Reforma do Estado, provocou mudanças significativas nas relações de trabalho no setor público. A Emenda acabou com a exigência do regime jurídico único de contratação; revisou as condições de obtenção e manutenção de estabilidade no emprego aumentando o período de estágio probatório e autorizando demissões por desempenho insuficiente ou por necessidade do poder público.

O objetivo da Emenda Constitucional nº 19/1998 era construir a semelhança entre normas que regulavam o mercado de trabalho no setor privado com o setor público, com ênfase na flexibilização dos contratos, nas formas de recrutamento e seleção dos funcionários. Com a Lei nº 9.801/1999, que permite a exoneração de servidores públicos estáveis em decorrência do excesso do gasto público, foi criada uma nova modalidade de contratação: “o contrato de emprego no serviço público”. A criação da figura jurídica do “emprego público” foi uma das importantes mudanças nas relações de trabalho no setor público. O processo de equiparação das relações de trabalho no setor público e privado se apresenta, portanto, como homogeneização perversa do mercado de trabalho. Além dos estatutários e contratados pela CLT, quase um quarto do funcionalismo público em âmbito federal e estadual têm contratos precários, isto é, contratos por tempo determinado ou em caráter emergencial para realizar trabalhos na área social (educação, saúde), infraestrutura urbana, entre outros. No ensino são professores substitutos, estagiários, eventuais ou avulsos.

O Plano Nacional de Educação (2011/2020) não faz referência à retomada da concepção de regime jurídico único para contratação de professores, portanto podemos inferir que se mantém a flexibilização dos contratos de trabalho? Somente os 90% dos contratos por estatuto da função pública é que seriam de provimento de cargos? A figura jurídica, utilizada no Projeto de Lei/Plano Nacional de Educação, “servidores nomeados em cargos de provimento efetivo” refere-se a contratos estatutários. Os empregados no setor público têm contratos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), tal como os demais trabalhadores do setor privado. Os empregados do setor público que não são portadores de “cargos de provimento efetivo”, como se inserem nessa meta e na primeira estratégia? E os contratos temporários? E os “sem contratos”, isto é, os eventuais ou intermitentes, aqueles que não têm vínculos de emprego?

Tomando as demais estratégias da meta 18, propondo que, em dois anos, os profissionais do magistério tenham planos de carreira, nenhuma referência é feita às mudanças nos processos de flexibilização dos contratos de trabalho atualmente existentes. A diversificação das formas de contratação flexível, no Brasil, será mantida? Essas formas objetivam a redução dos custos e ou aumento das possibilidades de o empregador contratar e demitir trabalhadores, tornando o trabalho inseguro e instável.

As demais estratégias parecem confirmar a hipótese de que não há ruptura com os processos de precarização do emprego e do trabalho no setor público, pois não há referências à construção de carreiras exclusivamente na função pública, permanecendo a possibilidade de contratos pela CLT e pelo Estatuto da função pública.

Estratégia 2. Refere-se ao acompanhamento, avaliação e supervisão do professor iniciante para ser confirmado ou não no cargo.⁶

Estratégia 3. Prova nacional de admissão de docentes a fim de subsidiar concursos públicos dos entes federados.

Estratégia 4. Formação profissional de técnicos para o campo do ensino.

Estratégia 5. Formação continuada de técnicos para o campo do ensino.

Estratégia 6. Censo dos técnicos⁷.

Estratégia 7. Especificidades dos povos indígenas nos concursos para provimentos de cargos.

Estratégia 8. Transferência de recursos para plano de carreira para os profissionais da educação.

O conjunto das estratégias da meta 18 não aponta para a retomada do regime jurídico único, embora utilize expressões como funcionário ou servidor, próprias do estatuto da função pública. Também não indica o fim dos processos de precarização do emprego no campo do ensino, caracterizado por contratos flexíveis garantidos pela Emenda Constitucional nº 19/1998.

As análises de Krein (2007) apontam que desde a década de 1990 há expressiva diversificação das formas de contratação flexível no Brasil.

A flexibilização das formas de contratação se expressa em cinco modalidades distintas: 1) na facilidade de romper o contrato de trabalho; 2) na ampliação de contratos por tempo determinado; 3) no avanço da relação de emprego disfarçada; 4) na terceirização; 5) na informalidade. Muitas dessas formas de contratação são modalidades velhas que ganham nova roupagem e expressão no período recente. (KREIN, 2007, p. 34)

As novas formas de contratação não se confundem com regimes especiais de trabalho, que existem há muito tempo, por exemplo, para mulheres, jovens, aprendizes, portadores de deficiências, jogadores de futebol, mineiros, portuários, professores,

⁶ O professor iniciante é indicado, no PNE, como aquele que passou por um concurso público de provimento de cargo.

⁷ Novamente, assim como para os professores, os técnicos são considerados no texto como funcionários, e também não há referência ao regime jurídico único.

entre outros. O que seriam esses novos contratos? Desde a década de 1990 nos é apresentado o funcionário público demissível, temporário, contratado por safra ou por obra certa, contratado por prazo determinado, aprendiz e aquele no primeiro emprego (KREIN, 2007, p. 35). Esses são contratos que não garantem os direitos à estabilidade provisória, como licença gestante, acidente de trabalho, doença profissional, licença sindical; o direito ao aviso prévio e ao adicional de 50% nos casos de rescisões dos contratos; e o direito ao salário-desemprego e, além disso, são limitados os direitos às férias e à aposentadoria. Nesse sentido, são empregos precários.

No setor público, a mesma pesquisa de Krein (2007) evidencia que, no Brasil, havia cerca de 2 milhões de empregados ou funcionários públicos com contratos atípicos (funcionários demissíveis), além de outros 2 milhões que são demitidos no decorrer do ano (contratados não ativos). Esses trabalhadores, de forma geral com menores direitos em relação aos demais trabalhadores, vivenciam a insegurança, a instabilidade, a deriva, de que nos fala Sennett (2001, p. 18), daqueles que “receiam estar a ponto de perder o controle de suas vidas. Esse medo está embutido em suas histórias de vida”.

A principal forma de flexibilização dos contratos de trabalho, a partir dos anos 1990, foi a terceirização que se expressa sob diferentes formas: a subcontratação de empresas de prestação de serviços de apoio e ou cooperativas de trabalho (higiene e limpeza nas escolas, alimentação, segurança), alocação de trabalho temporário (para serviços administrativos e informática) ou contratação de pessoa jurídica ou autônoma (para desenvolver projetos educacionais e pedagógicos). A terceirização expressa a busca pela redução dos custos e a flexibilização na gestão da força de trabalho e, embora se apresente de diferentes formas, ela se constitui em importante estratégia para a flexibilização das relações de trabalho e para a precarização. Pesquisa realizada por Chahad (2001) nos informa que 71% dos contratos flexíveis são resultantes da terceirização. As estatísticas não nos permitem mensurar a participação desses contratos no mercado de trabalho no campo do ensino.

A legislação trabalhista, no Brasil, apresenta a possibilidade de contratação de eventuais ou temporárias, ou terceirizadas para situações em que o trabalho não é regular. Entretanto, como explicar essas contratações no campo do ensino? O trabalho no campo do ensino exige forte regularidade no seu desenvolvimento, as atividades são determinadas tanto pelo conteúdo (aulas propriamente ditas) como pelo espaço (escolas). O que justificaria, portanto, a manutenção dos contratos flexíveis e, conseqüentemente, precários?

Além do processo de precarização dos empregos, outra medida de modernização dos sistemas escolares a ser destacada é a remuneração por mérito, apoiada em modelos

de gerenciamento de escola e de pessoas importador do setor privado. A meta 17 informa-nos que o processo de valorização do magistério público da educação básica far-se-á mediante aproximações de salários entre trabalhadores com escolaridade equivalente. Para isso elegeu três estratégias; duas referem-se à constituição de um fórum e de indicadores para acompanhar o processo, e, a outra, à implementação de planos de carreira e jornadas de trabalho em um único estabelecimento de ensino. Embora não haja referência às formas de remuneração, o texto introduz uma nova concepção de trabalho docente, referida aos resultados obtidos pelos alunos em avaliações nacionais e estaduais.

Art 11. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) será utilizado para avaliar a qualidade do ensino a partir dos dados de rendimento escolar apurados pelo censo escolar da educação básica, combinados com dados relativos ao desempenho de estudantes apurados na avaliação nacional do rendimento escolar.

Um das características do trabalho moderno é a individualização da gestão dos trabalhadores/professores, mediante a vinculação de salário a *performance*. Trata-se de remunerar os professores em função dos resultados obtidos pelos seus alunos e introduzir uma nova concepção de trabalho docente. A competição e os valores empresariais constituem referências para a organização e gestão do trabalho, numa visão pragmática e utilitarista.

A individualização dos aumentos salariais mediante remuneração por bônus não somente tem encorajado a competição entre os professores, mas também tem enfraquecido as ações coletivas, atomizando os professores. A escola pública “moderna”, mediante políticas que valorizam o engajamento individual, coloca o mérito como centro das relações de trabalho docente. Assim, as desigualdades promovidas por tal concepção são julgadas como aceitáveis e são apoiadas nas qualidades pessoais, tais como o talento e o esforço em termos de competição aberta. Essas noções – talento e esforço – transformam diferenças em desigualdades, concebem e representam as desigualdades, que são sociais, como baseadas nos dons e méritos individuais. Portanto, são constructos ideológicos que se deslocam das empresas para as escolas.

O mérito permitiria, nessa concepção, reconciliar igualdade e desigualdades sociais; apresentar uma prova de eficácia dos professores para a sociedade, pois cada um é incitado a explorar melhor seus talentos. Entretanto, a realidade parece resistir, as desigualdades persistem e é necessário justificá-las. Assim, a meritocracia se apresenta como ideologia, pois privilegia, na explicação dos comportamentos dos outros e das desigualdades, o impacto das características pessoais⁸.

⁸ Segundo P. Bourdieu e J-C. Passeron. A reprodução – elementos para uma teoria do sistema de ensino. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975: a escola é encarregada de identificar méritos e dar uma garantia para as classificações realizadas.

Os professores são submetidos à competição por bônus salariais, pondo em disputa as noções de igualdade, na função pública, com a de mérito. Os diplomas, o concurso público e a carreira não são suficientes para justificar as diferenças de salários, assim recorre-se à noção de mérito. Os esforços e o investimento individuais no trabalho podem ser valorizados, segundo o poder público, na medida em que podem explicar o sucesso ou fracasso dos alunos nas provas públicas de avaliação.

No Estado de São Paulo, a introdução de bônus salarial anual para os professores públicos tem como objetivo aumentar a produtividade e a competitividade do sistema educacional, atribuindo, exclusivamente, aos professores e funcionários a responsabilidade pela qualidade do ensino. Os professores são pressionados constantemente para melhorar *performance*; contribuindo para aumentar tensões, o ritmo e a intensidade de trabalho, mediante a responsabilização individual. O valor do trabalho parece estar sendo atacado, pois os governantes nos informam que é preciso reconduzir os professores à preocupação com o trabalho, acusados de serem privilegiados e negligentes.

Ensinar é uma atividade complexa e multidimensional, portanto o que significa a noção de professor performático?

Considerações finais

As políticas educacionais, nas últimas décadas, no Brasil e em diferentes Estados da Federação, caracterizam-se por um padrão de racionalidade informado por noções como calculabilidade, eficiência, eficácia, produtividade. As orientações em direção às reformas educacionais, desde os anos 1990, têm sido compreendidas como necessárias ao crescimento econômico, indispensáveis ao projeto de modernização do País, isto é, a inclusão do País no rol das economias capitalistas mais desenvolvidas.

A década de 1990, segundo Ricardo Antunes (2004), pode ser considerada a “década da desertificação neoliberal”, marcada pela fragmentação, individualização, informalidade, precarização do trabalho, assim como pela privatização dos serviços públicos. Esse movimento construído na década passada se mantém anos 2000 pela subordinação ao pragmatismo neoliberal.

Os professores são confrontados com exigências cada vez maiores em seu trabalho: a resistência crescente de estudantes à forma escolar e a chegada de novos públicos escolares com relações diversificadas com os saberes escolares; a adoção de políticas escolares compensatórias fundadas na discriminação positiva (classes de aceleração da aprendizagem, promoção automática); o desenvolvimento de dispositivos

pedagógicos mais individualizados para tratar as diferenças e a heterogeneidade crescente dos estudantes ao mesmo tempo em que se recorre às avaliações nacionais durante o seu processo de escolarização; o reforço da autonomia da escola e a sua aproximação com o entorno social e econômico (“parcerias” com empresas); a submissão da escola e de seus professores às injunções da responsabilização, racionalização de práticas e avaliação de resultados; a contratualização dos objetivos educativos e desenvolvimento do gerencialismo participativo (Plano Político de Gestão, Planos Diretores, Equipe Gestora, são alguns exemplos); a individualização das carreiras dos professores (mediante avaliação de mérito e pagamento por bônus); além da degradação dos salários e da desvalorização social da profissão.

Esse movimento de modernização dos sistemas escolares, no Brasil, conduz a um processo de racionalização técnica submetida aos critérios de eficácia e rentabilidade, traduzidos, constantemente, por um movimento de individualização e enfraquecimento das ações coletivas. Professores são responsabilizados pelos processos e resultados do sistema educacional e são expostos pela mídia nos elementos que checam a legitimidade de seu trabalho. É desconcertante observar a difusão pela mídia do discurso que acusa o professor como privilegiado e indolente, como aquele que falta muito ao emprego, não ensina, trabalha pouco, não é aprovado em concursos ou seleção públicos, para citar alguns exemplos.

As mudanças verificadas nas relações de trabalho, desde a década de 1990, são interpretadas como sintomas de tentativas de implementação de um novo sistema de relações do trabalho, no Brasil, que se caracterizaria pela desregulamentação das normas legais. Segundo Galvão (2007), esse movimento tem rebaixado os direitos dos trabalhadores, que são estimulados a competir uns com os outros, gerando uma espécie de “neodarwinismo social”, no qual a competência aparece como se fosse um atributo pessoal e não como atributo construído socialmente. As competências são utilizadas para justificar privilégios, pois aparecem como consequência do mérito pessoal; assim como a falta dessas é utilizada para justificar as desigualdades, de modo que os trabalhadores são responsabilizados por elas.

Referências bibliográficas

ANTUNES, Ricardo. *A desertificação neoliberal no Brasil (Collor, FHC e Lula)*. Campinas: Autores Associados, 2004.

APPAY, Béatrice; THÉBAUD-MONY, Anne (Dir.). *Précarisation sociale, travail et santé*. Paris: Iresco/CNRS, 1997.

APPAY. Précarisation sociale. In: HIRATA, H; LABORIE, F; LA DOARÉ, H.; SENOTIER, D. *Dictionnaire critique du féminisme*. Paris: PUF, 2000.

BALTAR, Paulo; MORETTO, Amilton; KREIN, José Dari. O emprego formal no Brasil: início do século XXI. In: KREIN, José Dari *et al.* (Org.). *As transformações no mundo do trabalho e os direitos dos trabalhadores*. Campinas: Cesit, LTr e Ematra XV, 2006.

BEYNON, H. As práticas do trabalho em mutação. In: ANTUNES, Ricardo *et al.* *Neoliberalismo, trabalho e sindicatos*. São Paulo: Boitempo, 1999.

BISSERET, Noëlle. A ideologia das aptidões naturais. In: DURAND, J. C. G (Org.). *Educação e hegemonia de classe – as funções ideológicas da escola*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. *A reprodução – elementos para uma teoria do sistema de ensino*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

CASTRO, Juliana. *Relações e condições de trabalho de professores*. IFCH/Unicamp. Relatório de Pesquisa. Iniciação Científica Fapesp.

ESTEVES, José Manuel. *O mal-estar docente – a sala de aula e a saúde dos professores*. Bauru: Edusc, 1999.

GALEAZZI, Irene. Precarização do trabalho In: CATTANI, A. D.; HOLZMANN, L. *Dicionário de trabalho e tecnologia*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2006.

GALVAO, Andréia. *Neoliberalismo e reforma trabalhista no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2007.

KREIN, José Dari. *As tendências recentes na relação de emprego no Brasil: 1990 a 2005*. Tese (Doutoramento) – Unicamp, Instituto de Economia, Campinas, 2007a.

_____. O avanço da contratação flexível. *Carta Social e do Trabalho*: revista do Cesit/IE/Unicamp, Campinas, n. 6, p. 34–41, maio/ago. 2007.

LEITE, Marcia de Paula; SOUZA Aparecida Neri. *As condições de trabalho dos professores da educação básica e seus reflexos sobre a saúde*. Relatório de Pesquisa, Fundacentro, 2007. Disponível em: < <http://www.fundacentro.gov.br/>>.

LINHART, Danièle. Modernisation et précarisation de le vie au travail. *Papeles del CEIC*: Centro de Estudios sobre la Identidad Colectiva, Universidad del Pais Vasco, España, n. 43, 2009. Disponível em: <<http://www.identidadcolectiva.es/pdf/43.pdf>>.

PAUGAM, Serge. *Le salarié de la précarité: les nouvelles formes de l'intégration professionnelle*. Paris: PUF, 2000

SENNETT, Richard. *A corrosão do caráter: conseqüências pessoais do trabalho no novo capitalismo*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SOUZA, Aparecida Neri; LINHART, Danièle (Coord.). *Organização e condições do trabalho moderno: emprego, desemprego e precarização do trabalho*. São Paulo/Paris, Projeto de pesquisa, Cooperação Internacional Capes/Cofecub, 2009.



ANÁLISE DO PNE (MEC) E EMENDAS AO PL N° 8.035/10

Heleno Araújo Filho*

Participação social – pressuposto básico para a construção do novo PNE

A experiência de formulação do Plano Nacional de Educação (PNE) 2001/2010 deixou traumas na comunidade educacional, de modo que, transcorrida a década, o Estado brasileiro optou por promover conferências de educação com o objetivo de contemplar a participação da sociedade no processo de construção da proposta do novo PNE.

Nesse sentido, as deliberações da 1ª Conferência Nacional de Educação (Conae 2010) representam a base social do PNE, uma vez que traduzem a síntese das demandas recolhidas, democraticamente, de trabalhadores, estudantes, pais, estudiosos no assunto e gestores públicos – das três esferas de governo – em relação aos níveis, etapas e modalidades da educação nacional (pública e privada). Assim, não temos dúvida de que o sucesso do PNE – ora em trâmite na Câmara dos Deputados –

* Licenciado em Ciências Físicas e Biológicas, com habilitação em Biologia, pela Faculdade de Formação de Professores da Fundação de Ensino Superior de Olinda (Funeso). Presidente do Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco (Sintepe) e secretário de assuntos educacionais da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). E-mail: heleno@cnte.org.br.

condiciona-se à observação da estrutura deliberada pela Conae 2010, a fim de manter-se fiel à sua base propositora, que o adotará como referência à luta por uma educação pública, gratuita, universal e de qualidade socialmente referenciada.

Consideramos, ainda, que qualquer descuido sobre essa parceria (sociedade, Executivo e Legislativo) poderá comprometer o elo de sustentação social do PNE, voltando à experiência da Lei nº 10.172/01, que, preterindo a maior parte das propostas construídas pela sociedade brasileira ao longo dos Congressos Nacionais de Educação (Coneds), fez exaurir a coesão social e a referência de mobilização da comunidade educacional em torno daquele diploma (BRASIL, 2001).

Portanto, as observações que estão sendo apresentadas pela sociedade à proposta de PNE elaborada pelo Ministério da Educação (MEC) devem ser amplamente discutidas com os parlamentares e o próprio órgão do Executivo federal, como forma de adequar o PNE aos desígnios da Conae 2010, os quais se fundam num projeto libertador de educação, pautado na promoção da cidadania e no desenvolvimento social, cultural e econômico – ambientalmente sustentável e com distribuição de renda.

Aspectos gerais de mérito na visão dos(as) trabalhadores(as) da educação básica

Sistema Nacional de Educação (SNE)

Conforme preceitua o artigo 214 da Constituição Federal (CF), o novo PNE – à luz da redação dada pela Emenda Constitucional nº 59 – tem a prerrogativa de “[...] articular o sistema nacional de educação [...]” visando a “[...] assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas [...]” (BRASIL, 1988). Portanto, é objetivo central do próximo PNE transpor as barreiras que impedem a concretização dos princípios de *colaboração* e *cooperação* entre os entes federados – eleitos pela CF para reger a gestão da educação nacional –, com o objetivo de universalizar a escolarização dos(as) brasileiros(as) sob os princípios da qualidade social e da equidade federativa.

Contudo, tal como debatido na Conae 2010, o SNE requer uma estrutura organizativa (infraconstitucional e constitucional) diferente da atual, a qual o PNE, por si só, não consegue instituir. Faz-se necessário, assim, um conjunto de leis federais e, até, de emendas constitucionais – como nos casos da gestão democrática e da expansão da base de incidência do financiamento da educação –, que precisaria tramitar concomitantemente ao Projeto de Lei (PL) nº 8.035/10, a fim de comprometer, de fato e de direito, o Estado brasileiro com as metas e estratégias definidas no PNE.

Uma primeira crítica à proposta do MEC provém da estrutura puramente colaborativa (associativa) transposta do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) para o PNE, a qual, mesmo prevendo que Estados, Distrito Federal e municípios, para citar um só exemplo, constituam seus respectivos planos de educação no prazo de 1 (um) ano, não os obriga – mesmo com os preceitos dos artigos 10, III, e 11, I, da Lei nº 9.394/96 (LDB) (BRASIL, 1996a) – a elaborarem tais planos ou mesmo a perseguirem as metas e estratégias do PNE. Essa afirmação provém do descumprimento de tal prerrogativa disposta no PNE 2001/2010, que mantinha, ainda que infimamente, a mesma perspectiva de articulação (colaborativa) entre os entes federados.

Cabe ressaltar que a diferença entre o *regime de colaboração* – introduzido pela Emenda Constitucional (EC) nº 14/96 (BRASIL, 1996b), no qual o MEC apoiou-se para elaborar o presente PNE – e a *visão cooperativa* – reforçada pela EC nº 53/06, sobretudo através do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) (artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT/CF), do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) (artigo 60, III, “e” do ADCT e artigo 206 da CF) e do regime de cooperação, previsto no parágrafo único do artigo 23 da CF/88 (BRASIL, 2006) – consiste na institucionalização das políticas (vertebrais) que necessitam de abrangência nacional. Enquanto o primeiro sugere a adesão voluntária dos entes federados – inclusive, em matéria tida como norma geral e/ou de responsabilidade concorrente entre os entes federados –, o *regime cooperativo* garante a execução dos princípios eleitos pela CF concernentes à equidade (artigos 3º e 205 a 214) (BRASIL, 1988), sobretudo por meio de normatizações voltadas ao ensino obrigatório (pré-escola ao ensino médio, de acordo com a EC nº 59/09) (BRASIL, 2009). Outra diferença: a esse regime (cooperativo) aplicam-se as sanções previstas no § 2º do artigo 208 da CF/88 (BRASIL, 1988), nos casos de irregularidades ou omissões das autoridades públicas competentes.

Há tempos, o grande desafio da educação brasileira consiste em melhorar a qualidade do nível básico de ensino e, nos últimos anos, algumas políticas importantes foram implementadas nesse sentido, com destaque para o Fundeb, o PSPN e a extensão do salário-educação para as etapas desse nível, proporcionando o acesso de todos(as) os(as) estudantes da educação básica à merenda, ao livro didático e ao transporte escolar. Observa-se, portanto, que esses ganhos – ainda que insuficientes do ponto de vista do financiamento público – foram assegurados em forma de leis e têm corroborado a elevação da qualidade, segundo registros do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Em contrapartida, à luz do princípio colaborativo, nem todos os entes da federação – sobretudo os municípios, onde a situação educacional é mais sensível, ou mesmo Estados governados por políticos de oposição ao governo federal – aderiram plenamente aos programas do PDE (regido pelo regime de colaboração), o que mostra a debilidade desse sistema na atual conjuntura política brasileira.

Mais: se, mesmo através de leis – como no caso do piso do magistério –, há rebelião de governos estaduais e municipais contra dispositivos aprovados unanimemente pelo

Congresso Nacional, que dizer de um Plano de Educação sem amarras que garantam minimamente seus propósitos? Daí a necessidade de institucionalizar diversas políticas concernentes às metas do PNE – em especial, as ligadas ao financiamento, à gestão democrática, à valorização profissional e à avaliação da educação, inclusive prevendo medidas repressivas por meio de Lei de Responsabilidade Educacional – como forma de garantir sua eficiência em todo o território brasileiro.

Gestão democrática

Sobre o prazo estabelecido pelo artigo 9º do PL nº 8.035/10 (BRASIL, 2010), que visa a instituir a gestão democrática através de leis a serem aprovadas pelos legislativos locais, observa-se uma debilidade na proposta do MEC, uma vez que as inúmeras Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), e seus respectivos acórdãos, têm protegido sistematicamente os gestores não adeptos a essa forma de gestão educacional. Assim, para que a meta não vire uma simples carta de boas intenções – e para que a sociedade ganhe poder de mobilização –, dever-se-ia resgatar a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 104/99 (BRASIL, 1999), que prevê assegurar, desde que estabelecida em lei, eleição para cargos e/ou funções de direção escolar (e outros da administração pública) em todas as esferas administrativas. A partir daí, esse importante tema do PNE – consenso entre a comunidade educacional – ganharia respaldo para a sua plena execução.

No tocante à formulação da meta 19, é possível indicar outros mecanismos que ajudem a promover a democracia nas escolas e nos sistemas de ensino, a exemplo do incentivo ao fortalecimento dos conselhos escolares e à constituição de fóruns com representação da sociedade, a fim de contribuir na formulação, na implantação e no acompanhamento das políticas do sistema, sobretudo daquelas previstas nos planos de educação. Não obstante, poder-se-iam delimitar alguns critérios técnicos, os quais, no caso do projeto do MEC, extrapolam significativamente as deliberações da Conae 2010.

Ausência sensível no PL, bem como em outra proposta correlata de legislação, refere-se à transformação do Conselho Nacional de Educação (CNE) – com recomendação aos demais conselhos dos diferentes sistemas – em órgão normativo, deliberativo e fiscalizador das políticas de Estado. Esse tema foi exaustivamente debatido nas conferências e, apesar de constar da mensagem do MEC acerca do PNE, não se encontra assegurado até o momento.

Controle social e qualidade da educação

A grande “amarra” para se assegurar o cumprimento das metas e estratégias e a formulação de planos estaduais e municipais de educação, na nossa concepção, viria da aprovação de uma Lei de Responsabilidade Educacional pelo Congresso Nacional. Essa alternativa carrega duas vantagens para a educação: protege, adequadamente, o direito público e subjetivo de todo(a) cidadão(ã) ao ensino público, obrigatório e gratuito; e estimula, ainda mais, o controle social e a perspectiva de elevação – o quanto antes – dos indicadores da qualidade da educação.

Também sobre a qualidade, nada justifica a omissão, na proposta do MEC, de um prazo para o estabelecimento do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), embora a meta 20.5 ressalte o compromisso em definir esse mecanismo de mensuração dos investimentos educacionais. A LDB dispõe sobre o aspecto pedagógico – portanto, necessário – do CAQ em seus artigos 4º, IX, e 25 (BRASIL, 1996a). Trata-se, pois, de um instrumento essencial para a superação do padrão mínimo de qualidade – também estabelecido na LDB, porém à luz da perspectiva neoliberal da “reserva do possível” (artigos 74 e 75, com as devidas adequações à EC nº 59/09) – que tem sido aplicado desde a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

Além disso, ao longo dos últimos anos, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação desenvolveu sistemática de cálculo para o CAQ das diversas etapas e modalidades da educação básica, a qual o CNE considerou pertinente para ser adotada nos sistemas de ensino. O mais plausível, dada a necessidade de implantação desse dispositivo capaz de orientar o investimento público em educação, seria o MEC estipular um período para debate do tema com a sociedade, que já dispõe de proposta para ser discutida com os gestores públicos.

Financiamento

O projeto do MEC é vago quanto ao estabelecimento de metas para o incremento do Produto Interno Bruto (PIB) na educação (artigo 214, VI, da CF/88), assim como não atende a uma das principais reivindicações da Conae 2010, qual seja: estabelecer, por certo período de tempo, o percentual de investimento do PIB em 10%. A Conae também indicou incremento anual do PIB em 1% até se alcançar o patamar de 10%, devendo este ser mantido até que sejam estabelecidos os novos paradigmas educacionais do país.

Sobre os recursos do Fundo Social provenientes da exploração da camada pré-sal de petróleo, a sociedade civil reivindica a destinação de 50% para investimento

em educação. Aliás, a estratégia 20.3 do PNE cita a destinação desse recurso para a rubrica educacional, mas não define percentuais, apesar de recente estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)/Ministério do Planejamento ter revelado que a educação é o investimento de maior retorno no PIB – para cada R\$ 1,00 investido, o retorno é de R\$ 1,85. Além disso, a educação tem papel imprescindível na formação dos trabalhadores e na distribuição da renda no país, configurando-se uma das principais bases para o desenvolvimento sustentável de longo prazo. Eis as razões para se assegurar o mencionado percentual de investimento na educação.

Apesar de o artigo 10 do PL nº 8.035/10 estabelecer que os planos plurianuais e as leis de diretrizes e de orçamento anuais, de todos os entes, devam assegurar dotações compatíveis com o PNE e os respectivos planos de educação (BRASIL, 2010), nenhum parâmetro (especialmente o CAQ) encontra-se estabelecido para auxiliar a consecução desse objetivo, também expresso na estratégia 20.5 do anexo do Projeto de PNE. Essa seria (e ainda pode ser) uma ótima oportunidade para se regular as disposições contidas no artigo 75 da LDB (BRASIL, 1996a), que tratam do esforço fiscal e da capacidade de atendimento dos entes federados para fins de complementação da União – base primordial do regime de colaboração já empregado pelo MEC, através do PDE, e que, agora, vislumbra-se estendê-lo para o PNE.

Desnecessário, numa estrutura federativa de enormes contenções financeiras – e o PNE deve apontar as demandas educacionais para a Reforma Tributária –, tecer comentários sobre a importância de respeito mútuo ao pacto federativo em matéria de financiamento educacional. O Fundeb, cada dia mais, tem evidenciado essa necessidade, à medida que muitos Estados encontram-se fora do “cobertor” de proteção da União, formado de 10% das receitas do Fundo. Inclusive, muitos municípios têm alegado falta de recursos para pagamento do piso do magistério, e a União não pode socorrê-los, uma vez que eles não recebem aporte complementar do Fundeb.

Enfim, as questões pendentes do financiamento e do CAQ requerem a máxima urgência, visto que, nelas, encontram-se as respostas concretas para o aumento do percentual do PIB em educação. Logo, enquanto não se mensurar a quantidade de recursos necessária para a oferta de educação com qualidade social (a qual o PNE pretende estabelecer), impossível será garantir o cumprimento de quaisquer metas propostas no PL nº 8.035/10.

Avaliação do PDE e da educação

Do ponto de vista das metas do PNE, os critérios atendem às reivindicações da comunidade educacional, pois prezam pela participação social no processo, que prevê, pelo menos, a realização de duas conferências nacionais de educação, sob a

coordenação do Fórum Nacional de Educação (FNE), a ser instituído no âmbito do MEC. Falta, no entanto, indicar o mesmo processo democrático para a avaliação dos planos estaduais e municipais.

Quanto à avaliação da qualidade da educação ofertada nas escolas públicas e privadas, o MEC propõe investir no desenvolvimento de outros indicadores relativos ao corpo docente e à infraestrutura, como forma de complementar as informações do Ideb. Lembramos que essa é uma exigência da comunidade escolar, que espera ver implantado sistema similar ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) na educação básica. Contudo, no tocante à avaliação dos profissionais da educação, desde já, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) alerta para os eventuais prejuízos no caso de se querer implantar um sistema puramente meritocrático e desvinculado da formação continuada e da valorização profissional.

A avaliação dos profissionais deve, ainda, condicionar-se às condições de trabalho e ter impacto na carreira, bem como possuir caráter de autoaperfeiçoamento capaz de induzir o crescimento pessoal e a melhoria do ambiente de trabalho dos educadores. Por conseguinte, esses critérios devem focar a melhoria das condições de aprendizado dos estudantes e a elevação dos índices de qualidade da educação, em vez de se aterem ao caráter meramente punitivo – como propõem muitos gestores –, cujo resultado em nada contribuirá com o processo educativo.

Já o artigo 7º do PL nº 8.035/10 tende a legitimar o PDE como programa de monitoramento executivo das ações voltadas à consecução das metas e estratégias do PNE (BRASIL, 2010). Embora seja extremamente importante o acompanhamento *pari passu* do plano, uma visão mais republicana primária pelo compromisso de todos os entes federados diante do PNE, através de Lei de Responsabilidade Educacional. Esta teria, ainda, o condão de punir, em tempo hábil, os administradores que eventualmente postergarem a perseguição das metas. Tal como se propõe – conforme dito anteriormente –, pouco ou quase nada se poderá fazer (a não ser punir com cortes em eventuais repasses voluntários do MEC) aos entes federados descompromissados com o PNE.

Acesso, permanência e respeito às diferenças – educar para uma cultura de paz e com inclusão social

As dez macrodiretrizes do PNE, dispostas no artigo 2º do PL nº 8.035/10 (BRASIL, 2010), contemplam os seis eixos da Conae 2010 e expressam bem os objetivos que o PNE perseguirá em sua vigência. Contudo, ajustes devem ser feitos, especialmente nas metas e estratégias, a fim de aproximar os desígnios da Conae 2010 à proposta de PNE elaborada pelo MEC.

No que tange à oferta de creche (0 a 3 anos de idade), o PNE não deve priorizar a oferta na rede assistencial, mas sim na esfera pública e, considerando que as escolas privadas, comunitárias, filantrópicas e confessionais continuarão a exercer papel significativo no atendimento à demanda por creche, tendo em vista o poder de escolha dos pais, poder-se-ia, tranquilamente, prever a universalização das matrículas manifestas até 2016 – como propõe a Conae 2010 – e, mesmo de forma conservadora, estabelecer a meta de pleno atendimento público até o final da década. Além disso, a meta proposta pelo MEC repete o PNE 2001/2010, ratificando o atraso de uma década na execução do compromisso do Estado, que insiste em condenar milhões de crianças das gerações anteriores, atual e, quiçá, das próximas.

Já o atendimento especial às populações negras e indígenas, aos beneficiários de programas de transferência de renda, às crianças vitimadas pelo trabalho infantil, aos jovens em regime de liberdade assistida, bem como às pessoas com deficiência, incluindo essas últimas na meta de universalização das matrículas de 4 a 17 anos (embora até o fim da década), representa um importante compromisso do Estado brasileiro com parte significativa da população que sempre sofreu com a marginalização das políticas públicas.

Outro compromisso pendente, desde a Independência, diz respeito à erradicação do analfabetismo. O PNE compromete-se em saldar a dívida com os “analfabetos literais” e diminuir para algo em torno de 15% o analfabetismo funcional, porém, se o ritmo de decréscimo do analfabetismo mantiver o nível dos últimos 8 anos, certamente a meta não será alcançada. Logo, é preciso mais investimento e compromisso dos poderes públicos envolvidos nessa marcha contra a “vergonha nacional”.

Embora seja mais que salutar a meta de duplicação das matrículas na educação profissional técnica de nível médio, a estratégia 11.6 não pode constituir uma espécie de Programa Universidade para Todos (ProUni) do ensino técnico, pois isso iria de encontro ao compromisso público de ofertar, em instituições públicas e gratuitas, as etapas e modalidades da educação básica, também abarcadas pela obrigatoriedade do texto constitucional.

Por fim, levando-se em conta que a EC nº 59/09 estabeleceu prazo para a universalização das matrículas de 4 a 17 anos até 2016 (BRASIL, 2009), o PNE foca vários esforços no sentido de concretizar esse preceito nas etapas de pré-escola, ensino fundamental de 9 anos e ensino médio. Pertinente, também, é a meta que prevê a oferta da educação de tempo integral em 50% das escolas públicas de educação básica, assim como a que estabelece a elevação do Ideb (inclusive com novas variáveis para a mensuração da qualidade da educação) até 2021.

Formação e valorização dos profissionais da educação

O grande imbróglio sobre esse tema ainda refere-se à ADI nº 4.167, em trâmite, desde outubro de 2008, no Supremo Tribunal Federal (STF). Nesse sentido, o PNE precisa reafirmar a importância dos conceitos que nortearam a constituição do piso salarial do magistério como política pública de valorização dos profissionais e da própria educação, a fim de pressionar o STF a julgar improcedente a referida ação movida pelos governadores contra artigos da Lei nº 11.738/08 (BRASIL, 2008). No entanto, em momento algum, o projeto do MEC faz menção à importância da hora-aula atividade para a consecução do trabalho pedagógico do(a) professor(a) e seu consequente impacto na qualidade equitativa da educação.

A mesma coisa ocorre com a vinculação do PSPN ao menor vencimento das carreiras de magistério. A meta 17 fala em aproximar o *rendimento médio* do profissional do magistério ao de outros profissionais com escolaridade equivalente (podendo presumir a inclusão dos nefastos penduricalhos), sem fazer nenhuma menção, inclusive na estratégia 17.1, à efetiva valorização do PSPN na forma de *vencimento de carreira*, primordial para elevar o rendimento médio e melhorar as condições de vida dos atuais profissionais, assim como para atrair a juventude para a profissão do magistério.

Essas primeiras observações refletem a distância existente entre as diretrizes gerais e as estratégias específicas do PNE no que concerne à valorização dos educadores e à necessidade, por exemplo, de repor os quadros do magistério, especialmente nas áreas das ciências exatas, biológicas e de língua estrangeira. Outro ponto correlato e muito relevante diz respeito ao PL nº 1.592, em trâmite na Câmara dos Deputados, desde 2003, e que visa a fixar as diretrizes nacionais para as carreiras dos profissionais da educação (BRASIL, 2003). O projeto reforça os conceitos da Lei nº 11.738/08, mostrando-se essencial à valorização profissional e, conseqüentemente, à elevação da qualidade da educação, razão pela qual precisa figurar na esteira de matérias correlatas ao PNE. E o MEC tem de assumir essas responsabilidades.

Embora a perspectiva de resgate do reconhecimento social da profissão de educador seja muito importante, ela precisa amparar-se num referencial sólido de metas e estratégias que atenda às reivindicações históricas dos(as) trabalhadores(as), e, tal como se expressou na exposição de motivos do PNE, a mencionada valorização funda-se nos seguintes elementos indissociáveis: carreira; vencimento inicial nunca abaixo do PSPN; formação inicial e continuada ofertada pelo poder público; e jornada (carga horária) e condições de trabalho apropriadas ao pleno êxito das atividades profissionais. Por óbvio, essas condições precisam ser equânimes, em todo o país, a fim de evitar disparidades no exercício profissional e na aprendizagem dos estudantes. Daí a necessidade de manter a constitucionalidade integral da Lei nº 11.738/08 e de aprovar, com urgência, o PL nº 1.592/03.

Especificamente sobre o valor do PSPN – que não se confunde com o rendimento médio da meta 17, embora exerça influência direta sobre este –, o PNE deve indicar uma perspectiva de elevação significativa do atual valor até 2019 (quando expirará o Fundeb), ainda no debate de composição do CAQ.

Além disso, omissão grave e perturbadora no projeto do MEC refere-se à não estipulação de prazo para a regulamentação do artigo 206, VIII, da CF/88 (BRASIL, 1988), que visa a instituir o PSPN para os profissionais da educação – à luz do PL nº 2.738/03 e do artigo 61 da Lei nº 9.394/96. Além de não projetar o futuro sobre os vencimentos de carreira dos profissionais do magistério, para depois do Fundeb, a exclusão dos demais profissionais da educação de uma política salarial com respaldo legal faz o PNE apostar na improvisação e na terceirização dos trabalhos escolares, uma vez que o nível de evasão na profissão tende a ser acentuado, e essa perspectiva colide com a diretriz de formar e valorizar os profissionais da educação com vistas ao reconhecimento social e à qualidade da educação. Nesse sentido, é fundamental prever a constituição de comissão para discutir a regulamentação do piso para todos os profissionais.

Como já destacado no documento de análise preliminar da CNTE ao PL nº 8.035/10, o PNE não deve propor data divergente da Lei nº 11.738/08 para a instituição e/ou adequação dos planos de carreira dos entes federados aos profissionais do magistério, visto que a lei do piso é um diploma específico que trata dos vencimentos e da carreira do magistério público da educação básica, não competindo ao PNE alterar (ou chocar-se com) nenhum de seus dispositivos, mas apenas respaldá-los.

Como pontos positivos desse tema, destacamos, além das questões já suscitadas, a constituição de comissão para o acompanhamento da atualização progressiva do PSPN (magistério); a delimitação do percentual de 90% para a composição dos cargos de provimento efetivo do magistério na rede pública (devendo a regra estender-se aos demais profissionais); as estratégias que preveem o estímulo à formação e à realização do censo dos funcionários da educação – embora estejam deslocadas na meta 18 e na estratégia 15.5, que tratam sobre a carreira do magistério –; a indicação para que os planos de carreira prevejam licenças para a qualificação profissional em nível de pós-graduação, uma vez que se pretende pós-graduar 50% dos professores da educação básica; além de várias outras estratégias que integram as metas 15 a 18.

Propostas de emendas ao PL Nº 8.035/10 e outras correlatas ao PNE

Com base nas deliberações da Conae 2010 e no acúmulo de instâncias da CNTE, especialmente a 7ª Conferência Nacional de Educação, realizada em setembro de

2009, e o 31º Congresso da Entidade, ocorrido em janeiro de 2011, apresentamos, na sequência, dois blocos de emendas: o primeiro voltado às matérias correlatas e/ou subsidiárias ao projeto do PNE e o segundo referente ao próprio PL nº 8.035/10.

Na perspectiva de consolidar o Sistema Nacional Articulado de Educação, porém com compromissos firmados institucionalmente entre os entes federados, requeremos ao MEC o envio de proposições ao Congresso Nacional e o compromisso em apoiar os seguintes temas e ações:

1. Propor Lei de Responsabilidade Educacional, visando a alertar e punir os administradores públicos que não honrarem os compromissos firmados institucionalmente, ou seja, aqueles previstos na CF e em leis especiais que consubstanciam o PNE. A proposta encontra guarida no § 2º do artigo 208 da CF/88 (BRASIL, 1988);
2. Intervir no projeto de reforma tributária para assegurar a implementação dos referenciais de CAQ (a serem debatidos na forma de emenda ao PL nº 8.035/10) e, por conseguinte, o incremento do PIB sobre os investimentos da educação, também à luz das emendas ao PL nº 8.035/10;
3. Articular o desarquivamento e a tramitação urgente da PEC nº 104/99, que trata da institucionalização da gestão democrática;
4. Propor modificação na Lei nº 9.131/96, a fim de tornar o CNE um órgão normativo, deliberativo e fiscalizador das políticas de Estado, à luz da organização disposta no Documento Final da Conae, em especial sobre sua composição;
5. Recomendar aos entes federados que promovam as mesmas alterações nas leis que instituíram seus respectivos conselhos de educação;
6. Requerer urgência para a votação do PL nº 1.592/03, que visa a fixar as diretrizes nacionais de carreira para os profissionais da educação básica;
7. Pressionar o STF para que julgue imediatamente a ADI nº 4.167, a fim de que ela não iniba os avanços necessários acerca da valorização profissional no âmbito do PNE;
8. Retomar o diálogo com os trabalhadores, gestores estaduais e municipais e o parlamento sobre o PL nº 2.738/03, que trata da regulamentação do PSPN dos profissionais da educação.

Quanto às emendas¹ ao PL nº 8.035/10 (BRASIL, 2010), sugerimos as seguintes:

a) Parte principal (sobre os doze artigos iniciais):

✓ **Art. 3º.** Parágrafo Único. O Congresso Nacional aprovará, no prazo máximo de 1 (um) ano, Lei de Responsabilidade Educacional, com a finalidade de respaldar o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação;

✓ **Art. 5º.** A meta de ampliação progressiva do investimento público em educação será avaliada pelo Fórum disposto no parágrafo único do art. 6º, no quarto ano de vigência dessa Lei, devendo ser revista pelo Congresso Nacional, caso se avalie necessário, para atender às necessidades financeiras do cumprimento das demais metas do PNE – 2011/2020;

✓ **Art. 6º.** Parágrafo Único. O Fórum Nacional de Educação, a ser instituído no âmbito do Ministério da Educação, articulará e coordenará as conferências nacionais de educação previstas no *caput*, auxiliará a consecução das metas e estratégias previstas no Plano, analisará e recomendará a revisão do percentual de investimento do Produto Interno Bruto na educação pública, sem prejuízo de outras atribuições dispostas na normativa que autoriza seu funcionamento;

✓ **Art. 7º.** A consecução das metas do PNE – 2011/2020 e a implementação das estratégias deverão ser realizadas em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, consultados o Fórum e o Conselho Nacional de Educação;

✓ **Art. 7º, § 2º.** Os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão prever mecanismos democráticos para o acompanhamento local da consecução das metas do PNE – 2011/2020 e dos planos previstos no art. 8º;

✓ **Art. 10.** [...] Parágrafo Único. No primeiro ano de vigência desta Lei, o Ministério da Educação promoverá amplo debate nacional para definir os parâmetros do Custo Aluno-Qualidade para os níveis, etapas, modalidades e tempos pedagógicos, os quais servirão de referência para as subsequentes dotações orçamentárias previstas no caput deste artigo;

b) Parte anexa (Metas e Estratégias):

✓ **Meta 1:** Universalizar, até 2016, o atendimento escolar da população de quatro e cinco anos, e ampliar, até 2020, a oferta de educação infantil de forma a atender a cinquenta por cento da população de até três anos.

¹ Em relação às emendas ao PL nº 8.035/10, os textos sublinhados referem-se a sugestões de adendos ao texto original; por sua vez, os textos tachados indicam supressões.

✓ **Meta 1 (com nova redação):** Universalizar, até 2016, o atendimento escolar da população de quatro e cinco anos, e, nesse mesmo prazo, atender plenamente à demanda manifesta por educação infantil da população de até três anos;

✓ **Estratégia 1.1:** Definir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade compatível com as peculiaridades locais, com vistas a atender, inclusive, até 2020, à demanda manifesta por creche na rede pública;

✓ ~~**Estratégia 1.4:** Estimular a oferta de matrículas gratuitas em creches por meio da concessão de certificado de entidade beneficente de assistência social na educação;~~

✓ **Estratégia 1.5:** Fomentar a formação inicial e continuada de profissionais ~~do magistério~~ para a educação infantil;

✓ **Meta 2:** Universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda população de seis a quatorze anos até 2016;

✓ **Estratégia 3.4:** Fomentar a expansão das matrículas de ensino médio integrado à educação profissional, priorizando-se o atendimento aos beneficiários dos programas de assistência social e observando-se as peculiaridades das populações do campo, dos povos indígenas e das comunidades quilombolas;

✓ **Estratégia 3.13 (nova):** Induzir os sistemas de ensino, por meio de escala de repasses dos recursos voluntários da União e até que se implemente o Custo Aluno-Qualidade, a observarem a relação professor/aluno por etapa, modalidade e tipo de estabelecimento de ensino (urbano e rural), considerando as seguintes diretrizes: a) para a educação infantil, de 0 a 2 anos: seis a oito crianças por professor; b) para a educação infantil, de 3 anos: até 15 crianças por professor; c) para a educação infantil, de 4 a 5 anos: até 15 crianças por professor; d) para o ensino fundamental, anos iniciais: 20 estudantes por professor; e) para o ensino fundamental, anos finais: 25 estudantes por professor; f) para o ensino médio e para a educação superior: 30 estudantes por professor;

✓ ~~**Estratégia 11.6:** Expandir a oferta de financiamento estudantil à educação profissional técnica de nível médio oferecida em instituições privadas de educação superior;~~

✓ **Meta 15:** Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que todos os professores da educação básica

possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam;

✓ **Meta 15 (com nova redação):** Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que todos os profissionais da educação básica possuam formação específica prevista nos artigos 61 e 62 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurando aos professores dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio a formação em cursos de licenciatura na área de conhecimento em que atuam;

✓ **Nova Estratégia 15.6 (devendo-se renumerar as demais):** Garantir, em regime de colaboração com os entes federados, a oferta gratuita e, preferencialmente, pública dos cursos de formação inicial e continuada para os profissionais da educação, devendo, em caso de primeira habilitação de professores, serem oferecidos na forma presencial, exceto quando não houver estabelecimentos situados nos locais de residência da clientela;

✓ **Deslocar as Estratégias 18.4, 18.5 e 18.6 para a sequência da 15.6** (observar nova redação da Estratégia 18.4 e a disposição da Estratégia 15.6 inserida anteriormente);

✓ **Estratégia 15.10:** Implementar cursos e programas especiais, gratuitos e preferencialmente públicos, para assegurar formação específica em sua área de atuação aos docentes com formação de nível médio na modalidade normal, não licenciados ou licenciados em área diversa da de atuação docente, em efetivo exercício;

✓ **Estratégia 16.5:** Prever, nos planos de carreira dos profissionais da educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, licenças para qualificação profissional em nível de pós-graduação *stricto sensu*, assim como período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho, na proporção definida pela Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008;

✓ **Estratégia 16.7 (nova):** Ofertar aos profissionais da educação básica bolsas de pós-graduação, à luz das regras estabelecidas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes);

✓ **Meta 17:** Valorizar o magistério público da educação básica, a fim de aproximar o rendimento médio do profissional do magistério com mais de onze anos de escolaridade do rendimento médio dos demais profissionais com escolaridade equivalente, e criar condições para a efetivação do piso salarial profissional nacional aos demais profissionais da educação;

✓ **Estratégia 17.1:** Constituir fórum permanente com representação da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos trabalhadores em educação para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, de acordo com a Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008;

✓ **Estratégia 17.4 (nova):** Estabelecer níveis para a valorização do piso salarial profissional nacional do magistério, a partir da projeção do Custo Aluno-Qualidade, a ser constituído no primeiro ano de execução deste Plano;

✓ **Estratégia 17.5 (nova):** Constituir, até o segundo ano de vigência desta Lei, comissão composta por representantes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos trabalhadores em educação, a fim de elaborar proposta para a regulamentação do art. 206, VIII, da Constituição Federal;

✓ **Estratégia 17.6 (nova):** Condicionar a assinatura de contratos e os repasses voluntários da União aos entes federados ao cumprimento dos requisitos da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008;

✓ ~~**Meta 18:** Assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os profissionais do magistério em todos os sistemas de ensino;~~

✓ **Meta 18 (com nova redação):** Assegurar a existência de planos de carreira para os profissionais da educação em todos os sistemas de ensino;

✓ **Estratégia 18.1:** Estruturar os sistemas de ensino buscando atingir, em seu quadro de profissionais, ~~do magistério,~~ noventa por cento de servidores nomeados em cargos de provimento efetivo em efetivo exercício na rede pública de educação básica;

✓ **Estratégia 18.4 (a ser deslocada para a Meta 15):** Fomentar a oferta de cursos técnicos de nível médio e tecnológico superior, destinados à formação de funcionários de escola para as áreas de administração escolar, multimeios e manutenção da infraestrutura escolar, inclusive para alimentação escolar, sem prejuízo de outras;

✓ **Estratégia 18.9 (nova):** Assegurar remuneração condigna a todos os trabalhadores da educação e, sempre que possível, equiparar os vencimentos de carreira dos profissionais de acordo com os níveis de formação requeridos para o exercício da profissão;

✓ **Meta 19:** Garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a nomeação ~~comissionada~~ de

diretores de escola vinculada a critérios técnicos ~~de mérito e desempenho~~ e à participação da comunidade escolar;

✓ **Estratégia 19.1:** Priorizar o repasse de transferências voluntárias na área da educação para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que tenham aprovado lei específica prevendo a observância de critérios técnicos ~~de mérito e desempenho~~ e a processos que garantam a participação da comunidade escolar ~~preliminares à nomeação comissionada de diretores escolares;~~

✓ **Estratégia 19.3 (nova):** Estimular o fortalecimento dos conselhos escolares, que devem contar com ampla participação da comunidade educacional, e a constituição de grêmios estudantis em todas as escolas públicas do nível básico;

✓ **Estratégia 19.4 (nova):** Priorizar o repasse de transferência voluntária da União aos entes federados que instituírem fóruns e conselhos de educação, nos moldes propostos aos colegiados nacionais, com ampla participação social – inclusive dos profissionais da educação básica –, e que assegurem a presença de representantes da comunidade escolar no processo de formulação, implementação e acompanhamento das políticas públicas educacionais;

✓ **Meta 20:** Ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do produto interno bruto do País, em 2013, podendo o percentual ser elevado, caso coincida com a orientação disposta no art. 5º da presente Lei, a 10 por cento, em 2016, mantendo-se esta porcentagem até que o paradigma proposto por este Plano Nacional de Educação seja consolidado;

✓ **Estratégia 20.7 (nova):** Assegurar, no âmbito da reforma tributária, os recursos necessários à consecução das metas dispostas nesta Lei, ainda que seja necessário ampliar os percentuais da atual base de recursos vinculados à educação ou, mesmo, estender a vinculação constitucional a outros tributos.

Referências bibliográficas

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988.

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

BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 104*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 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, DF, 10 jan. 2001.

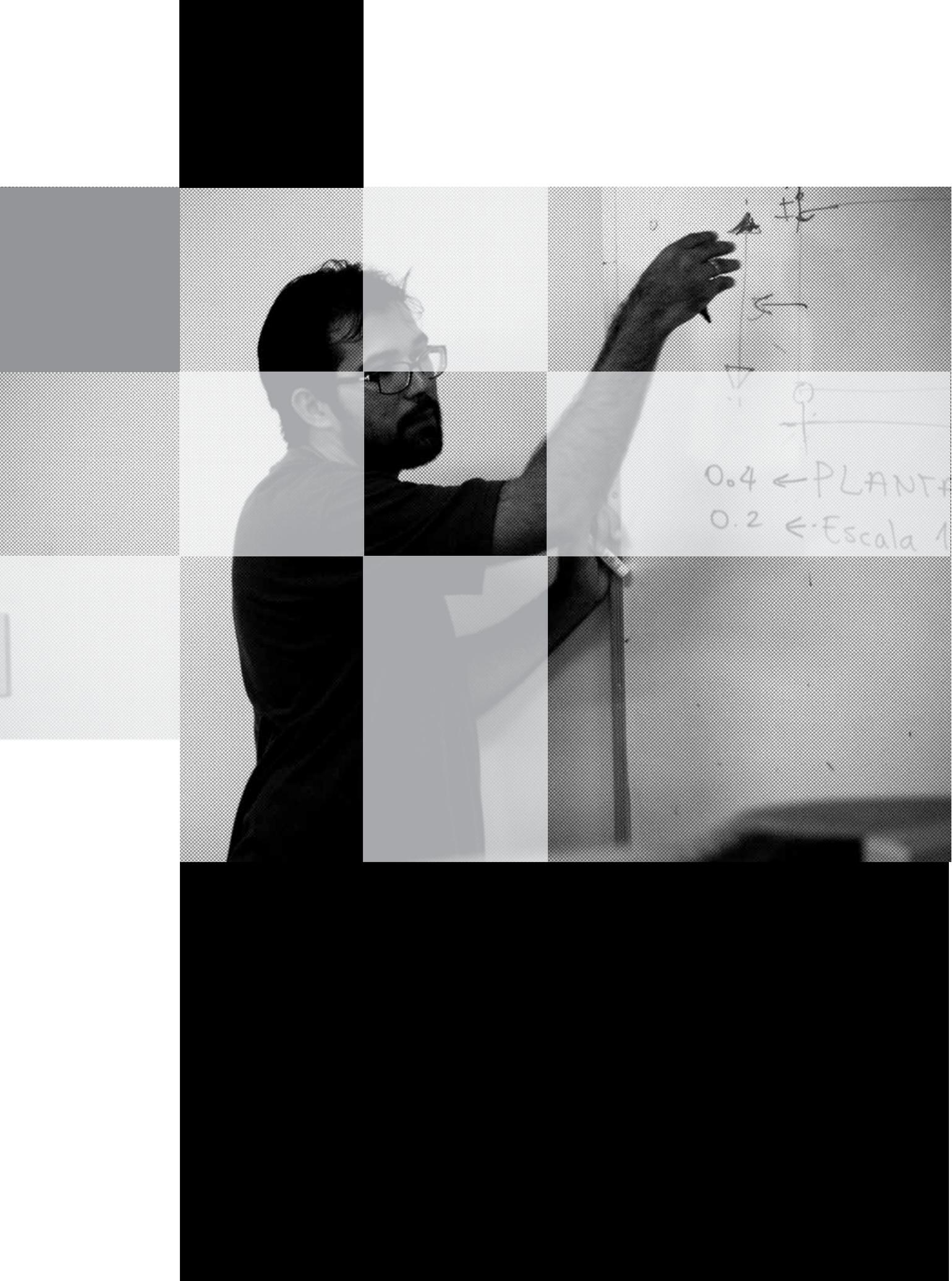
_____. *Projeto de Lei nº 1.592*. Estabelece os princípios e as diretrizes dos planos de carreira para os profissionais da educação básica pública. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2003.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 dez. 2006.

_____. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do *caput* do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 jul. 2008.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e 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, DF, 12 nov. 2009.

_____. *Projeto de Lei nº 8.035*. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2010.



0.4 ← PLANTA
0.2 ← Escala 1:

EDUCAÇÃO INFANTIL E O PNE: QUESTÕES E TENSÕES

Ligia Maria Leão de Aquino*

O presente artigo visa a apresentar a discussão sobre a PL 8.035/2010 (PNE/2011-2020) no que se refere às questões específicas da educação infantil produzidas no 3º Seminário de Educação Brasileira (SEB), realizado em fevereiro/março de 2011, pelo Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), em Campinas. Desse seminário, com o tema “Plano Nacional da Educação: questões desafiadoras e embates emblemáticos”, resultou a formulação de proposta de emendas para a referida lei, que foi encaminhada ao Congresso Nacional.

O 3º Seminário, em sua programação dedicou espaço para a discussão de temas fundamentais da educação nacional, seja no que se refere à organização do sistema nacional de educação seja em relação às etapas e modalidades. Entre essas, a educação infantil foi debatida numa sessão (Educação Infantil: Prioridades, Metas, Estratégias e Ações), com uma mesa composta pelas professoras Maria Machado Malta Campos (FCC-SP), Livia Maria Fraga Vieira (UFMG) e Maria Letícia Nascimento (USP), como

* Doutora em Educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Professora adjunta e vice-coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (Proped/Uerj). É bolsista de Prociência da Uerj/Faperj e Jovem Cientista de Nosso Estado, da Faperj. Membro do Comitê Científico da ANPEd. E-mail: ligiaaquino@yahoo.com.br

coordenadora. Foi convidada também a professora Maria Carmem Silveira Barbosa (UFRGS), que, por motivos alheios à sua vontade, não pode estar presente. Minha participação se deu inicialmente como relatora desse simpósio. Assumi, em seguida, a responsabilidade pela elaboração das propostas de emenda para as metas de educação infantil, o que contou com as contribuições advindas do seminário e com o diálogo com as professoras Ana Lucia Goulart de Faria (Unicamp e integrante do Cedes), Maria Letícia Nascimento, Maria Carmen Barbosa, Livia Vieira e Bianca Correa (USP-Ribeirão). Vale esclarecer que a indicação dos nomes para colaborar com a formulação de proposta de emendas se fez na Assembleia do Cedes, realizada ao final do 3º SEB.

A intenção de relatar o processo de discussão e elaboração das emendas se deve ao fato de considerar a relevância do caráter democrático assumido pelo Cedes, sob a coordenação da professora Ivany Pino. O documento final da entidade (CEDES, 2011) se fez com base nos debates produzidos nas diversas atividades do seminário (conferência, simpósios e comunicações), incluindo a assembleia realizada ao final do evento, em que se fez o relato de cada simpósio e se deliberou sobre as estratégias e ações a serem adotadas pela entidade ante a discussão sobre o PL 8.035/2010. A orientação assumida desde a proposição do seminário se pautou na postura de reafirmar a Conferência Nacional da Educação (Conae) e seu documento final como referências e base social para o projeto de lei que virá a estabelecer o Plano Nacional da Educação.

Nesse sentido, a elaboração de propostas de emendas (supressiva, substitutiva, modificada ou aditiva) para o PL 8.035/2010 se fez por meio da confrontação do conteúdo do referido texto com outros materiais, como o documento final da Conae (2010), o da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2011) e a Carta-Compromisso pela Garantia do Direito à Educação de Qualidade (2010), além do diálogo com as professoras indicadas pela Assembleia do Cedes, mencionadas anteriormente. Esse processo se deu de março a abril, produzindo inicialmente 18 propostas de emenda que, através dos trabalhos de articulação e ações do Cedes com outras entidades dos movimentos sociais da educação, resultaram em 15 emendas.

Questões e tensões na educação infantil

O Simpósio de Educação Infantil, ao discutir problemas e proposições, abordou pontos que posteriormente foram objeto de propostas de emenda, quais sejam: diagnóstico e cobertura, avaliação, qualidade da educação, relação público-privado, formação de professoras/es e gestão democrática.

Diagnóstico e cobertura

Ao debater o PL 8.035/2010, os participantes do simpósio destacaram como primeiro problema do projeto a ausência de um diagnóstico sobre a situação da educação, no caso específico, da educação infantil. Como elaborar um plano sem apresentar um diagnóstico da situação a ser enfrentada? A elaboração de um diagnóstico tem a função de explicitar a visão do contexto em que se pretende atuar. No caso desse projeto de lei, que trata de um segundo Plano Nacional de Educação, como não expor uma avaliação do plano anterior? Quais foram seus limites e alcances? Lembrando ainda que o Plano Nacional de Educação de 2001 apresentou tanto uma contextualização histórica sobre o significado de um plano educacional, como formulou diagnóstico para cada uma das etapas/níveis, modalidades e aspectos como magistério, financiamento e acompanhamento e avaliação do próprio plano (BRASIL, 2001).

A coordenadora da mesa, profa. Maria Letícia, ao abrir o simpósio ponderou que, ao se pensar na atual situação da educação infantil brasileira, foi afirmado que na última década as crianças pequenas e sua educação ganharam certa visibilidade ao se estabelecer a educação infantil como primeira etapa da educação básica, o que tem permitido alguns avanços na expansão das matrículas e na ampliação de alguns direitos (como a inclusão dessa etapa no Programa de Merenda na Escola, no Programa Nacional Biblioteca na Escola, etc.). Por outro lado, a profa. Letícia considerou que há também ações que tendem a fragilizar e mais uma vez fragmentar a educação infantil, como a Emenda Constitucional nº 59/2009¹, que torna a matrícula obrigatória a partir dos quatro anos de idade, acentuando a cisão entre creche e pré-escola.

A cisão de caráter etário (0 a 3 anos separado de 4 a 5 anos) entre os dois segmentos da educação infantil, também se acentua com as desigualdades econômicas, regionais e raciais/étnicas. Sendo assim, as metas e estratégias destinadas à educação infantil precisam abordar o direito à igualdade enfrentando o direito à superação das desigualdades.

Ao discutir o teor do PL 8.035/10, em relação à meta nº 1, correspondente à educação infantil, o texto original proposto foi considerado pelas palestrantes como modesto para a faixa etária de 4 a 5 anos de idade, visto que as metas estabelecidas no PNE/2001 devem ser superadas ao final da Década da Educação, em 2011. De fato, observamos nos últimos anos um acentuado crescimento na frequência à pré-escola. Segundo fontes do IBGE, em 2008, a frequência foi de 64,6% da população de 4 a 6

¹ A EC 59/2009, entre várias medidas, dá nova redação aos incisos I e VII do artigo 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.

anos², já em 2009 foi de 74,8% das crianças de 4 ou 5 anos de idade³, quando as metas definidas pelo PNE/2001 foram de 60% da população de 4 a 6 anos em 2006 e de 80% até o final da década do plano.

Por outro lado, as palestrantes classificaram como “metas temerárias” as que dizem respeito ao percentual para a população de até 3 anos, que pretendem “universalizar, até 2016, o atendimento escolar da população de quatro e cinco anos, e ampliar, até 2020, a oferta de educação infantil de forma a atender a cinquenta por cento da população de até três anos”. [grifo nosso].

O debate subsequente à exposição das palestrantes não acatou a proposta de estabelecer metas “menos audaciosas” para a creche, reafirmando aquilo que foi definido no documento final da Conae e que serviu de base para justificar a proposta de emenda para a meta n° 1, na qual se defende:

A garantia de aporte financeiro do governo federal para a construção, reforma, ampliação de escolas e custeio com pessoal, para *aumento da oferta de vagas em 50%, até 2010, e a universalização do atendimento à demanda manifesta, até 2016, especificamente às crianças da faixa etária de 0 a 3 anos de idade*, em período integral, a critério das famílias, assegurando progressivamente seu atendimento por profissionais com nível superior e garantia de formação continuada (p. 68, grifo nosso).

O texto da proposta de emenda elaborada pelo Cedes ficou assim formulado: “Universalizar, até 2016, o atendimento escolar da população de 4 e 5 anos. Ampliar a oferta de educação infantil de forma *a atender a população de 0 a 3 anos em cinquenta por cento até 2016 e universalizar o atendimento da demanda manifesta até 2020.*” [grifo nosso], Aqui vale ressaltar que o Cedes assumiu especial compromisso com a defesa do direito à educação das crianças desde o nascimento, combatendo propostas que fragilizam a luta pela educação infantil de caráter público e educativo.

A fim de viabilizar as condições de ampliação das matrículas para crianças de zero a três anos, em que se considere a demanda manifesta (prevista no texto da meta n° 1) foi apresentada uma emenda aditiva que determina a necessidade de “*estabelecer, no primeiro ano de vigência do Plano, normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creche.*” [grifos nossos].

Ainda em relação aos aspectos de ampliação da cobertura do atendimento e considerando as graves desigualdades econômicas, formulou-se uma proposta de estratégia aditiva, justificada pelo fato de se detectar que não há equidade no

² Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1995-2008. Microdados.

³ Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Síntese de Indicadores 2009.

atendimento em creche em relação à renda familiar: dados apontam que apenas 11,8% dos mais pobres estavam matriculados em 2009, contra 34,9% dos mais ricos. Com o objetivo de acelerar a inclusão das camadas mais pobres ao atendimento em creches, a emenda aditiva para a meta nº 1 ficou assim formulada:

No crescimento da oferta de vagas no atendimento de crianças de zero a três anos deve-se garantir que a partir do quarto ano de vigência desta Lei estejam sendo atendidas por creches pelo menos 40% das crianças oriundas do quinto mais pobre da população brasileira e que em 2020 a diferença entre a taxa de frequência entre o quinto mais rico e o quinto mais pobre da população não varie acima de 10%.

Formação de professoras/es

A segmentação creche/pré-escola também foi observada em nossas análises em outras estratégias do PL 8.035/2010, como a de nº 1.6, onde se propunha “estimular a articulação entre programas de pós-graduação *stricto sensu* e cursos de formação de professores para a educação infantil, de modo a garantir a construção de currículos capazes de incorporar os avanços das ciências no atendimento da *população de quatro e cinco anos*.” [grifo nosso], ou seja, o atendimento em creche para as crianças de zero a três anos não se constituiria em objeto de estudo e formação de professores em nível de pós-graduação, assim como o currículo destinado a essa faixa etária também não mereceria tamanha dedicação. Críticos a essa concepção, formulamos emenda substitutiva, modificando para “atendimento da população *de zero a cinco anos*” [grifo nosso] e apresentando como argumento o fato de que “A educação infantil é destinada a crianças de 0 a 5 anos, portanto não cabe privilegiar a faixa etária de matrícula obrigatória. As crianças em idade anterior à matrícula obrigatória têm direito à educação de qualidade.”

O compromisso com a educação de qualidade também se fez presente em outras emendas. Para a estratégia nº 1.5 do PL (“Fomentar a formação inicial e continuada de *profissionais do magistério* para a educação infantil”), apontada como tímida e imprecisa durante o simpósio, propôs-se um texto substitutivo incluindo o termo “professoras/es”, e não apenas profissionais do magistério, uma vez que, como expresso na justificativa da apresentação da emenda:

a Educação Infantil (creche e pré-escola) se constituiu com um grande contingente de profissionais atuando junto às crianças no desempenho da função docente, muitas vezes, sem formação e enquadramento correspondente; quadro que perdura mesmo após 15 anos da promulgação da Lei nº 9.394/96 (LDBEN).

Portanto é fundamental utilizar o termo “professoras/es”, de modo que se contraponha ao uso genérico de “profissionais” visto que tem servido para contratação

de pessoal sem escolaridade e formação adequada na função educacional voltada às crianças (auxiliares, apoio, monitores, etc.). A emenda modificativa trouxe a seguinte redação: “Fomentar a formação inicial e continuada de *professoras/es* e demais profissionais da educação infantil.” [grifo nosso].

Ainda em relação à formação docente para essa etapa educacional, entendeu-se que o PL 8.035/2010 desconsiderou que a

integração da Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica, determinada a partir da LDBEN/96 e as mudanças nas orientações legais e oficiais exigem reformular os cursos de licenciatura para educação infantil, especialmente no que se refere à educação destinada à criança de zero a três anos (creche). (texto da justificativa do documento encaminhado).

Visando a enfrentar essa questão, formulou-se a seguinte emenda aditiva: “Promover reforma curricular nos cursos de licenciatura para a educação infantil, de forma a contemplar as orientações expressas nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil e documento complementares vigentes.”

Outra preocupação dos participantes do simpósio foi quanto à ausência de prazos para que todos os professores e professoras de educação infantil tenham formação em nível superior, o que foi contemplado como emenda aditiva para a meta nº 15, da Formação de Profissionais da Educação, assim expresso: “Assegurar a formação em nível superior para todos os professores de educação infantil, até 2016.”.

Condições de trabalho e gestão

Para garantir a qualidade da educação, além da formação docente como fator primordial, as condições do trabalho pedagógico se constituem em uma importante variável, sendo um aspecto fundamental para sua efetivação a razão criança/professor, o que foi estabelecido no documento final da Conae, mas não foi contemplado no PL 8.035/10. Com o objetivo de suprir essa lacuna, recuperou-se o texto da Conae para formular uma emenda aditiva de estratégia para a meta nº1, com o seguinte teor:

Estabelecer, a partir do segundo ano de vigência do Plano, o limite máximo de número de crianças por turma e por professor/a: de 0-2 anos, seis a oito crianças por professor/a; de 3 anos, até 15 crianças por professor/a; de 4-5 anos, até 15 crianças por professor/a.

Outro aspecto relevante para a qualidade da educação e destacado no simpósio, mas ausente no PL 8.035/2010, refere-se aos Projetos Pedagógicos das Instituições de

Educação Infantil, que devem assumir a responsabilidade de elaborá-los e desenvolvê-los em consonância com a legislação vigente e a participação da comunidade escolar, conforme previsto na LDBEN/96. Para tanto, propuseram-se três emendas aditivas. Na primeira se destacam dois elementos importantes, um é quanto à responsabilidade das universidades via cooperação com os entes da federação e as instituições educacionais para qualificação do trabalho educativo. O outro elemento a considerar é a observância que as redes devem ter quanto às diretrizes curriculares nacionais vigentes e normas estaduais e municipais.

Criar e manter, em cooperação com universidades, Programa Nacional de apoio à produção de subsídios para elaboração e acompanhamento dos Projetos Pedagógicos das instituições de educação infantil, em consonância com as diretrizes curriculares nacionais vigentes e normas estaduais e municipais.

A segunda emenda aditiva nessa temática visa a garantir o processo de democratização da educação, determinado em lei para que se dê em todas as etapas e dimensões da gestão e ato educativo, envolvendo todos os seus atores (professores, funcionários, crianças e pais/responsáveis). Para tal, formulamos o seguinte texto aditivo: “Assegurar mecanismos de participação no planejamento e decisões por parte dos professores, funcionários, crianças e pais/responsáveis, conforme previsto na LDB e ECA.”

Já a terceira emenda aditiva traz a preocupação com a necessária participação das famílias das crianças na organização e funcionamento da instituição de educação infantil, de modo que atenda às suas peculiaridades. Esse foi um dos temas discutidos durante o simpósio, sobre os problemas gerados quando as redes e instituições de educação infantil definem horários, procedimentos e práticas incompatíveis com as das famílias das crianças, gerando uma série de conflitos e dificuldades, afetando a qualidade do trabalho educativo. Por conseguinte, essa emenda aditiva defende que se deve: “Assegurar a participação das famílias das crianças no planejamento da organização e funcionamento da instituição de educação infantil.”

A tensão universal-local e respeito a normas/legislação e à diversidade foi objeto de discussão e proposição de emenda modificativa para a estratégia nº 1.1, que no PL 8.035/2010 previu que a definição de “metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil” se fará “*segundo padrão nacional de qualidade compatível com as peculiaridades locais*”. [grifo nosso]. Entretanto, o entendimento é de que devemos considerar as peculiaridades da realidade local, mas que essas estejam subordinadas às normas definidas como padrão nacional. Dessa forma, a emenda proposta ficou assim expressa:

Definir, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil,

atendendo peculiaridades locais segundo padrão nacional de qualidades, com vistas a atender, inclusive, até 2020, a demanda manifesta por creche, na rede pública. [grifo nosso].

Ainda quanto às condições de qualidade na educação, no PL 8.035/2010, a estratégia nº 1.2 traz um aspecto essencial para expansão da rede física de creches e pré-escolas públicas, tendo seu texto original o seguinte teor:

Manter e *aprofundar* programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos para a rede escolar pública de educação infantil, voltado à expansão e à melhoria da rede física de creches e pré-escolas públicas. [grifo nosso].

Por sua relevância, formulou-se uma proposta de emenda modificativa, visando primeiro a corrigir o termo “aprofundar”, utilizado no PL, para “ampliar”, uma vez que a ação cabível é a de ampliar, de estender seu raio de ação. Por outro lado, considerou-se ainda ser necessário vincular e explicitar as responsabilidades dos entes federados para sua realização. Dessa forma, a emenda modificativa apresentou a seguinte redação:

Manter e *ampliar* programa nacional de construção, reestruturação e aquisição de equipamentos para a rede escolar pública de educação infantil, voltado à expansão e à melhoria da rede física de creches e pré-escolas públicas estipuladas na presente meta, *assegurando que os entes federados compartilhem as responsabilidades financeiras da iniciativa na seguinte proporção dos investimentos: 50% por parte da União, 25% por parte dos Estados e 25% por parte dos Municípios, na proporção das unidades de ensino construídas, reestruturadas e adquiridas em seu território. [grifos nossos].*

Público-privado

Na emenda modificativa para a estratégia nº 1.1, acima mencionada, também se buscou contemplar uma proposta da CNTE e um princípio fundamental para o Cedes, o qual reafirma o caráter público da oferta de vagas, objeto de preocupação em outras duas emendas. A primeira, de caráter supressivo, foi apresentada para a estratégia 1.4 do PL 8.035, na qual se previa “*Estimular a oferta de matrículas gratuitas em creches por meio da concessão de certificado de entidade beneficente de assistência social na educação*” [grifo nosso]. A justificativa apresentada para suprimir tal estratégia foi a de que, embora atualmente haja respaldo legal para contabilizar vagas oferecidas por “entidades conveniadas (comunitárias e filantrópicas) no atendimento de creche e educação especial” e que a “contagem de matrículas para pré-escola foi válida durante os quatro primeiros anos de vigência do Fundeb”, trata-se de política que fere um princípio fundamental, defendido pelo Cedes, de que os recursos públicos devam ser

exclusivamente investidos nas redes públicas. Essa emenda supressiva, contrária ao caminho adotado pelo governo federal, defende que haja coerência entre o PL e os anseios da sociedade civil brasileira, já manifestados na Conae.

Na mesma direção foi formulada mais uma emenda aditiva para a meta nº1 que estabelece “extinguir progressivamente, até o final da Década da Educação, o atendimento por meio de instituições conveniadas”. As políticas de conveniamento, práticas históricas na educação infantil, além de contrariar o princípio de verba pública para a rede pública, têm estado associadas a modelos “alternativos” para baratear custos, marcados por ações de descontinuidades impedindo a consolidação de política efetiva de educação infantil.

Avaliação

Por fim, um dos pontos mais polêmicos no momento atual da educação e, em especial, da educação infantil, refere-se à avaliação nessa etapa de ensino, assim como o uso de instrumentos de larga escala. No PL 8.035/2010, a estratégia nº 1.3 defende explicitamente o uso de instrumentos nacionais, padronizados, conforme expresso em seu texto: “*Avaliar a educação infantil com base em instrumentos nacionais*, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal e os recursos pedagógicos e de acessibilidade empregados na creche e na pré-escola”. [grifo nosso].

No debate durante o simpósio, as palestrantes questionaram o fato de não se definirem indicadores, nem de explicitar quem faria a avaliação, quando e como. Qual o sentido de tal avaliação? Alguns participantes afirmaram a relevância de termos um censo educacional pertinente às características da educação infantil. O tema voltou a ser intensamente debatido na assembleia final do seminário, sendo duramente criticada a tendência crescente de implantação de sistemas de avaliação de larga escala, especialmente aqueles difundidos pelas agências multilaterais como Banco Mundial, Bird, etc.

Pautado na análise e críticas produzidas, formulou-se a seguinte emenda substitutiva:

Realizar Censo Nacional da Educação Infantil, atualizado a cada cinco anos, e desenvolver processos de monitoramento das políticas públicas a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal e os recursos pedagógicos e de acessibilidade empregados na creche e na pré-escola, impedindo a realização de testes de larga escala nacionais bem como sua realização em nível local no âmbito da educação infantil.” [grifos nossos].

A justificativa apresentada para tal emenda faz uma dura crítica à “antecipação da escolarização e conseqüentemente das avaliações para a fase da educação infantil”, sendo

inadequada para o desenvolvimento da criança nesta fase, a qual tem na brincadeira importante fonte de formação. Especialistas em países que anteciparam as avaliações têm alertado para o fato de que os jogos – inclusive material didático – estão sendo eliminados da educação infantil para dar lugar a material destinado à escolarização, colocando em risco a formação da criança nesta idade.

Melhor dizendo, isso traz embutido um modelo de formação para a conformação, para adequação ao mundo produtivista e consumista. Os sistemas de avaliação em larga escala, que visam *aferir* (verificar, por comparação com um padrão, a exatidão das indicações de um instrumento), buscam definir expectativas de aprendizagem, padrões de comportamento, que silenciam tudo aquilo que escapa à norma e ao controle.

Por outro lado, precisamos acompanhar as condições de oferta da educação. Quantos somos e quais nossas características (etária, étnica, regional, econômica, etc.), onde e como estamos distribuídos, organizados, quais os espaços e equipamentos disponíveis, de quantos e de quais profissionais dispomos? Para isso temos o recurso do Censo, que não tem o sentido de padronizar, “aferir”, mas sim criar mecanismos de identificação das condições de oferta, via Censo Nacional, para o planejamento das políticas nacionais e regionais.

Conclusões

O breve relato apresentado neste artigo buscou expor os principais pontos e questões candentes para a educação infantil, evidenciadas no debate sobre o PL 8053/2010. A educação infantil, nessa última década, ganhou maior visibilidade, conquistando espaço no sistema de ensino, sendo pautada nas políticas e nos programas públicos, como já mencionados anteriormente. Parte dessas conquistas é resultado de intensa mobilização de educadores comprometidos com a pequena infância, presentes em diversos fóruns – acadêmicos e políticos, como o Mieib,⁴ a Anped,⁵ o Cedes,⁶ entre outros, buscando consolidar um projeto educacional construído no diálogo aberto e democrático, como o que se deu na Conae e no 3º Seminário do Cedes. Entretanto, temos visto crescente movimento de setores conservadores, retornando

⁴ Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (<http://www.mieib.org.br/pagina.php>).

⁵ Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (<http://www.anped.org.br/>).

⁶ Centro de Estudos Educação e Sociedade (<http://www.cedes.unicamp.br/>).

a antigos projetos apresentados com novas roupagens, como o uso de sistemas de avaliação padronizados e de larga escala, discursos e programas de defesa da função compensatória/preparatória para educação infantil, bem como a negação do direito à educação para as crianças de zero a três anos em creche pública, quando se pretende dar continuidade a sistemas de conveniamento com entidades beneficentes, ou desconsiderá-los como objeto de estudo e formação de professores em nível superior.

A situação atual ganha maior gravidade se considerarmos que, embora ainda esteja tramitando o projeto de lei que estabelecerá o PNE para o próximo decênio, temos assistido a ações que desconsideram o debate acumulado nos últimos anos por educadores e especialistas da área. Em outubro deste ano, o governo federal, por meio da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR), realizou um seminário em Brasília (Cidadão do Futuro: Políticas para o desenvolvimento na primeira infância), com apoio e participação de entidades como Fundação Getúlio Vargas, Escola de Economia de São Paulo, INCT (Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia), CNPq, Petrobrás, Secretaria de Direitos Humanos, Frente Parlamentar em Defesa da Primeira Infância, Boeing Eventos, visando a elaborar

proposta para a integração das políticas e programas voltados para a primeira infância, com vistas à construção de protocolo básico para o atendimento a esse segmento da população, bem como a divulgação e o exame das inovações já introduzidas nessa área pelas três esferas de governo (trecho da carta convite).

Na programação do evento predomina o caráter econômico e biológico, sem a presença de especialistas e entidades da educação.

A preocupação se acentua quando as ações da Secretaria Municipal do Rio de Janeiro são apresentadas nesse seminário como “políticas inovadoras de atenção à primeira infância”, justamente uma secretaria que, diante do grande déficit de vagas em creches no município, tem usado de modelos “alternativos”, como a manutenção de convênio com entidades filantrópicas, o uso de pessoal sem formação mínima exigida (“agentes auxiliares de creches” com apenas o fundamental completo) e programas que funcionam apenas aos sábados para crianças acompanhadas de seus pais.

Outro fator bastante crítico da política dessa secretaria está na adoção de instrumento de avaliação do desenvolvimento das crianças (ASQ-3 – *Ages & Stages Questionnaires*), elaborado nos EUA, em 1997, o qual é definido no “Manual de Uso”, como um dos “instrumentos que ajudem aos gestores a buscar mais qualidade nos seus espaços e atendimentos”. Trata-se justamente de uma das ações criticadas pelo Cedes e outras entidades no documento do PL 8.035/2010, que é a proposta de utilização de testes de larga escala no âmbito da educação infantil.

O texto do PL 8.035/2010, que foi encaminhado ao Congresso desconsiderando o documento final da Conae, bem como as ações governamentais (na esfera federal, mas

também em muitos estados e municípios brasileiros), evidencia que estamos vivendo um momento de tensionamento entre projetos antagônicos, não apenas educacional, mas de sociedade e participação política.

Referências bibliográficas

BRASIL. *Projeto de Lei nº 8.035*, de 20 de dezembro de 2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília, Câmara dos Deputados, 2010.

BRASIL. *Plano Nacional de Educação*. Apresentado por Ivan Valente. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

BRASIL. *CONAE 2010*. Conferência Nacional de Educação. Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação. Documento Final. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2011.

CAMPANHA. *Tabela de Emendas para o PNE/Campanha Nacional pelo Direito à Educação*. Disponível em: <http://arquivo.campanhaeducacao.org.br/Documentos/tabela_emendas_pne_campanhanacionaldireitoeducacao.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2011.

CARTA-COMPROMISSO pela Garantia do Direito à Educação de Qualidade – Uma convocação aos futuros governantes e parlamentares do Brasil, de 31 de agosto de 2010. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br/carta_compromisso.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2011.

CEDES. *Emendas do Cedes ao Projeto de Lei nº 8.035/2010*. 3º Seminário de Educação Brasileira. Plano Nacional de Educação. Questões desafiadoras e embates emblemáticos. 2011. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br/EMENDAS%20COMPLETA%20-%20CAPA%20-%20APRESENTACAO.pdf>>.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – 1995-2008*. Microdados.

_____. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Síntese de Indicadores 2009, Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. *Manual de uso do ASQ-3: guia rápido para aplicação do ASQ-3*. Prefeitura do Rio de Janeiro/Iets – Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, 2010. Disponível em: <<http://200.141.78.79/dlstatic/10112/1132535/DLFE-205901.pdf/1.0>>.

ENTRE OS PLANOS E A REALIDADE: DESIGUALDADES NO ACESSO AO INÍCIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA*

Maria Malta Campos**

Yara Lúcia Esposito***

Apresentação

Neste trabalho, propomo-nos a discutir as questões ligadas ao acesso e à cobertura da educação infantil no país, à luz das metas de atendimento fixadas pelo Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001 e pelo projeto de lei enviado em 2010 ao Congresso Nacional pelo Ministério da Educação (MEC), com a proposta do novo PNE.

Livia Fraga Vieira (2010) já discutiu essas questões em artigo publicado na revista *Educação e Sociedade*, analisando as metas propostas pela Conferência

* Trabalho apresentado no Simpósio 5 “Educação Infantil: prioridades, metas, estratégias e ações”, no 3º Seminário de Educação Brasileira, organizado pelo Cedes, na Unicamp, em 1º de março de 2011.

** Doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP). pesquisadora sênior da Fundação Carlos Chagas (FCC). Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação – Currículo, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Presidente da ONG Ação Educativa. Publicou livros, capítulos de livros e diversos artigos em periódicos. E-mail: mcampos@fcc.org.br.

*** Doutora em Psicologia da Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e pesquisadora sênior do Departamento de Pesquisas Educacionais da Fundação Carlos Chagas (FCC). E-mails: yesposito@fcc.org.br, mcampos@fcc.org.br.

Nacional de Educação (Conae) para a educação infantil para o próximo PNE. Naquele artigo, ela questionava se essas metas haviam considerado as tendências de cobertura observadas nos últimos dez anos. Ora, o projeto de lei enviado ao Congresso não parte de um diagnóstico sobre cada etapa educacional, como fazia o plano anterior¹. Assim, resta-nos tentar realizar o caminho inverso, ou seja, consideradas as metas fixadas, contrapor esses objetivos aos dados disponíveis sobre a realidade atual desse atendimento e nos perguntar não só sobre a desejabilidade de alguns desses objetivos, mas também sobre sua viabilidade nos prazos previstos.

Como cita o artigo de Livia Fraga Vieira, o Conselho Nacional de Educação (CNE) havia preparado um documento contendo um balanço da efetivação das metas do PNE de 2001, como subsídio para o plano agora em tramitação no Congresso. Nesse documento, o CNE analisa a situação da educação infantil, porém sempre considerando os grupos de idade agregados (BRASIL, CNE, 2009).

Aqui, vamos tentar exemplificar alguns dos problemas ligados ao acesso à educação infantil e aos primeiros anos do ensino fundamental, comentando dados que foram colhidos sobre seis capitais brasileiras, no contexto do projeto de pesquisa *Educação Infantil no Brasil: avaliação qualitativa e quantitativa*, realizado no período de 2009 a 2010, na Fundação Carlos Chagas, com apoio do MEC e financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (CAMPOS *et al.*, 2010).

Essas capitais foram selecionadas pelo MEC, e nelas investigamos, ao lado de outras questões, as políticas municipais de educação infantil, o que incluiu a evolução da cobertura, o financiamento e a gestão das redes municipais diretas e conveniadas.

Antes, porém, de apresentar esses dados, queremos partir de informações mais agregadas sobre a cobertura da educação infantil no País.

A cobertura da educação infantil no País

As Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs) constituem as principais fontes de dados que permitem confrontar as projeções demográficas para as diversas faixas etárias com os dados de escolarização colhidos nos domicílios.

Cálculos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), com base em dados da PNAD 2008, indicam uma taxa de frequência à escola de 79,8% para a faixa

¹ O Documento preparado pelo CNE (2009, p.57) para subsidiar o PNE recomenda que este deverá conter “para cada nível e modalidade de ensino apresentados, um diagnóstico próprio, desafios, metas e respectivos indicadores”.

etária de quatro a seis anos e de 18,1% para a de zero a três anos (Tabela 1). Como mostra a evolução dessas taxas, a expansão do acesso à educação infantil, a partir de 1998, cresceu consistente e significativamente.

Tabela 1 – Taxa de frequência à escola por faixas etárias – Brasil – 1998 a 2008 (em porcentagem)

Faixas etárias	Ano									
	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
0 a 3 anos	8,7	9,2	10,6	11,7	11,7	13,4	13,0	15,4	17,1	18,1
4 a 6 anos	57,9	60,2	65,6	67,0	68,5	70,6	72,0	76,1	77,6	79,8

Fonte: Ipea, 2009, a partir de microdados da PNAD.

Observação: Até 2003, os dados não incluem a zona rural de Estados da Região Norte.

Entre 1998 e 2008, a taxa de frequência à creche dobrou e a de escolarização da faixa de quatro a seis anos cresceu cerca de 40%, incluindo-se aí as crianças matriculadas no ensino fundamental. Confrontando esses índices com as metas do PNE de 2001, verifica-se, como muitos já haviam previsto, que as metas para a cobertura da creche, fixadas em 30% para 2006 e 50% para 2011, eram bastante ambiciosas e não correspondiam à realidade vigente no ponto de partida, enquanto as metas para a pré-escola eram comparativamente modestas, pois a porcentagem de 60% prevista para 2006 já correspondia à cobertura anterior ao PNE e a porcentagem de 80% prevista para o prazo final de dez anos já estava praticamente alcançada em 2008.

Como observa o relatório do Ipea e conforme Livia Fraga Vieira comenta em seu artigo, esse acesso continua a ocorrer de forma bastante desigual para diferentes segmentos da população (Tabela 2).

Tabela 2 – Taxa de frequência à escola por categorias selecionadas – Brasil – 2001/2008 (em porcentagem)

(continua)

Características	0 a 3 anos de idade		4 a 6 anos de idade	
	2001	2008	2001	2008
Brasil	10,5	18,1	65,5	79,7
Norte	7,2	8,4	60,1	72,5
Nordeste	10,6	14,9	70,6	84,8
Sudeste	11,3	22,0	68,0	82,9
Sul	11,8	24,6	55,4	69,1
Centro-Oeste	6,6	15,3	54,4	71,6

Tabela 2 – Taxa de frequência à escola por categorias selecionadas – Brasil – 2001/2008 (em porcentagem)

(conclusão)

Cor				
Branca	11,3	20,6	67,8	81,8
Preta ou parda	9,6	15,5	63,3	78,2
Domicílio				
Urbano	11,8	20,5	69,0	82,2
Rural	4,6	7,2	50,8	69,6
Quintos da renda per capita (%)				
1º quinto	6,6	10,7	56,5	72,7
2º quinto	7,8	15,0	60,9	77,5
3º quinto	10,4	20,7	67,7	83,0
4º quinto	13,5	26,2	74,2	88,5
5º quinto	25,7	37,0	88,8	93,8

Fonte: Ipea, 2009, a partir da PNAD.

Observação: Em 2001, os dados não incluem a zona rural de Estados da Região Norte.

Esses dados indicam que houve aumento nas porcentagens de frequência à creche e à escola para todas as categorias da população entre 2001 e 2008, nas duas faixas etárias. No entanto, as desigualdades no acesso permaneceram, embora para algumas categorias tenham sido relativamente amenizadas, enquanto para outras tenham até se acentuado.

Na faixa de zero a três anos, as Regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste apresentaram crescimento relativo maior na taxa de frequência do que as demais regiões, praticamente dobrando suas porcentagens de atendimento. A população urbana multiplicou por quase duas vezes sua taxa de frequência à creche, enquanto o aumento para a zona rural foi proporcionalmente menor. Quanto aos grupos de renda, houve maior incremento para o 3º e o 4º quintos da distribuição, que dobraram suas taxas de cobertura. A diferença entre as taxas de cobertura dos grupos extremos de renda, porém, aumentou no período.

Para a faixa de idade seguinte, as diferenças regionais acompanharam a tendência anterior, assim como se constata para as categorias por cor da população. No entanto, observa-se diminuição nas desigualdades de acesso à escola entre as populações urbana e rural e entre as categorias de renda.

A cobertura da educação infantil por idade

Quando os dados de cobertura da educação infantil são desagregados por faixa etária, algumas características desse atendimento tornam-se mais nítidas. Em primeiro

lugar, na faixa etária correspondente à creche, a presença de crianças com um ano de idade ou menos é muito pouco representativa, como se verifica no Gráfico 1.

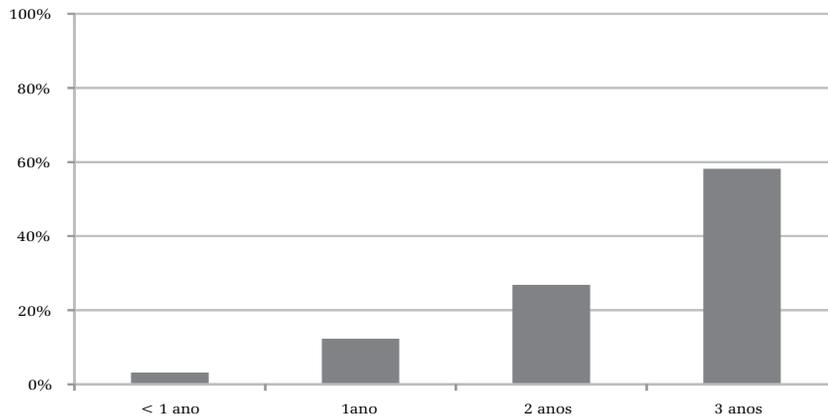


Gráfico 1 – Percentual de crianças que frequentavam creche, segundo a idade – Brasil – 2008

Fonte: PNAD 2008, microdados, apud Campos et al., 2010, p. 29.

Com efeito, do total de crianças que frequentavam creche em 2008, 58,0% tinham três anos. A matrícula das crianças com até um ano correspondia a apenas 15,2% no país. Somente a partir de dois anos de idade a taxa de cobertura encontrava-se acima de 20%.

Para a faixa etária de quatro a cinco anos, os dados da PNAD 2008 revelam que a taxa de escolarização das crianças de quatro anos era menor do que a observada para o grupo de cinco anos, situando-se bem abaixo da meta de universalização prevista para 2016. É importante notar que um quarto das crianças de cinco anos constava como matriculado na modalidade “classes de alfabetização”. Esse fato pode explicar o motivo de o percentual de crianças dessa idade na pré-escola ser mais baixo do que aquele para a idade de quatro anos. É importante assinalar que, no total, ainda resta 19% da população de cinco anos fora da escola, o que corresponde a mais de meio milhão de crianças no país (Tabela 3).

Tabela 3 – Número e percentual de crianças de 4 e 5 anos que frequentam a escola – Brasil – 2008

População		Taxa de frequência à escola (%)				
4 anos	5 anos	4 anos		5 anos		
2.895.074	2.870.331	Educação Infantil	Educação Infantil	Classes de Alfabetização	Ensino Fundamental	Na escola
		63,9	55,2	26,6	0,0	81,8

Fonte: PNAD 2008, microdados, apud Campos et al., 2010, p. 29.

Com relação às matrículas nas classes de alfabetização, é oportuno esclarecer que o questionário da PNAD contempla, entre as opções de resposta do entrevistado, o registro da frequência a essa modalidade de atendimento, não prevista na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). Desde 2003, essa informação não consta dos informes que sintetizam os levantamentos realizados no âmbito do Censo Escolar. Note-se que o novo PNE não aborda essa questão, assim como não trata da transição da pré-escola para o ensino fundamental.

A cobertura da educação infantil nas seis capitais

As políticas municipais de educação infantil nas seis capitais pesquisadas: Belém, Campo Grande, Florianópolis, Fortaleza, Rio de Janeiro e Teresina

As seis capitais pesquisadas representam uma diversidade de situações e de opções de política educacional que refletem não só as diferenças regionais, econômicas, sociais e culturais entre as regiões brasileiras, mas também revelam uma extrema fragmentação quanto às orientações adotadas pelos municípios para a organização e a operação de suas redes de ensino

Essas orientações díspares foram constatadas em diversos aspectos: nas formas de entrelaçamento entre os setores público e privado, na transição das creches da área de bem-estar para a educação, na absorção das matrículas estaduais, na gestão de pessoal, nas modalidades de oferta (período de funcionamento, delimitação das faixas etárias atendidas, organização dos estabelecimentos), nas orientações curriculares, na forma de organização das equipes de supervisão, entre muitos outros. Somando-se a essa enorme diversificação, sobressaem as desigualdades verificadas no financiamento da educação infantil, expressas nos gastos por aluno/ano, que acompanham as desigualdades no desenvolvimento socioeconômico das cinco regiões, mas também refletem diferentes prioridades conferidas à educação infantil pelas administrações municipais.

A realidade encontrada sugere que ainda estamos muito longe do ideal proclamado pelo PNE, qual seja, a construção de um sistema nacional de educação. Mais uma vez, constata-se certo desapego de algumas administrações municipais, passadas e presentes, em relação à legislação federal e às orientações emanadas do MEC e do CNE. Em algumas dessas capitais, impera uma grande criatividade dos tomadores de decisão, inclusive em relação ao que estabelece a LDBEN vigente. Qual o efeito que a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (Fundeb) e dos respectivos valores fixados para as matrículas/ano em diferentes modalidades de atendimento têm provocado sobre os diferentes desenhos institucionais ainda é um fenômeno a ser mais bem estudado.

Diferenças na cobertura da educação infantil por idade

Quando se examina a evolução do atendimento em creches e pré-escolas nas seis capitais, é fácil verificar que as taxas de cobertura são muito diferentes conforme as idades consideradas separadamente, não agregadas pelas faixas legalmente correspondentes à creche e à pré-escola². No cálculo da cobertura foram consideradas todas as matrículas, incluindo instituições públicas e privadas.

Em Belém, o percentual de crianças matriculadas na creche é sensivelmente mais baixo do que o registrado para o grupo de quatro a cinco anos, e se mantém praticamente inalterado entre 2008 e 2009 para o grupo de zero a dois anos de idade. Para as idades de três, quatro e cinco anos há, entre 2008 e 2009, um aumento no percentual de crianças atendidas (Gráfico 2).

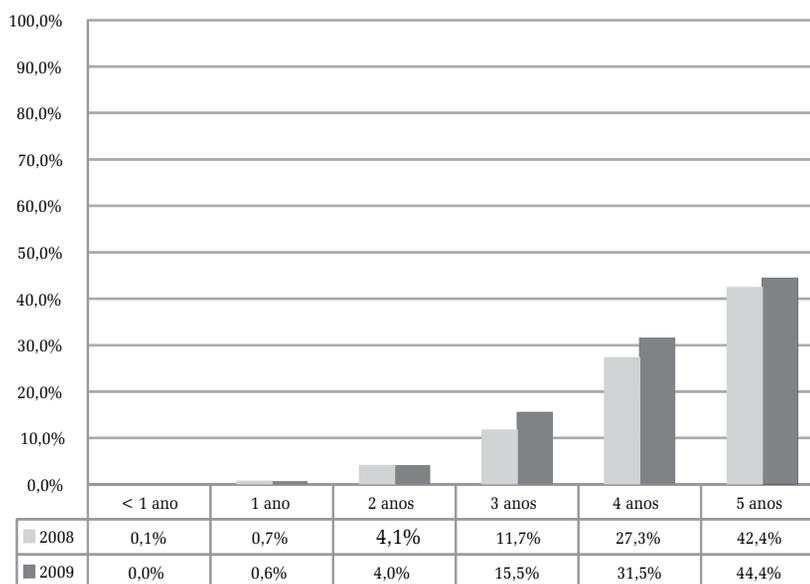


Gráfico 2 – Taxa de escolarização para a população de 0 a 5 anos – Belém – 2008 e 2009

Fonte: Campos et. al., 2010, p. 287.

As outras duas capitais que compartilham com Belém dos mesmos constrangimentos de financiamento estão situadas no Nordeste: Fortaleza e Teresina. Nesses três Estados, o valor por aluno do Fundeb não alcança o mínimo nacional previsto, precisando ser complementado pela União. São municípios que não contam com uma arrecadação própria que lhes permita complementar os recursos do Fundeb para financiar a educação infantil.

² Os dados a seguir foram obtidos das seguintes fontes: Sistema de Estatísticas Educacionais Edudatabrasil; microdados dos Censos Escolares de 2007, 2008 e 2009 e estimativas da população, segundo os grupos de idade, via consulta ao Datasus (BRASIL; SUS; IBGE, 2009).

Em Fortaleza, o atendimento às crianças com menos de dois anos é praticamente nulo e a taxa de escolarização das que têm essa idade é muito baixa: 12% em 2008 e 14% em 2009. O atendimento nas creches prioriza as crianças de três anos, mas atingia, em 2009, pouco mais de um terço da população dessa faixa etária. As taxas de cobertura para as crianças de quatro e cinco anos são mais significativas e vêm sendo ampliadas (Gráfico 3).

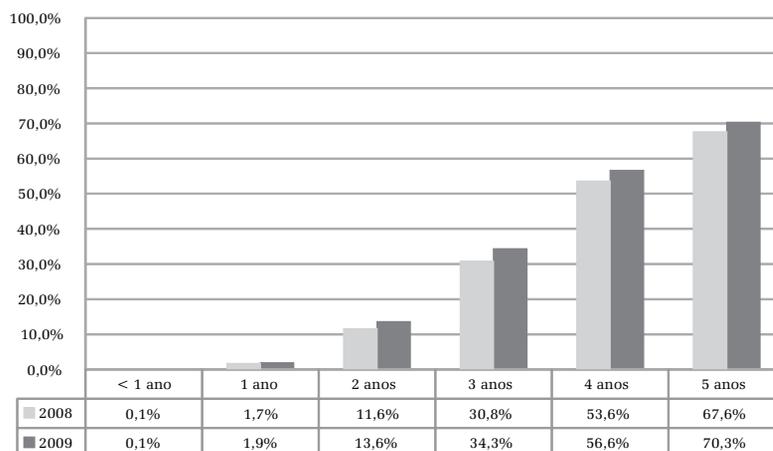


Gráfico 3 – Taxa de escolarização para a população de 0 a 5 anos – Fortaleza – 2008 e 2009

Fonte: Campos et. al., 2010, p. 295.

Em Teresina, a rede pública optou por atender crianças em creche a partir dos dois anos de idade. Assim, as crianças menores de dois anos quase não estão representadas no Gráfico 4.

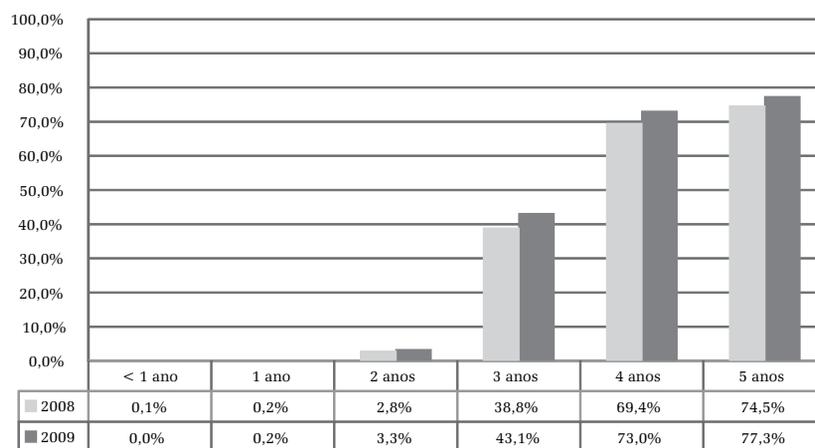


Gráfico 4 – Taxa de escolarização para a população de 0 a 5 anos – Teresina – 2008 e 2009

Fonte: Campos et. al., 2010, p. 307.

A maior cobertura registrada para as idades de quatro e cinco anos reflete a política municipal adotada, que prioriza o atendimento em classes de pré-escola que atendem em meio período, seja em estabelecimentos próprios, seja em escolas que também oferecem o ensino fundamental.

É interessante observar que, apesar de contarem com recursos do Fundeb que repassam o mesmo valor por aluno/ano, essas três capitais apresentam diferenças significativas em suas taxas de cobertura para a faixa etária de zero a cinco anos.

As outras três capitais pertencem a regiões que contam com condições econômicas bem mais favoráveis do que as demais, pois têm arrecadação própria de impostos, o que lhes permite complementar os recursos do Fundeb, os quais, por sua vez, atingem valores bem superiores ao valor mínimo disponível nas capitais do Norte e Nordeste. No caso do Rio de Janeiro, há uma polêmica a respeito do cálculo do mínimo constitucional de 25% da receita de impostos que deveria ser gasto na manutenção e desenvolvimento do ensino: segundo apurou Marcos Bassi (2010, p. 367-368), que realizou o estudo sobre o financiamento da educação infantil nas seis capitais, esse mínimo não está sendo cumprido, ao contrário do que alega a prefeitura.

Uma primeira diferença a observar nessas outras regiões é a taxa de cobertura às crianças menores de dois anos, sempre um pouco mais alta do que nas capitais do Norte e Nordeste, como se verifica no gráfico a seguir, com os dados de Campo Grande.

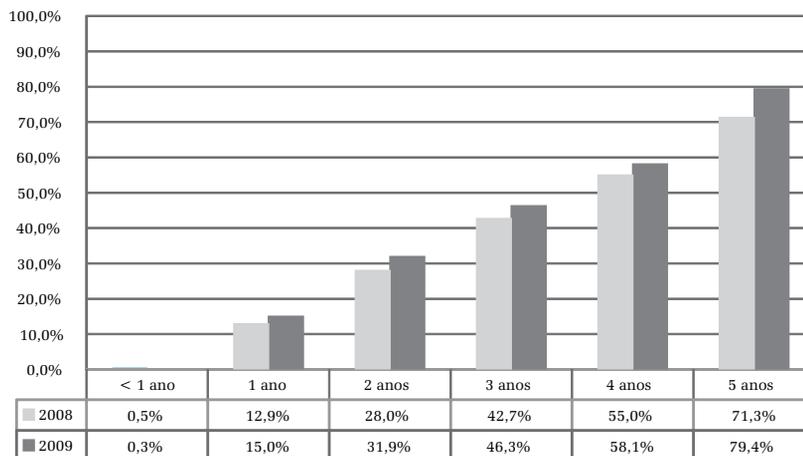


Gráfico 5 – Taxa de escolarização para a população de 0 a 5 anos – Campo Grande – 2008 e 2009

Fonte: Campos et. al., 2010, p. 291.

Entre 2008 e 2009, com exceção dos bebês (idade inferior a um ano), houve nessa capital um aumento nas taxas de escolarização em todas as idades, com destaque para

o grupo de cinco anos em que o aumento foi de aproximadamente 8,0%. Em Campo Grande, durante o ano em que foi realizada a pesquisa de campo, as creches ainda estavam, na prática, vinculadas ao setor de assistência social, apesar de formalmente ligadas à educação, o que revela como essa transição é demorada e custosa no país, até mesmo em uma capital de Estado. Essa situação começou a mudar após 2009.

A cidade do Rio de Janeiro apresenta algumas características especiais: tem uma rede municipal de ensino muito grande, já que em razão de sua história de antiga capital do País e de antigo Estado da Guanabara, não divide com uma rede estadual as matrículas do ensino fundamental, como ocorre nas demais capitais. Tanto o Rio de Janeiro como Campo Grande adotam sistemas de terceirização na contratação de professores dos estabelecimentos públicos de educação infantil, com apoio em entidades não governamentais que atuam por meio de convênios do tipo “guarda-chuva”. Até o ano de 2009, o Rio de Janeiro organizava concursos para professoras de creche sem exigir a qualificação mínima no ensino médio, conduta que não é mais adotada.

Os dados representados no Gráfico 6 mostram que o atendimento a crianças menores de um ano no Rio de Janeiro ainda é muito pequeno. Nos demais grupos de idade, observa-se um crescimento nas taxas de atendimento à população infantil, verificando-se que em 2009 as matrículas correspondem a 70,2% do total de crianças de cinco anos.

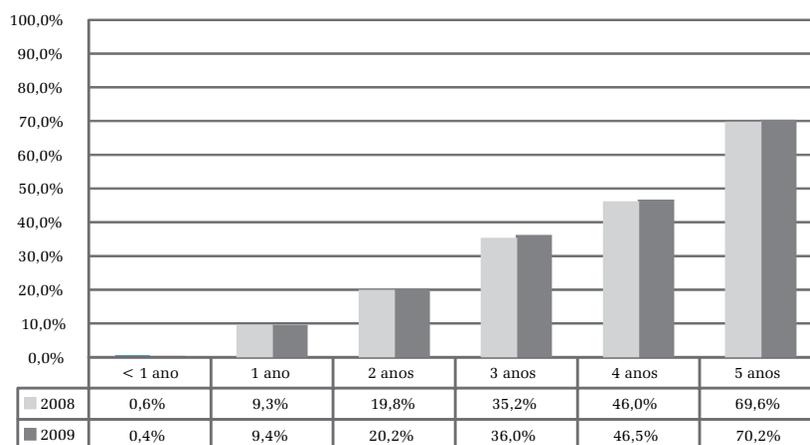


Gráfico 6 - Taxa de escolarização para a população de 0 a 5 anos – Rio de Janeiro – 2008 e 2009

Fonte: Campos et. al., 2010, p. 303

Florianópolis destaca-se por oferecer uma cobertura um pouco mais alta para as crianças de um ano de idade (Gráfico 7). Outra particularidade nessa capital é

que a maioria dos estabelecimentos municipais oferece atendimento para a faixa etária completa da educação infantil em tempo integral. É também, entre as cidades pesquisadas, aquela que gasta o valor mais alto por aluno na sua rede direta de educação infantil, praticamente o dobro do que está previsto para a creche em tempo integral no estudo (CARREIRA; PINTO, 2007) que calculou o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi). No grupo dos seis municípios pesquisados, Florianópolis é a capital que apresenta os percentuais mais altos de cobertura na faixa correspondente à creche.

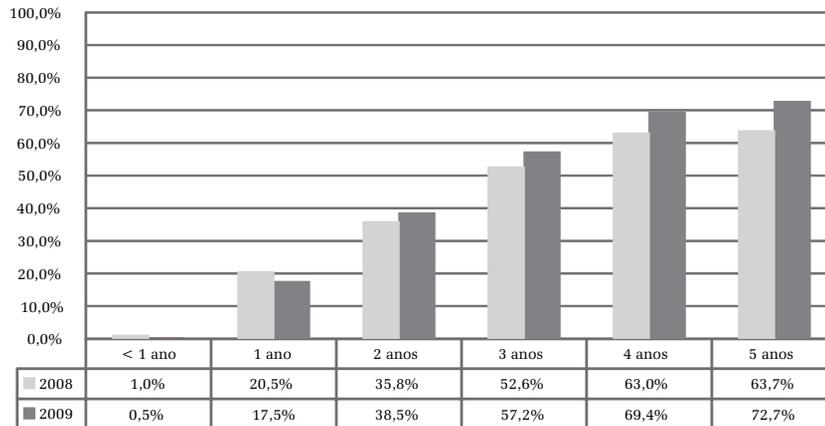


Gráfico 7 – Taxa de escolarização para a população de 0 a 5 anos – Florianópolis – 2008 e 2009

Fonte: Campos et. al., 2010, p. 299.

Apesar desses pontos positivos, restam ainda porcentagens altas de crianças não atendidas nas idades de quatro e cinco anos, como mostra o Gráfico 7. No momento de realização da pesquisa, ainda se encontrava em processo a passagem das matrículas em pré-escola da rede estadual para a municipal. Ou seja, até mesmo em um município como Florianópolis, a meta da universalização a partir dos quatro anos de idade ainda está longe de ser alcançada.

Crianças de seis a dez anos fora da escola

As estatísticas oficiais mostram que as taxas de escolarização da população na faixa etária correspondente ao ensino fundamental no país encontram-se próximas aos 100%. Essas estatísticas costumam apresentar os dados agregados pela faixa etária completa. Porém, como explicam Andrade e Telles (2008), em sua análise sobre a evolução do acesso ao ensino fundamental e médio no país, e já nos alertava Alceu

Ferraro (2002) pelo exame dos dados da contagem de população de 1996, as faixas etárias abrangentes escondem diferenças por idade que é preciso analisar³. O que aqui nos interessa mais de perto é examinar como estão se refletindo, nas taxas de escolarização por idade, uma importante mudança introduzida recentemente em nossa organização escolar: a antecipação da idade de ingresso na primeira série do ensino fundamental.

É importante considerar que aqui estamos apresentando informações sobre capitais de Estado, onde supostamente o acesso ao ensino fundamental seria mais disseminado do que em municípios do interior ou nas zonas predominantemente rurais. No entanto, em outra parte dessa pesquisa, quando tivemos de localizar egressos de determinadas pré-escolas que já estavam cursando o segundo ano do fundamental em três dessas capitais – Teresina, Campo Grande e Florianópolis –, constatamos uma grande dispersão de alunos por diferentes escolas municipais e estaduais, egressos de uma mesma pré-escola pública, o que sugere a falta de políticas que promovam uma transição adequada entre uma etapa e outra da educação básica.

A Tabela 4 apresenta as taxas brutas de escolarização para a população entre seis e dez anos de idade nas capitais pesquisadas. Para essa comparação, apresentamos somente os dados do ano de 2009. As crianças de seis anos podem estar matriculadas na pré-escola, nas classes de alfabetização, onde existem, ou no ensino fundamental.

Tabela 4 – Taxa de escolarização bruta para as idades de 6 a 10 anos por capitais selecionadas – 2009

Capitais	6 anos	7 anos	8 anos	9 anos	10 anos
Belém	52,8	62,7	69,6	79,5	86,1
Campo Grande	88,2	92,5	92,5	104,9	105,3
Florianópolis	71,9	82,1	81,9	96,8	97,8
Fortaleza	77,0	78,4	80,8	89,2	93,0
Rio de Janeiro	75,6	77,9	81,9	93,3	99,5
Teresina	77,8	77,4	84,2	90,1	97,8

Fonte: Campos et. al., 2010, p. 292 a 308.

Vários aspectos chamam a atenção nesses dados. O mais importante é que, mesmo na faixa etária que já era obrigatória desde 1971, ainda restam crianças fora da escola em capitais de Estado, sendo que aos sete e aos oito anos essas porcentagens

³ “Quanto maior o número de séries abrangidas pelo indicador, menor o refinamento da informação que ele fornece, pois é maior a probabilidade de incorporação de altas taxas de distorção série-idade (ANDRADE; TELLES, 2008, p. 5).

não são nada desprezíveis: oscilam de quase 40% em Belém para os sete anos, até 7,5%, para os oito anos, a porcentagem de exclusão mais baixa, verificada em Campo Grande.

Os dados analisados por Ferraro foram colhidos pelo IBGE em 1996, enquanto nossos cálculos basearam-se em dados de matrícula colhidos pelos sistemas escolares em 2009. Assim mesmo, comparando-se as diferenças por Estado encontradas para 1996 com as apresentadas na Tabela 4, verificam-se tendências semelhantes em relação ao Estado do Pará – onde as porcentagens de crianças fora da escola eram as mais altas, entre os seis Estados considerados –, sendo que o Estado do Piauí aparecia com taxas de exclusão comparativamente mais altas do que sua capital, Teresina, apresentava em 2009. Por sua vez, Mato Grosso do Sul demonstrava uma situação muito pior em relação ao acesso do que sua capital ostenta no presente.

Esse nível de atraso no acesso à escola representa um desafio que está sendo pouco considerado na discussão do PNE: a universalização do ensino dos quatro aos dezessete anos ainda está longe de ser realidade, não só nas novas idades incluídas nessa obrigatoriedade, mas também naquelas idades que já correspondiam à anterior definição de ensino obrigatório no país, há 40 anos⁴. Por outro lado, a preocupação disseminada na área de educação infantil sobre o ingresso precoce de crianças no ensino fundamental deve ser acompanhada de uma atenção redobrada ao contingente de crianças que continuam excluídas do acesso às primeiras séries na idade esperada. Como se verá a seguir, o atraso escolar parece começar antes mesmo do ingresso ao ensino fundamental.

O atraso escolar chega cedo

Procurando explorar um pouco mais de perto esse fenômeno, na pesquisa, calculamos as porcentagens de atraso escolar para as crianças de seis a catorze anos nessas seis cidades. Aqui apresentamos de forma resumida essas informações, focalizando a faixa de seis a dez anos de idade (Tabela 5). Foram considerados defasados os alunos que cursavam uma determinada série com dois ou mais anos acima da idade esperada.

⁴ Os primeiros dados divulgados pelo IBGE sobre o Censo de 2010 revelam que a taxa de crescimento da população teve um decréscimo maior do que calculavam as projeções da população. Assim, é possível que as projeções do Datasus tenham superestimado as populações por idade nos municípios considerados, o que pode ser um fator de erro nos índices de escolarização calculados pela pesquisa. No entanto, é pouco provável que esse erro seja tão significativo que anule as nada desprezíveis defasagens no acesso constatadas neste estudo.

Tabela 5 – Percentual de alunos com defasagem de idade no primeiro segmento do ensino fundamental por capitais selecionadas – 2009

Etapa de ensino	Defasagem (%)					
	Belém	Campo Grande	Florianópolis	Fortaleza	Rio de Janeiro	Teresina
Ano inicial – EF 9 anos	10,1	4,4	2,2	10,6	13,0	4,5
1ª série e 2º ano do EF	23,4	9,0	6,2	21,1	8,5	13,3
2ª série e 3º ano do EF	32,2	13,5	19,9	26,2	17,7	17,6
3ª série e 4º ano do EF	33,3	22,1	3,5	26,8	19,9	16,8
4ª série e 5º ano do EF	35,5	17,2	13,1	27,1	14,6	20,7

Fonte: Campos et. al., 2010, p. 289 a 309.

Essas porcentagens de defasagem idade/série, bastante altas em Belém e em Fortaleza e ainda preocupantes nas demais cidades, principalmente a partir da segunda série ou terceiro ano, colocam muitas dúvidas sobre a meta de alfabetizar todas as crianças brasileiras até os oito anos de idade, fixada no projeto do PNE. Como vimos nas taxas de acesso por idade, nem todas as crianças estavam escolarizadas em 2009. Além disso, as porcentagens de atraso certamente refletem as dificuldades de alfabetização com que lutam as escolas nesses primeiros anos do ensino fundamental, que costuma ser a principal causa de retenção de alunos, mesmo levando-se em conta os sistemas que adotam ciclos de aprendizagem.

Comentários finais

Alceu Ferraro (2002), no artigo já citado, questionava alguns diagnósticos sobre o acesso à escola, divulgados nos anos noventa, que davam como resolvido o problema do acesso ao então ensino obrigatório e focalizavam apenas os problemas da repetência e da evasão. Mais recentemente, em seu cuidadoso estudo, Andrade e Telles mostraram, com base em dados da PNAD para 2005, que

[...] a universalização pode ser considerada efetiva em relação ao acesso, mas essa conquista é acompanhada pelo fenômeno do atraso escolar que ocorre logo a partir das primeiras séries e pelo fenômeno do abandono que vai se acentuando fortemente conforme avança a idade das crianças (ANDRADE; TELLES, 2008, p. 5).

Já aos sete anos, essas autoras registram significativa porcentagem de alunos com defasagem série/idade.

Quando estendemos essas análises à faixa etária anterior, vimos que ainda restam expressivos contingentes da população excluídos da educação. O estudo citado do Ipea revela quem são essas crianças sem acesso à educação infantil: pertencem aos grupos de renda mais baixos, moram predominantemente na zona rural, são pretos e pardos, vivem nas regiões menos desenvolvidas.

A pesquisa sobre as seis capitais mostra que, mesmo nessas cidades, o problema do acesso continua a existir para segmentos expressivos da população e que, desde muito cedo, o atraso escolar afeta as crianças na fase em que deveriam estar se alfabetizando.

Por outro lado, a pesquisa também chama a atenção para o fato de que é muito pequeno o contingente de crianças com até um e dois anos de idade matriculadas em creche. O acesso à pré-escola é mais significativo, mas encontra-se longe da universalização prevista na Emenda Constitucional 59 que fixou a obrigatoriedade escolar para a faixa etária de quatro a dezessete anos (BRASIL, 2009).

Parece, então, que mesmo sem tocar nos problemas de qualidade, que sabemos graves, as metas do novo PNE são extremamente ambiciosas e vão exigir um enorme esforço, especialmente por parte das prefeituras, para serem cumpridas. Além disso, a realidade constatada pela pesquisa nas administrações municipais não se aproxima nem de longe do ideal de um sistema nacional de educação do qual parte o novo PNE. Não só é quase inexistente o regime de colaboração, salvo algumas iniciativas tomadas pelo MEC nos últimos anos, como também foram registradas medidas que denotam total desconsideração à população, como decisões unilaterais de algumas redes estaduais, que sem mais nem menos descarregam todas as suas matrículas de pré-escola nas costas dos municípios, sem prever processos de transição e prazos de acomodação de forma responsável.

Nesse contexto, algumas metas do PNE parecem bastante temerárias. Por exemplo, como atingir o percentual de 50% de alunos cursando o ensino fundamental em tempo integral, antes mesmo de alcançar uma qualidade de ensino mínima para todos? Como chegar a 50% de cobertura na faixa correspondente à creche, ao mesmo tempo em que todas as outras metas estarão a exigir mais recursos e atenção por parte das redes para serem cumpridas? Historicamente – e essa herança ainda está muito presente – a ampliação de vagas em creches feita às pressas foi realizada com apelo a soluções “de emergência”, “informais”, ou “alternativas”, já bastante conhecidas na área. Seria importante reconsiderar todas essas questões no exame das metas quantitativas fixadas no PNE.

Finalmente, é preciso levar a sério a transição da educação infantil para o ensino fundamental. Esse é um problema que não mereceu atenção no projeto do PNE, apesar de já ter sido objeto de alerta em documento da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped) elaborado em 1997⁵, com críticas e sugestões ao projeto do PNE então proposto pelo MEC. Essa transição entre a pré-escola e o ensino fundamental precisa ser objeto de uma regulamentação quanto aos cortes de idade e quanto aos regimes de promoção; precisa constituir preocupação especial nas reformulações curriculares, em ambas as etapas, estimulando a inclusão de conteúdos específicos nos programas de formação de professores e de gestores. A transição entre essas etapas iniciais da educação deveria também preocupar mais os responsáveis pelos sistemas de matrícula na rede pública, de forma a promover uma continuidade entre a carreira escolar da criança a partir da educação infantil.

Referências bibliográficas

ANDRADE, Cibelle Y.; TELLES, Stella M. B. S. *Universalização e equidade: análise da evolução do acesso à educação básica no Brasil de 1995 a 2005*. Caxambu: XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 2008.

ANPED. *Parecer da ANPEd sobre a proposta elaborada pelo MEC para o Plano Nacional de Educação*. São Paulo: Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação, dez. 1997.

BASSI, Marcos. O financiamento da educação infantil. IN: CAMPOS, Maria M. et al. *Educação Infantil no Brasil: avaliação qualitativa e quantitativa*. Relatório final. São Paulo: Fundação Carlos Chagas/BID/MEC, 2010. p. 313-390.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/Emc/quadro_emc.htm>. Acesso em: 21 set. 2011.

_____. Congresso Nacional. *Projeto de Lei*. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2010.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. *Indicações para subsidiar a construção do Plano Nacional de Educação 2011-2020*. Brasília: CNE, 2009.

⁵ Uma revisita a este documento, elaborado pelos grupos de trabalho da Anped, revela que as posições defendidas em 1997 para a educação infantil continuam sendo válidas hoje (ANPED, 1997, p. 12-14).

CAMPOS, Maria M. et al. *Educação Infantil no Brasil: avaliação qualitativa e quantitativa*. Relatório final. São Paulo: Fundação Carlos Chagas/BID/MEC, 2010.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino de R. *Custo aluno-qualidade: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. São Paulo: Global/Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

FERRARO, Alceu R.; MACHADO, Nádie C. F. Da universalização do acesso à escola no Brasil. *Educação e Sociedade*, ano 23, n. 79, p. 213-241, ago. 2002.

IPEA. *PNAD 2008: primeiras análises*. Educação, Gênero, Migração. Brasília: IPEA, 2009. (Comunicado da Presidência, n. 32).

VIEIRA, Livia M. F. A educação infantil e o plano nacional de educação: as propostas da CONAE 2010. *Educação e Sociedade*, v. 31, n. 112, p. 809-831, jul./set. 2010.



PRIORIDADES, METAS, ESTRATÉGIAS E AÇÕES PARA A VALORIZAÇÃO E A FORMAÇÃO DO PROFISSIONAL DA EDUCAÇÃO*

Júlio Emílio Diniz-Pereira**

Introdução

Inicialmente, eu gostaria de cumprimentar a professora Ivany Pino e a todos os membros do Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), pela organização do 3º Seminário de Educação Brasileira (3º SEB), que tem como tema central o “Plano Nacional de Educação: questões desafiadoras e embates emblemáticos”.

Gostaria de enfatizar que esse tema é de extrema relevância em função da importância que o documento em discussão – o Plano Nacional de Educação (PNE 2011-2021) – assume no contexto atual. Como sabemos, ele orientará as políticas, os programas e as ações governamentais na área de Educação, no País, nos próximos dez anos.

* Este texto subsidiou a participação do autor em simpósio de mesmo título durante o 3º Seminário de Educação Brasileira (3º SEB), no dia 2 de março de 2011, na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

** Doutor em Educação pela Universidade do Estado de Wisconsin, em Madison, Estados Unidos, e professor do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (FaE/UFMG). E-mail: juliodiniz@ufmg.br

A reivindicação dos educadores e da sociedade brasileira em geral por “planos nacionais de educação” é bastante antiga, datando das décadas de 1920 e 1930, por meio das manifestações da Associação Brasileira de Educação (ABE) e dos chamados “Pioneiros da Educação Nacional”. Segundo Saviani (2010), tivemos em nossa história “três oportunidades perdidas” para constituir um sistema nacional de educação (pelo qual se justificam os planos nacionais): na década de 1930, com o Manifesto dos Pioneiros de 1932 e a Constituição Federal de 1934, e em decorrência das constituições federais de 1946 e de 1988.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº. 9.394/96) elaborada a partir da última Constituição Federal determina no artigo 87 parágrafo 1º que: “A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos”.

Portanto, o PNE (2011-2021) que discutimos neste seminário substituirá o Plano Nacional de Educação (2001-2011) que esteve em vigência até o dia 9 de janeiro deste ano e que cumpriu, com atraso, a determinação legal do artigo 87 parágrafo 1º da LDBEN de 1996.

Parece que incorporamos, aos poucos, em nossa cultura, a necessidade de se planejar antes de se executar algo. Falo isso porque, infelizmente, não temos ainda em nosso país uma “cultura de planejamento”. O que predomina aqui é a “cultura do imprevisto”. Isso acontece tanto em nível individual, familiar como em nível institucional, incluindo aí os momentos de formulação e implantação de políticas públicas. Como mencionado anteriormente, o prazo de vigência do PNE (2001-2011) terminou em 9 de janeiro deste ano e ainda não temos um novo plano para a educação brasileira para os próximos dez anos. Isso por si só já evidencia uma enorme falta de planejamento por parte de nossos políticos e governantes.

Orientada pelo título deste simpósio, a minha fala está dividida em três partes: em primeiro lugar, farei alguns comentários sobre a premência e urgência da discussão sobre a valorização e formação do profissional da educação; em segundo lugar, apresentarei uma análise sobre as metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE 2011-2021) que tratam da temática em questão e, por fim, discutirei algumas prioridades e ações em relação ao tema do simpósio.

Antes, é preciso esclarecer que, apesar do título deste simpósio, volto minhas reflexões apenas para o que se convencionou chamar de “profissionais do magistério” – sujeitos que trabalham diretamente na sala de aula (ou em demais espaços educativos formais) e são responsáveis pela mediação da relação ensino-aprendizagem nesses espaços – em vez de me direcionar a todos os “profissionais da educação”.

Sobre a premência/urgência do tema

Ao regressar de uma viagem ao Chile, deparei-me, no avião, com o Editorial do jornal *El Mercurio*, de 22 de janeiro de 2011, cujo título era “Sueldos de los profesores” e que, por isso mesmo, chamou-me muito a atenção. Reproduzo a seguir um pequeno trecho desse texto:

Está claro que un buen profesor realiza un aporte valioso a la formación de un niño o joven en diversas dimensiones. En algunos lugares se há estimado el valor económico de ese profesor. Por ejemplo, un estudio reciente para EE.UU. de Eric Hanushek há estimado que un buen profesor genera anualmente ganancias adicionales para la economía por equivalente a 400 mil dólares.

Ao ler esse texto, logo pensei: se os economistas, tanto os do Ministério da Fazenda quanto os que povoam atualmente o Ministério da Educação, ainda não tinham se convencido de que a valorização e formação dos profissionais da educação é algo extremamente importante – porque todas as pessoas têm direito a uma educação de qualidade e, como sabemos, isso indubitavelmente passa pelo acesso a professores bem preparados, remunerados dignamente e altamente valorizados –, com certeza se sensibilizarão ao imaginarem o significado dessas cifras para a economia do país.

Alguns participantes do 3º SEB também destacaram, em suas falas, a importância das metas e estratégias do PNE 2011-2021 relacionadas ao tema da valorização e formação dos profissionais da educação, porém, não apenas em razão da sua indiscutível relevância, mas em função de sua premência e urgência no contexto atual. Por exemplo, o professor Carlos Roberto Jamil Cury usou estas palavras, na mesa de abertura do evento: “Agora, ou vai ou racha. Os nossos professores estão desistindo de ser professores”. Para ele, “a situação educacional do Brasil está suficientemente radiografada” – referindo-se ao quadro atual da profissão docente: baixos salários, más condições de trabalho, “formação medíocre”, entre outros, e, por via de consequência, baixa atratividade do magistério e altíssimos índices de desistência e de evasão da profissão.

Outro participante do 3º SEB, o professor Demerval Saviani também elegeu o magistério da educação básica como um dos dois pontos centrais do PNE (2011-2021). O outro ponto central, segundo ele, seria o financiamento. Demerval avaliou como “gravíssima” e “insustentável” a situação atual do magistério da educação básica e disse: “as condições ruins do trabalho docente fazem com que jovens se sintam pouco estimulados a cursar os programas de formação de professores”.

Isto acontece porque, no Brasil, como sabemos, temos vivido, já há algum tempo, uma profunda crise da profissão docente (ver GATTI; BARRETO, 2009; GATTI, 2010; DINIZ-PEREIRA, 2011). Os dados fornecidos pelo governo federal indicam que, por

um lado, existe a necessidade de formar/certificar um enorme número de professores no Brasil, ou seja, há um déficit de profissionais da educação básica (especialmente, em algumas áreas do conhecimento e, particularmente, em algumas regiões do país). Por outro lado, existe uma baixa ocupação de vagas nos cursos já existentes (e, por via de consequência, há cursos de licenciatura sendo fechados em várias instituições de ensino superior no país) e um número relativamente baixo de graduandos em relação ao número de vagas oferecidas. A dificuldade de os alunos manterem o seu sustento durante a graduação, a baixa expectativa de renda em relação à futura profissão e o declínio do *status* social da docência fizeram que os cursos de licenciatura, tanto em instituições públicas como privadas, convivessem com altíssimas taxas de evasão e, conseqüentemente, permanecessem em constante crise.

Dados do Censo Escolar e do Censo da Educação Superior divulgados pelo Inep, em 2009, nos ajudam a traçar melhor esse quadro alarmante em relação à formação dos profissionais da educação. Sabe-se, por meio desses dados, que a maioria dos professores que atuam em escolas da educação básica hoje é formada em instituições privadas, não universitárias e em cursos ofertados no período noturno (GATTI; BARRETO, 2009; SCHEIBE, 2010).

Desse modo, não há como discordar do professor Cury de que a situação da profissão docente no Brasil está suficientemente radiografada e, fazendo coro com o professor Saviani, ela é gravíssima e insustentável. Portanto, se quisermos realmente enfrentar seriamente essa triste situação, precisamos urgentemente ir além de um discurso demagógico que dificilmente se traduz em melhorias efetivas nas condições salariais, de formação e de trabalho dos professores.

Impressões sobre as metas e estratégias do PNE (2011-2021)¹

O tema da valorização e formação dos profissionais da educação encontra-se mais fortemente destacado entre as metas 15 e 18 do novo Plano Nacional de Educação (2011-2021), sendo as metas 15 e 16 mais voltadas para a “formação” e as metas 17 e 18 mais voltadas para o “exercício da profissão”². Porém, é importante ressaltar que, em praticamente todo o documento, há estratégias que envolvem a formação e valorização dos profissionais do magistério.

¹ Uso o termo “impressões” em vez de “análises” porque não tenho a pretensão de apresentar aqui uma discussão mais aprofundada sobre as metas e estratégias do PNE (2011-2021) que tratam da valorização e formação dos profissionais da educação. Passo a discutir, então, o que me pareceu o Plano após uma primeira avaliação desse documento.

² Neste texto, restringir-me-ei à avaliação das metas 15 e 16.

Toda essa ênfase do PNE (2011-2021) sobre a formação de professores parece positiva, mas não devemos esquecer que existe uma tendência bastante forte e recorrente em nosso país, e em vários outros países, de se responsabilizar, e/ou de se culpabilizar, os professores e as professoras por todas as mazelas da educação escolar; ou pelo menos a maioria delas. De acordo com essa ideologia, melhorar a educação escolar implica investir, única e exclusivamente, na formação dos docentes. Procura-se difundir a ideia de que a educação escolar está ruim porque os professores estão mal preparados para o exercício da profissão. Pouco se fala a respeito da necessidade da melhoria das condições de trabalho dos professores, desde o salário, a jornada de trabalho, a autonomia profissional, o número de alunos por sala de aula, até a situação física dos prédios escolares onde trabalham.

Essa ideologia é semelhante a outra ideologia, também bastante presente em nossa sociedade, que tende a responsabilizar e/ou culpabilizar a educação, ou melhor, a falta dela – educação entendida aqui *apenas* como educação escolar –, por todas as desigualdades em nosso país. De acordo com essa ideologia, para os índices econômicos e de distribuição de renda melhorarem, é preciso investir em educação – como se sabe, esse discurso da necessidade urgente de investir em educação é bastante recorrente em nosso país, mas, infelizmente, dificilmente revertido em ações concretas. Como se sabe também, essa ideologia desvia a atenção das pessoas da necessidade de mudar o modelo e a política econômica do País para, então, melhorar os índices de distribuição de renda e para a implementação da justiça social, racial e econômica, ao mesmo tempo em que se invista maciçamente em educação.

Não será a educação, e muito menos a formação docente, a única capaz de transformar a sociedade. A transformação da sociedade – não aquela para manter as mesmas estruturas que alimentam as desigualdades sociais e econômicas – em direção a uma sociedade mais justa, mais humana e mais igualitária, não pode, porém, abdicar do importante papel da educação e da formação docente.

Voltando ao PNE (2011-2021), enfatiza-se, ao longo do documento, a necessidade da formação inicial e continuada para professores de diferentes níveis e modalidades de ensino. Fala-se, por exemplo, da necessidade de fomentar a formação inicial e continuada de profissionais do magistério para a educação infantil (meta 1 – estratégia 1.5), a formação continuada de professores do ensino médio (meta 3 – estratégia 3.1) para o atendimento educacional especializado complementar, nas escolas urbanas e rurais (meta 4 – estratégia 4.2), e de docentes das redes públicas que atuam na educação de jovens e adultos integrada à educação profissional (meta 10 – estratégias 10.5 e 10.8).

Por envolver-me por muitos anos com a EJA, as perguntas que imediatamente vêm à minha cabeça são as seguintes: por que fomentar apenas a formação continuada (e não também a inicial) para docentes que atuam (atuarão) na educação de jovens

e adultos? Esta tem que ser necessariamente integrada à educação profissional? Por quê? Com qual concepção de EJA (e de educação como um todo) o PNE trabalha?

Além disso, planeja-se “fomentar a oferta de educação superior pública e gratuita prioritariamente para a formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, bem como para atender o déficit de profissionais em áreas específicas” (meta 12 – estratégia 12.4). Como defenderei mais adiante, garantir (e não apenas fomentar) a oferta de educação superior pública e gratuita para a formação de professores para a educação básica deveria ser não apenas uma meta/estratégia, mas também uma prioridade. Faltou dizer que tal oferta deve ser, *essencialmente*, presencial, em cursos de tempo integral e em instituições universitárias.

Pretende-se ainda “induzir a melhoria da qualidade dos cursos de pedagogia e licenciaturas, por meio de instrumento próprio de avaliação aprovado pela Conae, de modo que permita aos graduandos a aquisição de competências necessárias a conduzir o processo de aprendizagem de seus futuros alunos, combinando formação geral e prática didática” (meta 13 – estratégia 13.4). O problema aqui é crer que a melhoria dos cursos de Pedagogia (que também é uma licenciatura!) e das demais licenciaturas dar-se-á por meio de “instrumento próprio de avaliação”. Como sabemos, o que garante a qualidade de um curso são as condições em que ele é ofertado, a qualificação de seu corpo docente e as condições que os alunos têm para fazê-lo.

Observa-se, até aqui, que os verbos mais utilizados no PNE (2011-2021) sobre a formação e valorização dos profissionais da educação foram: “fomentar”, “estimular” e “induzir”. Como bem destacou o professor Demerval Saviani, durante a sua participação neste seminário, trata-se de verbos “pouco incisivos”. As metas e estratégias de 15 a 18 usam verbos bem mais “incisivos” e, talvez, em alguns casos, esse passe a ser, justamente, o problema a ser enfrentado.

A meta 15 – “garantir [...] que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam” – pareceu-me positiva em um aspecto: planeja-se que não tenhamos mais professores com formação em nível médio atuando na educação básica. Porém, não se especifica o curso de licenciatura desejado para que os nossos professores obtenham tal formação.

A estratégia 15.1 faz referência ao “diagnóstico das necessidades de formação” principalmente para pensar ações de formação continuada. Isso é algo elementar para que as iniciativas de formação continuada não aconteçam descoladas das realidades e dos desejos dos educadores. A estratégia 15.2, ao querer “consolidar o financiamento estudantil a estudantes matriculados em cursos de licenciatura”, pressupõe a continuidade dos cursos de licenciatura pagos em instituições privadas. Contrária, portanto, como vimos anteriormente, a estratégia 12.4. A estratégia 15.3 fala em

“ampliar o programa permanente de iniciação à docência”, o que é, em minha opinião, uma excelente iniciativa do governo federal.

A estratégia 15.4 planeja “consolidar plataforma eletrônica para organizar oferta e matrículas em cursos de formação inicial e continuada de professores, bem como para divulgação e atualização dos currículos eletrônicos dos docentes”. Parece uma boa iniciativa, porém, a visão de formação, principalmente, de formação continuada, permanece centrada exclusivamente na realização de “cursos” por parte dos educadores. Além disso, corre-se o risco de cair no mesmo erro cometido no ensino superior de se estimular a competitividade e a produtividade entre os docentes.

Ampliar as possibilidades de formação em serviço é o que prevê a estratégia 15.5. Pode ser que estejam trabalhando com a realidade de algumas regiões do país, mas, ao fazerem isso, admitem a existência de “professores leigos” nos próximos dez anos. A estratégia 15.6 deseja “implementar programas específicos para formação de professores para as populações do campo, comunidades quilombolas e povos indígenas”. Essa é uma boa estratégia, porém, não podemos esquecer que tais programas já existem no país e que esses precisam, na verdade, se articular melhor, promovendo trocas de experiências entre si.

A estratégia 15.7 “busca promover a reforma curricular dos cursos de licenciatura: na formação geral, na área do saber e didática específica”. O PNE (2011-2021) parece trabalhar com um modelo de currículo para os cursos de licenciatura o qual não leva em consideração a formação pedagógica. Por quê?

Além disso, o Ministério da Educação (MEC), por meio do PNE (2011-2021), não parece satisfeito com as reformas dos cursos de formação de professores orientadas pelas respectivas diretrizes curriculares, pois, deseja, por intermédio da estratégia 15.8, induzir “a plena implementação” dessas diretrizes. Sugere-se que tal “indução” seja realizada por meio de “avaliação, regulação e supervisão”. A pergunta é simples: como fazer isso sem ferir o princípio da autonomia didático-pedagógica das universidades? Ou será que o Ministério já admite que essa formação realizar-se-á maciça e majoritariamente em instituições não universitárias?

A estratégia 15.9 pretende valorizar o estágio nos cursos de licenciatura, o que é muito bom, mas por meio de “um trabalho sistemático de conexão entre a formação acadêmica dos graduandos e as demandas da rede pública da educação básica”. Como fazer isso sem transformar os estagiários em meros “tarefeiros”?

Por fim, o PNE (2011-2021), infelizmente, admite e institucionaliza a chamada “formação expressinha” – cursos e programas especiais – por meio da estratégia 15.10. Esse é, sem dúvida alguma, um enorme retrocesso para o campo da formação de professores em nosso país. Mais uma vez, em função da necessidade urgente de

habilitar aqueles que, hoje, no País, estão em sala de aula, exercendo o magistério, corre-se o risco de o PNE (2011-2021) favorecer a improvisação no preparo dos profissionais da educação. Dessa maneira, profissionais de diferentes áreas são transformados em professores mediante uma complementação pedagógica mínima. Ou seja, o PNE (2011-2021) incentivará que profissionais egressos de outras áreas, em exercício no magistério, se tornem professores valendo-se de um curso ou programa de formação docente de poucas horas! O que parece inconcebível em outros campos profissionais – como, por exemplo, direito, medicina e engenharia – é possível para o magistério. Esse esquema é uma infeliz legitimação do “bico” na profissão docente, uma vez que profissionais egressos de outras áreas, que não optaram, de início, pela carreira de magistério, provavelmente, permanecerão na profissão enquanto não conseguirem “algo melhor para se fazer”.

A meta 16 e suas respectivas estratégias parecem sugerir que a formação continuada se restringe à realização de cursos de pós-graduação (*lato e stricto sensu*) pelos educadores. Como defenderei mais adiante, o PNE deve ampliar essa concepção de formação continuada. Entre as estratégias dessa meta, destaca-se a 16.5, por “prever, nos planos de carreira [...] licenças para qualificação profissional em nível de pós-graduação *stricto sensu*”. Ficaria melhor se, em vez de “prever”, o verbo escolhido tivesse sido “garantir” e se a estratégia explicitasse que tais licenças devessem ser remuneradas.

Prioridades e ações

Se quisermos realmente levar a sério o discurso sobre a melhoria da qualidade em educação, precisamos urgentemente de políticas, programas e ações que invertam a atual situação (e as atuais tendências) evidenciada(s) para a formação de professores no Brasil. As principais *inversões* que eu considero imprescindíveis em relação às tendências observadas sobre a preparação dos profissionais do magistério, em nosso país, são as seguintes:

(continua)

De:	Para:
Formação em nível médio	Formação em nível superior
Instituições privadas	Instituições públicas
Instituições não universitárias	Instituições universitárias (ensino, pesquisa e extensão)
Cursos à distância	Cursos presenciais
Cursos noturnos	Cursos diurnos (em tempo integral)
Cursos de curta duração (incluindo a “formação expressinha”)	Cursos de, <i>no mínimo</i> , 2.800 horas (ou 3.200 horas)

(conclusão)

De:	Para:
Apêndices dos cursos de Bacharelado	Cursos de licenciatura com entradas separadas (identidades e terminalidades próprias)
Uma “dispersão” institucional	Papel <i>central</i> das faculdades e centros de educação
Formação básica nos objetos específicos de ensino	Formação básica em conhecimentos pedagógicos (“base comum nacional”)
Formação “apostilada”	Sólida base teórica (em conhecimentos pedagógicos, incluindo sobre os sujeitos da educação, sobre os objetos específicos de ensino...)
Formação distante da realidade concreta	Forte articulação teoria e prática (pressupõe uma forte articulação das universidades com os sistemas de ensino)

Vejo também a necessidade de ampliar urgentemente a concepção de formação continuada presente no PNE (2011-2021). Defendo que, se garantidas as condições adequadas de realização do trabalho docente, devemos conceber a escola como um *locus* privilegiado para o desenvolvimento profissional dos docentes, ou seja, um espaço de construção coletiva de saberes e práticas. A participação dos sujeitos nesse processo de construção é considerada, por si só, algo extremamente formativo. Tem-se, então, a ideia da escola como um “projeto” permanentemente em construção, e os sujeitos que dele participam se formam coletivamente nesse processo. É importante ressaltar que a pesquisa – investigação sobre a escola, o currículo, a sala de aula, os processos de ensino-aprendizagem por meio da utilização de métodos e instrumentos da pesquisa qualitativa, porém, para resolver problemas advindos da prática pedagógica – é uma atividade fulcral nesse tipo de formação e desenvolvimento profissional.

Essa ideia de “formação continuada” não impede, porém, que os docentes se distanciem, de tempos em tempos, da realidade em que vivem, encontrem profissionais de outras escolas e vivenciem momentos intensos de estudos para fundamentação teórica de suas práticas, de trocas de saberes experienciais, de conhecimento de outras realidades, bem como de reflexão individual e coletiva sobre suas ações. Aliás, tais afastamentos periódicos e temporários, com remuneração integral dos salários, visando a uma maior qualificação profissional, passam a ser reivindicados como *direito* dos profissionais da educação.

Além disso, devemos garantir o princípio da *indissociabilidade* entre a formação e as condições adequadas para a realização do trabalho docente (salários dignos, autonomia profissional, dedicação exclusiva a uma única escola, pelo menos um terço da jornada de trabalho para planejamento, reflexão e sistematização da prática, estudos individuais e coletivos, salas de aula com um número reduzido de alunos). Do contrário, poderíamos assumir, de um lado, uma posição de que

tudo de ruim que existe na educação escolar acontece por causa dos professores e da sua “má formação” (*tese da culpabilização*) ou, de outro, a postura de que os docentes não têm nada a ver com os problemas atuais da escola, sendo, portanto, apenas vítimas de um sistema social e educacional perverso e excludente (*tese da vitimização*). Tais posições – a primeira, em geral, adotada pelas secretarias de educação e a segunda, pelos sindicatos dos professores – são pouco produtivas e pouco contribuem para o avanço desse debate.

Gostaria de destacar, entre vários outros, dois grandes desafios que temos hoje em termos da valorização e formação dos profissionais da educação básica:

Tornar a profissão de magistério mais atrativa para as gerações mais jovens a fim de se recrutarem alunos exitosos da educação básica.

A condição básica para enfrentar tal desafio é garantir *condições adequadas* para a realização do trabalho docente, ou seja:

- ✓ salários dignos e plano de carreira;
- ✓ autonomia profissional;
- ✓ dedicação exclusiva a uma única escola que ofereça boas condições em termos de infraestrutura e facilidades;
- ✓ um terço, pelo menos, da jornada de trabalho para planejamento, reflexão e sistematização da prática e para estudos individuais e coletivos;
- ✓ salas de aula com um número reduzido de alunos.

Mudar radicalmente as maneiras de os jovens iniciarem-se na profissão docente, de modo que permaneçam nela.

As condições básicas para enfrentar tal desafio são as seguintes:

- ✓ assumir escolas e turmas menos desafiadoras;
- ✓ adotar mais horas para estudos e planejamentos e menos horas em sala de aula;
- ✓ angariar apoio dos colegas mais experientes por meio de planejamentos coletivos;
- ✓ institucionalizar nas escolas espaços de discussão e análise coletiva da prática docente (espaços institucionalizados para a “circulação dos saberes docentes”);

Por fim, gostaria de destacar algumas ações que têm sido desenvolvidas pelo governo federal e que representam avanços e conquistas. Uma delas foi a aprovação do piso salarial dos professores da educação básica. O desafio agora é fazer que ele seja realmente implementado e respeitado em todos os Estados e municípios. Além disso, é importante garantir a progressiva atualização de seus valores e assegurar que sejam realmente tratados como *piso* e não como *teto*, como muitos já o fazem. A ampliação do número de vagas em cursos de licenciatura nas IES públicas, tanto por meio do Reuni como por intermédio da transformação dos Ifets em instituições formadoras de professores da educação básica e profissional, me parece uma ação acertada. Como já mencionei anteriormente, a criação e ampliação do Programa de Iniciação à Docência (Pibid) também representa, a meu ver, uma iniciativa que abre um leque de novas possibilidades para a formação inicial e continuada de professores no País.

Considerações finais

Conforme me foi solicitado, procurei, por meio da participação neste simpósio, compartilhar as minhas impressões sobre o Plano Nacional de Educação (2011-2021). Trata-se simplesmente de impressões, uma vez que não houve tempo hábil para uma análise mais aprofundada do documento. Mesmo assim, como destacado ao longo da minha fala, é possível perceber uma série de incoerências e contradições no texto que precisariam ser revistas antes de sua aprovação final. Como aconteceu com o PNE (2001-2011), estamos novamente atrasados, e as disputas no congresso nacional apenas começaram. Aos poucos, aprendemos, também na área das políticas públicas em educação, a planejar antes de se executar algo. Falta aprender a planejar com a devida antecedência. Como sabemos, o Brasil avança em vários setores, inclusive com reconhecimento internacional. Todavia, em termos da formação e valorização dos profissionais da educação, temos desafios enormes que precisam ser séria e urgentemente enfrentados para que se garanta a todos o *direito* de uma educação de qualidade e para que essa área caminhe em consonância com o desenvolvimento social e econômico do País.

Referências bibliográficas

DINIZ-PEREIRA, Júlio Emílio. O ovo ou a galinha: a crise da profissão docente e a aparente falta de perspectiva para a educação brasileira. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 92, n. 230, p. 34-51, jan./abr. 2011.

GATTI, Bernadete Angelina. Licenciaturas: crise sem mudança? In: ENCONTRO NACIONAL DE DIDÁTICA E PRÁTICA DE ENSINO (ENDIPE), 15, 2010, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: Autêntica, 2010, p. 485-508.

GATTI, Bernadete Angelina; BARRETO, Elba de Sá. *Professores do Brasil: impasses e desafios*. Brasília: UNESCO, 2009.

SAVIANI, Demerval. Organização da educação nacional: sistema e conselho nacional de educação, plano e fórum nacional de educação. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 769-787, jul./set. 2010.

SCHEIBE, Leda. Valorização e formação dos professores para a educação básica: questões desafiadoras para um novo Plano Nacional de Educação. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 981-1000, jul./set. 2010.

A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE FORMAÇÃO E VALORIZAÇÃO DOS EDUCADORES: UNITÁRIO, ORGANICAMENTE ARTICULADO E PLURAL

Helena Costa Lopes de Freitas

As novas demandas no campo da educação e da formação de professores, criadas pelo PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação – de 2006 e pelo PAR – Plano de Ações Articuladas a partir de 2007, passaram a exigir das diferentes instâncias públicas, iniciativas que comprometam um número cada vez maior de universidades e redes públicas de educação básica com as ações e políticas educacionais e de formação inicial e continuada de professores, além da garantia de condições adequadas para o exercício profissional, piso, salários e carreira.

O processo de discussão sobre sistema nacional de educação e sistema nacional de formação de professores, desenvolvido entre fevereiro e dezembro de 2008 pelo Conselho Técnico-Científico da Educação Básica, resultou na aprovação do Decreto 6.755 de 29 de janeiro de 2009 que instituiu a Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica.

As tensões resultantes desse processo não foram ainda suficientemente enfrentadas e equacionadas pelas políticas públicas de formação, um debate de mais

* Professora doutora em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), da qual é professora aposentada. Presidente da Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope). E-mail: helena.freitas@uol.com.br

de 30 anos travado pelos educadores em sua luta por uma política nacional global de formação e valorização dos profissionais da educação. Os enfrentamentos que emergiram no debate evidenciaram os limites e potencialidades da política nacional de formação formulada pelo decreto a qual, pela sua amplitude e complexidade, não logrou contemplar as múltiplas dimensões das políticas docentes, como a valorização profissional, carreira e elevação da condição docente, partes inerentes à luta dos professores e suas entidades de classe desde a década de 70.

A principal conquista resultante desse processo, além da formação superior dos professores em exercício sem a formação necessária na área em que atuam, foi a criação dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, que passam a coordenar a construção e consolidação de uma política que, considerando as condições territoriais e locais, contemple de forma articulada e simultânea a consolidação da formação inicial em universidades públicas, garantindo a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão nos processos de formação dos profissionais da educação. Igualmente central nesse processo será a elevação das condições do exercício do trabalho levando em conta as novas formas de organização da escola – fundamental de nove anos, escola integral, universalização da educação de crianças de 4 e 5 anos e do ensino médio para a juventude; e a garantia de formação contínua como direito e dever dos professores e dever do Estado. Essas condições dependem da efetiva e imediata implementação do piso salarial profissional nacional pela indicação de destinação de 1/3 do tempo de trabalho a atividades de planejamento, avaliação e aprimoramento das discussões coletivas de estudo e formação. A aprovação e implementação de planos de carreira, por parte dos Estados e em todos os municípios, enfrentará o desafio de implementar de maneira inequívoca a jornada integral e a dedicação exclusiva a uma só escola como já estabelecia meta do PNE 2001-2010. A articulação dessas iniciativas e ações da política nacional de valorização profissional é condição para superar a atual intensificação do trabalho docente, e anunciar novas formas de organização do trabalho escolar que supere a lógica atual de mera adequação da formação docente às exigências de provas nacionais e avaliações de desempenho dos estudantes.

Inúmeros são os dilemas ainda presentes pela ausência de consenso de diferentes setores e segmentos educacionais, em temas como diretrizes nacionais para a formação inicial e continuada de profissionais do magistério; construção de um estatuto do magistério nacional; defesa do financiamento público exclusivamente para IES públicas; defesa da formação na modalidade presencial para a formação superior inicial dos professores e construção de marcos regulatórios de um sistema nacional de educação e consequente estruturação de (sub) sistemas de avaliação, financiamento, gestão, currículo, formação e valorização profissional.

Nessa conjuntura, emergem as ações e programas em nível federal, na perspectiva de construção do sistema nacional de educação. O exame das possibilidades de construção de um sistema (ou subsistema, como pretendem alguns) nacional de

formação dos profissionais da educação exige que identifiquemos, no campo da formação, as necessidades formativas atuais, as contradições e as perspectivas para seu enfrentamento.

Uma aproximação ao caráter do sistema nacional de formação de professores: princípios e necessidades

As discussões que ora se iniciam sobre o novo Plano Nacional de Educação já em tramitação no Congresso Nacional, nos (re)colocam na arena dos embates sobre concepções de formação, escola e sociedade, que em cada tempo histórico põem em campos antagônicos os interesses do capital em seu processo de desenvolvimento e de acumulação e os setores progressistas nos quais se destacam os educadores, na luta por conquistas no campo da educação e da formação. Examinar as concepções de educação e formação presentes nas suas metas e estratégias – em especial as metas 15 a 18, que tratam da formação e valorização – para além do disposto no projeto de lei, exigirá de todos nós o esforço de produção de novos articuladores no desenho do que poderá ser o (novo) sistema nacional de educação e quais suas exigências na criação e construção de uma nova educação e de outra escola. Uma ideia de sistema que supere, portanto, a mera justaposição dos entes federados e suas responsabilidades no cumprimento de metas determinadas.

Mas, a própria ideia de *sistema* necessita ser qualificada, de modo que supere a atual concepção mecânica de justaposição em vigor nas políticas públicas.

Uma concepção democrática e emancipadora de sistema tem sentido unitário, supõe um todo orgânico, com articulação e coerência entre as várias instâncias – as municipais, estaduais e a união – e modalidades – entre os diferentes níveis de ensino. A existência desse sistema se concretiza, portanto, na organização da educação e da formação nas diversas instâncias e níveis de ensino, em regime de colaboração e coresponsabilidades, explicitando mecanismos democráticos de decisão e participação e combinando-se, em cada uma delas, concepção e execução, centralização e descentralização (SAVIANI, 2008, p. 26).

O processo de construção de um sistema ou (sub)sistema nacional de formação de profissionais do magistério da educação básica com essa feição demanda, portanto, a necessidade de recuperar o sentido unitário, organicamente articulado e plural, inerente à concepção crítica, democrática e emancipadora de educação, e a instituição de uma política nacional global de formação e valorização profissional dos profissionais do magistério da educação básica.

Unidade, que pressupõe o desenvolvimento de uma concepção unitária de escola e de formação de professores que se oriente pelos fins e objetivos da educação

tanto na formação dos formadores de professores – os docentes das licenciaturas – em todas as instituições formadoras – universidades federais e estaduais, escolas de nível médio magistério, Cefets/Ifets –, extensiva à definição das diretrizes da carreira docente e condições necessárias ao pleno exercício do trabalho docente na escola pública.

Articulação e coerência, que pressupõem assumir o regime de colaboração entre os entes federados – municípios, Estados e União – e as modalidades – para os diferentes níveis de ensino: infantil, fundamental, médio, superior e pós-graduação buscando a construção de um projeto de educação de caráter unitário. Pressupõe, ainda, a articulação orgânica entre os níveis de ensino – educação básica e ensino superior, graduação e pós-graduação, formação inicial e continuada – e o desenvolvimento profissional dos quadros do magistério nacional, que demanda condições justas de remuneração, condições do exercício do trabalho docente, jornada integral e ascensão na carreira.

A construção dos elementos constitutivos desse sistema deverá respeitar o caráter plural das instituições públicas de educação superior e de educação básica, contando necessariamente com a participação de amplos setores de toda a sociedade, as entidades científicas, acadêmicas e sindicais organizativas, além das instâncias institucionais – sistemas estaduais e municipais, MEC e Capes – nos processos de reflexão, elaboração, implementação e avaliação.

No PL 8.530/10, que institui o Plano Nacional de Educação 2011-2020, a necessidade desse sistema está contemplada na meta 16, estratégia 16.2: “Consolidar sistema ou (sub) sistema nacional de formação de professores, definindo diretrizes nacionais, áreas prioritárias, instituições formadoras e processos de certificação dos cursos”, a qual incorporou as deliberações da 1ª Conae, em 2010.

A formação de professores ganha, portanto, importância estratégica nesse processo, tal como vem sendo definida pelo Ministério da Educação, que destina no referido projeto de lei as metas 15 a 18 e suas respectivas estratégias – além de outras estratégias nas demais metas – ao estabelecimento das linhas gerais das políticas de formação de professores.

Neste trabalho, concentraremos nossa análise nas concepções de formação presentes nessas metas e estratégias do novo Plano Nacional de Educação 2011-2020, tomando como referência as formulações históricas do movimento dos educadores que encontraram, na Coneb e posteriormente na Conae, plena acolhida para seu desenvolvimento e consolidação através do PNE em exame.

A radicalidade na compreensão do caráter democrático e emancipador desse sistema ou (sub)sistema nacional de formação de professores implica, portanto, a consolidação de políticas docentes sintonizadas com os anseios e as necessidades

históricas das classes populares e não pode prescindir de assumir, como referência e princípios norteadores de suas ações, os princípios basilares que definem o compromisso de políticas públicas com o caráter emancipador dos sujeitos históricos e de nosso povo.

Quatro princípios intrinsecamente articulados entre si emergem hoje como centrais no enfrentamento e superação das atuais condições da educação e da formação de professores com vistas a elevar a qualidade social da educação pública: 1) a expansão massiva da educação superior pública e a criação de igualdade de condições e acesso à educação e ao trabalho; 2) a garantia de qualidade socialmente referenciada; 3) o financiamento necessário como garantia da qualidade da educação pública e 4) a gestão democrática dos processos formativos.

Expansão da educação superior pública

A ampliação da educação superior pública e das licenciaturas nas universidades públicas é uma exigência atual em nosso país, como instrumento de garantia da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão no processo de formação dos profissionais da educação básica. Os dados do censo da educação superior apontam que a diferenciação e diversificação de instituições superiores – faculdades isoladas e integradas, institutos superiores e centros universitários – onde essa relação não é obrigatória – está presente apenas no setor privado. O número de estudantes que aspiram à educação superior em contraste com as vagas existentes em IES públicas demanda decisão política e definição das responsabilidades dos Estados e da União na expansão massiva de vagas nas licenciaturas de instituições públicas federais e estaduais de ensino superior. Aliada a essa decisão, cabe garantir aos licenciandos e a todos os estudantes que postulam a licenciaturas, condições de igualdade na sua formação em instituições públicas, permanência e sucesso nos estudos e iniciação na carreira com apoio ao processo de construção de sua identidade como educador das novas gerações. O Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (Pibid) deve consolidar-se como política de Estado extensiva a todos os estudantes de licenciaturas, superando a etapa de programa pontual ao qual apenas alguns têm acesso. As condições atuais – de manutenção e ampliação de bolsas para estudantes em instituições privadas de educação superior e técnica – devem ser assumidas pelo poder público como etapa a ser superada, em direção a um sistema nacional público de formação dos profissionais da educação. Na instituição do regime de cooperação/colaboração, deverá estar definida a responsabilidade e a articulação entre Estados e municípios na oferta dos cursos de nível médio magistério sintonizada com a ampliação da universalização da educação infantil, a implementação da escola de tempo integral e a necessidade de novos professores para a educação básica, definido o prazo inadiável para sua extinção, como previa a LDB. Nesse processo, cabe garantir condições formativas

que combinem adequadamente o respeito às particularidades da juventude, os princípios unitários da formação de professores fundados na *base comum nacional* e a continuidade dos estudos e de formação desses jovens nas licenciaturas, em instituições de ensino superior públicas. A universalização do ensino médio e da pré-escola demandará esforço nacional para expansão de vagas em todas as licenciaturas. É urgente estabelecer no novo PNE *metas intermediárias* para tal expansão, com vistas a inverter a lógica atual na relação entre vagas em universidades públicas e vagas em IES privadas, possibilitando a universalização da formação de novos professores nas primeiras.

Um objetivo central a ser perseguido pelas políticas docentes na construção do (sub) sistema nacional de formação de professores na aprovação do Plano Nacional de Educação 2011-2020 passa a ser, em consequência, a motivação e inserção da juventude na profissão do magistério, oferecendo-lhe oportunidades e condições de formação que acenem, como perspectiva de futuro, para a construção de sua identidade como educador. Essa perspectiva vincula-se à capacidade que os Estados e municípios tenham de construir políticas sólidas de trabalho educativo – escola integral, fixação dos profissionais do magistério da educação básica em apenas uma escola, com jornada de trabalho integral e condições efetivas para o exercício do trabalho docente. Condições que permitam seu desenvolvimento como intelectual comprometido com a construção de uma nova escola, com o desenvolvimento integral de seus estudantes e com as mudanças sociais e estruturais necessárias na construção de uma sociedade justa e igualitária.

Ao mesmo tempo, como parte intrínseca dessa política global de caráter nacional, as ações no âmbito das universidades públicas devem desenvolver-se de maneira que fortaleçam as licenciaturas e o campo pedagógico e das ciências da educação, incorporando a concepção de *base comum nacional*, construída pela Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope), buscando novas e criativas formas de organização institucional e acadêmica dos cursos de formação, como fonte privilegiada de formação e renovação permanente dos quadros do magistério. No âmbito de um sistema nacional de educação e de formação, entendemos ser esse o compromisso maior do MEC e da Capes, como instâncias indutoras de políticas, e que assumem em nível nacional a responsabilidade pela definição e pela execução da política nacional de formação de profissionais do magistério da educação básica, em estreita colaboração com Estados e municípios.

Paralelamente, destaca-se a urgente continuidade do processo de expansão das licenciaturas nas Ifes, com novas edições do Reuni, com o objetivo de elevar as condições de oferecimento das licenciaturas e a atuação das universidades no processo de formação continuada dos profissionais do magistério da educação básica – seja em programas de pós-graduação *lato e stricto sensu*, seja em projetos de fortalecimento das escolas como espaços de formação, produção de saberes e conhecimentos. O esgotamento da capacidade de oferecimento de ações de formação contínua de forma

massiva e com qualidade aos dois milhões de profissionais do magistério da educação básica exigem iniciativas inovadoras e ousadas no maior crescimento das IES públicas, inclusive as estaduais e municipais.

Especial destaque deve ser dado à (re)definição das responsabilidades da pós-graduação, com o objetivo de construirmos, no âmbito da Capes, uma política para a formação dos formadores de profissionais do magistério da educação básica – expandindo a concepção da formação do pesquisador para a formação dos profissionais do magistério da educação básica da/para as licenciaturas –, estabelecendo diretrizes para a expansão de oferta de cursos de pós-graduação, *lato e stricto sensu*, para profissionais do magistério da educação básica. A expansão de qualidade da pós-graduação gerou tensões e produziu estamentos e preconceitos no interior das IES que devem ser vencidos, tendo em vista essas novas responsabilidades da pós-graduação na formação de profissionais do magistério da educação básica para a educação básica.

Enfrentar com ousadia os processos efetivos de supervisão de cursos de licenciatura, com base na avaliação do Sinaes/Enade, já iniciado no campo dos cursos de Pedagogia, é necessidade urgente nesse caminho. A intensificação desse processo, demanda histórica dos educadores e de amplos setores da sociedade, em especial dos estudantes, deve estar combinada com a expansão qualificada da oferta de cursos nas IES públicas e a urgente avaliação e revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Profissionais do Magistério para a Educação Básica, aprovadas em 2002 pelo Conselho Nacional de Educação. A unidade entre teoria e prática e entre educação e vida, em um caráter contínuo, é objetivo a ser perseguido pelos cursos e programas de formação dos quadros do magistério. As mudanças na organização da escola – ensino fundamental de nove anos e educação integral, ensino médio integrado – demandam novas formas curriculares nas licenciaturas e nos cursos de Pedagogia. Nesse esforço, trata-se de superar as dicotomias e compartimentalizações atuais entre bacharelado-licenciatura, formação pedagógica-formação específica, formação humana-formação técnico-científica, propiciando o desenvolvimento das capacidades individuais na utilização das metodologias e dos avanços tecnológicos e científicos para o aprimoramento da educação, do trabalho pedagógico e da escola.

Elevação da qualidade socialmente referenciada

Mas a essa expansão massiva deve corresponder obrigatoriamente a *elevação da qualidade referenciada socialmente* no acesso das classes populares à cultura, às artes, aos conhecimentos científicos, e na profunda vinculação da escola com a vida social. A qualidade social da escola pública, dada por esta nova condição da presença das classes populares antes dela alijadas, somente se concretizará pela elevação das condições do trabalho docente nela desenvolvido, de novas relações entre estudantes e professores e de inovadoras ações no âmbito dos vínculos com a vida social e

os movimentos sociais. Igualmente temos hoje uma nova qualidade nos cursos de licenciatura, massivamente frequentados pelos jovens das classes populares, filhos de trabalhadores que logram ascender ao ensino superior público e privado. As novas formas do trabalho pedagógico universitário demandam, portanto, processos democráticos e participativos de organização curricular, consolidação da *base comum nacional*, permanente avaliação dos percursos formativos e maior acompanhamento do desenvolvimento da juventude que trilha os caminhos para ingresso na carreira do magistério. A 1ª Conae sinalizou de forma objetiva para a implementação de processos e instrumentos de gestão democrática da formação, com a criação de fóruns especificamente criados para fins de construção de Referencial Curricular Nacional, após a sanção do PNE, ao aprovar que

Assim constituída, a formação de profissionais da educação básica e superior necessita ser estabelecida por meio de uma política nacional elaborada com planos específicos, como a construção de um Referencial Curricular Nacional, em fóruns constituídos para tal fim, imediatamente após a aprovação do PNE, com financiamento definido, participação paritária do número de representantes da sociedade civil organizada em sua composição, e estabelecendo-se uma periodicidade para que eles ocorram regularmente. (Doc. Final, p. 79).

Igualmente indicou que a formação inicial deve se desenvolver em cursos presenciais, ao contrário do que vem sendo fortalecido pelas políticas públicas atualmente.

Apontou, ainda, como ação fundamental na construção do sistema nacional de educação, o fortalecimento das responsabilidades acadêmicas, científicas e institucionais das faculdades e centros de educação nos processos de formação de professores, em estreita articulação com os institutos e faculdades de áreas específicas no interior das universidades.

Na formação continuada, as ações e programas hoje existentes deverão avançar para o aprimoramento de sua concepção, contribuindo para a organização dos professores na produção coletiva de novos conhecimentos, metodologias, materiais e práticas, por meio do apoio e fomento a centros de formação de Estados e municípios. Esse tem se mostrado um caminho promissor, como indicam as políticas docentes de Estados como Mato Grosso, Bahia, Acre, Paraná, entre outros. Os Fóruns Estaduais e o Comitê Gestor da Formação poderão cumprir papel destacado no fortalecimento e fomento a ações que

assegurem às escolas públicas centralidade na elaboração e na implementação de políticas que considerem a singularidade da tarefa educativa desenvolvida em cada unidade escolar. Tal pressuposto exige que se desmistifique a relação simplificadora entre qualidade educacional e padronização de práticas pedagógicas, incluindo a propagandeada venda de “pacotes” aos sistemas públicos de ensino, com o apoio da mídia. (*Carta de Campinas*, 2011, “Por uma responsabilização participativa e democrática na educação”).

Com essa perspectiva e na direção das recomendações aprovadas pela 1ª Conae, o novo PNE e as políticas e ações resultantes de sua aprovação deverão contemplar a criação de centros de formação regionais que, articulados aos Programas Institucionais de Formação Continuada de Profissionais do Magistério da Educação Básica a serem construídos nas IES formadoras, possam constituir-se centros de referência do magistério. Tais centros entendidos não como espaço de treinamento e cursos, como nos mostra a tendência atual, mas espaços de formação dos profissionais da educação, com a socialização das experiências docentes e sua auto-organização em grupos de estudos e investigação sobre o trabalho docente e as escolas. Merece destaque a criação dos colegiados tripartites, junto às instituições formadoras, com a participação dos professores e sistemas de ensino, com o objetivo de propiciar o desenvolvimento de programas de formação que respondam às necessidades do trabalho docente dos professores e seu crescimento profissional, superando a atual concepção de corrida por títulos em cursos de caráter pontual e descontínuo.

A realidade de hoje vai nos indicando que é preciso avançar em proposições que superem essas condições atuais, fator que acentua e aprofunda a desigualdade social pela desigualdade educacional, comprometendo a qualidade social da escola pública. A crítica da educação exige que examinemos como o Projeto do Plano Nacional de Educação 2011-2020 trata temas como: a implementação efetiva da carreira do magistério, jornada única e integral e dedicação exclusiva dos professores a uma escola, além da indução de formas de alteração no caráter da organização da escola, com a implementação da educação integral, a superação da seriação, novas formas de organização do coletivo de educadores e do trabalho docente e dos profissionais da educação. O incentivo a grupos de estudo e pesquisa de professores, em redes de formação, pesquisa, produção e desenvolvimento da educação organicamente articulados aos sistemas de ensino é meta a ser perseguida de modo que superemos a concepção tutorial de trabalho que permeia em especial as metas 15 e 16 do Projeto do Plano Nacional de Educação. Igualmente ainda temos uma dívida histórica para com a formação integral e omnilateral dos professores, construindo políticas, ações e programas que garantam pleno acesso à leitura, à literatura, às artes, ao esporte, à organização nas entidades científicas e acadêmicas de sua área de ensino, e sua organização sindical e política.

Merece estudos mais detalhados a relação entre um sistema ou (sub)sistema nacional de formação de professores, de caráter público com suas universidades federais e estaduais, e as instituições de caráter privado, confessional e comunitário, hoje responsáveis pela formação de aproximadamente 50% dos quadros do magistério. Cumpre destacar que as deliberações da 1ª Coneb apontaram para a inserção das escolas privadas no Sistema Nacional de Educação, o que demanda também a análise/definição da possibilidade de aplicabilidade/extensão do piso salarial profissional nacional e das diretrizes de carreira, aos docentes da rede privada, conforme estabelece o documento final da 1ª Coneb: “Articular SEC, SEED Municipais e Rede privada na

inserção de professores da Rede Privada em atividades de Formação Continuada com financiamento pela escola privada”. (CONEB, Doc. Final, p. 45).

Financiamento público da educação e da formação

Para cumprir essas imensas demandas e enfrentar a dívida histórica do Estado para com a educação pública, não há como relegar a segundo plano a questão do *financiamento público da educação* e o necessário aumento dos investimentos em educação, superando os percentuais atuais de aplicação do PIB, em torno de 5%. Essa demanda histórica dos educadores e princípio basilar de um sistema ou (sub) sistema nacional de formação de professores relaciona-se intrinsecamente à possibilidade que teremos de garantir a igualdade de condições para a sólida formação científica, técnica, cultural, ética e política de todos os profissionais da educação. A reivindicação histórica do movimento dos educadores, de aplicação de 10% do PIB, e deliberação tanto da 1ª Coneb quanto da 1ª Conae não foi considerada no PL do Plano Nacional de Educação. Caberá aos educadores lutar pela elevação do percentual do PIB indicado pelo Ministério da Educação ao Projeto de Lei do PNE em tramitação na Câmara, de 7% do PIB em 2020. As políticas educacionais implementadas pelo Plano de Ações Articuladas (PAR) e pelo Plano Nacional de Formação (Parfor) e a expansão da obrigatoriedade da educação infantil e do ensino médio demandam ação incisiva da União e dos Estados na formação de professores, sobretudo para fugirmos das soluções fáceis como a certificação de instituições assistenciais para o atendimento dessa etapa da educação básica, tal como estabelece a estratégia relativa à educação infantil – meta 1, estratégia 1.4.

A implementação de ações com o objetivo de elevar a qualidade da educação e da escola pública e da formação de seus profissionais exige patamares mais altos de aplicação do percentual do PIB na educação, bem como a determinação clara da responsabilidade dos Estados e municípios no oferecimento da infraestrutura necessária para a educação básica e a alteração das adversas condições sob as quais se desenvolve o trabalho docente na escola pública em grande parte dos municípios. Cabe destacar ainda o necessário apoio permanente dos Estados e municípios às atividades de formação de seus profissionais, cuja ausência é hoje impeditiva da profissionalização como direito dos educadores, dever do Estado e compromisso de ambos com a formação integral e a construção de uma nova sociedade justa e igualitária que supere as amarras atuais da desigualdade social produzida pela desigualdade educacional.

Gestão democrática dos processos educativos e formativos

Por último, a *gestão democrática dos processos educativos* e formativos exigirá esforço especial na construção de uma política de valorização profissional que

contemple condições dignas do exercício do trabalho docente, remuneração sintonizada com a responsabilidade do trabalho que desempenham os profissionais da educação. A instituição de equipes gestoras nas unidades escolares, a organização política dos estudantes, a constituição dos coletivos de profissionais e a ampla participação das comunidades na gestão coletiva e democrática do trabalho da escola são um anseio a ser conquistado como política pública. Neste particular, cabe reforçar, como política pública de Estado, a gestão democrática dos processos de formação mediante a consolidação dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, enquanto espaço de gestão democrática da política de formação dos profissionais da educação, com a participação dos professores, gestores e de todos os segmentos e sujeitos envolvidos na gestão das instituições formativas e nos órgãos de decisão das políticas de formação. Para o estabelecimento de mecanismos de participação democrática dos professores na gestão dos cursos de formação de professores nas instituições e órgãos de decisão, podemos nos remeter às deliberações da 1ª Conae, entre as quais cabe destaque a proposição de criação de colegiados tripartites nas universidades federais e estaduais em sua relação com os sistemas de ensino e a criação da gestão tripartite dos centros de formação, contemplando a participação da universidade, de sistemas de ensino e de professores das redes públicas de ensino. Em nível central, cumpre destacar a recente constituição, no âmbito do MEC, do Comitê Gestor da Política Nacional de Formação.

Dilemas e possibilidades em resposta às necessidades históricas de valorização do magistério

Os embates sobre concepções de formação

Os processos de definição da política de formação de professores têm se revelado historicamente como momentos polêmicos, nos quais se defrontam diferentes concepções de formação fundadas em parâmetros teórico-epistemológicos distintos.

A construção dos princípios orientadores da Política Nacional de Formação do Magistério da Educação Básica pelo Conselho Técnico-Científico da Educação Básica, desenvolvida entre fevereiro e dezembro de 2008, evidenciou com muita clareza os embates e a luta de ideias no campo da formação de professores. Embates que envolvem não apenas estudos e investigações acadêmicas, mas principalmente a realidade cotidiana de nossas escolas públicas e seus profissionais e estudantes, espaço no qual os impactos incidem com maior força.

O Conselho Técnico Científico da Capes ao aprovar em 8 de dezembro de 2008 a minuta do decreto que estabeleceu a Política Nacional de Formação e Profissionais do Magistério da Educação Básica, o fez após um longo debate de 10 meses sobre os dilemas e perspectivas para a construção de um Sistema Nacional de Formação de

Professores. A decisão de aprovar um decreto de Política Nacional de Formação e suas diretrizes gerais e princípios orientadores se sobrepôs à proposição inicial de uma normatização sobre sistema nacional de formação de professores, não permitindo que dimensões da política de formação, não abordadas quando da construção da minuta sobre Sistema Nacional de Formação, pudessem ser trazidas à discussão de modo que oferecessem outro contorno, mais amplo e abrangente, à indicação de política finalmente aprovada.

Assim, ainda que o Decreto 6.755 de 2009 tenha representado um ganho político importante para a área da formação, sua forma final restringe sua abrangência exclusivamente a ações emergenciais para o atendimento dos professores em exercício sem formação superior ou sem formação específica para a área em que atuam.

Vários são, portanto, os desafios com os quais nos defrontamos historicamente e que permanecem na implementação da política nacional de formação de professores, instituída pelo Decreto 6.755 de 29 de janeiro de 2009. O principal deles é a perspectiva de tratá-la como um direito dos profissionais da educação e não apenas como exigência de cumprimento de metas pelos entes federados. Decorrente dessa compreensão está o desafio de comprometer Estados e municípios com a elevação da qualidade da formação dos profissionais da educação básica e a garantia das condições justas e dignas para o exercício do trabalho docente. Tais desafios que na atualidade se apresentam como entraves ao aprimoramento da política de formação são indicativos dos embates com os quais nos defrontaremos na aprovação do PNE 2011-2020 e no processo de construção do Sistema Nacional de Formação de Professores, nas interfaces com a construção do Sistema Nacional de Educação.

No entanto, mesmo com essas contradições, são grandes as possibilidades que se apresentam neste momento histórico, para uma construção coletiva das políticas de formação historicamente demandadas pelos educadores em nosso país. Não há como negar que vão se criando, neste momento, condições objetivas para que ações indutoras do MEC e da Capes, em articulação com o CNE, com o Fórum Nacional de Educação recém-criado e ainda com os Estados e municípios, pautem, como parte do Plano Estratégico Estadual, sob responsabilidade dos Fóruns Estaduais Permanentes de Formação Docente, a implementação de uma política de formação, valorização e profissionalização do magistério, em regime de cooperação, na perspectiva do Sistema Nacional de Formação de Professores.

Para tanto, destacamos como ações prioritárias a serem construídas no âmbito dos fóruns estaduais permanentes de apoio à formação docente, no tocante às condições do exercício do trabalho docente:

- 1) firmar compromissos conjuntamente com os sistemas de ensino para o incentivo e a motivação dos professores para sua inserção nos processos formativos

oferecidos, em especial nos cursos e programas de formação inicial em nível superior, através de multiplicidade de ações que atenuem a extensiva jornada de grande parte dos docentes em exercício;

- 2) ampliar as discussões sobre o caráter da organização da escola e a necessária transformação das bases da educação escolar, com a implementação da educação integral, a superação da seriação e a criação de novas formas de organização do coletivo de educadores e do trabalho docente, em especial nas séries finais do ensino fundamental e no ensino médio;
- 3) alterar gradativamente a relação horas-aulas – horas-atividades dos professores no ensino médio, elevando o tempo para o estudo, para a investigação, análise e interpretação do trabalho de forma individual e com o coletivo da escola, estabelecendo-se ainda políticas de formação integral pelo acesso à leitura, à literatura, às artes, ao esporte, à organização nas entidades científicas e acadêmicas de sua área de ensino, e organização sindical e política.

Para cumprir esses desafios, destacam-se as seguintes ações que vêm sendo demandadas historicamente pelo movimento dos educadores e que deverão compor a política nacional de formação de professores, parte intrínseca do sistema nacional de formação de professores.

- a) Fortalecimento das faculdades e centros de educação das universidades, para o pleno desenvolvimento da formação inicial e continuada em articulação com os institutos das áreas específicas, definindo as responsabilidades institucionais, científicas e acadêmicas na formação de professores para a educação básica.
- b) Explicitação das responsabilidades do sistema UAB em sua articulação com os cursos de formação presenciais – licenciatura e pós-graduação –, bem como a definição das condições de desenvolvimento dos polos presenciais de EaD das universidades e dos polos municipais e estaduais da UAB;
- c) Consolidação de polos regionais/estaduais da UAB como centros de formação continuada dos/das profissionais da educação, coordenados pelas universidades, em parceria com as redes de ensino público e professores, mediante substituição dos/das tutores/as por professores/as efetivos/as; deslocamento dos centros de formação para cidades-polo por meio de parcerias; e implantação de polos regionais que promovam processos de formação e acompanhamento constante aos/às profissionais da educação no trabalho pedagógico e na construção de novas metodologias e materiais de apoio didático.
- d) Inclusão, na Política Nacional de Formação, da formação de professores para a Educação Profissional e Tecnológica e para a educação básica nos Ifets, bem

como seu desenvolvimento no âmbito das Ciências da Educação e das teorias pedagógicas, em estreita articulação com as universidades, seus institutos específicos e as faculdades e centros de educação;

- e) Acompanhamento e supervisão efetivos dos cursos de licenciaturas, pelos processos de avaliação das instituições formadoras de caráter privado, hoje majoritariamente responsáveis pela formação dos profissionais do magistério. Destaca-se a necessidade de, em articulação com a Sesu, acompanhar o desenvolvimento curricular dos cursos de licenciaturas, através da criação de equipes regionais com participação das IES públicas nesses processos.
- f) Atuação da Capes, na implementação da Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, especialmente no cumprimento de suas atribuições, estabelecidas no artigo 14 de seu Estatuto, nos incisos:

III – discutir diretrizes de longo prazo para a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério da educação básica em serviço;

IV – fixar parâmetros para avaliação da demanda por profissionais do magistério da educação básica, inclusive para subsidiar a instalação de pólos municipais de apoio presencial;

V – acompanhar a avaliação dos cursos de pedagogia, licenciatura e normal superior nos processos de avaliação conduzidos pelo Inep;

VI – manifestar-se nos processos de reconhecimento e de renovação de reconhecimento de cursos de pedagogia, licenciatura e normal superior, previamente à decisão da Secretaria competente;

VII – colaborar na elaboração de propostas, relativas à formação inicial e continuada de profissionais de magistério da educação básica, para subsidiar o Plano Nacional de Educação;

VIII – opinar sobre a programação anual da Capes, na área específica da Educação Básica;

IX – opinar sobre critérios e procedimentos para fomento a estudos e pesquisas relativos à orientação e conteúdo curriculares dos cursos de formação inicial e continuada de profissionais do magistério da educação básica;

X – estabelecer parâmetros mediante os quais serão avaliados os programas de fomento e os cursos que receberem recursos financeiros da Capes (Estatuto Capes).

No tocante às concepções de formação, as formulações e proposições teórico-epistemológicas, construídas desde 2003 no âmbito da Secretaria de Educação Básica (SEB), como a Política Nacional de Formação Continuada de Professores da Rede Nacional de Formação Continuada, respondem aos desafios para a construção

de alternativas inovadoras no campo das ações de formação continuada articulada ao desenvolvimento e valorização profissional. Sem embargo, neste percurso, ainda não logramos superar, nas ações, a concepção que orienta a política de formação de professores como oferta de cursos de formação continuada, na contramão da proposição histórica da área de concebê-la como um conjunto de princípios que perpassam ações, projetos e programas de formação, valorização e desenvolvimento profissional dos profissionais da educação. Dar centralidade a essa concepção para a formação de professores para a educação básica implica desenvolver ações de caráter massivo e com qualidade elevada para mais de 2 milhões de professores em nosso país, em regime de colaboração e cooperação entre os entes federados: União, Estados e municípios.

Nessa direção, o Decreto 6.755/09 incorporou, em seus objetivos e princípios, as formulações históricas do movimento dos educadores, indicando tanto para o MEC quanto para os sistemas de ensino e IES públicas, os caminhos para a construção de uma política de formação e valorização profissional dos quadros do magistério, articulada à carreira do magistério e estreitamente vinculada à construção coletiva do projeto político pedagógico da escola com o envolvimento de professores, técnicos administrativos, estudantes, pais e movimentos sociais da comunidade.

A concepção de Base Comum Nacional como referência para a formação do magistério da educação básica

O Documento Final da Conae, em suas páginas 80 a 83, trata da concepção de formação pautada pela concepção e educação como “processo construtivo e permanente, que implica o reconhecimento da especificidade do trabalho docente” indicando a multiplicidade de dimensões que envolvem a formação profissional.

Essa perspectiva ampla de formação e profissionalização docente, seja inicial ou continuada, deve romper com a concepção de formação, reduzida ao manejo adequado dos recursos e técnicas pedagógicas. Para isso, é mister superar a dicotomia entre a formação pedagógica *stricto sensu* e a formação no campo de conhecimentos específicos. Ela deve-se pautar pela defesa de bases sólidas para a formação contínua e permanente dos/as profissionais, tendo a atividade docente como dinâmica e base formativa. Deve estar alicerçada nos princípios de uma *base comum nacional*, como parâmetro para a definição da qualidade, bem como ser resultado da articulação necessária entre o MEC, as instituições formadoras e os sistemas de ensino. (CONAE, 2010, p. 82, grifos nossos)

Os embates atuais no campo das concepções de formação indicam, portanto, a urgência em recuperarmos a concepção sócio-histórica na formação dos profissionais

da educação, que tem no conceito de Base Comum Nacional formulado pela Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope) sua expressão mais bem elaborada.

Ainda convivemos com um quadro de profunda diferenciação e diversificação de cursos e percursos e de condições de formação de professores, marcas das políticas neoliberais dos anos 80 e 90: normal médio magistério, licenciatura em pedagogia, curso normal superior para formação de professores das séries iniciais e educação infantil – aliado à diversificação de instituições formadoras – universidades federais e estaduais, faculdades, centros universitários, institutos superiores de educação, Ifets – públicas e privadas –, cursos noturnos e diurnos. Aliado a essas condições de formação, ainda convivemos com um processo perverso na formação, que é a concentração de aproximadamente 80% das vagas de licenciaturas nas instituições privadas de educação superior, a imensa maioria em cursos noturnos, nos quais tanto a formação teórica quanto os estágios encontram dificuldades para desenvolver-se de forma plena e com o rigor necessário na busca de unidade e articulação entre teorias e práticas.

Nessa perspectiva, a concepção de base comum nacional contribui para firmar nacionalmente a formação unitária dos educadores (Anfope, 2004), perspectiva acolhida pela Conae, ao indicar que

Tanto a formação de profissionais para a educação básica, em todas as suas etapas (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e modalidades (educação profissional, de jovens e adultos, do campo, escolar indígena, especial e quilombola), como a formação dos/das profissionais para a educação superior (graduação e pós-graduação), independentemente do objeto próprio de sua formação, devem contar com uma base comum. Esta base deve voltar-se para a garantia de uma concepção de formação pautada tanto pelo desenvolvimento de sólida formação teórica e interdisciplinar em educação de crianças, adolescentes, jovens e adultos/as e nas áreas específicas de conhecimento científico, quanto pela unidade entre teoria e prática e pela centralidade do trabalho como princípio educativo na formação profissional, além do entendimento de que a pesquisa se constitui em princípio cognitivo e formativo e, portanto, eixo nucleador dessa formação. Deverá, ainda, considerar a vivência da gestão democrática, o compromisso social, político e ético com um projeto emancipador e transformador das relações sociais e a vivência do trabalho coletivo e interdisciplinar, de forma problematizadora. (CONAE, 2010, p. 78)

Conclusões: propondo alterações ao PNE

Finalizando, problematizamos (ref. Anexo I) as metas e estratégias que estão em contradição com as necessidades atuais e com as discussões e deliberações da 1ª Conae. Essas dissonâncias revelam, na realidade, diferentes concepções de escola, formação e sociedade, em disputa na atualidade.

Os debates e embates sobre formação de professores não têm prazo para terminar. Eles se situam no quadro das lutas que as entidades e nós, educadores nestes espaços de definição das políticas, travamos cotidianamente para firmá-las como um direito dos sujeitos e um dever do Estado.

Em síntese, um sistema ou (sub)sistema nacional de formação de profissionais do magistério da educação básica com tais características deverá necessariamente definir com clareza as responsabilidades de cada ente federado e suas instâncias e unidades formadoras, no processo de formação dos educadores de nosso país, garantindo os princípios da unidade, articulação e coerência, pluralidade e cooperação:

- a) das universidades federais e estaduais públicas e das instituições privadas – universidades, centros universitários, faculdades e institutos – e suas licenciaturas, promovendo a articulação orgânica dos processos de formação inicial e formação continuada dos docentes, gestores e profissionais do magistério, articuladas aos sistemas de ensino, as unidades escolares de educação básica e seus professores e profissionais da educação;
- b) dos gestores municipais e estaduais e das unidades escolares, na criação de condições para o pleno exercício do trabalho pedagógico e educativo dos docentes da educação básica, mediante a implementação da educação integral (na qual a escola de tempo integral é parte importante, mas não suficiente), estabelecimento dos planos de carreira e políticas de formação continuada, em conformidade com as Diretrizes Nacionais da Carreira da Educação Básica;
- c) do sistema UAB em sua articulação com os cursos de formação – licenciatura e pós-graduação – presenciais, respeitando-se a autonomia das universidades federais e estaduais na construção de seus próprios sistemas de EaD, bem como a definição das condições de desenvolvimento dos polos presenciais de EaD e da UAB, em diferentes regiões, como Centros de Formação de Professores, conforme deliberações da 1ª Coneb e da 1ª Conae;
- d) dos Estados e suas escolas de ensino médio – regular e magistério – e seus profissionais, na mobilização permanente da juventude para abraçar a carreira do magistério, oferecendo a perspectiva de futuro e de compromisso com a formação das novas gerações;
- e) do caráter das licenciaturas para formação de professores para a Educação Profissional e Tecnológica e para a educação básica nos Ifets, bem como seu desenvolvimento no âmbito das Ciências da Educação e das teorias pedagógicas, em estreita articulação com as universidades federais e estaduais, seus institutos específicos e as faculdades e centros de educação;

- f) das faculdades e centros de educação em sua articulação com os institutos das áreas específicas, nos processos de formação inicial e continuada dos profissionais do magistério e na produção de pesquisas e investigações voltadas à escola pública de educação básica;
- g) dos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional de Educação, na elaboração de normatizações que contribuam para fortalecer processos de formação de professores sintonizados com as necessidades nacionais e locais.

Cabe destaque especial no delineamento desse sistema de formação, a responsabilidade da Capes e do CTC da educação básica, que desde 2008 passam a assumir funções institucionais relevantes tanto no âmbito do “fomento a programas de formação inicial e continuada de profissionais do magistério para a educação básica com vistas à construção de um sistema ou (sub) sistema nacional de formação de professores”, quanto na tarefa de “articular as políticas de formação de profissionais do magistério da educação básica em todos os níveis de governo, com base no regime de colaboração”. (Estatuto Capes, grifos nossos)

Para o cumprimento desses objetivos, torna-se necessário, além das condições referidas anteriormente, estabelecer padrões de relacionamento das redes públicas com as universidades públicas – federais e estaduais – e com a Capes/MEC, propondo não apenas ações de fomento, mas induzindo, em cooperação com os Estados e municípios, a criação e desenvolvimento de novas formas institucionais e organizativas para o estabelecimento dos vínculos entre sistemas de ensino-universidade e entre graduação e pós-graduação e educação básica. Uma das formas privilegiadas para a construção dessas novas relações entre as instâncias públicas e as universidades federais e estaduais e seus espaços formativos, é a criação de *Programas Institucionais de Formação Inicial e Continuada*, os quais, a exemplo do que se desenvolve na relação Capes – Programas e Cursos de Pós-Graduação, podem constituir-se instâncias inovadoras e criadoras no âmbito da gestão e desenvolvimento da escola pública de educação básica e da formação dos educadores e profissionais necessários que garantam o direito de aprender a nossa infância e juventude.

Os antigos antagonismos e diferenças entre as concepções de formação emergem com força na atualidade, neste momento em que os debates sobre formação de profissionais do magistério da educação básica mobiliza diferentes segmentos da sociedade e do poder público, criando condições para a construção de novos referenciais de formação. É nosso entendimento que as proposições e ações de um governo de feição democrática devem possibilitar aos educadores resistir aos processos de flexibilização, desprofissionalização e controle punitivo do trabalho docente que acompanham essas ideias e os embates atuais assim como as políticas de formação em vários Estados, marcadas – velada ou abertamente – pela lógica da responsabilização e culpabilização dos profissionais do magistério da educação básica.

A revisão/reformulação das normatizações legais que envolvem a formação de profissionais do magistério da educação básica é, portanto, uma necessidade objetiva, uma vez que sua configuração atual é insuficiente para enfrentar os desafios da formação de profissionais do magistério da educação básica, pelo caráter pragmatista de que se revestem, produzindo o risco do rebaixamento dos processos de formação e profissionalização dos educadores. É urgente transformar as históricas conquistas e inovações de inúmeras universidades no campo da formação e da organização de suas licenciaturas, em diretrizes nacionais que possam configurar-se como construção coletiva, contra regulação em oposição às ideias e concepções de estreitamento curricular que vigoram em diferentes setores que pretendem impor uma visão gerencial empresarial e mercadológica às políticas de formação.

Para enfrentar essas concepções, faz-se urgente a constituição efetiva de um Comitê Gestor da Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica com a participação do MEC e Capes, Consed e Undime, além das IES e entidades científicas e sindicais dos educadores. Sua constituição ainda é um anseio a ser materializado na direção da gestão democrática da política nacional, referida anteriormente. A recente constituição de Comitê Gestor da Política Nacional de Formação Inicial e Continuada de Profissionais da Educação Básica (Cf. Portaria Nº 1.087, de 10 de agosto de 2011), de caráter restrito e composição circunscrita ao MEC e Capes, é fundamental para a superação da fragmentação atualmente existente entre as ações de âmbito federal. No entanto, revela-se insuficiente em sua composição e em suas atribuições, para o enfrentamento das exigências atuais de incorporar diferentes segmentos na condução da política nacional de formação inicial e continuada, de forma orgânica e articulada aos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, que possa enfrentar as polêmicas discussões e implementação das políticas nacionais de formação.

Finalizando, cabe indicar a necessidade de que as políticas públicas de formação atuais possam incorporar as contribuições oriundas de pesquisa e investigação sobre políticas docentes e de formação de profissionais do magistério da educação básica, dialogando com estudos que têm se debruçado sobre as relações entre política educacional e trabalho docente. Somente essas relações possibilitarão desvelar as concepções de formação em desenvolvimento e em contradição presentes nas ações da União, Estados e municípios, lançando luzes sobre a atual condição docente no trabalho pedagógico que se desenvolve na escola pública de educação básica.

O confronto dos dados oriundos de cada um desses estudos não nos deixa em situação confortável. Em cada uma das práticas e concepções analisadas por distintas investigações, encontramos distanciamentos e aproximações entre os diagnósticos elaborados pelos sistemas de ensino e os consequentes impactos na vida dos profissionais do magistério da educação básica e de seus alunos, que raras vezes logram ser identificados pelos processos de avaliação de política pública pelos quais essas ações passaram.

O estudo de Oliveira e Vieira (2010) oferece dados fundamentais para compreendermos o processo de trabalho docente e o grau de pressão e cobrança a que se veem submetidos os profissionais do magistério da educação básica e as escolas, diante de inúmeras e constantes avaliações e provas nacionais às quais estão submetidos, muitas vezes impeditivas da autonomia sobre o conteúdo, a metodologia e a avaliação de seu próprio trabalho.

Nesse contexto, emergem indagações fundamentais aos estudiosos da temática da formação, que causam outros desconfortos: o que dizem e sentem os profissionais do magistério da educação básica sobre as ações e políticas docentes que pretendem incidir sobre seu trabalho? Como percebem e se mobilizam para a implementação de proposições e mudanças nas formas de condução do processo pedagógico? Como se apropriam das concepções que informam essas ações e como produzem a crítica da educação e do seu próprio trabalho? Como se constroem como intelectuais de um novo tipo, no confronto com as adversas condições de produção da vida material e espiritual de seus alunos?

Por último deixamos a indagação que deveremos examinar no Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação 2011-2020: em que medida a formulação atual das metas e estratégias referentes à formação e valorização profissional do magistério contribuem para superar ou aprofundar a situação atual do trabalho docente em nossas escolas públicas e avançar nas proposições construídas pela 1ª Conae.

Esse é o desafio que está posto a todos os estudiosos da formação de professores.

Referências bibliográficas

CARTA DE CAMPINAS *Por uma responsabilização participativa e democrática na educação*. In: SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS, 2011, Campinas: FE-Unicamp, 16-18 ago. 2011. Disponível em: <<https://sites.google.com/site/movimentocontratestes/>> ..

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO – CONAE, 1, 2010, Brasília. *Documento final*. Brasília: MEC, 2010.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO BÁSICA – CONEB, 1, 2008, Brasília. *Documento Final*. Brasília: MEC, 2008.

OLIVEIRA, Dalila Andrade de; VIEIRA, Livia Fraga. *Trabalho Docente na Educação Básica no Brasil*. Minas Gerais: Gestrado/FaE/UFMG e SEB, 2010.

SAVIANI, Nereide. O Projeto Nacional exige a edificação do Sistema Nacional de Educação. *Revista Princípios* – Instituto Maurício Grabois, São Paulo, n. 94, p. 24-28, 2008.



INEP

Ministério da
Educação

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO E PAÍS SEM POBREZA

ISBN 978-85-7863-026-3



9 788578 630263