

RETRATOS DA
ESCOLA

DOSSIÊ

PNE 2014 - 2024: desafios para a Educação Brasileira

48 Entidades Filiadas à CNTE

SINTEAC/AC - Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Acre
SINTEAL/AL - Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Alagoas
SINTEAM/AM - Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado do Amazonas
SINSEPEAP/AP - Sindicato dos Servidores Públicos em Educação do Amapá
APLB/BA - Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado da Bahia
ASPROLF/BA - Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Lauro de Freitas
SIMMP/BA - Sindicato do Magistério Municipal Público de Vitória da Conquista
SISE/BA - Sindicato dos Servidores em Educação no Município de Campo Formoso
SISPEC/BA - Sindicato dos Professores da Rede Pública Municipal de Camaçari
APEOC/CE - Associação dos Professores de Estabelecimentos Oficiais do Ceará
SINDIUTE/CE - Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação do Ceará
SAE/DF - Sindicato dos Auxiliares de Administração Escolar no Distrito Federal
SINPRO/DF - Sindicato dos Professores no Distrito Federal
SINDIUPES/ES - Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Espírito Santo
SINTEGO/GO - Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás
SINPROEEMMA/MA - Sindicato dos Trabalhadores em Educação Básica das Redes Públicas Estadual e Municipais do Estado do Maranhão
SINTERPUM/MA - Sindicato dos Trabalhadores em Educação da Rede Pública Municipal de Timon/MA
Sind-UTE/MG - Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais
FETEMS/MS - Federação dos Trabalhadores em Educação de Mato Grosso do Sul
SINTEP/MT - Sindicato dos Trabalhadores do Ensino Público de Mato Grosso
SINTEPP/PA - Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará
SINTEM/PB - Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Município de João Pessoa
SINTEP/PB - Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado da Paraíba
SIMPERE/PE - Sindicato Municipal dos Profissionais de Ensino da Rede Oficial de Recife
SINPC/PE - Sindicato dos Professores do Município do Cabo de Santo Agostinho
SINPMOL/PE - Sindicato dos Professores da Rede Municipal de Olinda
SINPROJA/PE - Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Município do Jaboatão dos Guararapes
SINTEPE/PE - Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco
SINPROSUL/PI - Sindicato dos Professores Municipais do Extremo Sul do Piauí
SINTE/PI - Sindicato dos Trabalhadores em Educação Básica Pública do Piauí
APP/PR - Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Paraná
SISMMAC/PR - Sindicato dos Servidores do Magistério Municipal de Curitiba
SISMMAR/PR - Sindicato Dos Servidores do Magistério Municipal de Araucária
SINTE/RN - Sindicato dos Trabalhadores em Educação da Rede Pública do Rio Grande do Norte
SINTERO/RO - Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado de Rondônia
SINTER/RR - Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Roraima
APMI/RS - Sindicato dos Professores da Rede Pública de Ijuí
CPERS/RS - Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul - Sindicato dos Trabalhadores em Educação
SINPROCAN/RS - Sindicato dos Professores Municipais de Canoas
SINPROSM/RS - Sindicato dos Professores Municipais de Santa Maria
SINTERG/RS - Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Rio Grande
SINTE/SC - Sind. dos Trab. em Educação da Rede Pública de Ensino do Estado de Santa Catarina
SINDIPEMA/SE - Sindicato dos Profissionais de Ensino do Município de Aracaju
SINTESE/SE - Sind. dos Trab. em Educação Básica da Rede Oficial de Sergipe
AFUSE/SP - Sindicato dos Funcionários e Servidores da Educação
APEOESP/SP - Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo
SINPEEM/SP - Sindicato dos Profissionais em Educação no Ensino Municipal de São Paulo
SINTET/TO - Sindicato dos Trabalhadores em Educação no Estado do Tocantins

Revista Retratos da Escola

v.8, n.15, julho a dezembro de 2014.

Direção Executiva da CNTE (Gestão 2014/2017)

Presidente

Roberto Franklin de Leão (SP)

Vice-Presidente

Milton Canuto de Almeida (AL)

Secretário de Finanças

Antonio de Lisboa Amancio Vale (DF)

Secretária Geral

Marta Vanelli (SC)

Secretária de Relações Internacionais

Fátima Aparecida da Silva (MS)

Secretário de Assuntos Educacionais

Heleno Manoel Gomes de Araújo Filho (PE)

Secretário de Imprensa e Divulgação

Joel de Almeida Santos (SE)

Secretário de Política Sindical (licenciado)

Rui Oliveira (BA)

Secretário de Formação (licenciado)

Gilmar Soares Ferreira (MT)

Secretária de Organização

Marilda de Abreu Araújo (MG)

Secretário de Políticas Sociais

Antonio Marcos Rodrigues Gonçalves (PR)

Secretária de Relações de Gênero

Isis Tavares Neves (AM)

Secretário de Aposentados e Assuntos Previdenciários

Joaquim Juscelino Linhares Cunha (CE)

Secretário de Assuntos Jurídicos e Legislativos

Francisco de Assis Silva (RN)

Secretária de Saúde dos(as) Trabalhadores(as) em Educação

Maria Antonieta da Trindade (PE)

Secretária de Assuntos Municipais

Selene Barboza Michielin Rodrigues (RS)

Secretário de Direitos Humanos

José Carlos Bueno do Prado - Zezinho (SP)

Secretário de Funcionários

Edmilson Ramos Camargos (DF)

Secretária de Combate ao Racismo

Iêda Leal de Souza (GO)

Secretária Executiva (licenciada)

Claudir Mata Magalhães de Sales (RO)

Secretário Executivo

Marco Antonio Soares (SP)

Secretário Executivo

Cleiton Gomes da Silva (SP)

Secretária Executiva

Maria Madalena Alexandre Alcântara (ES)

Secretária Executiva

Paulina Pereira Silva de Almeida (PI)

Secretário Executivo

Alvisio Jacó Ely (SC)

Secretária Executiva

Rosana Souza do Nascimento (AC)

Secretária Executiva

Candida Beatriz Rossetto (RS)

Secretário Executivo

José Valdivino de Moraes (PR)

Secretária Executiva

Lirani Maria Franco (PR)

Secretária Executiva

Berenice D'Arc Jacinto (DF)

Secretário Executivo (licenciado)

Antonio Júlio Gomes Pinheiro (MA)

Coordenador do Despe

Mário Sérgio Ferreira de Souza (PR)

Suplentes

Beatriz da Silva Cerqueira (MG)

Carlos Lima Furtado (TO)

Elson Simões de Paiva (RJ)

Francisca Pereira da Rocha Seixas (SP)

João Alexandrino de Oliveira (PE)

Maria da Penha Araújo (João Pessoa/PB)

Marilene dos Santos Betros (BA)

Miguel Salustiano de Lima (RN)

Nelson Luis Gimenes Galvão (São Paulo/SP)

Rosilene Correa Lima SINPRO (DF)

Ruth Oliveira Tavares Brochado (DF)

Suzane Barros Acosta (Rio Grande/RS)

Veroni Salete Del'Re (PR)

Conselho Fiscal - Titulares

José Teixeira da Silva (RN)

Ana Cristina Fonseca Guilherme da Silva (CE)

Flávio Bezerra da Silva (RR)

Antonia Benedita Pereira Costa (MA)

Gilberto Cruz Araujo (PB)

Conselho Fiscal - Suplentes

Rosimar do Prado Carvalho (MG)

João Correia da Silva (PI)

João Marcos de Lima (SP)

REVISTA RETRATOS DA ESCOLA

Editora

Leda Scheibe (UFSC)

Comitê Editorial

Juçara M. Dutra Vieira (CNTE/IE)

Márcia Angela da Silva Aguiar (UFPE)

Regina Vinhaes Gracindo (UnB/CNE)

Roselane Fátima Campos (UFSC)

Conselho Editorial Nacional

Acácia Zeneida Kuenzer (UFPR)

Alfredo M. Gomes (UFPE)

Ana Rosa Peixoto Brito (UFPA)

Antonio Ibañez Ruiz (UnB)

Carlos Augusto Abicalil (Rede Pública de Educação-MT)

Carlos Gustavo Martins Hoelzel (UFSP)

Carlos Roberto Jamil Cury (PUC-MG)

Catarina de Almeida Santos (UnB)

César Callegari (CNE)

Dalila Andrade Oliveira (UFMG)

Eduardo Rolim de Oliveira (UFRGS)

Erasto Fortes Mendonça (UnB)

Gaudêncio Frigotto (UERJ)

Gil Vicente Reis de Figueiredo (UFSCar)

Helena Costa Lopes de Freitas (Unicamp)

Ivany Rodrigues Pino (Cedes/Unicamp)

Ivone Garcia Barbosa (UFG)

Janete Maria Lins de Azevedo (UFPE)

João Antonio Cabral de Monlevade (UFMT)

João Ferreira de Oliveira (UFG)

Karine Nunes de Moraes (UFG)

Lucília Regina Machado (UNA-MG)

Luiz Fernandes Dourado (UFG)

Magda Becker Soares (UFMG)

Marcos Antonio Paz da Silveira (UFMS)

Maria Isabel Almeida (USP)

Maria Malta Campos (FCC)

Maria Vieira Silva (UFU)

Mário Sérgio Cortella (PUC-SP)

Moacir Gadotti (USP)

Naura Syria Carapeto Ferreira (UTP)

Sadi Dal Rosso (UnB)

Sérgio Haddad (Ação Educativa)

Vera Lúcia Bazzo (UFRGS)

Vitor Henrique Paro (USP)

Walderês Nunes Loureiro (UFG)

Zacarias Jaegger Gama (UERJ)

Zenilde Durli (UFSC)

Conselho Editorial Internacional

Almerindo Janela Afonso (Universidade do Minho, Portugal)

Armando Alcântara Santuario (UNAM, México)

Danièle Linhart (CNRS, Paris)

Jenny Assael (UCHILE)

Juan Arancibia Córdova (UNAM, México / IEAL)

Malek Bouyahia (CRESPPA - CNRS, Paris)

Maria Luz Arriaga (UNAM, México)

Myriam Feldfeber (UBA, Argentina)

Orlando Pulido (UPN, Colômbia)

Pedro González López (FE.CCOO, Espanha)

Silvia Tamez Gonzalez (UAM, México)

CNTE

SDS, Ed. Venâncio III, Salas 101/106, Asa Sul, CEP 70393-900, Brasília-DF, Brasil.

Telefone: + 55 (61) 3225.1003 Fax: + 55 (61) 3225.2685

E-mail: cnte@cnte.org.br » www.cnte.org.br

Revista Retratos da Escola

v.8, n.14, janeiro a junho de 2014.

ISSN 1982-131X

R. Ret. esc.	Brasília	v. 8	n. 15	p. 221-564	jul./dez. 2014
--------------	----------	------	-------	------------	----------------

© 2014 CNTE

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

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

Coordenação da Esforce

Heleno Araújo Filho

Secretaria e apoio editorial

Cristina Souza de Almeida

Copidesque

Eliane Faccion (português)

Revisão de textos

Eliane Faccion (português)

Formas Consultoria (normas técnicas)

Traduções dos resumos

Ciaran F. Leonard (inglês)

Celine Clement (francês)

Noel Fernández Martínez (espanhol)

Ilustração de capa

Bandeiras

Carlos Alexandre Lapa de Aguiar

Recife, 2015

Editoração

Frisson Comunicação

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

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

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Retratos da Escola / Escola de Formação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (Esforce) – v.8, n.15, jul./dez. 2014. – Brasília: CNTE, 2007-

Semestral

A partir de outubro de 2012, disponível no portal de periódicos SEER/IBICT em:
<<http://www.esforce.org.br>>

ISSN 1982-131X (impresso)

ISSN 2238-4391 (eletrônico)

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

CDD 370.5

CDU 37(05)

Revista Indexada em:

Bibliografia Brasileira de Educação (BBE – CIBEC/INEP/MEC).

Latindex – Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.

Library of Congress (USA).

Rede RVBI - Rede Virtual de Bibliotecas Congresso Nacional.

SEER - Sistema Eletrônico de Editoração de Revistas (IBICT/MCT).

EDUBASE - Base de Dados em Educação da UNICAMP.

Portal de Periódicos Científicos da CAPES.

CLASE - Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (México)

DIALNET - BNE/UNIRIOJA/ Fundación Dialnet (Espanha)

Diadorim (Ibict/MCTI)

LivRe! (CIN/CNEN)

DOAJ - Directory of Open Access Journals (Dinamarca)

IRESIE - Índice de Revistas de Educación Superior e Investigación Educativa (IISUE/UNAM - México)

Bibliotecária: Cristina S. de Almeida CRB 1/1817

Editorial

PNE 2014-2024: novos desafios para a educação brasileira 227

Entrevista 231

Dermeval Saviani

Luiz Fernandes Dourado

Heleno Araújo Filho

Artigos

O Plano Nacional de Educação e o regime de colaboração 249
Carlos Augusto Abicalil

Plano Nacional de Educação e planejamento:
a questão da qualidade da educação básica 265
Janete Maria Lins de Azevedo

Políticas de responsabilização e PNE: tendências, ensaios e possibilidades 281
Elton Luiz Nardi

Financiamento da educação básica e o PNE: ainda e sempre, muitos desafios 293
Nelson Cardoso Amaral

O Custo aluno qualidade: novo critério de financiamento 313
João Antônio Cabral de Monlevade

A meta 1 do Plano Nacional de Educação:
observando o presente de olho no futuro 329
Maria Malta Campos
Yara Lúcia Esposito
Nelson Gimenes

Educação Básica e Profissional no PNE (2014-2024): avanços e contradições 353
Dante Henrique Moura

O PNE e a educação integral:
desafios da escola de tempo completo e formação integral..... 369
Jaqueline Moll

A EJA na próxima década e a prática pedagógica do docente 383
Maria Margarida Machado
Maria Emilia de Castro Rodrigues

Educação especial nas políticas de inclusão:
uma análise do Plano Nacional de Educação 397
Rosalba Maria Cardoso Garcia
Maria Helena Michels

Valorização dos profissionais: a carreira e os salários	409
<i>Juçara Dutra Vieira</i>	
PNE e formação de professores: contradições e desafios.....	427
<i>Helena Costa Lopes de Freitas</i>	
Os docentes no Plano Nacional de Educação: entre a valorização e a desprofissionalização	447
<i>Dalila Andrade Oliveira</i>	
Gestão democrática da educação: os projetos em disputa	463
<i>Luciana Rosa Marques</i>	
FNE, Conae e PNE: por uma referência social na política educacional	473
<i>Helder Nogueira Andrade</i>	
Plano Nacional de Educação 2014-2024: as perspectivas tecnológicas nas escolas	489
<i>Natália Andreoli Monteiro</i>	
A educação infantil no PNE: novo plano para antigas necessidades	505
<i>Ivone Garcia Barbosa</i>	
<i>Nancy Nonato de Lima Alves</i>	
<i>Telma Aparecida Teles Martins Silveira</i>	
<i>Marcos Antônio Soares</i>	
Plano Nacional da Educação: os desafios para o ensino médio	519
<i>Eliane Cleide da Silva Czernisz</i>	
Formação continuada de alfabetizadores: trajetórias recentes e distâncias operacionais	533
<i>Clotenir Damasceno Rabelo</i>	
Resenha	
PNE: Mais Futuro para a Educação Brasileira	547
<i>Roselane Fatima Campos</i>	
Documentos	
Manifesto: a educação tem que ser compromisso prioritário	551
Plano Nacional de Educação 2014-2024: Lutas e significados para os profissionais da educação	555
Normas de publicação	559

PNE 2014-2024: novos desafios para a educação brasileira

O Plano Nacional de Educação (PNE) que passou a vigorar em 25 de junho de 2014, com vigência até 24 de junho de 2024, tem como objetivo orientar as políticas educacionais no País para os próximos dez anos e articular a instalação do Sistema Nacional de Educação. Resultou de intensas discussões em um processo que contou com participação popular e só foi aprovado pelo Congresso Nacional após três anos e meio de tramitação.

A Lei nº 13.005 que o instituiu precisa ser implementada, mas também tensionada no sentido de uma educação cada vez mais democrática e de qualidade. Sua institucionalização, no entanto, vai depender de uma série de regulamentações pelo Congresso Nacional e pelas assembleias legislativas e câmaras municipais e Distrital.

As disputas sociais e de classe estão presentes no interior do Plano especialmente no que se refere à concessão de verbas públicas à iniciativa privada; ao esforço fiscal dos entes públicos para atingir a meta de 10% do PIB para a educação; aos quesitos que dizem respeito à valorização dos profissionais da educação, tais como a universalização do acesso à formação/profissionalização de todos/as os/as trabalhadores/as escolares, a efetiva implementação do piso nacional, a regulamentação das diretrizes nacionais para a carreira de professores, especialistas e funcionários da educação, a redução dos precários contratos temporários de trabalho junto às redes de ensino; à gestão democrática em todas as escolas e sistemas escolares, entre outras questões.

A organização deste número de *Retratos da Escola* na forma de um Dossiê sobre o PNE constitui um esforço para explicitar essas disputas e delimitar as perspectivas do Plano, através da participação de relevantes pesquisadores da área, esclarecendo a todos os que nos leem e colaborando para a mobilização dos educadores na defesa da escola pública gratuita, laica, democrática e de qualidade socialmente referenciada.

Este número segue a proposta editorial da Revista por meio das seções **Entrevista**, **Artigos**, **Resenha** e **Documentos**. Para a seção **Entrevista** foram convidados o atual presidente do Fórum Nacional de Educação (FNE), professor Heleno Araújo Filho, secretário de Assuntos Educacionais da CNTE e os renomados professores e pesquisadores Demeval Saviani e Luiz Fernandes Dourado cuja trajetória na discussão sobre as políticas

educacionais sempre contribuiu para que hoje tenhamos a prática do planejamento educacional no País.

A seção **Artigos** inicia com o texto de Carlos Abicalil, sobre o PNE e o regime de colaboração na educação; Janete Azevedo nos brinda com uma reflexão sobre a questão da qualidade da educação básica e seu planejamento no novo Plano; Elton Luiz Nardi discorre sobre as políticas de responsabilização na educação presentes no PNE e o seu significado; Nelson Cardoso Amaral tematiza os complexos desafios do financiamento da educação básica; João Monlevade traz uma discussão indispensável sobre o custo aluno qualidade; Maria Malta Campos nos remete ao estudo da Meta 1, que trata da universalização da educação infantil na pré-escola e da ampliação da oferta desta educação em creches; Dante Henrique Moura traz reflexões e indicações a respeito da educação profissional e sua relação com a educação básica; Jaqueline Moll destaca os desafios da escola de tempo completo para uma formação integral; Maria Margarida Machado e Maria Emilia de Castro Rodrigues descortinam elementos para melhor visualizar uma prática pedagógica para a educação de jovens e adultos na próxima década; Rosalba Garcia e Maria Helena Michels analisam, no interior das políticas de inclusão, a modalidade de educação especial; Juçara Dutra Vieira focaliza o panorama que diz respeito à carreira e ao salário dos profissionais da educação como forma de sua valorização; Helena Freitas complementa o olhar sobre a valorização trazendo uma análise sobre a formação dos professores; Dalila Andrade Oliveira destaca a questão dos docentes no PNE, tematizando os riscos ainda presentes de uma desprofissionalização; e Luciana Rosa Marques traz os projetos de gestão democrática em disputa no quadro do planejamento da educação brasileira.

Alguns artigos recebidos no fluxo contínuo da Revista foram contemplados neste número por afinidade com a temática privilegiada. Helder Nogueira escreveu sobre a construção da referência social na definição da política educacional nacional, destacando o FNE, a Conae e o PNE; Natália Monteiro analisou as perspectivas tecnológicas para a escola brasileira no PNE; Ivone Garcia Barbosa *et al.* destacaram o atendimento a antigas necessidades da educação infantil, finalmente explicitadas no PNE; e Eliane Cleide da Silva Czernisz situou os desafios do ensino médio.

Na seção **Resenha**, Roselane Fátima Campos nos apresenta os principais aspectos focalizados no *Caderno de Educação Especial: Mais Futuro Para a Educação Brasileira*, editado pela CNTE. Finalizando o periódico, na seção **Documentos** publicamos o Manifesto *A Educação tem que ser compromisso prioritário*, elaborado por diversas entidades do campo da educação e apresentado à presidenta da República, Dilma Roussef, na Conae 2014 e o *Plano Nacional de Educação 2014-2024: lutas e significados para os profissionais da educação*.

Nesta edição queremos expressar agradecimento muito especial ao professor Luiz Fernandes Dourado, hoje membro do Conselho Nacional de Educação (CNE), pela sua atuação como editor de *Retratos da Escola* desde o ano de 2008 até setembro de 2014.

Esse editor elevou a Revista a um patamar de indispensabilidade junto aos periódicos da área da educação, especialmente por sua vinculação imediata aos reais problemas da escola brasileira e de seus trabalhadores, discutidos sempre à luz das pesquisas e referenciais teóricos que hoje ajudam a esclarecer e a pautar uma prática voltada ao direito de todos/as à educação de qualidade. Os 14 números da Revista que Luiz Dourado orientou neste período constituem excepcional referência aos/as profissionais da educação.

Retratos da Escola inaugura assim uma nova editoria que pretende dar continuidade a esse competente trabalho, reiterando seus principais compromissos. Também damos boas vindas à professora e pesquisadora Roselane Fátima Campos (UFSC), como novo membro do Comitê Editorial e aos professores Gil Vicente Reis de Figueiredo (UFS-Car), Eduardo Rolim de Oliveira (UFRGS), Marcos Antonio Paz da Silveira (UFMS) e Zenilde Durlí (UFSC), como novos membros do Conselho Editorial.

Leda Scheibe
Editora

RETRATOS DA
ESCOLA

▶ ENTREVISTA



Entraves e armadilhas podem dificultar a consecução das metas do Plano Nacional de Educação 2014-2024. A CNTE chama a atenção para a concessão de verbas públicas ao setor privado, as regulamentações (legislação complementar) sobre o Sistema Nacional de Educação no CAQ com suplementação da União, a Lei de Responsabilidade Educacional e a destinação de 10% do PIB para a educação. Tudo isso deve gerar disputas e mobilizações sociais nos próximos anos.

A valorização dos profissionais da educação também vai merecer ação sindical pela universalização de acesso à formação e profissionalização de todos os profissionais da educação, pela implementação definitiva do piso nacional do magistério, pela regulamentação das diretrizes nacionais para a carreira dos professores, especialistas e funcionários da educação, pela redução drástica dos contratos temporários e precários de trabalho junto às redes públicas de ensino, além da aprovação da gestão democrática em todas as escolas e sistemas.

Diante dos embates antevistos frente ao novo PNE, entrevistamos três educadores com larga experiência e engajamentos distintos, porém, todos articulados às lutas pela democratização da educação no País: **Dermeval Saviani**¹, **Heleno Araújo Filho**² e **Luiz Fernandes Dourado**³.

A partir de questões formuladas pelo Comitê Editorial, os convidados discutem os limites, as possibilidades e os avanços que se deseja para o novo PNE com a participação da editora de *Retratos da Escola*, professora Leda Scheibe.

Leda Scheibe - Na opinião de vários especialistas, o novo PNE (2014-2024) pode promover avanços na educação brasileira, combatendo problemas quase crônicos, como o da qualidade. Faltou algo ao PNE para se tornar um instrumento de combate à desigualdade educacional?

Dermeval Saviani - O atual PNE avança em relação ao anterior, incorporando reivindicações históricas dos educadores. Vocês perguntam sobre as “faltas” no PNE e é preciso distinguir entre o que faltou *externamente* e o que faltou *internamente* ao texto. *Externamente* as “faltas” decorrem da cultura política enraizada na prática de nossos governantes, avessa ao planejamento e movida mais por apelos imediatos, midiáticos e populistas do que pela racionalidade inerente à ação planejada. Embora o conceito de PNE tenha sido introduzido no campo educacional desde a Constituição de 1934 com a sucessiva elaboração e aprovação de planos desde essa data até hoje, a maioria dos planos permaneceu letra morta, meras cartas de intenção solenemente ignoradas pelos dirigentes políticos, que vêm tomando iniciativas de política educacional inteiramente à margem dos planos aprovados. Espera-se que no caso do último PNE, diante da ampliação dos debates e do grau de participação da sociedade civil, aumente a capacidade de pressão para que suas metas, se não forem integralmente cumpridas, sejam ao menos consideradas na formulação e implementação

das medidas de política educacional. Quanto ao que faltou *internamente*, o PNE deixa a desejar em vários sentidos, começando pela concepção de fundo que, em lugar de seguir uma orientação de política de Estado, sob um caráter eminentemente público, traz a marca preocupante da promiscuidade com os interesses privados, além de se ancorar num conceito de qualidade equivocado, pois se baseia na avaliação de resultados por meio de provas padronizadas, aplicadas em massa, condicionando todo o desenvolvimento do ensino. Observe-se a hipertrofia da Meta 7, de longe a mais detalhada⁴. Além da concepção de fundo, no PNE faltam vários elementos, o que não é possível detalhar nos limites desta entrevista. Destaco, apenas, dois pontos fundamentais: financiamento e magistério. No primeiro, faltou assegurar claramente os mecanismos de financiamento para instituir e colocar em pleno funcionamento o Sistema Nacional de Educação para absorver todas as crianças e jovens, garantindo-lhes uma educação consistente com o mesmo padrão de qualidade. No caso do magistério, faltou assegurar a criação de uma rede pública de formação de professores ancorada nas universidades públicas como forma de livrar a educação básica pública da condição de refém do baixo nível das escolas superiores privadas, nas quais é formada a grande maioria dos professores que atuam na educação básica.

Heleno Araújo Filho – Faltou sim. Para combater a desigualdade educacional é preciso estimular uma educação solidária, construída de forma coletiva, integrada e complementar, com articulação entre os entes federados e um fundo nacional de financiamento que tenha como objetivo a equalização do atendimento educacional em todas as regiões do País. A meta 7 - “fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as (...) médias nacionais para o Ideb” - vai na contramão do combate à desigualdade educacional. Os indicadores de avaliação da qualidade da educação (Ideb e Pisa) não atendem as demandas para garantir a aprendizagem, o que fazem é estimular a competição entre as escolas para obter a melhor posição no ranqueamento divulgado pelos meios de comunicação e pelos governos, muitos dos quais formulam políticas de bônus e premiação salarial para os profissionais da educação, provocando diversos conflitos no ambiente escolar entre os trabalhadores em educação.

Luiz Fernandes Dourado - O PNE envolveu a mobilização da sociedade civil, da sociedade política e do campo educacional, um campo em disputa de projetos, de concepção de mundo, de homem e de sociedade. E, certamente, um plano decenal para a educação cuja regência é de 2014 a 2024 traz um conjunto de questões. Se entendido como epicentro da política educacional, ele pode propiciar avanços importantes na educação, enfrentando questões centrais como o analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a superação das desigualdades educacionais, a melhoria da qualidade, uma formação mais ampla, humanística, científica, cultural e tecnológica, a valorização dos profissionais, o respeito aos direitos humanos, à diversidade, sustentabilidade ambiental e ao princípio da gestão democrática. Precisamos, já no primeiro momento, distinguir entre as diretrizes

“... faltou assegurar a criação de uma rede pública de formação de professores ancorada nas universidades públicas como forma de livrar a educação básica pública da condição de refém do baixo nível das escolas superiores privadas...”

(Dermeval Saviani)

e o anexo do Plano - suas metas e estratégias. O que faltou para o PNE se tornar um instrumento de superação da desigualdade social? Sua implementação é que vai traduzir o maior ou menor escopo do atendimento à educação para todos. O PNE tem metas como a de garantir a universalização da educação básica até 2016, o que implica a universalização da pré-escola (entre quatro e cinco anos), do ensino fundamental (de seis a 14 anos) e do ensino médio (de 15 a 17 anos). Mas, aliado a isso, é preciso estabelecer ações para quem não teve a trajetória regular e, portanto, está fora desse corte etário, pensar a educação para todos. O PNE também traz metas para a educação infantil (de zero a três anos), articulando a demanda da sociedade, um grande desafio, sobretudo porque grande parte da oferta deve ser garantida pelo município. Também busca combater problemas crônicos do acesso e aprovação com qualidade e na meta 12 sinaliza para a duplicação de matrículas na educação superior. Sua implementação traduzirá a possibilidade de enfrentar essas questões, mas vamos precisar de mudanças estruturais, sobretudo porque a desigualdade educacional se articula à desigualdade social e exige um olhar atento para a concentração de riquezas, o que implica a reforma tributária. Só o PNE não será suficiente para garantir inclusão, particularmente a educacional, que se articula à prática social mais ampla. O PNE foi um avanço, mas é preciso a participação da sociedade civil e da sociedade política para fazer valer as metas e diretrizes. Para que não se torne letra morta, é imprescindível que ganhe materialidade e seja plenamente executado.

“...manifestações foram importantes para garantir os 10%, mas ainda insuficientes para garantir a destinação do total dos novos recursos na educação pública. (...) o desafio continua na elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais...”

(Helena Araújo Filho)

Leda Scheibe - O fato de o PNE não ter incorporado a vinculação de verbas públicas exclusivamente para a escola pública é objeto de mobilizações e contestações no País. Qual sua opinião sobre as consequências dessas manifestações?

Helena Araújo Filho - De fato a luta da CNTE, do Fórum Nacional de Educação (FNE) e das demais entidades do movimento educacional por 10% do PIB para financiamento da educação pública é uma bandeira histórica. Estudos realizados pela nossa confederação e por outras entidades indicaram a necessidade de aplicar mais recursos na educação pública para garantir o direito à educação para todos e todas com qualidade social, ou seja, garantir a infraestrutura necessária, a valorização profissional, a gestão democrática e uma escola equipada e com materiais adequados e suficientes para garantir a aprendizagem dos alunos. As manifestações foram importantes para alcançar os 10%, mas ainda insuficientes para garantir a destinação do total dos novos recursos à educação pública. Portanto, o desafio continua na elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais de educação.

Luiz Fernandes Dourado - A luta pela vinculação de verbas públicas exclusivamente para a educação pública é objeto de mobilizações da sociedade e está presente em todos os movimentos desde a década de 1930. Não por acaso, ao longo da trajetória da educação nacional o embate educação pública X educação privada sempre se fez presente. No PNE não foi diferente e a exclusividade de verbas públicas para a educação pública

não logrou êxito. O texto aprovado vai chamar a atenção junto com a meta progressiva de investimento na educação (ampliação dos percentuais do PIB) trazendo o conceito do público; também os recursos aos programas de expansão profissional e superior, inclusive na forma de incentivo: isenção fiscal, bolsa de estudos concedidos no Brasil e no exterior, além dos subsídios a programas de financiamento estudantil, financiamento de creche, pré-escolas e educação especial, na forma do artigo 213 da Constituição Federal. Temos, de fato, a naturalização de um movimento que já está em curso no Brasil e sem as manifestações poderíamos ter tido um recuo muito maior no financiamento, pois há metas muito ambiciosas. Mobilizações e contestações devem acontecer para garantir a expansão pública. Por exemplo, a educação básica, predominantemente pública com a expectativa de que assim continue, a educação superior, com a previsão de 40% de novas matrículas no segmento público. Esses são os desafios: o Plano pode se tornar um plano de Estado e espero que sua efetivação seja a tradução do debate entre sociedade civil e sociedade política. Mas não podemos esquecer a disputa do setor privado, inclusive o financeiro, pelos fundos públicos.

Dermeval Saviani - É necessário, sim, a organização dos educadores num grande movimento em defesa da escola pública para libertá-la da subordinação ao mercado e da pressão dos interesses privados – e nesse movimento se encaixa a histórica luta pela destinação das verbas públicas exclusivamente para a educação pública. Oxalá, a consequência das manifestações seja tornar vitoriosa essa luta.

Leda Scheibe - Nos últimos anos, o tratamento das diferenças sociais, étnico-raciais, de orientação sexual e de gênero alcançou um novo patamar legislativo no País. Isso está devidamente contemplado nas metas e estratégias do PNE?

Luiz Fernandes Dourado - Um dos pontos de grande tensão foi a relação entre diversidade e educação, muito presente nos debates entre grupos diferenciados. O texto do PNE, desde a proposta governamental e a partir das alterações que sofreu no Congresso, avançava na perspectiva de tratamento das diferenças sociais, étnico-raciais, de orientação sexual e de gênero. Foram pontos muito controvertidos, envolvendo discussões entre grupos religiosos de diferentes denominações (católicos, protestantes e outros) que viram neste plano um atentado aos valores morais e éticos da sociedade e da família. Nesta temática, o PNE teve recuo significativo, porque, ao invés de tratar a diversidade no contexto mais amplo das diferenças sociais, étnico-raciais, de orientação sexual, de gênero, acabou numa perspectiva mais geral, uma indicação apenas da promoção do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental. Essa diretriz pode ser entendida como espaço de luta para a abrangência das outras questões, que têm alcançado um novo patamar no Legislativo e no Judiciário, mas que, no PNE, vivenciou um recuo. São questões colocadas na agenda da política educacional e que deverão ser objeto de outras

“...o Plano pode se tornar um plano de Estado e espero que sua efetivação seja a tradução do debate entre sociedade civil e sociedade política. Mas não podemos esquecer a disputa do setor privado (...) pelos fundos públicos...”

(Luiz Fernandes Dourado)

políticas, uma vez que no Plano ficou assegurada a chave mais geral - a da promoção dos direitos humanos, da diversidade e da sustentabilidade socioambiental.

Dermeval Saviani - De fato, o texto do PNE contempla explicitamente a educação das populações do campo, indígena e quilombola, mas não faz referência diretamente às diferenças de orientação sexual e de gênero. Mas isso talvez se deva à seguinte razão: se em relação à educação do campo, indígena e quilombola acredita-se que seria desejável uma educação específica, adequada às diferenças sócio-econômicas e étnico-raciais que caracterizam esses três grupos, em relação à orientação sexual e de gênero não se trata de uma educação diferenciada, pois deverão receber o mesmo tipo de educação sem discriminação ou preconceito de qualquer espécie. Estamos, na verdade, no âmbito dos princípios que devem reger a educação nacional, o que está registrado na Constituição e na LDB. Não creio que os princípios devam ser repetidos em cada meta e estratégia, já que devem enformar todas elas. É por isso que no texto da lei do PNE podemos ler, no Art. 2º, Inciso III: “superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação”. Se essa diretriz for levada a sério e se se mantiver presente a guiar as ações das metas e estratégias, o PNE não destoará do novo patamar legislativo atingido pelo País em matéria de garantia dos direitos e de combate a todas as formas de discriminação.

Heleno Araújo Filho - O tratamento sobre orientação sexual e de gênero provocou muita polêmica na Comissão Especial durante a tramitação do PNE. O conservadorismo religioso pressionou os parlamentares não permitindo um avanço maior na Lei do PNE. As diferenças sociais e as questões étnico-raciais foram tratadas em várias metas, garantindo a formulação de estratégias que ataquem as gritantes diferenças sociais em nosso País e atendam demandas étnico-raciais. Sobre a orientação sexual o PNE deixa a desejar. É um tema pouco tratado e que não acompanha os avanços que já conquistamos nesta área. A questão de gênero ganhou destaque na Lei nº 13.005, 2014 e acredito que seja a primeira lei que apresenta no seu texto o tratamento do masculino e feminino, refletindo grande avanço nas lutas dos movimentos feministas, sindical e social.

Leda Scheibe - **Um dos pontos indicados no Plano e que trazem significativa preocupação para os sindicatos de professores é o da meritocracia como um dos indicadores na valorização salarial dos professores⁵ que pode significar o atrelamento da valorização salarial dos profissionais aos resultados das avaliações em larga escala. Como superar esse risco?**

Dermeval Saviani - De fato corremos esse risco devido à concepção equivocada de qualidade a que já me referi. O modelo de avaliação assumido pelo MEC se inspira nos instrumentos internacionais focados na mensuração de resultados. Sobre isso é importante considerar a autocrítica de Diane Ravitch⁶, Como secretária adjunta de educação no segundo mandato de George H. W. Bush, e em seguida indicada pelo então presidente Bill

Clinton para assumir o *National Assessment Governing Board*, instituto responsável pelos testes federais, ela foi um dos proponentes do processo de avaliação do sistema de ensino americano. Firmou-se, assim, como uma das principais defensoras da reforma do ensino nos Estados Unidos baseada em metas e que introduziu testes padronizados, responsabilização do professor e práticas corporativas de medição e mérito. No entanto, após 20 anos defendendo um modelo que inspirou as medidas adotadas no Brasil desde a década de 1990, Ravitch concluiu que “em vez de melhorar a educação, o sistema em vigor nos Estados Unidos está formando apenas alunos treinados para fazer uma avaliação”. No Brasil esse modelo - orientado pela formação de *rankings* e baseado em provas padronizadas aplicadas uniformemente aos alunos de todo o País por meio da “Provinha Brasil”, “Prova Brasil”, “Enem”, “Enade” - está, na prática, convertendo todo o sistema de ensino numa espécie de grande “cursinho pré-vestibular”, pois todos os níveis e modalidades estão se organizando em função da busca de êxito nas provas. Caminham, portanto, na contramão de todas as teorizações pedagógicas dos últimos cem anos para as quais a avaliação pedagogicamente significativa não deve se basear em exames finais e muito menos em testes padronizados, mas deve procurar avaliar o processo, considerando as peculiaridades das escolas, dos alunos e dos professores.

Heleno Araújo Filho - É verdade. Avalio que toda meta 7 está comprometida com um modelo equivocadamente de avaliação e busca pela qualidade. O Ideb e o Pisa, com suas provas padronizadas de matemática, português e ciências (no caso do Pisa), não são referência de qualidade na educação básica. As entidades do campo educacional, organizadas no Fórum Nacional de Educação e com base no documento final da Conae 2010, questionaram, solicitaram a supressão e tentaram modificar a meta 7 e suas estratégias, mas não conseguimos. A CNTE considera uma tragédia para educação básica brasileira a estratégia 7.36, por indicar aos sistemas de ensino vincular os salários dos profissionais da educação com o rendimento dos estudantes nas provas padronizadas do Ideb e do Pisa. Para superar esse risco, estamos orientando nossas entidades filiadas e os fóruns estaduais, distrital e municipais de educação a fazer o enfrentamento dessa meta, utilizando como base o documento final da Conae 2014, durante a elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais de educação.

Luiz Fernandes Dourado - Trata-se de questão essencial, objeto de discussões, de proposições, inclusive no âmbito do Fórum Nacional de Educação (FNE), nas conferências nacionais, como a Conferência Nacional de Educação Básica em 2008, a Conae/2010 e, agora, a Conae/2014 em que se compreende a valorização como tradução da relação entre formação inicial, formação continuada, carreira, salário e condições de trabalho, ou seja, a partir de uma concepção ampla e articulada. O texto do PNE traz indicações nessa direção, mas atrela também a meritocracia à questão profissional, ao profissional da educação e, particularmente, ao professor. Isso é objeto de discussões e mobilizações contrárias. Não se é contrário ao mérito no ingresso na carreira por concurso público,

“...a avaliação pedagogicamente significativa não deve se basear em exames finais e muito menos em testes padronizados, mas deve procurar avaliar o processo, considerando as peculiaridades das escolas, dos alunos e dos professores.”

(Dermeval Saviani)

uma forma de provimento ao processo de trabalho, mas qualquer vinculação direta entre valorização salarial e meritocracia leva a uma cisão dentro do próprio movimento, que se verá imerso em uma concorrência meramente quantitativa e avaliada de fora. Corremos o risco de reproduzir no Brasil opções criticadas internacionalmente, inclusive nos Estados Unidos, que adotou esse modelo e, hoje, o está revisando e rediscutindo. O Plano traz um olhar ambíguo sobre a questão e, se nós observarmos às deliberações da Conae/2014, vamos encontrar uma visão muito mais ampla da avaliação, que considera os testes, mas não a reduz a eles e que vê o mérito como aquilo que traduz a articulação entre formação inicial, formação continuada, carreira, salário e condição de trabalho. Na perspectiva do trabalho coletivo, a avaliação da qualidade deve considerar as variáveis intra e extraescolares. Portanto, é preciso avançar, compreendendo a avaliação como processo formativo, como uma dinâmica institucional.

Leda Scheibe - Segundo a CNTE, haverá embates no interior das discussões sobre a regulamentação (legislação complementar). Sem a legislação complementar da alçada do Congresso Nacional ou das assembleias estaduais e câmaras municipais e Distrital, os objetivos e metas do PNE podem ser alcançados?

Dermeval Saviani - A resposta direta e óbvia é que as metas que não dependem de legislação complementar poderão ser alcançadas sem a regulamentação. Já as que dependem de legislação complementar não poderão ser alcançadas. O PNE prevê para a União, estados e municípios diversas medidas, algumas em prazo curto de um ou dois anos. Tudo indica que essas medidas não serão efetivadas, como aconteceu com os planos anteriores. Mas convém lembrar que não há uma relação direta e mecânica entre a legislação complementar e o cumprimento de metas, pois a lei que instituiu o PNE determina que estados, Distrito Federal e municípios deverão elaborar, no prazo de um ano da publicação do PNE, os respectivos planos de educação. O fato de que determinado estado ou município não elabore seu plano pode indicar que não está se empenhando em atingir as metas do PNE, mas não necessariamente, pois pode ser que não tenha elaborado o próprio plano, mas (considerando que as metas do PNE valem para todo o País), pode estar empenhado em atingir, no seu âmbito, as metas do PNE. E vice-versa. Uma unidade da federação aprovar em tempo hábil seu plano também não garante que está empenhada em atingir as metas: a aprovação pode ter ocorrido apenas porque essa formalidade facilita a transferência de verbas federais.

Heleno Araújo Filho - As avaliações sobre o PNE 2001-2011 indicam que suas metas, seus objetivos e estratégias não foram alcançados basicamente por dois motivos: a ausência dos planos estaduais, distrital e municipais de educação e a falta de recursos, já que ele sofreu veto na meta de ampliação da aplicação dos recursos para educação até 7% do PIB, dentro da década. Para a próxima década não podemos cometer os mesmos erros, por

isso, um deles já foi corrigido pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009, determinando, no artigo 214 da Constituição Federal, um percentual do PIB para investimento na educação. Na Lei do PNE conquistamos os 10% do PIB para educação, não atendendo ainda, a defesa histórica dos movimentos educacionais pela aplicação deste percentual na educação pública. Agora, a mobilização será pela regulamentação que a Lei do PNE exige: até 24 de junho de 2015, temos o dever de ter as leis do plano estadual de educação nos 26 estados, o plano distrital de educação no Distrito Federal e as leis municipais do plano municipal de educação nos 5.570 municípios, além de regulamentar dentro dos prazos estabelecidos na Lei do PNE a política nacional de formação para os profissionais da educação, o piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação, conforme estabelece o inciso VIII do artigo 206 da Constituição Federal, o Custo Aluno Qualidade Inicial e outras ações necessárias para o bom desempenho da educação básica, profissional e superior no Brasil. Logo, a CNTE alerta e convoca a ampla mobilização para fazer valer a qualidade social da educação com a efetiva valorização dos seus profissionais.

Luiz Fernandes Dourado - O plano foi aprovado sem vetos, o que significa uma conquista da sociedade brasileira. Ele passou por longa tramitação (mais de três anos) e expressou todos os embates em sua construção. Agora, estamos na fase de implementação e muitas das ações ali definidas exigem legislação complementar. Por exemplo, o Plano define que em um ano o MEC deverá estabelecer uma *política nacional de valorização dos profissionais em educação*, que deve ser objeto de legislação complementar. Há outras questões, como a instituição do SNE, que devem ter uma tramitação mais ampla, envolvendo o Congresso Nacional, mas há também desdobramentos nos demais entes federados, no Distrito Federal, nos estados e nos municípios com relação ao plano de carreira, com relação à própria implementação dos respectivos planos decenais, do plano distrital de educação, dos planos estaduais e municipais. Deve haver o acompanhamento, o monitoramento, a participação de todos para que o PNE de fato se efetive. Nesse sentido a CNTE ocupa um papel relevante, sobretudo no que diz respeito à educação básica, e suas lutas e a participação ativa no processo de mobilização e de discussão do PNE já o sinalizam. No interior das discussões sobre a regulamentação, a atuação propositiva da CNTE e de outras entidades é imprescindível. O Fórum Nacional da Educação cumpre um papel vital nesse contexto. Deve-se manter a mobilização para assegurar a regulamentação do PNE, uma demanda da sociedade organizada expressa nas ações do FNE e resultante das conferências nacionais de educação. Deve-se manter a mobilização para assegurar a regulamentação do PNE, uma demanda da sociedade organizada expressa nas ações do FNE e resultante das conferências nacionais de educação.

“As avaliações sobre o PNE 2001-2011 indicam que suas metas, seus objetivos e estratégias não foram alcançados basicamente por dois motivos: a ausência dos planos estaduais, distrital e municipais de educação e a falta de recursos...”

(Heleno Araújo Filho)

Leda Scheibe - Caberá ao Sistema Nacional de Educação, previsto no Plano Nacional de Educação, orientar as políticas cooperativas entre os entes federados, compreendendo um novo e profundo pacto federativo em prol da educação de qualidade e com equidade. Qual o benefício da institucionalização do sistema à educação nacional?

“...o SNE já está constituído, a partir da EC nº59, na qual ele já aparece como a base para o PNE, embora seja necessário institucionalizá-lo, o que faz parte da regulamentação e de sua construção na esteira de relações cooperativas...”

(Luiz Fernandes Dourado)

Luiz Fernandes Dourado - Um dos grandes avanços no PNE é propor, no prazo de dois anos, a instituição do SNE. Entendo que o SNE já está constituído, a partir da EC nº59, de 2009, na qual ele já aparece como a base para o PNE, embora seja necessário institucionalizá-lo, o que certamente faz parte da regulamentação e de sua construção na esteira de relações cooperativas entre os entes federados, na rediscussão do atual pacto federativo, para romper com uma cultura ainda patrimonialista e que por vezes faz com que a relação entre os entes federados seja de dependência e não se exercite em um processo de autonomia. Isso tudo deve se dar, mas a partir de leis nacionais, pois o benefício da institucionalização do Sistema Nacional de Educação é o de contribuir para a organicidade das políticas educacionais. Tenho defendido que não se deve simplesmente criar uma instância – trata-se de pensar as políticas no processo de repactuação da educação nacional a partir dos diferentes entes federados. O benefício é a maior organicidade na relação entre os diferentes níveis, etapas e modalidades educacionais, pensando a educação como um todo, articulando a discussão de um regime de colaboração de fato, com novas formas de pactuação entre os entes federados. O sistema cumpre um papel importante, que se estende também a subsistemas da avaliação, do financiamento, da gestão, da valorização profissional, entre outras questões. Por isso, venho discutindo o SNE, chamando também a atenção para a importância da regulamentação do regime de colaboração, aliado à sua própria institucionalização. O sistema deve ser constituído por subsistemas: o da gestão democrática, o da valorização dos profissionais da educação, o de avaliação e financiamento, apenas para citar os grandes temas que devem ser objeto dessa atuação, considerando a educação básica, a educação superior, as etapas, as modalidades educativas, os desafios para a educação nacional e de como essas políticas cooperativas entre os entes federados podem de fato, aliadas aos respectivos planos decenais, estaduais, municipais e distrital, avançar face ao conjunto de desafios para universalizar a educação básica até 2016, duplicar as vagas na educação superior até 2024 e também ampliar a educação integral, as creches, que só vão se materializar se tivermos ações muito orgânicas entre os entes federados, um planejamento direcionado, que possibilite um sistema nacional com a envergadura que o PNE exige. O SNE, instituído por um ordenamento estruturado, por meio de um conjunto articulado e coordenado, em regime de colaboração, tem o papel fundamental de materializar o PNE, suas diretrizes, metas e estratégias, a fim de garantir o direito social à educação.

Dermeval Saviani - O Sistema Nacional de Educação é, com certeza, a questão mais relevante e crucial a ser equacionada com a entrada em vigor do novo PNE, mas é também a questão mais mal resolvida. Os sistemas nacionais de ensino foram a via adotada pelos principais países para universalizar o ensino primário e eliminar o analfabetismo. O Brasil não fez isso e foi acumulando um enorme déficit histórico, a tal ponto que ainda propõe como meta, em pleno século XXI, algo que os principais países resolveram no final do século XIX e início do século XX. Agora entrou na pauta da política educacional a instalação do Sistema Nacional de Educação, algo ainda marcado por generalizada incompreensão. Em lugar de um sistema unificado, de caráter federativo, válido para todo o País, assegurando a toda a população uma educação com o mesmo padrão de qualidade, entende-se o SNE como um grande guarda-chuva para dar cobertura aos 26 sistemas estaduais, do Distrito Federal e, no limite, aos 5.570 sistemas municipais que, além do mais, teriam a prerrogativa de aderir ou não, *a posteriori*, ao Sistema Nacional de Educação, em nome da suposta autonomia que lhes teria sido concedida pela Constituição. Agora o PNE determina que “o poder público deverá instituir, em lei específica, o Sistema Nacional de Educação” dentro de pouco mais de um ano. Nessa circunstância, vejo duas possibilidades: a) as discussões vão se arrastando, o prazo se esgota e esse dispositivo não será cumprido; b) aprova-se uma fórmula geral instituindo formalmente um Sistema Nacional de Educação com a simples finalidade de articular os sistemas de ensino dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e o próprio sistema federal, mantendo a situação atual com todas as contradições e improvisações que marcam a educação brasileira, de fato avessa à organização da educação na forma de um sistema nacional.

Heleno Araújo Filho - Precisamos de fato articular as ações dos entes federados (União, estados e municípios). Esta preocupação é antiga e ganhou força durante a realização da Coneb 2007-2008, quando indicou como tema a instituição do Sistema Nacional Articulado de Educação, que provocou polêmica por se tratar de um sistema (por isso, o termo “articulado” seria desnecessário). A CNTE e o FNE defendem a regulamentação do Sistema Nacional de Educação previsto na Lei do PNE. A articulação entre os sistemas de ensino deve ocorrer com agilidade e presteza. Entendo que teremos muitos benefícios como, por exemplo, a aplicação adequada e planejada dos recursos, o atendimento integrado da educação básica, profissional e superior, a democratização do processo educacional, a definição das responsabilidades entre os entes federados.

Leda Scheibe - **Entre as tarefas de regulamentação nas três esferas do Legislativo destacam-se especialmente a do financiamento da educação, a da vinculação de novos recursos e a do aumento dos percentuais já destinados à educação pela Constituição Federal. A regulamentação do Custo Aluno Qualidade (CAQ) é contraponto eficaz ao repasse dos recursos públicos para a esfera privada?**

“...a tendência que vem prevalecendo é a da terceirização e das chamadas ‘parcerias público-privadas’ (PPP) como desdobramento dos convênios com entidades privadas aliadas ao trabalho supostamente voluntário das ONG...”

(Dermeval Saviani)

Dermeval Saviani - Dependendo da forma como for efetivada, a regulamentação do CAQ pode significar um avanço em relação ao simples aumento do percentual do PIB investido em educação. Isso porque o aumento dos recursos pode ser neutralizado por sua aplicação em atividades-meio e recursos auxiliares, desviando-se das atividades-fim ligadas ao desenvolvimento do ensino propriamente dito. Contrapondo-se a essa tendência pode-se, por meio do CAQ, dimensionar os gastos com cada aluno ajustando os investimentos aos custos de um ensino com verdadeira qualidade. Mas não creio que isso significará contraponto ao repasse dos recursos públicos para a esfera privada, pois a tendência que vem prevalecendo é a da terceirização e das chamadas “parcerias público-privadas” (PPP) como desdobramento dos convênios com entidades privadas aliadas ao trabalho supostamente voluntário das ONG, que, entretanto, atuam na área de educação financiadas com recursos públicos. Penso que o Custo Aluno Qualidade será definido nesse contexto e não contra ele.

Heleno Araújo Filho - O repasse de recursos públicos para a esfera privada tem o respaldo do artigo 213 da Constituição Federal e foi regulamentado na Lei do PNE. Não acredito que o CAQ faça o contraponto no repasse de recursos públicos para a esfera privada, mas aposto muito no CAQ para promover uma inversão no financiamento da educação no País. Hoje trabalhamos com o Custo Aluno Ano definido na Lei do Fundeb, onde os recursos da educação são definidos pelo Ministério da Fazenda, na esfera da União, na Secretaria da Fazenda, nos estados, e na Secretaria de Finança dos municípios. A regulamentação do CAQ exigirá o levantamento de custos necessários, por escola, para garantir o acesso, a permanência e a qualidade da educação, com infraestrutura adequada, equipamentos necessários, material didático adequado e em quantidade suficiente para atender toda a demanda educacional dos trabalhadores/as e estudantes, quadro de pessoal completo e com aplicação de políticas de valorização dos profissionais da educação. Estas são as mudanças que o CAQ deverá promover na educação brasileira. A luta pela aplicação de recursos públicos para educação pública deverá continuar, mesmo após a regulamentação do CAQ.

Luiz Fernandes Dourado - O financiamento é importantíssimo para o PNE. Coordenei um trabalho de pesquisa de avaliação do Plano Nacional 2001-2010, envolvendo colegas de várias universidades. Um dos aspectos fundamentais que identificamos para a não efetivação do Plano Nacional/2001 foram os vetos ao financiamento. No novo plano, ao contrário, tivemos uma sinalização muito objetiva de ampliação dos recursos para a educação nacional, sobretudo na meta 20, que traz a ampliação do investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, um patamar de 7% do PIB no quinto ano de vigência do PNE e, no mínimo, equivalente a 10% do PIB ao final do decênio - uma meta que não sofreu veto. Agora é preciso discutir os desdobramentos, , por exemplo, de onde virão os recursos para o financiamento da educação nacional, uma vez que eles devem duplicar no decênio, em relação aos 5% de hoje. Uma das questões fundantes no PNE diz

respeito ao financiamento da educação cujo avanço se deve à mobilização da sociedade por um PNE pra valer envolvendo muitas entidades pela ampliação dos recursos. Isso já era objeto de discussão na tramitação do plano anterior, quando a sociedade brasileira, no final dos anos 2000, já defendia 10% do PIB para a educação nacional. Neste caso, a meta 20 sinaliza para a ampliação do investimento público em educação pública, prevendo os repasses de recursos do setor privado, porém, sugere a ampliação dos investimentos ao setor público em 7% do PIB no quinto ano de vigência do PNE e 10%, no mínimo, ao final do decênio, ou seja, em 2024. Mas o PNE também avança ao observar a importância de fontes permanentes e sustentáveis de financiamento, em todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica, o que deve ser feito em colaboração com os entes federados e como um esforço do Estado para atender as demandas educacionais à luz do padrão de qualidade nacional. Uma das grandes conquistas da sociedade civil deveu-se à estratégia 20.6, que define não apenas a implantação do custo aluno qualidade inicial no prazo de dois anos, mas determina, ainda, que o CAQ deve atender a um conjunto mínimo de padrões, estabelecidos na legislação educacional, cujo financiamento será calculado com base nos insumos indispensáveis ao processo ensino-aprendizagem, além de prever que ele será progressivamente reajustado até a implementação plena. Há perspectiva de uma transição, reposicionando os recursos para a educação pública, uma vez que tivemos um avanço com o Fundeb, que também precisa ser aperfeiçoado, porque os coeficientes para educação infantil e educação de jovens e adultos, por exemplo, estão aquém da real necessidade. A regulamentação do CAQ pode contribuir para um maior aporte de recursos ao setor público em contraponto ao repasse dos recursos públicos à esfera privada. No processo de regulamentação do PNE a grande disputa será o fundo público e para isso a mobilização da sociedade deve ser permanente. No processo de regulamentação do PNE a grande disputa será o fundo público e para isso a mobilização da sociedade deve ser permanente.

Leda Scheibe - De que forma o PNE pode colaborar com a democratização das instâncias responsáveis pela instituição, implementação, controle e avaliação das políticas educacionais? E os conselhos e fóruns de educação (em nível nacional, estaduais, distrital e municipais)?

Heleno Araújo Filho - A Lei do PNE instituiu o Fórum Nacional de Educação indicando as suas atribuições. Esta é a grande novidade na Lei, atendendo uma das bandeiras de lutas das entidades educacionais desde os anos 80. Acredito que esta será a boa colaboração do PNE para a democratização das instâncias, que organizam, discutem, regulamentam, desenvolvem o controle social, implementam e avaliam as políticas educacionais. Os espaços dos fóruns de educação nas esferas federal, estaduais, distrital e municipais terão a responsabilidade de fomentar o debate sobre as políticas educacionais

“Os espaços dos fóruns de educação (...) terão a responsabilidade de fomentar o debate sobre as políticas educacionais através da organização das conferências de educação nas três esferas de governo, contribuindo com a democratização...”

(Heleno Araújo Filho)

através da organização das conferências de educação nas três esferas de governo, contribuindo com a democratização do debate e a elaboração das políticas educacionais nos poderes executivos e legislativos, bem como durante as regulamentações das leis educacionais nos conselhos de educação. Este é um grande desafio que deverá ser enfrentado por todos e todas que defendem uma educação pública com qualidade social.

Luiz Fernandes Dourado - Há avanços importantes para a gestão democrática. O primeiro é a diretriz nº6: *Princípio da Gestão Democrática da Educação Pública*, ainda que tenha se restringido ao setor público. A partir daí, há elementos de conexão com os entes federados, sobretudo no papel da União, em articulação com estados, DF e municípios. Além disso, a instituição de espaços responsáveis pela implementação e controle das políticas educacionais e instâncias de pactuação. Nesse sentido, o PNE avança ao conferir ao FNE uma ampla legalidade. O FNE, que tinha sido criado por uma portaria, agora é Lei e cumpre um conjunto de atividades, destacando-se o acompanhamento da execução do PNE e do cumprimento das suas metas e, além disso, a competência de promover a articulação das conferências nacionais de educação com as conferências regionais, estaduais e municipais precedentes. Já vivenciamos essa experiência desde 2008 com a Coneb e com a Conae, ambas precedidas por conferências regionais, estaduais e municipais - um processo extremamente rico, absorvido pelo Plano, que, assim, adquiriu outra estatura. As conferências estão previstas para o intervalo de quatro anos e também terão o objetivo de avaliar a execução do PNE, além de subsidiar a edição de outros planos. Se articularmos isso à perspectiva do papel dos conselhos - o CNE, do qual faço parte, os conselhos estaduais, os conselhos municipais, os fóruns de educação - há uma possibilidade de gestão democrática do sistema, que pode se desdobrar nas instituições educativas. Isso pode significar - dependendo da regulamentação - avanços para a educação nacional, até porque também na meta 19 devem-se assegurar as condições para a efetivação, em dois anos, da gestão democrática da educação. E será objeto de regulamentação, através de critérios técnicos, de mérito e desempenho, bem como de consulta pública à comunidade escolar, prevendo recursos e apoio, o que implicará conselhos escolares, com o fortalecimento dos grêmios estudantis, dos fóruns permanentes de educação, e a participação dos profissionais da educação, dos estudantes, dos familiares, fortalecendo a centralidade do projeto político pedagógico. Isso vai fomentar as ações dos conselhos e dos fóruns de educação, em todos os estados. O movimento em curso contribuirá ainda mais para a democratização na medida em que as instâncias se abrirem à participação - um avanço, certamente, do PNE. Mas é preciso chamar a atenção para as questões de mérito que devem ser objeto de negociação e de discussão. Existem concepções que articulam avaliação e meritocracia numa perspectiva reducionista em que a valorização deixa de ser resultante da dinâmica coletiva, limitando-se a premiações e a iniciativas que estimulam o individualismo e a competição entre os profissionais. Essas concepções estarão em disputa no processo

de regulamentação das metas e estratégias do PNE e vão requerer discussões e embates para a sua efetivação pois, no campo, temos concepções e posições distintas sobre elas.

Dermeval Saviani - O Art. 9º da lei do PNE determina que estados, Distrito Federal e municípios aprovem, até 25 de junho do próximo ano, leis disciplinando a gestão democrática da educação pública em seu âmbito de atuação. Ao que parece a democratização das instâncias responsáveis pelas políticas educacionais, por indução do PNE, vai depender dessa regulamentação. Mas isso é problemático porque pouco exequível. Nem todas as instâncias federativas cumprirão a exigência no prazo de apenas um ano e meio. Quanto aos conselhos e fóruns, não deixam de ser um caminho para a democratização das decisões. No entanto, é importante registrar o desafio representado pelo modo como a população é representada nos conselhos, comissões ou fóruns governamentais. A representação popular é geralmente minoritária e, além disso, enquanto os representantes governamentais têm as reuniões desses colegiados como parte de sua condição de funcionário público pela qual são remunerados, tendo, além disso, qualificação prévia para tratar dos assuntos que correspondem às funções dos colegiados e tempo disponível para se prepararem para participar das reuniões, os representantes populares exercem funções de outra natureza, sem qualificação prévia ou estudo técnico dos assuntos discutidos, sem tempo para o preparo das reuniões e às vezes sequer conseguem se liberar do trabalho para as reuniões. A democratização das instâncias responsáveis pela política educacional exige, pois, que os representantes populares participem na mesma condição dos que representam os setores governamentais. Por que não instituir bolsas para os participantes populares? No âmbito das políticas denominadas compensatórias ou afirmativas é comum a instituição de bolsas como bolsa-família, bolsa-escola, bolsa-universidade. Parece sensato a criação, digamos, de um programa que poderia ser denominado “bolsa-participação em colegiados oficiais” a ser concedida aos representantes populares com vigência durante o período de exercício dos respectivos mandatos. Por outro lado, do ponto de vista da população, o grande desafio é duplo, pois implica o empenho em manter sua autonomia em relação à máquina governamental e um grau de organização e mobilização capaz de unificar forças para conseguir inscrever suas reivindicações nas medidas de política educacional. Assim, deve-se distinguir os fóruns de educação oficiais, que acabaram inscritos na esfera governamental, e os fóruns (nacional, estaduais e municipais) em defesa da escola pública, como órgãos autônomos dos educadores, no âmbito da sociedade civil.

Leda Scheibe - É possível compatibilizar com a Lei De Responsabilidade Fiscal (LRF) as determinações dos planos decenais de educação - universalização das matrículas de quatro a 17 anos, aumento de vagas nas creches e na educação superior, elevação da remuneração média do magistério, extensão do piso salarial a todos os profissionais das redes públicas de ensino?

*“Se não
rediscutirmos
a Lei da
Responsabilidade
Fiscal dentro de
uma perspectiva de
reforma tributária,
em uma perspectiva
mais ampla, e se
não avançarmos
face ao Fundeb
vai ser muito
difícil cumprir as
metas do Plano.”*

(Luiz Fernandes
Dourado)

Luiz Fernandes Dourado - O desafio de curtíssimo prazo é o de garantir a universalização da educação básica de quatro a 17 anos – um esforço enorme para o Estado brasileiro. O Brasil possui os menores indicadores na América Latina onde há vários países que já universalizaram a educação básica. Mas há os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Se não rediscutirmos a Lei da Responsabilidade Fiscal dentro de uma perspectiva de reforma tributária, em uma perspectiva mais ampla, e se não avançarmos face ao Fundeb vai ser muito difícil cumprir as metas do Plano. Isso vale inclusive para muitas experiências implementadas: o País avançou com a construção pelo poder público de novas creches, mas em muitos municípios e inclusive no DF elas estão sendo terceirizadas para entidades as mais diversas e o argumento é, exatamente, a impossibilidade de o poder público realizar concursos, o que afetaria os percentuais estabelecidos pela LRF. Essa é uma questão fundante e que certamente terá impacto no salário do professor – o Plano prevê, até o sexto ano, a equiparação do salário dos profissionais do magistério da educação básica ao dos demais profissionais de formação superior, o que vai requerer apoio efetivo, pois a LRF será um limite à elevação da remuneração média do magistério bem como ao atendimento à reivindicação do piso a todos os profissionais da educação das redes públicas. É preciso continuar a mobilização, acompanhando e contribuindo para esse processo de implementação. A CNTE, com sua base constitutiva, tem um papel extremamente importante na instituição do SNE e de uma política nacional para os profissionais da educação. E no CNE há várias comissões para pensar a implementação do PNE. Uma delas é sobre o monitoramento do Plano, outra, sobre as diretrizes curriculares para a formação dos professores e para a formação de funcionários, outra, ainda, é sobre o regime de colaboração para o SNE. Esses diferentes interlocutores podem contribuir de maneira propositiva para transformar de fato o Plano Nacional de Educação em um plano que assuma o epicentro das políticas educativas, traduzindo aquilo pelo qual anseia a sociedade: mais oportunidades educacionais e mais qualidade.

Dermeval Saviani: De fato, a educação tem uma dinâmica própria que não se coaduna com o espírito e a letra da Lei de Responsabilidade Fiscal. Isso porque, na educação, os gastos com pessoal têm, compreensivelmente, um peso maior, não podendo se enquadrar no limite máximo dos 60% definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, como podemos ver claramente pelo caso das universidades estaduais paulistas nas quais os gastos com pessoal têm como patamar aceitável a faixa dos 80 a 90%. Por isso é preciso encarar com cuidado o enunciado da estratégia 20.11 do PNE que determina a aprovação, no prazo de um ano, da Lei de Responsabilidade Educacional. Está aí outro dispositivo do PNE que, com certeza, não será cumprido, pois parece que as instâncias federativas sequer atentaram para essa exigência, com o risco de que, em algum estado ou município, se aprove, à última hora, algo que, em lugar de adequar os orçamentos às necessidades efetivas da educação, venha a torná-los ainda mais engessados. Esse risco é grande, pois a ideia que tende a prevalecer é tomar a Lei de Responsabilidade Fiscal como referência para a

elaboração da Lei de Responsabilidade Educacional, o que, aliás, corresponde às pressões do mercado com as quais estão alinhadas as entidades privadas no campo da educação e que vêm exercendo uma influência cada vez maior na formulação e execução da política educacional tendo, à testa, o Movimento “Todos pela Educação”.

Heleno Araújo Filho - Hoje enfrentamos muitas dificuldades com o limite imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a folha salarial. A redução do quadro de pessoal efetivo nos estados e municípios é evidente, há um aumento absurdo de contratações temporárias com salários menores do que os dos profissionais do quadro efetivo, redução dos percentuais na carreira profissional dos professores com licenciatura e pós-graduação, tudo, segundo os mandatários dos poderes executivos estaduais e municipais, em nome do limite prudencial da LRF e do controle exercido pelos tribunais de contas dos estados. Para enfrentar esta situação a CNTE defende a retirada da educação dos limites impostos pela LRF, defende 80% dos novos recursos advindos do pré-sal para o pagamento dos salários dos profissionais da educação e a criação da Lei de Responsabilidade Educacional. Para atender as demandas de novas matrículas, com a universalização da educação escolar para as pessoas de quatro a 17 anos de idade, a aplicação do piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação e a melhoria da infraestrutura das escolas é de fundamental importância alterar a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Notas

- 1 Doutor em Filosofia da Educação. Professor Emérito da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), docente titular e colaborador pleno do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE/Unicamp). Pesquisador Emérito do CNPq. Coordenador Geral do Grupo de Estudos e Pesquisas "História, Sociedade e Educação no Brasil" (HISTEDBR/FE/Unicamp). Campinas/SP - Brasil.
- 2 Secretário de Assuntos Educacionais da CNTE e do Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco (SINTEPE). Coordenador do Fórum Nacional de Educação (FNE). Recife/PE - Brasil.
E-mail: <cnte@cnte.org.br>.
- 3 Doutor em Educação. Professor emérito da Universidade Federal de Goiás (UFG), membro da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CNE) e do Conselho Técnico e Científico da Educação Básica da Capes. Goiânia/GO - Brasil. *E-mail:* <luizdourado1@gmail.com>.
- 4 São 37 estratégias.
- 5 Meta 7.36: “estabelecer políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no IDEB, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar”.
- 6 **Vida e morte do grande sistema escolar americano:** como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação, Porto Alegre, Sulina, 2011.



O Plano Nacional de Educação e o regime de colaboração

CARLOS AUGUSTO ABICALIL*

RESUMO: O artigo atualiza as disposições e dinâmicas da cooperação federativa como imperativo constitucional e a colaboração entre os sistemas de ensino dentro da nova conformação do Plano Nacional de Educação, considerando suas diretrizes, metas e estratégias, algumas de suas ferramentas organizadoras e tendências em tensão.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação. Regime de colaboração. Sistemas de ensino.

Introdução

A intensa mobilização pelo novo Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2014a), pela valorização profissional e pela prioridade efetiva em investimentos públicos adicionais para a promoção da qualidade socialmente referenciada foi visivelmente vitoriosa com a sanção da Lei nº 13.005, de 2014 sem qualquer veto. A releitura do chamado pacto federativo brasileiro é um exercício de alta densidade. Comporta uma complexidade temática intrínseca: a organização federativa da República e seus objetivos, os princípios e finalidades da política pública. Dessa forma, a consideração dos imperativos democráticos da afirmação e da garantia de exercício do direito à educação requer os ambientes de memória e de projeto, de debate aberto e de proposição sujeita à crítica.

A trajetória percorrida desde o *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova* (AZEVEDO et al., 1932) não é linear (CURY, 2009). Tem sido fortemente impactada pelos desenhos do projeto nacional de desenvolvimento de cada período. Raramente se encontrou condições institucionais tão promissoras quanto na presente geração. Conjugamos o mais

* Mestre em Educação e Gestão de Políticas Públicas. Presidente da CNTE (1995/2002). Atualmente é Consultor no Senado Federal. Brasília/DF – Brasil. E-mail: <abicalil@senado.gov.br>.

duradouro período de vigência das liberdades democráticas desde a Proclamação da República com inequívoca afirmação da sociedade civil, desafiadora da cultura política fundada no patrimonialismo (MENDONÇA, 2000) e no fisiologismo, adicionada ao novo perfil brasileiro no cenário das relações globais e na consolidação de um processo recente de crescimento econômico com distribuição de renda e desconcentração da riqueza nacional, entre outros fatores marcantes.

O debate em torno do PNE trouxe matizes importantes, originados da própria Conferência Nacional de Educação (BRASIL, 2010) e das exigências de novos ordenamentos jurídico-constitucionais especialmente derivados da Emenda Constitucional nº 59, de 2009, (BRASIL, 2009a). A intrínseca relação entre o PNE e a articulação do Sistema Nacional de Educação (SNE) ganhou estatura constitucional inédita, exigindo 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. O artigo 13 da Lei nº 13.005, de 2014, aponta para sua instituição em lei própria a ser sancionada até junho de 2016.

A tendência de pulverização de iniciativas e competências concorrentes entre estado e municípios coloca 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 deveria passar a criação de instâncias integradoras dessas 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.

Um bloco de disposições constitucionais por fundamento

A proposta de SNE – com relações democráticas – e de planos (decenais) que contenham diretrizes, metas, estratégias e objetivos deve transformar-se em projetos de lei (municipais, estaduais e federal) de iniciativa do Poder Executivo. Com *status* de lei complementar, estará regulamentando o artigo 23 da Constituição Federal. Nela, as instâncias de cooperação interfederativa no âmbito da União (com representação tripartite) e no âmbito dos estados (com representação, no mínimo, bipartite entre o respectivo estado e os municípios em sua jurisdição) devem ser claramente instituídas com suas composições, atribuições e capacidade de normatização vinculante.

Cury (2009) 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. (p. 22).

Os processos de delegação de poderes e de representação nos órgãos do sistema, no nível escolar, 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 eleger os colegiados de escola, criados pelas leis de gestão, como portadores dessa figura jurídica, uma administração pública que pretenda manter essa característica, necessariamente, deverá 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. Restringir e controlar a terceirização, a sublocação de prédios e de equipamentos, as concessões de espaços para atividades de empresa privada, a exploração econômica das cantinas e das atividades de reprografia e multimeios didáticos etc. são pontos de atenção permanente.

Por essa razão mesmo, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (BRASIL, 1996) descreveu, sob a orientação constitucional, incumbências de cada esfera administrativa. Em todas elas o princípio da colaboração se repete, subordinado ao cumprimento do direito público subjetivo ao qual correspondem deveres de Estado e ações de governo, a superação de desigualdades, a formação básica comum e a consolidação de um padrão de qualidade. Chama particular atenção a previsão do parágrafo único do artigo 11: “Parágrafo Único – Os Municípios poderão optar por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.” (BRASIL, 1996).

Assim, é pertinente salientar que convivemos com um determinado cenário de organização em que as bases conceituais e legais dadas pela Constituição e pela LDB definem papéis e funções para a gestão da educação brasileira, em seus vários níveis e

modalidades e, dentro desses marcos, enfrentamos tanto os obstáculos quanto as brechas para a construção do SNE.

Por isso mesmo é oportuno recuperar o ativo de proposições legislativas fortemente vinculado às propostas assumidas pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) que poderia ser representado em variadas disposições atualizadas no ordenamento constitucional e legal, incluindo a LDB e o próprio PNE. Obviamente, 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, de 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 à manutenção e desenvolvimento do ensino, alcançou uma dimensão muito mais intensa derivada da nova extensão da obrigatoriedade de toda a educação básica; da inclusão da União como ente federativo corresponsável pela educação obrigatória, pela instituição do Plano Nacional de Educação, de duração decenal, como eixo articulador do SNE; e da fixação de meta percentual do Produto Interno Bruto (PIB) de investimento público em educação.

Assim, há um bloco de disposições constitucionais que conforma as lentes a partir das quais todo o texto do PNE deve ser lido e compreendido como tarefa pública, independentemente da esfera da administração cuja atuação prioritária esteja consignada e com vistas ao cumprimento integral de suas finalidades e objetivos. Compõe-se, sem exclusão de outros dispositivos, dos artigos 23, 206, 211 e 214 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Colaboração e cooperação: sinonímia e distinção

Do ponto de vista semântico, poder-se-ia ponderar que os termos ‘colaboração’ e ‘cooperação’ possuem rigorosamente a mesma significação. Porém, do ponto de vista constitucional, há que distinguir o sentido. Tal distinção se dá, essencialmente, pelo lugar constitucional que ocupam: no artigo 23, referindo-se exclusivamente à relação interferativa, entre os entes federados, alcançando todas as estruturas do Poder Público em sentido restrito, requerendo a regulação das **normas** de cooperação. Nas disposições em que a colaboração se apresenta, expressamente, a relação se dá entre sistemas de educação, cujas instituições públicas são partes, os entes federados possuem competências

prioritárias específicas, organizam suas redes próprias às quais todas as instituições educacionais privadas (em sua multiplicidade de formas jurídicas admitidas em lei) estão vinculadas. Essa complexa relação entre sistemas de educação, por outro lado, gera formas distintas de relação institucional, ora por convênios, ora por adesão a programas, ora por pactos ou acordos, ora por determinação legal. As variadas **formas** são atinentes à enorme diversidade de situações a serem resolvidas em regime de colaboração.

A compreensão dessas modalidades relacionais está considerada de maneira didática no artigo de Araujo (2010). No caso do PNE, o imperativo constitucional aponta para ações integradas dos poderes públicos, ampliando a dimensão do que seja efetivamente o exercício das competências comuns para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades. É igualmente importante ressaltar que o fato de existirem o sistema federal, os sistemas estaduais e do Distrito Federal e a potencialidade universal dos sistemas municipais não substitui *per se* o SNE. Tampouco a tarefa do PNE em articulá-lo suprime a tarefa de conceber sua consistência distinta do atual sistema federal e das meras relações entre este e os demais sistemas de ensino.

O artigo 7º do PNE (BRASIL, 2014a) aponta claramente essa insuficiência no ordenamento nacional. Por isso, o destaque da adoção de medidas adicionais e/ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação, coordenação e colaboração recíprocas. De igual modo, será preciso conceber: que instância decide sobre as medidas governamentais, os instrumentos jurídicos, a organização da oferta das modalidades da educação? Com que composição representativa se fará a instância de negociação permanente e cooperação? Para quais finalidades? Com que procedimentos? No uso de quais recursos?

A redação do artigo 8º (BRASIL, 2014a) alcança a relação intrínseca entre os planos de cada esfera administrativa, a necessidade de integrar políticas públicas de outras áreas, a garantia da equidade na observância da diversidade, a promoção da articulação interfederativa e a participação democrática na própria elaboração dos planos. Não há como realizá-lo sem a consideração dessas múltiplas dimensões. Há uma íntima relação de coerência com os artigos 205, 206 e 211 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

O artigo 11 do PNE (BRASIL, 2014a) acaba por instituir, de maneira muito parcial ainda, o que chamou de Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. Por oportuno, registro que preferiria a sugestão de diversas entidades do FNDEP de tratá-lo em lei própria, como o faz com o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (Sinaes). Entretanto, a sanção da lei do PNE interpôs essa abordagem, informando o papel coordenador da União, a forma colaborativa de sua composição com os estados, o Distrito Federal e os municípios, na sua condição de entes federados, independentemente de conformarem ou não sistemas próprios, integrados ou únicos (art. 11 da LDB). De modo intrigante, entretanto, confere a um organismo da União – o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) – a tarefa de elaborar e calcular o

Ideb e os indicadores mencionados. Ademais, menciona a ocorrência de “acordo de cooperação” no caso dos estados e do Distrito Federal, quando mantiverem sistemas próprios de avaliação nos respectivos sistemas de ensino, e dos municípios (que não lograram competência legal para a avaliação, ainda que com sistemas próprios, pelo artigo 11 da LDB). Tal fato pode ser confirmado, também, pela redação da estratégia 7.32 do PNE (BRASIL, 2014a).

Eis, então, no artigo 13 do PNE (Brasil, 2014a), a previsão da lei do SNE que mencionamos logo no início deste artigo. Fica clara a distinção entre o atual sistema federal e suas competências, os sistemas estaduais e do Distrito Federal e os sistemas municipais constitutivos do sistema nacional. O PNE não substitui esse corpo articulador. Antes pressupõe que haja estruturas, organismos, relações coordenadas para dar consequência às suas diretrizes, metas e estratégias. O legislador conferiu um prazo de dois anos para tal tarefa que incorpora a capacidade de iniciativa legislativa de cada uma das Casas do Congresso Nacional e do Poder Executivo. Esse artigo 13 também poderia levar a reconsiderar com dimensão bem mais ampla a visão parcial do artigo 11 que mencionamos anteriormente, tendo em vista que a avaliação é parte indispensável do componente público do SNE.

Noutra oportunidade, valerá discorrer, também, sobre outra dimensão das alterações constitucionais. O artigo 214 expressa o SNE e seu sentido aponta perspectivas bem mais amplas do que as de um *sistema de sistemas de ensino*.

O horizonte das metas e estratégias do PNE

Avançando para a consideração das metas e estratégias do PNE, será importante notar que várias delas reiteram expressamente a cooperação ou a colaboração. Isso não significa que quaisquer das outras não reiteradas a dispensem. Antes, significa um realce de condicionalidade principal de sua realização ou execução. Em diversas oportunidades, a colaboração é o pressuposto do enunciado. Noutras, embora não se expresse, a cooperação federativa é o meio de sua execução, como é o caso explícito das metas de valorização profissional e de financiamento. Para efeito de elaboração deste artigo, destacamos as metas e estratégias que expressamente mencionam a colaboração entre os sistemas e a cooperação entre os entes federados, pondo a atenção principal nessa característica do federalismo brasileiro. É o caso da Meta 1 e de suas estratégias 1.1; 1.3 e 1.5 (BRASIL 2014a), referentes à educação infantil na pré-escola.

Em que pese o artigo 5º da LDB mencionar o dever do Poder Público de recensear, há iniciativas nos desdobramentos do plano que apontam para definições de metas de expansão segundo um padrão nacional de qualidade. Alguma instância deve ser capaz de conceber tal padrão e pactuar as metas de expansão. Do mesmo modo, o Poder

Público deve recensear a população demandante. A estratégia 1.3 aponta para uma ação integrada no seu sentido mais radical. Entretanto, não é capaz de afirmar se é tarefa do agente público municipal, estadual ou federal, mas os supõe integrados, a partir da afirmação de que tal procedimento periódico é realizado em regime de colaboração. Onde o procedimento se define, se regula, se detalha, se integra? Mais claramente, ao mencionar um programa nacional de construção e reestruturação da rede física de escolas públicas de educação infantil, a explicitação da colaboração exige um organismo capaz de mediá-la. Embora constitua uma competência prioritária dos municípios, é notória a responsabilidade comum para a garantia do acesso ao serviço educacional, como antevê o artigo 23 da Constituição Federal.

No caso da meta 2 e suas estratégias 2.1 e 2.2, referentes à universalização do ensino fundamental de nove anos (BRASIL, 2014a), ficamos diante de uma tarefa constitucionalmente atribuída à prioridade de estados e municípios. Originalmente, inclusive, somente a eles incumbia a colaboração para cobrir a obrigatoriedade do ensino fundamental de oito anos. A alteração do texto constitucional, entretanto, ampliou a educação obrigatória, introduziu a responsabilidade solidária da União e interpôs nova amplitude para a cooperação federativa alcançando todas as modalidades, a indistinção do corte etário da população e a extensão dos programas complementares, importando diversas alterações em outros instrumentos legislativos sobre salários da educação, programas de alimentação e transporte escolar, de material didático, de formação inicial e continuada para os profissionais da educação, entre outros.

A estratégia 2.1 é similar à 3.2 e 7.1, assim como a 2.2 é similar à 3.3 (BRASIL, 2014^a). Menciona articulação e colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios e aponta uma inovação pouco clara, frente às competências próprias do atual Conselho Nacional de Educação (BRASIL, 1995) e daquela “instância permanente”, criada no artigo 7º, que problematizei anteriormente. Ao primeiro, uma proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os alunos. À segunda, um pacto de sua implantação, firmando que tais objetivos e direitos se configuram como a base nacional comum curricular. Claramente, há um latente debate sobre a relação entre esses termos e sua potencial redução a um currículo nacional mínimo refutado pela legislação brasileira, desde a Constituinte. Esses elementos me trazem mais firmeza para afirmar que as temporalidades podem estar inadequadas, quando o artigo 13 dá dois anos de prazo para a configuração do SNE e o artigo 11 já institui um sistema nacional de avaliação tão parcial.

Por óbvio, não repetirei as mesmas argumentações ao destacar a meta 3.

Na linha de expansão dos direitos que vem se consolidando desde a superação do auge das concepções neoliberais que ocuparam espaço na década de 1990, a significativa alteração conceitual sobre educação especial e o direito das pessoas com deficiência, que constituem a meta 4 e, notadamente, a estratégia 4.1 (BRASIL, 2014a),

embute a cooperação federativa e a colaboração entre os sistemas como seu pressuposto. Seja na forma de financiamento da dupla matrícula no Fundeb (BRASIL, 2007), no credenciamento de instituições para autorização do funcionamento de seus cursos, de equipamentos e adequações de acessibilidade, assim como na Certificação de Entidades Benéficas da Assistência Social (BRASIL, 2009b), implicando relações no âmbito dos sistemas federal, estaduais, distrital e municipais dessas instituições no atendimento a normatizações emanadas de órgãos normativos específicos.

Sem qualquer menção explícita à cooperação ou à colaboração, a meta 5 incumbe diretamente a ação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, alcançando os respectivos sistemas em razão da oferta em instituições privadas. Entretanto, o direito público subjetivo nela compreendido pressupõe a ação colaborativa, tendo em vista a garantia universal. Não por acaso, a meta desprende-se da vinculação à instituição ofertante do serviço educacional e vaza diretamente ao direito das crianças: “Meta 5: alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.” (BRASIL, 2014a).

De maneira semelhante, embora em grau bastante menor, a meta 6 coloca em tela a educação em tempo integral. Desta feita, com o olhar sobre a oferta pública. Explicitamente, assim, afeta a cooperação federativa. Note-se que a estratégia 6.1 infere um papel distinguido da União, anotando o apoio por meio de atividades de acompanhamento pedagógico e multidisciplinares por dentro das escolas (preponderantemente estaduais e municipais). Já em relação à disposição das estratégias seguintes, relativas à construção, ampliação e reestruturação das escolas públicas, a colaboração se efetiva mediante a conformação de programa sem distinção da abrangência (6.2) ou de programa nacional (6.3), alcançando, inclusive, a “formação de recursos humanos para a educação em tempo integral” (BRASIL, 2014a).

A meta 7 (BRASIL, 2014a) é a mais extensa nas referências explícitas à cooperação interfederativa e à colaboração entre os entes. O desafio da qualidade da educação básica não poderia renunciar a tal condicionalidade. Sua dimensão transversal fica explicitada na relação direta com as características do que deve ser nacional, correspondente a uma mesma dignidade de direito dos cidadãos independentemente da rede de ensino a que se vinculam, à etapa ou modalidade de educação básica em que estejam inseridos. Assim se repetem as referências à base nacional comum, aos indicadores de avaliação institucional, à equalização de oportunidades educacionais, aos parâmetros de qualidade dos serviços e à formação de professores, entre outras. Nesses aspectos, vale ressaltar estruturas recentes de composição interfederativa que mantêm relação direta com as perspectivas desenhadas pelas suas estratégias. Assim se revelam a Comissão Intergovernamental para o Financiamento da Qualidade da Educação Básica, no âmbito do Fundeb (BRASIL, 2007) e o Comitê de Gestão Estratégica do Plano de Ação Articuladas (BRASIL, 2012) ou os Comitês Interinstitucionais e Formação Inicial e Continuada dos

Profissionais da Educação Básica (BRASIL, 2009c). É notável a reiteração presente nas estratégias 7.1; 7.3; 7.5; 7.6; 7.13; 7.19; 7.21; 7.32 e 7.34 (Brasil, 2014a).

O bloco das metas de 8 a 11 incorpora a colaboração como pressuposto. Reitera a afirmação do direito à educação conjugado com a redução das desigualdades de múltipla natureza, assim como a distinção de metas específicas por estrato social considerado e sua integração com as políticas de desenvolvimento social, cultural e econômico.

As metas 12 a 14 também não expressam os termos ‘colaboração’ ou ‘cooperação’. Entretanto, é clarividente uma interface matricial na estratégia 12.18, ao mencionar o apoio técnico e financeiro da União para estimular a expansão de vagas, considerando a capacidade fiscal dos estados e municípios mantenedores de instituições de ensino superior e as necessidades na oferta e na qualidade da educação básica - uma condição quase matricial que implicará relações mais orgânicas entre os entes federados e os sistemas de ensino correspondentes. Parte da complexidade do federalismo brasileiro em matéria educacional se configura exatamente na ausência de exclusividade de iniciativa de criação, de manutenção, de gestão e de financiamento de instituições públicas vinculadas a cada esfera da administração e os níveis e modalidades da educação. A mesma situação vai se repetir na estratégia 13.14 (diretamente relacionada com a meta 15), assim como a previsão de consórcios entre instituições públicas de educação superior, independentemente de vinculação administrativa a outro ente federado ou à finalidade de ensino, pesquisa e extensão. O mesmo se confirmará na meta 14 e na estratégia 14.2 concernentes à pós-graduação (Brasil, 2014a).

A sequência das metas 15, notadamente nas estratégias 15.1, 15.11 e 15.13, e 16, nas estratégias 16.1 e 16.6 (BRASIL, 2014a), trata de outro aspecto essencial de caracterização do nacional: a extensão do conceito dos profissionais e suas consequências para a formação inicial e continuada cuja ação é fundamentada em planejamento estratégico orgânico e articulado entre os entes federados.

Desafiando o velho entendimento das autonomias administrativas, confirmando a constitucionalidade da obrigação comum de valorizar os profissionais da educação, as metas 17 e 18 reafirmam o marco nacional das referências de remuneração e de carreira, inclusive apontando temporalidades de seis e dois anos, respectivamente, para sua consecução. Evidentemente, a formatação do “fórum permanente” pode ou não ensejar perspectivas mais longevas e cortantes do que a representada pelo “acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso” e deve avançar nas atribuições que se conciliem com as disposições da carreira e da remuneração apontadas pelo artigo 206 da Constituição Federal, condição sem a qual dificilmente se superarão os limites dos entes federados e a aferição de sua capacidade financeira para a manutenção e desenvolvimento do ensino pautado nos referenciais de qualidade e valorização definidos nacionalmente. É imprescindível a consolidação de referências que suportem a ação da União conduzida pelo dever de promover a redução das desigualdades e exercer de

maneira equilibrada sua função supletiva explicitamente supostas nas estratégias 17.1; 17.4; 18.3; 18.5 e 18.7 (BRASIL, 2014a).

A meta 19 reclama recursos e apoio técnico da União para a efetivação da gestão democrática da educação. Interpõe referências abertas a critérios técnicos de mérito e desempenho e a consulta pública à comunidade escolar para tanto. Há uma diretriz implícita para a observância dos estados, do Distrito Federal e dos municípios sob a condição de eleger a atenção prioritária. Dificilmente uma redação tão aberta encontrará, por si, as condições objetivas para ponderar a prioridade para as transferências voluntárias. Sem sombra de dúvida, não apenas para essa finalidade essencial, como para os programas de formação e de prova nacional previstos, a exigência de diretrizes nacionais clarificadoras será sua condição preliminar. Com igual cuidado, a definição do instrumento normativo que as fixe de maneira vinculante será indispensável se pretendemos que a meta alcance efetividade prática, tendo em vista, especialmente, as prescrições da estratégias 19.1; 19.2 e 19.8 (BRASIL, 2014a).

Por fim, a consideração da meta 20, a segunda mais extensa na reiteração expressa da cooperação federativa e da colaboração entre os sistemas, não seria diferente, tendo em vista a inédita vinculação entre o financiamento público da educação nacional e o PIB. De maneira direta, menciona a aferição da capacidade de atendimento e do esforço fiscal de cada ente federado - já antevistos na LDB - e sua relação com a demanda a ser satisfeita segundo um padrão de qualidade nacional. Em que pese não constar do corpo da lei do PNE, nem substituir a disposição do seu artigo 13, a lei complementar exigida pelo artigo 23 da Constituição Federal ganha relevância incontestante para o conjunto das metas do PNE. De igual modo, a inominada instância interfederativa do artigo 7º sugere matérias de alta complexidade, de urgente regulamentação, de intensa conflitualidade de interesses, de iminente ampliação das fontes de recursos e de fortalecimento da capacidade de gestão pública em todas as esferas da administração. Aqui, seguramente, se encontra nova e vigorosa “vertebração” da República Federativa para dispor a ação pública à altura dos horizontes que o PNE vislumbrou, particularmente nas estratégias 20.1; 20.9; 20.10 e 20.12 (BRASIL, 2014a). Como meta estruturante essencial, versando sobre o financiamento público e sua proporção frente ao Produto Interno Bruto, prevê outro patamar de qualidade social fundado no conceito de Custo Aluno Qualidade e na correta definição dos critérios de cooperação, especialmente para as funções distributivas e supletivas a cargo da União e dos estados em função dos imperativos de equidade e de universalidade do direito à educação.

Uma travessia muito exigente

O próximo período será muito exigente para essa 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 na atualização do ordenamento legal infraconstitucional decorrente. Não será um processo linear.

Nesse contexto, diversas estratégias apontadas no 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, acompanhamento, controle, avaliação e formulação funcionais e articulados; com o necessário caráter nacional de organização.

Há 20 anos, Cury (1993) advertia:

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 empenharem 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 pólos 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. (p. 43).

À luz do novo ordenamento constitucional, o SNE já existe. O PNE aponta o próprio aspecto funcional de articulá-lo. Sua consistência deve ser capaz de prover as ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas e de seus órgãos para cumprir as trajetórias apontadas nos seis eixos condutores, conforme se pode ler no artigo 214 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Ganham destaque, por outro lado, as formulações de avanço na composição de instâncias interfederativas de decisão, formulação e decisão operacional (ABRUCIO, 2010) – mais visível como pleito e inovação no nível da educação básica (MARTINS, 2011) – e de controle, acompanhamento e participação democrática. No entanto, além das medidas de coordenação federativa, necessário será avançar na normatização das responsabilidades compartilhadas entre os entes federados (ARAUJO, 2010), assim como na retomada de iniciativas de políticas nacionais que resguardem o protagonismo da ação pública (BALDIJÃO; TEIXEIRA, 2011) e as novas e ampliadas dimensões para enfeixar

– em perspectiva – os ordenadores do financiamento e da democratização da gestão da educação no PNE (DOURADO; AMARAL, 2011).

Assim, a preservação de condições essenciais de afirmação do SNE deve levar em conta os fios em movimento nesse tecido. O aprofundamento da fragmentação e da dispersão não é desejável. O cenário da decisão política ainda está enredado por iniciativas fragmentadas que interferirão intensamente na sua composição. Não apenas nas matérias concorrentes, cuja seleção temática procurei apresentar.

À guisa de conclusão, é imperativa a retomada do que titulei “proposta embrionária” (ABICALIL, 2010), a fim de atualizá-la à luz das resoluções da Conae, das referências incorporadas ao PNE, das propostas formalizadas em iniciativas legislativas, da reflexão em curso no âmbito do Conselho Nacional de Educação, no Grupo de Trabalho incumbido de “propor os primeiros acordos e linhas gerais sobre o tema” pela Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do MEC¹, nos ambientes acadêmicos e na sociedade civil e constituir os espaços de diálogo organizados em torno do objetivo de aproveitar essa oportunidade fecunda.

Sem desconsiderar a importância de iniciativas dos entes federativos na realização do regime de colaboração exemplificadas pelos casos do Mato Grosso (ABICALIL e CARDOSO NETO, 2010), do Rio Grande do Sul (LUCE e SARI, 2010) e do Ceará (VIEIRA, 2010), penso que devemos caminhar resolutamente na via da construção de um verdadeiro sistema nacional de educação, isto é, um conjunto unificado que articula todos os aspectos da educação no país inteiro, com normas comuns válidas para todo o território nacional e com procedimentos também comuns visando a assegurar educação com o mesmo padrão de qualidade a toda a população do país. (SAVIANI, 2011, p. 16).

Há energia suficiente para pulsar nos próximos passos.

O que chamei de proposta embrionária em 2010, vai tomando forma mais próxima do que venha a ser uma das peças normativas mais essenciais ao SNE, mesmo sem esgotá-lo (ABICALIL, 2014).

Por mais precárias que possam parecer, a essa altura, essas disposições legais – em síntese primária – são produto de um enorme esforço de colocar corpo em desejos, percepções, pautas reivindicativas, teorizações e disputas políticas que caminham há quase um século. Elas conformam a base do Projeto de Lei Complementar nº 413, de 2014 (BRASIL, 2014b), de autoria do Deputado Saguas Moraes (PT-MT), reeleito para a legislatura 2015/2019.

Há fervura suficiente para condensá-las. Não prescindirá das contradições. E não será o fim.

Recebido em 18 de agosto e aprovado em 17 de outubro de 2014

Nota

- 1 Carlos Augusto Abicalil; Carlos Roberto Jamil Cury; Luiz Fernandes Dourado e Romualdo Portela (convitados externos); Maria Beatriz Luce, Arnóbio Marques e Flávia Nogueira (Ministério da Educação). Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/sase_mec.pdf>.

Referências

ABICALIL, Carlos Augusto. Construindo o sistema nacional articulado de educação. In: Conferência Nacional de Educação, 2010, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF: MEC, 2011. p. 100-113.

_____. Federalismo brasileiro e cooperação interfederativa em educação: entre as autonomias e a equidade. **Roteiro**, v. 39, n. 1, p. 11-38, 2014. Disponível em: <<http://editora.unoesc.edu.br/index.php/roteiro/article/view/4620>>. Acesso em: nov. 2014.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: UNESCO, 2010. p. 39-70.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. Direito à educação básica. A cooperação entre os entes federados. **Retratos da Escola**, CNTE, Brasília, DF, v. 4, n. 7, p. 231-241, jul./dez. 2010.

AZEVEDO, Fernando et al. **Manifesto dos pioneiros da educação nova**. A reconstrução educacional no Brasil – ao povo e ao governo. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1932.

BALDIJÃO, Carlos Eduardo; TEIXEIRA, Zuleide Araujo. **A educação no governo Lula**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2011.

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

_____. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 nov. 1995.

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

_____. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jun. 2007.

_____. 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. 2009a.

_____. Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória no 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 nov. 2009b.

_____. Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 jan. 2009c.

_____. Ministério da Educação. **Documento final da Conae**. Brasília: MEC, 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conae/index.php?option=com_content&view=article&id=52:referencial&catid=38:documentos&Itemid=59>. Acesso em: nov. 2012.

_____. Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola; altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jul. 2012.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014a.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 413**, de 27 de julho de 2014. Visa responder especificamente às disposições do artigo 23 da Constituição Federal, acelerada, agora, pela recente sanção da Lei no 13.005/2014 que estabelece o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2014b.

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**, n. 1, ano I, jan. 1993.

_____. **Os desafios da construção de um Sistema Nacional de Educação**. 2009. Disponível em: <<http://www.ced.ufsc.br/pedagogia/Jamil%20.pdf>>. Acesso em: jun. 2014.

DOURADO, Luiz Fernandes; AMARAL, Nelson Cardoso. Financiamento e gestão da educação e o PNE 2011-2020: avaliação e perspectivas. In: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020) – avaliação e perspectivas**. Goiânia: Editora UFG, 2011. p. 285-315.

MARTINS, Paulo de Senna. **Fundeb, federalismo e regime de colaboração**. Campinas: Autores Associados, 2011.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. 2000. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

SAVIANI, Dermeval. Plano Nacional de Educação, a questão federativa e os municípios: o regime de colaboração e as perspectivas da educação brasileira. **Grabois**, 17 ago. 2011. Disponível em: <http://grabois.org.br/portal/revista.int.php?id_sessao=16&id_publicacao=447&id_indice=2559>. Acesso em: 7 jun. 2014.

The National Education Plan and the collaborative regime

ABSTRACT: This article updates the provisions and dynamics of the constitutional imperative for federal cooperation and collaboration between the education systems within the new format of the National Education Plan with consideration of its guidelines, goals and strategies, and some of its organizing tools and trends in tension.

Keywords: National Education Plan. Collaborative. Education systems.

Le Plan National d'Éducation et le régime de collaboration

RÉSUMÉ: Cet article actualise les dispositions et les dynamiques de coopération fédérative comme impératif constitutionnel et la collaboration entre les systèmes d'enseignement dans la nouvelle mise en forme du Plan National d'Éducation, prenant en compte ses orientations, ses objectifs et ses stratégies, certains de ses outils d'organisation et ses tendances en tension.

Mots-clé: Plan National d'Éducation. Régime de collaboration. Système d'enseignement.

El Plan Nacional de Educación y el régimen de colaboración

RESUMEN: El artículo actualiza las disposiciones y dinámicas de la cooperación federativa como exigencia constitucional y la colaboración entre los sistemas de enseñanza dentro de la nueva conformación del Plan Nacional de Educación, considerando sus directrices, metas y estrategias, algunas de sus herramientas organizadoras y tendencias en tensión.

Palabras clave: Plan Nacional de Educación. Régimen de colaboración. Sistemas de enseñanza.

Plano Nacional de Educação e planejamento

A questão da qualidade da educação básica

JANETE MARIA LINS DE AZEVEDO*

RESUMO: O artigo traz reflexões sobre o PNE 2014-2024 como instrumento de políticas educativas interligadas, focalizando o planejamento e os planos setoriais da educação, situando-os historicamente e pontuando os seus vínculos com a conjuntura, para tratar, das características, avanços e limites do PNE na conquista da qualidade na educação básica.

Palavras-chave: Planejamento da educação. Histórico dos planos de educação. PNE 2014-2024. Qualidade da educação básica.

Introdução

O ano de 2014 se constituirá em um marco na história da educação brasileira, pois foi palco da implantação do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) por meio da promulgação da Lei nº 13.005, de 2014 no mês de junho. Sua tramitação pelo Congresso Nacional levou quase quatro anos e se deu por um processo que englobou forte mobilização e participação de forças organizadas do campo da educação na proposição de ementas ao Projeto de Lei (PL) original.

Vale lembrar que o PL, enviado ao Congresso pelo Poder Executivo em dezembro de 2010, deixara de considerar proposições coletivamente construídas por essas forças, particularmente as consolidadas no documento final da Conferência Nacional de Educação de 2010 (Conae), que resultaram de intensos debates e pactuações desenvolvidos

* Doutora em Ciências Sociais. Professora titular da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), vinculada ao Programa de Pós-graduação em Educação (campus do Recife e do Agreste) e ao curso de Pedagogia (campus do Recife), editora da Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE) e membro do Comitê Editorial da Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa (ReLePe en Revista). Recife/PE – Brasil. E-mail: <janete.lins@gmail.com>.

desde as conferências municipais e estaduais que a prepararam. Certamente também como uma reação a essa atitude do Poder Executivo, o projeto recebeu um total de 2.915 emendas, batendo o recorde das já recebidas por instrumento semelhante na Câmara dos Deputados.

Tais dados podem ser indicativos do significativo interesse da população pela questão educacional, bem como da importância atribuída ao plano pelos distintos setores da sociedade brasileira de algum modo envolvidos com o campo. O longo período de sua tramitação também pode ser o exemplo dos múltiplos e contraditórios interesses em disputa que constituíram o campo de forças pelo qual o Projeto de Lei tramitou. Esse movimento sugere o grau de importância atribuído ao PNE, certamente o principal instrumento das políticas educativas para o próximo decênio, o que nos leva a indagar a respeito da utilidade de um plano.

Neste artigo, tendo por referente o futuro da educação nacional a partir dos princípios, metas e estratégias contidos no novo PNE, trazemos reflexões a respeito da sua condição de instrumento de política educacional. O texto se organiza em três partes interligadas. Na primeira, focalizamos o planejamento e os planos setoriais em uma perspectiva teórico-conceitual que pretende iluminar a problematização subsequente. Na segunda parte, situamos historicamente como surgem e evoluem os processos de planejamento da nossa educação, pontuando seus vínculos com as especificidades de cada conjuntura, como ferramentas que permitem tratar, na terceira parte, de características, avanços e limites do novo PNE na perspectiva de suas contribuições para a conquista da qualidade na educação básica.

O plano como instrumento de políticas públicas: elementos conceituais

Podemos afirmar que o plano constitui uma expressão do planejamento, ferramenta usada pelas sociedades objetivando o alcance de metas estabelecidas para sua organização e desenvolvimento que nas políticas públicas guiam a ação governamental. Ou seja, planejar quer dizer selecionar diretrizes, estratégias, técnicas e modos de agir para que os governos busquem equacionar problemas por meio da intervenção e da regulação nos/dos setores sociais.

Assim, planejar implica processos de reflexão, de debate e de análise a respeito de opções que orientam as decisões em relação a alternativas para solução de determinados problemas, em geral, a curto, médio e longo prazos (MATUS, 1998). São meios de reagir a condições consideradas insatisfatórias, voltando-se, pois, para a busca de mudanças na realidade social com base em interpretações e compreensões dessa realidade, o que envolve valores, ideias, concepções político-ideológicas, tudo isso segundo um determinado projeto mais global de sociedade (AZEVEDO, 2004).

O planejamento governamental de uma dada sociedade é composto da planificação do conjunto dos setores que a compõem, a exemplo do setor (ou campo) da educação, sendo os planos, programas e projetos a materialização dessa planificação. De acordo com Vasconcellos (1995), o plano é o planejamento “colocado no papel”. Registra objetivos que expressam o que se pretende fazer, de que modo, quando, com quais recursos e com que atores. O plano é composto de informações sistematizadas por meio das quais princípios, objetivos, metas e estratégias apresentam as políticas que devem ser estabelecidas para atingi-los. Constitui um dos mecanismos que as sociedades usam para buscar construir o futuro. Portanto, seu conteúdo se refere sempre ao porvir. Segundo Barbier (1991), trata-se de buscar uma nova situação futura, uma transformação da realidade atual, incorporando, ao mesmo tempo, as dinâmicas possibilidades do real.

Dessa perspectiva, ainda que seja uma fotografia de um momento, que se cristaliza em um documento, não pode ser concebido como algo estático e sim como instrumento capaz de incorporar reconstruções, redirecionamentos, no processo almejado de passagem de uma situação para outra, ao mesmo tempo que contém a síntese possível de distintas perspectivas teóricas que orientam a ação política e, por conseguinte, das disputas, tensões e acordos pelos quais foi sendo formulado.

É importante ter também presente que as decisões consubstanciadas no plano, mesmo que assentadas nas estruturas de poder presentes na sociedade, e, portanto, possuindo fortemente as marcas das forças hegemônicas, não significam a anulação dos espaços de confronto e de participação que a vigência da democracia política permite, tal como hoje é possível ocorrer na realidade brasileira.

É com o olhar guiado por uma abordagem gramsciana que entendemos a hegemonia: sem encará-la como resultante de um tipo de dominação mecânica de um grupo sobre outros, e sim como resultante de conflitos e acordos dos grupos que participam do jogo político. Desse modo, o processo que a gera e a alimenta é sempre envolto por uma dimensão de provisoriedade, contendo, ele próprio, as brechas para que novos confrontos e conflitos ocorram, bem como novos acordos e nova hegemonia.

Parece-nos importante e oportuno que seja esta a perspectiva pela qual o planejamento governamental seja focalizado. E, no caso, os planos - a exemplo do Plano Nacional de Educação que porta ferramentas voltadas para a construção do futuro da nossa educação - que nem sempre consideram os interesses da maioria.

Planos de educação no Brasil

Entre nós, a ideia de um plano nacional de educação remonta às discussões empreendidas pelo movimento dos pioneiros da educação nas primeiras décadas do século passado, quando começou a se implantar o processo de modernização (conservadora)

da sociedade brasileira, no contexto da afirmação do processo de industrialização. Esse movimento, que tinha à frente um grupo de intelectuais progressistas em relação à ordem oligárquica predominante, propugnava o estabelecimento no país de uma educação republicana, de massa, laica, obrigatória e gratuita, pautada pelos princípios científicos e pelos valores democráticos. Isso em contraposição ao ensino bacharelesco, elitista e enciclopédico que, grosso modo, guiava o projeto hegemônico de educação capitaneado pela igreja católica que colocava em conflito “católicos e liberais” (AZEVEDO, 2011a; CURY, 1995).

A proposta educativa do movimento ficou registrada no Manifesto dos Pioneiros da Educação, lançado no período, que propunha uma reconstrução educacional de largo alcance e vastas proporções para a sociedade brasileira, o que significava o estabelecimento de um plano unitário e de bases científicas. Certamente como resultado das pressões então desencadeadas, as propostas dos pioneiros encontraram eco nas hostes governamentais.

A Constituição promulgada em 1934, em seu art. 150, determinou como competência da União a fixação do “plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados”, bem como a coordenação e a fiscalização da “sua execução, em todo o território do País”. O art. 152, por seu turno, estabeleceu que caberia ao “Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei”, a elaboração do referido plano “para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos bem como a distribuição adequada dos fundos especiais” (BRASIL, 1934). Essa Constituição, como se sabe, teve a vigência de apenas três anos, dando lugar à de 1937 que botou por terra ideais republicanos, servindo de base legal para a implantação da ditadura do Estado Novo, que buscou viabilizar rumos para a modernização conservadora (AZEVEDO, 2011a).

A ideia do planejamento governamental na educação voltou à tona no contexto do processo de redemocratização ao final da 2ª Grande Guerra, após a ditadura varguista. No entanto, só retornou à previsibilidade legal na primeira Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 4.024) promulgada em 1961. Em consequência dessa regulamentação, no ano de 1962, surgia o primeiro Plano Nacional de Educação contendo um conjunto de metas, que indicavam a busca de uma educação republicana, previstas para serem alcançadas em um prazo de oito anos. Sua elaboração coube a técnicos do Ministério da Educação, sendo aprovado à época pelo Conselho Federal de Educação. Não obstante, tornou-se praticamente “letra morta”, na medida em que o golpe militar de 1964 logo cedo imprimiu outras orientações para a política educacional brasileira.

No projeto de desenvolvimento para a sociedade brasileira que o regime autoritário procurou implantar, o planejamento ganhou dimensão especial. Nos dois primeiros governos militares, a educação, a exemplo de outras políticas setoriais, foi planejada

nos documentos norteadores da política econômica e a filosofia de ação adotada passou a privilegiar a aproximação entre os sistemas de ensino e o sistema econômico. Era a adoção do enfoque econômico da educação vinculada à teoria do capital humano.¹

O Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) inaugurou a prática do planejamento do regime autoritário, apresentando as diretrizes que deveriam norteá-lo nos seus três primeiros anos, período que ficou conhecido como o da “reconstrução econômica”. A política educacional é tomada como um “instrumento de melhoria dos recursos humanos para o desenvolvimento” (HORTA, 1982, p. 137). Traçaram-se as metas a serem alcançadas até 1970. No ensino médio e superior, estas tiveram por parâmetro a análise da força de trabalho e o percentual da população ativa ocupada nos setores terciário e secundário (HORTA, 1982). Explicitava-se, desse modo, a adoção da abordagem econômica da educação no seu planejamento².

O Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) registrou as prioridades do Governo subsequente, o do presidente Costa e Silva (1968-1970). Nele, a educação é tomada como poderoso recurso para ampliar o mercado de consumo. As políticas concernentes são tratadas no Programa de Recursos Humanos. Definiu-se a garantia de um mínimo de escolaridade para toda a população, o que, todavia, deveria ser alcançado gradualmente. Previu-se a expansão do ensino médio aliada a mudanças na sua qualidade e conteúdo. Compreendia-se que a este caberia fornecer a efetiva capacitação para o trabalho. É o nível em que muitos deveriam concluir a escolaridade formal (SOUZA, 1981).

O I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (I PND), concebido para o período 1972 a 1974, teve sua divulgação no Governo Médici. O seu correspondente para o setor educacional foi o I Plano Setorial de Educação e Cultura (I PSEC), que marcou uma nova forma de inserção institucional da área em termos do planejamento governamental.³ Na qualidade de um plano setorial, exprimiu o modo de articulação entre as normas do setor e a lógica global que se procurou imprimir ao desenvolvimento. Objetivou “a continuidade da expansão e a aceleração da revolução do processo educacional brasileiro [...]”, vistas como o meio de “tornar a população brasileira tanto um fator de produção, pelos efeitos da escolarização sobre a produtividade de recursos, quanto destinatária dos resultados de progresso” (BRASIL, 1971, p. 24). Continuava a predominância do enfoque econômico da educação, o que também sucedeu no Governo seguinte (do presidente Médici) em relação ao conteúdo do II Plano Setorial de Educação Cultura e Desporto (II PSEC – 1975-1979).

Entre outras coisas, o II PSEC objetivou garantir a maior integração possível dos sistemas de ensino e uma efetiva articulação entre todos os níveis, de modo a conferir “coesão e unidade ao conjunto das atividades voltadas para a educação do homem brasileiro. Essa integração resultará, necessariamente, em economia de recursos, com melhor aplicação, além de maior eficiência e produtividade”. Dessa perspectiva, estabeleceu como prioridades inovar e renovar o ensino para melhorá-lo qualitativamente

e atingir os objetivos da modernização; garantir a preparação de recursos humanos por meio da expansão da pós-graduação; capacitar o pessoal técnico-administrativo, considerando-se que

dele depende a eficácia administrativa exigida pelo planejamento do sistema educacional; garantir o planejamento e administração, visando a eficiência das ações de caráter financeiro e técnico, assegurando a participação adequada das redes de ensino oficial e particular na consolidação de um sistema nacional de planejamento integrado de educação (BRASIL, 1974, p. 35 e 39).

Já o terceiro e último plano de educação do regime autoritário (III PSECD), cortou o ciclo que até então se instalara no que se refere à sua filosofia de ação. Concebido para o período 1980-1985, correspondeu ao Governo do presidente Figueiredo e refletiu o processo da abertura política e a crise que o regime vinha enfrentando, e que levaria à sua debacle. Nesse sentido, seu conteúdo retorna a um enfoque da educação como direito de cidadania, desconectando seus objetivos, metas e estratégias de uma ligação linear com o projeto de desenvolvimento, para privilegiar o seu papel no combate às desigualdades sociais. Há no texto indicações de um planejamento participativo, bem como o reconhecimento da educação como política social. Nesses termos, o discurso governamental enfatiza as influências que o meio social sobre ela exerce, reconhecendo que ele é quem deve determinar “prioridades e oferecer os elementos de avaliação quanto a um rendimento que, no Brasil dos nossos dias, terá de ser medido pela redução das desigualdades sociais e dos desequilíbrios regionais” (BRASIL, 1982, p. 7). Além disso, é enfatizado que:

A educação, considerada na ótica da política social, compromete-se a colaborar na redução das desigualdades sociais, voltando-se preferencialmente para a população de baixa renda. Procura ser parceira do esforço de redistribuição dos benefícios do crescimento econômico, bem como fomentadora da participação política, para que se obtenha uma sociedade democrática, na qual o acesso às oportunidades não seja função da posse econômica ou da força de grupos dominantes. Educação é direito fundamental e basicamente mobilizadora, encontrando, especialmente, na sua dimensão cultural, o espaço adequado para a conquista da liberdade, da criatividade e da cidadania (p. 16).

O processo da redemocratização trouxe à tona o debate sobre a agudização dos problemas sociais produzida pelo regime autoritário. Nesse contexto, a questão educacional foi amplamente problematizada com construção de propostas que se fizeram escrever na nova Constituição promulgada em 1988. A educação, tomada como direito social, o nível obrigatório como direito público subjetivo e a gestão democrática são exemplos de como se ia colocando por terra as concepções que predominaram no período ditatorial. No texto da Carta Magna, o planejamento da educação voltou a ser registrado, avançando inclusive nas emendas constitucionais subsequentes.

Mais tarde, a LDB (Lei nº 9.394, de 1996), em atendimento às prescrições da Constituição, determinou a responsabilidade da União na elaboração do Plano Nacional de Educação em colaboração com os demais entes federados. Em suas disposições transitórias, a LDB estabeleceu o prazo de um ano para a União enviar ao Congresso Nacional o PNE com as diretrizes e metas previstas para a educação por uma década (BRASIL, 1996).

O processo de construção do primeiro plano, pós-ditadura militar, como não poderia deixar de ser, refletiria as tensões e contradições presentes na sociedade brasileira naquela conjuntura, mas, sobretudo, permitiu um amplo debate sobre soluções para as questões educacionais, o que só poderia ocorrer na vigência da democracia política. A democracia permitiu, como continua a permitir, a manifestação de distintas forças naquele processo. Entre as quais, vale lembrar, forças organizadas do campo da educação que construíram a Proposta da Sociedade Civil para o Plano Nacional de Educação gerada a partir de muitas mobilizações, síntese de uma luta política voltada para a substantiva democratização da educação brasileira.

Em 1998, chegou ao Congresso tanto a chamada Proposta da Sociedade Civil quanto a formulada pelo Poder Executivo, que muito se distanciou dos pressupostos da primeira. Vale lembrar que a coalizão no poder no período procurava implementar um projeto de sociedade com traços conservadores. Nesse contexto, as desigualdades sociais, agudizadas em face da crise econômica e pelo próprio tratamento a elas reservado, foram combatidas de modo focalizado segundo as orientações neoliberais então adotadas. Em contraposição, privilegiou-se o atendimento dos interesses econômicos prevaletentes no espaço internacional não só em sintonia com a reorganização mundial do capitalismo, como também a partir de uma postura subordinada aos ditames advindos dessa reorganização. Após cerca de três anos de tramitação, o I PNE foi instituído pela Lei nº 10.172 em janeiro de 2001, com vigência até 2010, trazendo as reformulações empreendidas pelo Legislativo que tentou harmonizar as duas propostas e os vetos estabelecidos pelo presidente da República (AZEVEDO, 2002).

Sua estrutura compreendeu seis grandes subdivisões, quais sejam: I - Introdução, abrangendo o histórico, os objetivos e as prioridades; II - Níveis de ensino, contemplando a educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e a educação superior; III - Modalidades de ensino (educação de jovens e adultos, educação a distância e tecnologias educacionais, educação tecnológica e formação profissional, educação especial e educação indígena); IV - Magistério da educação básica (formação dos professores e valorização); V - Financiamento e gestão; e VI - Acompanhamento e avaliação. No total, foram estabelecidas cerca de 300 metas, um dos indicadores de sua fragilidade, muitas delas repetidas ou sem articulação interna.

Nesse sentido, ainda que o documento tenha apresentado, por meio dos diagnósticos e metas, os problemas da educação brasileira e os desafios com o objetivo de alcançar a sua melhoria, não ficaram previstos os meios de financiamento das ações concernentes.

Mostrando os limites das prioridades estabelecidas para a educação pelo Governo, houve nove vetos presidenciais que foram feitos no projeto do Legislativo, quase todos relativos a metas financeiras, o que significou a ausência de recursos para que fossem executadas as inovações previstas. Outro problema constituiu o registro no PNE do privilégio do Governo à focalização das políticas, como foi o caso do privilégio do ensino fundamental, no lugar da educação nacional no seu conjunto.

Apesar de todas as limitações, sem dúvida, o I PNE representou um documento importante para a educação brasileira ao se considerar que sistematizou um conjunto de diretrizes, metas e estratégias para todos os níveis e modalidades de ensino, mesmo marcado pelos postulados conservadores do grupo no poder.

Como referido na seção anterior, todo plano é dinâmico e passível de redirecionamentos a depender das forças em presença, pois se trata de uma construção/ação humana. Durante a vigência do I PNE (2001-2011), houve mudanças importantes na conjuntura política do País, com a ascensão de uma nova coligação ao Governo que se intitulava democrático-popular. A nova filosofia de ação se fez sentir na política educacional brasileira trazendo avanços, ainda que continuemos distantes de um padrão de qualidade que se expresse na efetiva escolarização da maioria. Mas esses avanços acabaram por influenciar positivamente a implementação do plano.

De fato, após dois anos de sua promulgação, uma nova coalizão ascendeu ao poder. Portanto, a maior parte do período da sua vigência ocorreu em outra conjuntura política, com outro grupo no poder. Mesmo apresentando limites e guardando algumas das orientações de políticas sociais da coalização anterior, a nova coalizão estabeleceu marcos significativos para essas políticas, numa perspectiva que passou a privilegiar a inclusão e a democratização.

A educação nacional passou a contar com novos marcos regulatórios que se voltam para a busca da educação pública de qualidade. Entre as iniciativas, podem ser citadas a ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos; a ampliação da educação obrigatória e gratuita que passou a abranger a educação infantil e o ensino médio, além do fundamental; a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), destinado ao financiamento dessa ampliação; entre outras. Além disso, houve a ampliação de políticas afirmativas e de inclusão, a expansão do acesso ao ensino superior e a interiorização das instituições federais desse nível, bem como o aumento dos recursos para financiar a educação estabelecido na Emenda Constitucional nº 59, de 2009.

Muitas das iniciativas implantadas após 2003 eram proposições de políticas que estavam presentes no Plano Nacional de Educação da Sociedade Civil que foi enviado ao Congresso em 1998. Outras, a exemplo do Plano de Desenvolvimento da Educação e

o Plano de Ações Articuladas, foram tomadas como ações que desconheciam o I PNE, além de reforçarem uma articulação centralizada da União junto aos demais entes federados na decisão e implementação de programas e projetos para a educação básica.

Todavia, é no contexto dessas novas orientações de políticas sociais que o II PNE⁴ foi concebido, emendado e aprovado, trazendo marcas não só das iniciativas progressistas, como também das de corte conservador que continuaram presentes na ação governamental.

A qualidade da educação básica no novo PNE 2014-2024

Herdeiro de todos os limites e avanços que historicamente têm marcado a educação nacional e o seu planejamento, o II PNE exprime, em certa medida, o amadurecimento da sociedade brasileira no ato de pensar o seu futuro, mas a partir de prismas que revelam a presença de elementos impostos pela ordem global e pela síntese possível estabelecida entre tendências progressistas e conservadoras.

A realidade educacional brasileira hoje contém avanços importantes, particularmente no que se refere às inflexões positivas experienciadas pelos padrões da escolaridade básica nas últimas décadas. Excetuando-se os limites ainda a serem superados para o acesso à educação infantil, crianças, adolescentes e jovens têm transposto os portões da escola com a oportunidade de vivenciar práticas educativas na perspectiva de usufruto do direito à educação. Não obstante, os processos de ensino e aprendizagem ainda se mostram insuficientes para garantir uma efetiva escolarização de qualidade.

A questão da qualidade não é tema novo, estando presente no debate educacional brasileiro desde o período em que o debate sobre a educação de massa colocou-se para a sociedade. Mas, como sabemos, a noção de qualidade implica concepções de múltiplos significados que, por seu turno, têm relação com distintas filosofias de ação que regem projetos de sociedade e, portanto, a ação pública (AZEVEDO, 2011b).

Nos dias de hoje, como nos alerta Ball (2006), a compreensão a respeito da qualidade não tem apenas por referente a escola e seus fins precípuos, nos quais a educação constitui um valor universal, um direito de todos e todas, numa perspectiva de justiça e inclusão sociais. Polarizando com essa concepção, encontra-se a que decorre das configurações sociais, instaladas no mundo ocidental, em face de novos padrões de sociabilidade. Nesse caso, o debate é articulado ao conceito de qualidade total próprio das empresas e do mercado, o que se expressa na retórica que privilegia a educação de resultados, a flexibilidade, o empreendedorismo nos currículos, destacando vínculos entre a efetividade e pressupostos do gerencialismo.

No primeiro polo, tem se destacado o conceito de qualidade socialmente referenciada que reconhece o seu alcance como um processo multifacetado que requer,

simultaneamente, condições escolares adequadas, profissionalização docente, gestão democrática, consideração das características dos alunos (entre elas as que resultam das históricas desigualdades imperantes no País), articulação com a comunidade e com entidades da sociedade civil, avaliação dos processos pedagógicos, administrativos e técnicos, presença ativa da comunidade circundante e participação ativa da comunidade escolar (WEBER, 2007).

Sem dúvida, como já referido no início, o II PNE constitui hoje um dos principais instrumentos das políticas educativas brasileiras para a década iniciada em 2014. Em obediência ao que passou a prescrever a Constituição, por meio de suas diretrizes, metas e estratégias, confere centralidade à busca da qualidade da educação socialmente referenciada. Portanto, a qualidade, mais uma vez, é um alvo que se projeta atingir nos próximos anos.

As suas 10 diretrizes, apresentadas no art. 2º, trazem subjacentes elementos da concepção de qualidade socialmente referenciada, quais sejam:

erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; melhoria da qualidade da educação; formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País; estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto – PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; valorização dos (as) profissionais da educação; promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (BRASIL, 2014).

Levando em conta o seu conjunto, é possível afirmar que houve avanços e inovações significativos em relação ao I PNE na sua forma e conteúdo. São em número de 20 as metas e de 254 as estratégias estabelecidas, e estas guardam articulação entre si. Por meio da apresentação de estatísticas, têm-se indicadores que podem permitir o acompanhamento das metas, o que é complementado pelas possibilidades abertas para a participação das escolas, da comunidade e dos profissionais da educação nesse processo, tendo em vista novos mecanismos de controle social que foram estabelecidos.

Conforme já nos referimos na introdução, o grau de mobilização que envolveu a sua tramitação na Câmara dos Deputados é indicativo da atuação de forças da sociedade civil no processo de sua construção. Tal atuação resultou em modificações substantivas no projeto de lei do Poder Executivo, levando a que muitas das proposições registradas no documento final da Conae (2010) fossem incorporadas ao seu texto.

Um dos exemplos marcantes é representado pela meta 20, que traduz a aprovação da destinação de pelo menos 10% do PIB para financiamento da educação pública, a

partir de estudos que indicaram a propriedade desse percentual para que as 19 outras metas pudessem ser alcançadas. O documento prescreve a ampliação do: “[...] investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.” (BRASIL, 2014).

No mesmo sentido, são destacáveis estratégias determinadas para a meta 20, tais como a implantação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) e da Lei de Responsabilidade Educacional. A implementação do CAQ é tomada como referência para o financiamento de todas as etapas e modalidades da educação básica, tendo por parâmetro o cálculo e o acompanhamento dos indicadores e gastos com qualificação e remuneração dos docentes e demais profissionais da educação pública, bem como com a aquisição, manutenção, construção e conservação das instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar. Estabeleceu-se 2016 (após dois anos de vigência do PNE) como prazo para a implantação do CAQi, que, por sua vez, vai servir de parâmetro para a progressiva implementação do CAQ. O CAQi terá por referência um

conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade [prevista para 2017]. (BRASIL, 2014).

Em contexto semelhante, situa-se a aprovação, neste ano de 2015, da estratégia referente à Lei de Responsabilidade Educacional, para que o padrão de qualidade na educação básica seja assegurado “em cada sistema e rede de ensino, aferida pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais.” (BRASIL, 2014).

Ainda que seja a previsão dos meios e mecanismos de financiamento o fator primordial para o desenvolvimento de estratégias visando ao alcance de metas, há outras determinações inovadoras que mereceriam registro. O aumento do atendimento de 50% das crianças de até três anos em creches; a determinação para que todas as crianças até oito anos estejam alfabetizadas; o atendimento em tempo integral em 50% das escolas públicas da educação básica; o acionamento de novos mecanismos destinados a promover o regime de colaboração entre os entes federados em outras bases; e, ainda, a instituição do Sistema Nacional de Educação com a responsabilidade de articular os sistemas de ensino para a efetivação do PNE, exemplificam algumas delas. Não obstante, é importante também registrar pontos controversos que indicam a presença de referenciais conservadores na tomada de decisão e, portanto, que podem servir de obstáculo para essa efetivação.

As orientações para o sistema de avaliação privilegiam a estandardização de resultados, mostrando a forte interferência no PNE e na política educacional brasileira dos padrões de qualidade estabelecidos para as sociedades de mercado, segundo parâmetros globalizados. Ao estimular o favorecimento de escolas com melhor desempenho, premiando-as, a tendência é que sejam penalizadas aquelas unidades que, de princípio, necessitariam de maior estímulo e apoio em termos de recursos financeiros. Nesse quadro, avaliar a qualidade por meio de índices, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), restringe aprendizagens a terminalidades, sem considerar processos. Do mesmo modo, tem-se o estímulo para que sejam reforçadas políticas de valorização de professores por meio de avaliação por desempenho de resultados e bonificação, prática que vem trazendo para as escolas a competição de acordo com elementos do mercado, segundo parâmetros da qualidade total e que não vêm apresentando a eficácia esperada.

Entre outras situações, vale ainda registrar a forte presença dos interesses do setor privado. É suficiente referir a um retrocesso na educação especial, na medida em que o plano deixou brechas para que se volte ao atendimento em instituições especializadas conveniadas, no lugar de ampliar a perspectiva de inclusão dos deficientes na escola pública regular, como preconiza a política específica que estava até então em vigor.

Do mesmo modo, a prerrogativa que legitima a contabilização dos custos nos recursos dos 10% do PIB com as parcerias do setor público e instituições privadas constitui outra medida controversa. São casos em que se inserem a educação especial, o atendimento em creches conveniadas do público da educação infantil, e o desenvolvimento de programas como Universidade para Todos (Prouni), Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), o Fies, o Ciência sem Fronteiras entendidos como passíveis de serem financiados com recursos provenientes dos 10% do PIB que deverão ser investidos no setor até 2024.

Considerações finais

Enfim, o exame do novo PNE, considerando-o como resultante de um processo que incorpora a história, permite-nos afirmar da sua evolução na perspectiva do alcance de um outro padrão de qualidade da educação básica. Não obstante, são muitas as fragilidades que precisam ser superadas, tendo em vista a sua efetivação.

Para implementar as estratégias e alcançar suas metas, será necessário que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios atuem efetivamente em regime de colaboração e que ocorra o mais brevemente possível a elaboração ou a adequação dos correspondentes planos de educação, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE. Isso significa a superação de limites que circunscrevem os

padrões nacionalmente pactuados e, portanto, a superação de entraves existentes nas atuais normas de cooperação federativa de modo que cada ente exerça adequadamente suas competências. Impõe-se, pois, a aprovação da lei que regulará o regime de colaboração hoje em tramitação no Congresso.

Nessa direção, é preciso garantir, em cada sistema de ensino, a participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil, pois esse processo de articulação e de colaboração entre a União e os entes federados na discussão, implementação e acompanhamento do plano é prática indispensável, mas que só se enraizará se emergir das raízes que dão sustentação ao tecido social.

O PNE, visto de uma perspectiva histórica, reafirmamos, traz significativos avanços, graças, entre outras coisas, à ampla mobilização das forças progressistas que participaram do processo de sua construção. Neutralizar os interesses conservadores requer a continuidade dessa mobilização e da sua ampliação para que a lei não se torne letra morta.

Há fatores que podem obstaculizar a sua implementação que fogem ao espaço do campo, a exemplo dos níveis do crescimento econômico. No entanto, mesmo em um contexto econômico adverso, a participação ativa nos canais que o próprio plano alargou, na direção da democratização da gestão, pode ser ferramenta valiosa no estabelecimento de prioridades para a política de educação.

Recebido em 10 de setembro e aprovado em 21 de novembro de 2014

Notas

- 1 É interessante observar que a teoria do capital humano, que entrou em cena desde o pós-guerra no cenário mundial, constitui a principal referência das reformas educativas empreendidas pelo regime autoritário. Nos anos 1990, voltou a ser revigorada no Brasil ancorada ou como componente dos pressupostos do neo-liberalismo. Mas a porta de entrada dessa teoria foi alargada na política educacional do regime autoritário (AZEVEDO, 2004).
- 2 Vale lembrar que a educação também foi tomada como fator de segurança nacional. Além de veículo de propagação do ideário autoritário, nos vários níveis e modalidades de ensino houve a sua “limpeza”, com repressão a alunos, professores e funcionários que se mostraram contrários ao regime.
- 3 Em 1967, promulgou-se legislação objetivando regular o sistema nacional de planejamento, quando se iniciou a reforma administrativa e se institucionalizou a prática do planejamento econômico do regime autoritário. Em 1969, novas normas determinaram que os planos vigorassem por um quinquênio. O Governo Médici inaugurou a nova sistemática com o I PND, sendo o I PSEC o seu correspondente na educação.
- 4 Segundo plano em relação aos construídos após a reinstalação da democracia política a partir de 1984.

Referências

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Implicações da nova lógica da ação do Estado para a educação municipal. **Educação e Sociedade**, v. 80, p. 49-72, 2002.

_____. **A Educação como política pública**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2004.

_____. O Estado, a política educacional e a regulação do setor educação no Brasil: uma abordagem histórica. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da Silva (Org.). 8 ed. **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez Editora, 2011a.

_____. Notas sobre a análise da gestão da educação e da qualidade de ensino no contexto das políticas educativas. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 27, n. 3, p. 409-432, 2011b.

BALL, Setephen. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. **Currículo sem Fronteiras**, v. 6, n. 2, p. 10-32, jul./dez. 2006.

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

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Assembleia Nacional Constituinte, 1934.

_____. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 dez. 1961.

_____. Ministério da Educação. **Plano setorial de educação e cultura**. 1972/1974. Brasília, DF: MEC, 1971.

_____. Ministério da Educação. **II Plano setorial de educação e cultura**. 1975/1979. Brasília, DF: MEC, 1974.

_____. Ministério da Educação. **III Plano setorial de educação, cultura e desporto**. 1980/1985. Brasília, DF: MEC, 1982.

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

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

_____. 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.

_____. 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.

_____. Ministério da Educação. **Documento final da Conae**. Brasília: MEC, 2010.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Ideologia e educação brasileira**: católicos e liberais (1930-1935). 5. ed. São Paulo: Cortez e Associados, 1995.

HORTA, José Silvério B. **Liberalismo, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil**. São Paulo: Cortes; Autores Associados, 1982.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento e governo**. Brasília, DF: Ipea, 1998.

SOUZA, Maria Inez Salgado de. **Os empresários e a educação no Brasil**: o IPES e a política educacional após 1964. Petrópolis: Vozes, 1981.

VASCONCELLOS, Celso. **Planejamento**: plano de ensino-aprendizagem e projeto educativo. São Paulo: Libertad, 1995.

WEBER, Silke. Democratização da gestão e a qualidade social da educação – avanços que o PDE propõe. In: Conferência Estadual de Educação Básica de Pernambuco – CONEEPE, 1., 2007, Recife. **Anais...** Recife: CONEEPE, 2007.

National Education Plan and planning *The issue of quality in basic education*

ABSTRACT: This article offers reflections on the National Education Plan (PNE 2014-2024) as an instrument of interconnected educational policies, focusing on the planning and sectorial plans for education, situating them historically and identifying their ties to the environment, to consider, its features, advances and limits of the National Education Plan (PNE) in achieving quality in basic education.

Keywords: Education Planning. History of education plans. National Education Plan (PNE 2014-2024). Quality of basic education.

Plan National d'Éducation et Planification *La question de la qualité de l'éducation de base*

RÉSUMÉ: cet article réfléchit sur le PNE 2014-2024 en tant qu'outil de politiques éducatives interconnectées, en mettant l'accent sur la planification et les plans sectoriels d'éducation, les situant historiquement et marquant leurs liens avec la conjoncture, afin de traiter des caractéristiques, des progrès et des limites du PNE dans la conquête de la qualité de l'éducation de base.

Mots-clé: Planification de l'éducation. Historique des plans d'éducation. PNE 2014-2024. Qualité de l'éducation de base.

Plan Nacional de Educación e planificación *El tema de la calidad de la Educación básica*

RESUMEN: El artículo reflexiona sobre el PNE 2014-2024 como instrumento de las políticas educativas interconectados, centrándose en la planificación y los planes sectoriales de la Educación, colocándolos históricamente y señalando sus lazos con la coyuntura, para tratar sobre las características, avances y límites del PNE en el triunfo de la calidad en la Educación básica.

Palabras clave: Planificación de la educación. Historia de los planos de educación. PNE 2014-2024. Calidad de la educación básica.

Políticas de responsabilização e PNE

Tendências, ensaios e possibilidades

ELTON LUIZ NARDI*

RESUMO: O artigo analisa tendências e ensaios de políticas de responsabilização no âmbito da educação básica brasileira, tendo por base a afirmação da avaliação externa em escala internacional, elementos normativo-legais relacionados à matéria e a vigência do Índice de Desenvolvimento da Educação (Ideb) como indicador oficial da qualidade, realçando, nessa perspectiva, a especificidade da escola pública de ensino fundamental. Pontua questões que atravessam o tema da responsabilização na educação, buscando sinalizar desafios e possibilidades encetadas pelo Plano Nacional de Educação (2014-2024).

Palavras-chave: Políticas de responsabilização. Avaliação externa. Educação básica. Plano Nacional de Educação.

Introdução

Nestes tempos de ampla afirmação dos sistemas de avaliação como via oficial para salvaguardar determinado padrão de qualidade, a responsabilização na educação constitui tema controverso, recaindo sobre ele apreciações que vão de reservas contundentes a apontamentos de virtudes ou vantagens de determinados modelos.

* Doutor em Educação. Professor Titular do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Oeste de Santa Catarina (PPGE/Unoesc), diretor da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae)/Seção de Santa Catarina, pesquisador membro da Red Latinoamericana de Estudios sobre Trabajo Docente (Red Estrado) e da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação (SPCE). Joaçaba/SC - Brasil. *E-mail:* <elton.nardi@unoesc.edu.br>.

Em linhas gerais, da parte dos que interpõem reservas às políticas e práticas de responsabilização como extensão dos atuais modelos de avaliação externa, embora admitida a adoção de alguma forma de avaliação e de responsabilização consoante a premissa do cumprimento do direito à educação, os questionamentos têm em mira, por exemplo: a prevalência de soluções gerenciais aos impasses da educação pública e aos problemas escolares, realçados seus efeitos sobre o currículo, a gestão e o trabalho docente (OLIVEIRA; 2006; HYPÓLITO, 2010); a pressão exercida pelas avaliações em larga escala sobre os docentes (BARBOSA; FERNANDES, 2013); a associação dos resultados dessas avaliações a incentivos, constituindo uma nova fase das políticas educacionais no País (SOUSA, 2008; 2009); e a tendente responsabilização da escola concomitante à desresponsabilização do Estado (FREITAS, D., 2007; XIMENES, 2012), por meio de políticas que envolvem uma combinação de responsabilização, meritocracia e privatização (FREITAS, 2012).

Já em outra perspectiva, mais próxima do pensamento econômico, os posicionamentos inclinam-se às políticas de responsabilização que, por exemplo, adotam determinados mecanismos de incentivos – como as bonificações – e sanções dirigidos a atores e instituições escolares visando à melhoria da qualidade educacional (BROOKE, 2006, 2008; ANDRADE, 2008).

Ainda que políticas para a promoção e regulação da qualidade no País não constituam uma marca exclusiva dos dias atuais, é evidente que o amoldamento assumido por elas nas últimas duas décadas informa especificidades que, de modo geral, podem ser demarcadas no plano das orientações (regramento) e no plano da ação.

A esse respeito e com foco mais específico na educação básica, destacamos o ano de 2005, quando o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) foi dividido em dois processos avaliativos: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb); e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), conhecida como Prova Brasil, cujos objetivos incluem o de avaliar a qualidade do ensino ministrado nas escolas. Chamamos também a atenção para o ano de 2007, em razão da publicação do Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, por meio do qual foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação (Ideb) e delineado um pacto entre a União e cada um dos demais entes federativos em torno de metas educacionais, de modo que objetivos de *accountability*¹ passassem a ser operados nas políticas de educação básica, mais especificamente sobre a escola pública de ensino fundamental (SCHNEIDER; NARDI, 2014).

Nesse cenário, a reflexão aqui proposta é orientada pelo objetivo de analisar tendências e ensaios de políticas de responsabilização na educação básica brasileira, tendo por base a crescente afirmação do recurso da avaliação externa, elementos normativo-legais relacionados à matéria e a vigência do Ideb como indicador oficial da qualidade. Considerando esse pano de fundo, são pontuadas questões que atravessam o tema da responsabilização na educação, buscando sinalizar possibilidades encetadas pelo Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024).

A afirmação da via da avaliação externa: algumas notas

A adoção de critérios de avaliação não ocorre dissociada das posições, crenças e visão de mundo dos que os concebem. Significa dizer que “os enfoques e critérios assumidos em um processo avaliativo revelam as opções axiológicas dos que dele participam.” (SOUSA, 1997, p. 267). Este nos parece um ponto de partida adequado para compreender a emergência da avaliação dos sistemas públicos de ensino que, no Brasil, vem sendo impulsionada há duas décadas com o fim anunciado de promover a melhoria da qualidade educacional, do que decorrem, complementarmente, determinadas medidas de responsabilização dos atores escolares.

Na trilha das sinalizações dessa emergência, consoante sublinha Hypólito (2008, p. 69), vias e medidas têm sido mobilizadas no contexto da globalização neoliberal e da forma política do neoliberalismo – a *New Public Management* –, criando “novas concepções para estado, mercado, economia, escola pública e administração pública.” Trata-se, pois, de uma “reinvenção do governo”, cuja ação administrativa é orientada por objetivos passíveis de mensuração, uma característica do chamado Estado-avaliador (AFONSO, 2009b).

Freitas (2012), ao discorrer sobre o que designa de transferência da lógica da produção para o campo da educação, refere uma forma de pensar alinhada a um tecnicismo atual, apresentado

sob a forma de uma ‘teoria da responsabilização’, meritocrática e gerencialista, onde se põe a mesma racionalidade técnica de antes na forma de ‘standers’, ou expectativas de aprendizagens medidas em testes padronizados, em ênfase nos processos de gerenciamento da força de trabalho da escola (controle pelo processo, bônus, punições) [...] (p. 383).

Nessa direção, as avaliações externas constituem e assumem um processo de monitoramento e controle da qualidade da educação que mobiliza determinados procedimentos cujas características derivam da lógica gerencial, “reconfigurando, por um lado, o papel do Estado e, por outro, a própria noção de educação pública ao difundir uma ideia de qualidade que supõe diferenciações no interior dos sistemas públicos de ensino, como condição mesma de produção de qualidade.” (SOUSA, 2009, p. 34).

Atento ao cenário aqui apontado, também Afonso (2009a) observa não ser por acaso que determinadas formas de *accountability* no meio educacional tenham por fundamento exclusivo ou predominante os resultados de testes standardizados, obtidos por meio de avaliações externas, visando ao aferimento da qualidade da educação. Conforme o autor, em muitos discursos sintonizados com a tendência gerencialista, o vocábulo *accountability* é frequentemente associado a uma forma hierárquico-burocrática ou mesmo tecnocrática de prestação de contas que, ao menos implicitamente, “contém e dá ênfase a consequências ou imputações negativas e estigmatizantes, as quais, não raras vezes,

consustanciam formas autoritárias de responsabilização das instituições, organizações e indivíduos.” (AFONSO, 2012, p. 472).

Em suma, no mesmo contexto em que são reforçados argumentos sobre a necessidade de não confinar a avaliação à condição de ferramenta de controle e regulação, mas torná-la uma via de apoio à escola no desenvolvimento de um projeto educativo, as circunstâncias e as bases em que se assentam os atuais sistemas de avaliação da educação tendem a reforçar sua afirmação no quadro das políticas contemporâneas para o setor. A ainda crescente valorização de índices e metas como referências incontestes da qualidade educacional parece-nos ser uma das mais fortes evidências desse reforço.

Avaliação externa e responsabilização da escola pública de ensino fundamental

Em sintonia com as tendências internacionais, que projetam a avaliação em larga escala como recurso para o alcance de determinado padrão de qualidade educacional, também no Brasil as políticas do setor vêm adotando objetivos de responsabilização. É o que ocorre destacadamente no ensino fundamental, a partir da criação do Ideb, cuja composição ancora-se justamente no processo de avaliação externa das escolas públicas, com o qual, para além do objetivo de diagnosticar a qualidade da educação, é operada a indução da qualificação pretendida para os sistemas de ensino e escolas (FREITAS, L., 2007).

O Saeb, criado em 1994, por meio do qual “introduziu-se e consolidou-se uma cultura de avaliação no país [...]” (FERNANDES; GREMAUD, 2009, p. 10), teria alcançado, em 2005 – ano em que o sistema foi dividido em Aneb e Anresc –, melhores condições em termos de disponibilização informacional, com maior alinhamento à perspectiva de responsabilização das escolas pelos resultados produzidos.

No entendimento dos autores, essas condições dizem respeito ao aumento do conteúdo de informações da avaliação diagnóstica e à possibilidade de todos os sistemas de ensino e escolas poderem se ver na avaliação, tarefa que passou a ser cumprida pela Prova Brasil. Os resultados dessa prova, realizada censitariamente a cada dois anos, passaram a ser amplamente divulgados pelo Estado e permitem “agregar à perspectiva de avaliação para o diagnóstico a noção de *accountability*” (FERNANDES; GRAMAUD, 2009, p. 10), uma “*accountability* fraca” no âmbito do ensino fundamental.

Consoante o entendimento de Bonamino e Sousa (1999), essa noção de *accountability* diz respeito a uma segunda geração de avaliação em larga escala no Brasil, quando os resultados das avaliações são articulados com políticas de responsabilização branda (*low stakes*). Essas políticas, por sua vez, investem na divulgação pública e devolução dos resultados às escolas, de modo que as equipes escolares se mobilizem para melhorar os resultados.² Distinta, portanto, de uma responsabilização forte (*high stakes*), demarcada pelo estabelecimento, com consequências materiais para os agentes escolares e que,

segundo as autoras, informaria uma terceira geração de avaliação da educação básica, já identificada em algumas experiências pontuais, como nos estados de São Paulo e Pernambuco, que instituíram bônus cuja concessão observa os resultados nas avaliações externas e o cumprimento de metas.

Vale destacar, contudo, que os objetivos de *accountability*, orientados para uma responsabilização *light*, passaram a ser mobilizados mais efetivamente com a criação do Ideb, ocorrida por meio do Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação pela União, em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e estados, com a participação da comunidade, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica, que passa a ser aferida objetivamente:

Art. 3º. A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no Ideb, calculado e divulgado periodicamente pelo Inep, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica – Aneb e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil).

Segundo o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, a mobilização em favor da melhoria da qualidade deve se voltar à implementação de 28 diretrizes, enunciadas no art. 2º do decreto, entre as quais figura: “XIX - divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb, referido no art. 3º .”

A vinculação de cada ente da federação ao plano, por meio da assinatura de termo de adesão voluntária, “[...] implica a assunção da responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, expressa pelo cumprimento de meta de evolução do Ideb, observando-se as diretrizes relacionadas no art. 2º.” Assim, como confirma o parágrafo único do art. 3º, o Ideb constitui o indicador objetivo para se verificar o cumprimento das metas pactuadas, condição que também o torna o motor da mobilização para o cumprimento das diretrizes delineadas no plano.³

Consoante essa sistemática para o alcance das metas, o decreto também determina que os critérios de prioridade no atendimento da União, em termos de assistência técnica e financeira aos municípios, estados e ao Distrito Federal, observarão justamente o Ideb, as possibilidades de incremento do índice e a capacidade financeira e técnica do respectivo ente. Assim, quando for o caso, o apoio técnico e/ou financeiro ocorrerá mediante a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR), um plano que, na opinião de Adrião e Garcia (2008), visa à corresponsabilização das escolas por seus resultados, como uma contrapartida em razão do aumento da sua autonomia nos domínios financeiro e administrativo e da descentralização da gestão, características assumidas pelas políticas educacionais das últimas duas décadas.

Trata-se, na opinião de Luiz Carlos de Freitas (2007, p. 187), de uma sistemática carreada pelas avaliações que, se de um lado tem relação com serviços de “medida, avaliação e informação educacional”, de outro, está relacionada com o fortalecimento do Estado-avaliador, cujos princípios educativos vinculam-se à política administrativa gerencial, “à competição e à *accountability* numa lógica de mercado.”

Ou seja, a inovação pretendida com a implantação do Ideb, no campo do monitoramento dos sistemas de ensino, vem mesmo sendo mais alargada com a implementação de medidas que informam o potencial de *accountability* e, portanto, de responsabilização (FERNANDES; GREMAUD, 2009). No entanto, como procuramos sinalizar, muitas reservas recaem sobre a feição que as políticas de responsabilização tendem a assumir a partir de tal inovação, tanto em relação à lógica que orienta as medidas quanto aos resultados que elas intentam alcançar. Essas reservas não passaram ao largo nos debates em torno do novo PNE, o que inclui a mobilização que encontrou espaço na Conferência Nacional de Educação (Conae) de 2010.

Políticas de responsabilização e o novo PNE: desafios e possibilidades

De modo geral, as questões suscitadas em torno do tema da responsabilização na educação têm em mira especialmente suas repercussões na escola e, portanto, recaem sobre os estudantes, professores e gestores. Não se trata, no entanto, da recusa à responsabilização, mas sim do questionamento acerca de sua feição e dos seus efeitos enquanto recurso destinado a salvaguardar determinados padrões de qualidade em nossas escolas. Ou seja, a controvérsia situa-se mesmo na lógica da tendente política de responsabilização para a educação básica e em favor de qual projeto de educação pública ela opera.

O breve balanço apresentado na introdução, acerca de tensões que marcam o debate sobre o tema, sinaliza que a face vigente das políticas brasileiras de responsabilização na educação expressa uma sintonia com as proposições e tendências gerenciais já correntes há mais tempo em outros países, como é o caso dos Estados Unidos. Uma sintonia que, na leitura de Freitas (2012), é produzida mais por imitação do que por evidência empírica que possa justificá-la como opção.

Pensando noutra via, de quais políticas de responsabilização estaríamos falando? Que desafios e possibilidades se põem ou se renovam com o PNE 2014-2024 e as novas metas para a educação nacional? No que concerne à ideia da via alternativa, entre os que expressam posicionamentos que refutam o caráter competitivo informado por medidas que vão desde a exposição pública da escola, em razão dos resultados aferidos, até a atribuição de sanções e premiações, sobressaem destaques a uma responsabilização participativa, congruente com referenciais de qualidade social da educação. Uma configuração mais democrática em termos de avaliação, prestação de contas e responsabilização, que

pressupõe “relações e conexões abertas, problematizáveis e susceptíveis de se aperfeiçoarem ou reconstruírem, e que se legitimam ou se sustentam em valores e princípios essenciais [...]” (AFONSO, 2012, p. 478).

O processo de discussão em marcha, especialmente desde a Conae de 2010 até a aprovação do PNE 2014-2024, tanto realçou a urgência dessa via alternativa quanto viabilizou alcançar determinados dispositivos com potencial de favorecê-la, embora estes dividam lugar com outros dispositivos e medidas que podem responder pela preservação do “velho rumo”.

No que compete ao que designamos de via alternativa às políticas de avaliação e responsabilização, merece destaque o disposto no art. 11 da Lei nº 13.005, de 25 de julho de 2014, que aprova o PNE 2014-2024: segundo o qual o delineamento de indicadores atinentes ao desempenho de estudantes, apurado por meio de exames nacionais, deverá ser acompanhado do delineamento de indicadores de avaliação institucional que tenham em conta, entre outras características relevantes, “[...] o perfil do alunado e do corpo do (as) profissionais da educação, as relações entre a dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão [...]” (§ 1º, inciso II). Ambos os indicadores, por força do disposto no *caput* do art. 11, serão produzidos pelo Saeb, que constitui “fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica”, a ser informada por índices para avaliação da qualidade, como o Ideb e outros possíveis que agreguem, nos termos do inciso I do § 1º,

indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos (as) estudantes apurado em exames nacionais de avaliação, com participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos (as) alunos (as) de cada ano escolar, periodicamente avaliado em cada escola, e aos dados pertinentes apurados pelo censo escolar da educação básica.

Como se vê, a possibilidade do traçado de outros índices de avaliação da qualidade vem acompanhada da preservação do papel atualmente desempenhado pelo Ideb – a essa altura transformado de política de governo em política de Estado –, marca reforçada na meta 7 do Plano, que estabelece médias nacionais para o índice. Também no sentido de afirmação da atual sistemática de avaliação da qualidade, destaca-se a estratégia 7.11 e as projeções nela contidas em termos de médias dos resultados do desempenho dos alunos da educação básica no Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes (Pisa), “tomado como instrumento externo de referência, internacionalmente reconhecido [...]” (BRASIL, 2014).

Como assinalado, tendo em vista as consequências motivadas por um modelo fundamentalmente orientado para a produção de resultados informados por meio de avaliações externas, que não raro se apresentam em formas autoritárias de responsabilização das escolas e seus agentes (AFONSO, 2012), o que nos parece estar em causa

com a aprovação do novo PNE, em termos de políticas de responsabilização, é mesmo a abrangência que assumirá cada um dos indicadores – de rendimento escolar e de avaliação institucional – e o papel que desempenharão no processo de avaliação da qualidade da educação básica e na orientação das políticas educacionais. Ou seja, a assunção de políticas que informem uma configuração mais democrática e progressista de responsabilização na educação, a fim do cumprimento de sua função social, implica o recuo de pressupostos e princípios que embalam a educação de resultados.

Outra questão que atravessa o tema da responsabilização e o PNE diz respeito à aprovação de uma Lei de Responsabilidade Educacional, prevista na estratégia 20.11 do plano e, antes disso, apontada no Documento Final da Conae 2010 como uma necessidade. No Congresso Nacional, a matéria vem sendo tratada no âmbito de uma Comissão Especial instituída em outubro de 2011, tendo como referência o Projeto Lei nº 7.420, de 2006, de autoria da deputada Raquel Teixeira (PSDB/GO), ao qual foram apensados, até dezembro de 2013, 18 outros projetos de lei. Nesse mesmo mês, o relator da matéria apresentou substitutivo ao projeto, por meio do qual estabelece “o padrão de qualidade da educação pública básica, o financiamento supletivo, a responsabilização pelo cumprimento de metas educacionais, a ação civil pública de responsabilidade educacional e dá outras providências.” (BRASIL, 2013).

Consoante observa Freitas (2011), o que está em questão no delineamento de uma lei como a pretendida é o foco da responsabilização. No caso em questão, adverte o autor, algumas sinalizações dão conta de que o processo de responsabilização proposto tende a focalizar não somente o gestor ou a aplicação dos recursos, mas também o cumprimento de metas de aprendizagem que, por sua vez, não dependem apenas dos recursos. Por isso, como sugerido, estariam em pauta duas concepções de responsabilização: uma que compreende não só a regulação da idoneidade das relações financeiras, mas também o controle de metas acadêmicas, por conta do qual tende a ser armada a transferência da responsabilidade à escola, abrindo campo para o expediente das premiações ou punições; e a outra é fundamentada na responsabilização participativa e democrática de todos os responsáveis pelo processo educativo na escola e nos sistemas de ensino, tendo o desempenho dos estudantes em testes padronizados como apenas um dos componentes da avaliação de desempenho de cada escola.

O que propõe o substitutivo ao Projeto Lei nº 7.420, de 2006 situa a responsabilização pelo cumprimento das metas definidas no PNE no âmbito das responsabilidades de cada ente federado (art. 4º), definindo que o “retrocesso injustificado” na qualidade da rede de educação básica, em decorrência do descumprimento dos requisitos de padrão de qualidade fixado na legislação, “[...] será medido objetivamente pela comparação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) [...] atingido no final de cada gestão do Chefe do Poder Executivo com o Ideb do final da gestão imediatamente anterior.” (art. 5º, § 1º). Em decorrência da falta de cumprimento dos requisitos, caracterizada

por ação ou omissão da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios que comprometa ou ameace comprometer a plena efetivação do direito à educação básica pública, caberá, segundo propõe o substitutivo, ação civil pública de responsabilidade educacional.⁴

Como se pode inferir, as opções em torno da matéria na seara legislativa parecem mesmo convergir para um modelo de responsabilização vinculado a metas de desempenho, com enfoque nas avaliações externas, uma via com potencial para ampliar a pressão sobre as escolas e professores e o reforço à adoção de mecanismos de diferenciação no âmbito das redes públicas de ensino (XIMENES, 2012).

Não restam dúvidas, portanto, que em termos de tendências e ensaios de políticas de responsabilização velhos e novos desafios estão postos, convocando-nos ao prosseguimento do debate, posto que as possibilidades encetadas pelo PNE 2014-2024 em torno do tema não constituem forças que, por si só, possam garantir um curso alternativo às políticas de responsabilização na educação básica, com potencial para suplantarem a ingente influência da via produtivista.

Recebido em 8 de agosto e aprovado em 5 de novembro de 2014

Notas

- 1 Com base em Afonso (2009b), a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização constituem pilares estruturantes da *accountability*.
- 2 Avaliações de primeira geração, segundo as autoras, são as que cumprem a finalidade de acompanhar a evolução da qualidade da educação. Os resultados são divulgados para consulta pública e não são devolvidos às escolas.
- 3 Cabe ao Ministério da Educação atestar o cumprimento das metas do Ideb pactuadas por meio do termo de adesão.
- 4 O relator propõe, nesse sentido, a inclusão de artigo à Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

Referências

ADRIÃO, Thereza; GARCIA, Teise. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o plano de ações articuladas. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 135, p. 779-796, set./dez. 2008.

AFONSO, Almerindo Janela. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável: crítica à *accountability* baseada em testes estandarizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de Educação**, n. 13, p. 13-29, 2009a.

_____. Políticas avaliativas e *accountability* em educação: subsídios para um debate iberoamericano. **Sísifo – Revista de Ciências da Educação**, n. 9, p. 57-69, maio/ago. 2009b.

_____. Para uma conceitualização alternativa de *accountability* em educação. **Educação & Sociedade**, v. 33, n. 119, p. 471-484, abr./jun. 2012.

ANDRADE, Eduardo de Carvalho. “*School accountability*” no Brasil: experiências e dificuldades. **Revista de Economia Política**, v. 28, n. 3, p. 443-453, jul./set. 2008.

BARBOSA, Andrezza; FERNANDES, Maria José da Silva. O pagamento por desempenho no contexto das reformas educacionais paulistas. **Comunicações**, ano 20, n. 2, p. 45-59, jul./dez. 2013.

BONAMINO, Alícia; FRANCO, Creso. **Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do Saeb**. **Cadernos de Pesquisa**, n. 108, p. 101-132, nov. 1999.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1985.

_____. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 abr. 2007. Seção 1, p. 5-6.

_____. Ministério da Educação. **Documento final da Conae**. Brasília, DF: MEC, 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conae/index.php?option=com_content&view=article&id=52:referencial&catid=38:documentos&Itemid=59>. Acesso em: 30 out. 2014.

_____. **Substitutivo ao Projeto de Lei nº 7.420, de 2006**. Estabelece o padrão de qualidade da educação pública básica, o financiamento supletivo, a responsabilização pelo cumprimento de metas educacionais, a ação civil pública de responsabilidade educacional e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=332457>>. Acesso em: 30 out. 2014.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

BROOKE, Nigel. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 128, p. 377-401, maio/ago. 2006.

_____. Responsabilização educacional no Brasil. **Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa**, v. 1, n. 1, p. 93-109, 2008.

FERNANDES, Reynaldo; GREMAUD, Amaury. **Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas**. 2009. Disponível em: <http://www3.fgv.br/ibrecps/rede/seminario/reynaldo_paper.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2012.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. **A avaliação da educação básica no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007.

FREITAS, Luiz Carlos de. Eliminação adiada: o caso das classes populares no interior da escola e a ocultação da má (qualidade) do ensino. **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 100, p. 965-987, out. 2007.

_____. Lei de responsabilidade educacional? **ComCiência**, v. 132, out. 2011. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/comciencia/?section=8&edicao=71&id=889>>. Acesso em: 14 out. 2014.

_____. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à distribuição do sistema público de educação. **Educação & Sociedade**, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr./jun. 2012.

HYPÓLITO, Álvaro Moreira. Estado gerencial, reestruturação educativa e gestão da educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 24, n. 1, p.63-78, jan./abr. 2008.

_____. Políticas curriculares, estado e regulação. **Educação & Sociedade**, v. 31, n. 113, p. 1337-1354, out./dez. 2010.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. El trabajo docente y la nueva regulación educativa en América Latina. In: FELDFEBER, Myriam; OLIVEIRA, Dalila Andrade (Eds.). **Políticas educativas y trabajo docente: nuevas relaciones ¿Nuevos sujetos?** Buenos Aires: Noveduc, 2006.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; NARDI, Elton Luiz. O Ideb e a construção de um modelo de accountability na educação básica brasileira. **Revista Portuguesa de Educação**, v. 27, n. 1, p. 7-28, 2014.

SOUSA, Sandra Maria Zákia Lian de. Avaliação do rendimento escolar como instrumento de gestão educacional. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 264-282.

_____. Avaliação e carreira do magistério: premiar o mérito? **Retratos da Escola**, v. 3, n. 2-3, p. 81-93, jan./dez. 2008.

_____. Avaliação e gestão da educação básica no Brasil: da competição aos incentivos. In: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios?** São Paulo: Xamã, 2009. p. 31-45.

XIMENES, Salomão Barros. Responsabilidade educacional: concepções diferentes e riscos iminentes ao direito à educação. **Educação & Sociedade**, v. 33, n. 119, p. 353-377, abr./jun. 2012.

Policies of Accountability and PNE *Trends, testing and possibilities*

ABSTRACT: This article analyses trends and attempts to develop accountability policies within Brazilian basic education, based on the affirmation of an international scale of external evaluation, normative-legal elements related to the matter and the prevalence of the Education Development Index (IDEB) as the official indicator of quality, highlighting, from this perspective, the specificity of the public elementary school for basic education. It points out issues in common with the issue of accountability in education, seeking to identify challenges and possibilities initiated by the National Education Plan (2014-2024).

Keywords: Accountability Policies. External evaluation. Basic education. National Education Plan.

Politiques de responsabilisation et PNE *Tendances, essais et possibilités*

RÉSUMÉ: L'article analyse les tendances et les essais des politiques de responsabilisation dans le contexte de l'éducation de base brésilienne se basant sur l'affirmation de l'évaluation externe à l'échelle internationale, éléments normativo-juridiques liés au domaine et au délai de l'Indice de Développement de l'Education (Ideb) comme indicateur officiel de qualité, soulignant dans cette perspective la spécificité de l'école primaire publique. Il est aussi jalonné de questions qui traversent le thème de la responsabilisation dans l'éducation, cherchant à signaler les défis et possibilités lancés par le Plan National d'Education (2014-2024).

Mots-clés: Politiques de responsabilisation. Evaluation externe. Education basique. Plan National d'Education.

Políticas de responsabilidad y PNE *Tendencias, ensayos y posibilidades*

RESUMEN: El artículo analiza tendencias y ensayos de políticas de responsabilidad en el ámbito de la educación básica brasileña, teniendo como base la afirmación de la evaluación externa a escala internacional, elementos normativo-legales relacionados a la materia y a la vigencia del Índice de Desarrollo de la Educación (Ideb) como indicador oficial de la calidad, realizando, en esa perspectiva, la especificidad de la escuela pública de enseñanza fundamental. Indica argumentos que atraviesan el tema de la responsabilidad en la educación, buscando apuntar retos y posibilidades iniciadas por el Plan Nacional de Educación (2014-2024).

Palabras clave: Políticas de responsabilidad. Evaluación externa. Educación básica. Plan Nacional de Educación.

Financiamento da educação básica e o PNE

Ainda e sempre, muitos desafios

NELSON CARDOSO AMARAL*

RESUMO: O estudo apresenta as metas do Plano Nacional da Educação (PNE) relacionadas à educação básica, para o período 2014-2024, e as examina sob o olhar do financiamento. São muitos os desafios para que essas metas sejam cumpridas e os recursos financeiros serão um grande impeditivo para alcançá-las. Ao estabelecer que alguns recursos que se dirigem ao setor privado poderão ser contados para se alcançar o equivalente a 10% do Produto Interno Bruto (PIB), estima-se que, na verdade, recursos públicos para educação pública se reduzirão a 8,5% do PIB. Além disso, pode-se concluir que a obtenção de mais recursos para a educação exigirá intensas redefinições na estrutura tributária brasileira, o que implicará adotar mudanças que afetam os setores mais poderosos da sociedade.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação. Educação básica. Financiamento. PIB.

Introdução

O Plano Nacional da Educação (PNE) (2014-2024), aprovado pela Lei nº 13.005, de 24 de junho de 2014, estabelece diversas metas relacionadas à educação básica (EB) que objetivam expandir o quantitativo de matriculados, melhorar o fluxo dos alunos e a aprendizagem, alfabetizar em um determinado tempo, aumentar a taxa de alfabetização, diminuir o analfabetismo funcional, expandir a educação em tempo integral, elevar a qualificação e os salários dos professores, incluir jovens

* Doutor em Educação. Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Goiás (PPGE/UFG). Goiânia/GO - Brasil. E-mail: <nelsoncardosoamaral@gmail.com>.

com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, elevar a escolaridade média da população (no campo, entre os mais pobres e negros), aumentar a titulação dos professores em nível de mestrado ou doutorado, assegurar planos de carreira aos profissionais da educação e efetivar a gestão democrática.

Chama a atenção, entretanto, o fato de que, na EB, somente na meta 11, que trata da expansão da educação profissional técnica de nível médio, há a preocupação de alterar a relação entre o quantitativo de matrículas públicas e o de matrículas privadas. Isso nos leva a concluir que a proporção público-privado ou deve permanecer nos patamares de 2013 ou a dinâmica socioeconômica da população é que irá determinar o crescimento maior ou do público ou do privado.

Uma rápida leitura de cada meta nos leva à conclusão de que atingir cada uma delas significa elevar o volume de recursos financeiros e, por isso mesmo, a meta 20 específica que em 2024 os recursos financeiros aplicados em educação devem atingir o patamar equivalente a 10% do PIB.

O monitoramento e a avaliação do conjunto das metas exigirão a constituição de grupos de trabalho na área governamental, nas entidades representativas dos profissionais da educação, nas associações que reúnem a comunidade acadêmica e em instituições de ensino superior (IES). Para isso será necessário discutir novos indicadores, pois os bancos de dados disponíveis não dão conta de todas as especificidades incluídas nas metas e estratégias do PNE 2014-2024.

Este estudo faz um dimensionamento das metas relacionadas à educação básica, avaliando, sempre que possível, o volume de recursos financeiros que serão necessários à execução.

Iremos, em primeiro lugar, examinar como será a dinâmica populacional brasileira no período 2014-2024, quando o PNE deverá ser implementado, para em segundo lugar discutir os limites à expansão do segmento privado devidos à desigualdade socioeconômica no Brasil. Em seguida, faremos um dimensionamento das metas do PNE que se relacionam à educação básica para, finalmente, explicitar a meta 20, que trata do financiamento do PNE.

A dinâmica populacional brasileira no período do PNE 2014-2024

A análise do próximo plano nacional não pode estar desconectada da evolução populacional nas faixas etárias dos diversos níveis e etapas da educação. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou uma projeção da população brasileira até o ano de 2060, segundo as diferentes idades (IBGE, 2014a).

A Tabela 1 apresenta as projeções para os anos de 2013, 2014, 2034 e 2054, que vão marcar os próximos PNE. Registra-se ainda, nessa tabela, a evolução dos quantitativos de pessoas com 60 anos ou mais de idade.

Tabela 1 – Projeções da população por faixa etária: 2013-2024.

Nível/etapa educacional	Faixa etária (anos)	2013	2024	2034	2054
Creche	0 a 3	12.035.305	10.525.848	9.504.707	7.587.874
Pré-escola	4 e 5	6.268.537	5.434.160	4.873.177	3.922.748
Ensino fundamental	6 a 14	30.227.810	26.145.927	23.247.525	18.864.217
Ensino médio	15 a 17	10.296.897	9.437.735	8.269.222	6.740.342
Educação superior	18 a 24	23.945.816	23.399.619	20.455.074	16.445.408
Total	-	82.774.365	74.943.289	66.349.705	53.560.589
	60 ou mais	22.077.318	34.185.085	46.352.849	69.764.278

Fonte: IBGE (2014a).

Nota-se que, no contexto do PNE 2014-2024, as variações populacionais serão pequenas; entretanto, se compararmos o ano de 2054 com o ano de 2013, a redução será substancial. De 2013 para 2054 a redução do valor total na faixa etária de 0 a 24 anos será de 35,3%. Ressalta-se o grande crescimento da população de 60 anos ou mais de idade, o que nos leva a concluir que os problemas relacionados à previdência e saúde dos idosos terão solução muito mais difícil. Por outro lado, serão menores os problemas educacionais devido à alteração da demanda pelos diversos níveis e etapas educacionais.

O limite à expansão do segmento privado

As metas do PNE (2014-2024), em geral, com exceção das metas 11 e 12, não estabelecem parâmetros para alterar os quantitativos nos segmentos público ou privado. Entretanto, qualquer ação que dependa da expansão do privado terá enorme dificuldade pois a enorme desigualdade socioeconômica impede que um número maior de famílias pague as mensalidades na educação básica.

Um indício desse fato está na evolução do quantitativo de matrículas no segmento privado nos últimos anos, quando se verifica pequena elevação de 2009 para 2013, o que poderia ser explicado pela melhoria da renda da população. A Tabela 2 mostra o quantitativo de matrículas na educação básica no público e no privado, no período 2005-2013.

Tabela 2 – Evolução do público e do privado na educação básica (2005-2013).

Ano	Federal	Estadual	Municipal	Privado
2005	182.499	23.571.777	25.286.243	7.431.103
2007	185.095	21.927.300	24.531.011	6.385.522
2009	217.738	20.737.663	24.315.309	7.309.742
2011	257.052	19.483.910	23.312.980	7.918.677
2013	290.796	17.926.568	23.215.052	8.610.032

Fonte: Inep (2014).

Podemos aprofundar a discussão sobre o impedimento da expansão do privado, examinando o Censo Demográfico de 2010, que mostra a quantidade de moradores em domicílios particulares por classe de rendimento mensal domiciliar *per capita*, em salários mínimos (s.m.). A Tabela 3 mostra o perfil socioeconômico da população brasileira.

Tabela 3 – Moradores em domicílios particulares por classe de rendimento mensal

Classes de rendimento nominal mensal domiciliar per capital	Moradores em domicílios particulares permanentes	%	Média de moradores em domicílios particulares permanentes
Até 1/8 s.m.	10.232.325	5,4	4,9
Mais de 1/8 a 1/4 s.m.	18.351.811	9,7	4,7
Mais de 1/4 a 1/2 s.m.	38.551.353	20,4	3,9
Mais de 1/2 a 1 s.m.	52.657.183	27,8	3,2
Mais de 1 a 2 s.m.	36.912.697	19,5	2,9
Mais de 2 a 3 s.m.	11.033.158	5,8	2,7
Mais de 3 a 5 s.m.	8.001.625	4,2	2,6
Mais de 5 a 10 s.m.	4.999.887	2,6	2,4
Mais de 10 s.m.	1.837.032	1,0	2,1
Sem rendimentos	6.824.313	3,6	2,8
TOTAL	189.401.384	100	3,3

Fonte: IBGE (2011).

Grande parte dos habitantes vive em famílias consideradas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) como extremamente pobres (até 1/8 s.m. *per capita*), pobres (mais de 1/8 a 1/4 s.m. *per capita*) ou vulneráveis (mais de 1/4 a 1 s.m. *per capita*) (IPEA, 2011) - exatamente as famílias que possuem o maior número de moradores por domicílio.

Consideraremos, neste estudo, que só conseguem frequentar a EB - no ensino fundamental (EF) e no ensino médio (EM) - em escolas privadas as pessoas que residem em

domicílios com renda *per capita* a partir de dois salários mínimos, no caso do EF e do EM, além da metade daquelas de renda *per capita* de 1 a 2 s.m., considerando-se a média de renda mais elevada, no caso do EF. No EM, os jovens dessas famílias, em geral, se dirigem ao mercado de trabalho e não há um esforço familiar para mantê-los na escola. A quantidade de pessoas que residem nessas famílias, nas faixas etárias adequadas, está mostrada na Tabela 4.

Tabela 4 – Domicílios particulares permanentes e rendimento nominal mensal domiciliar *per capita* (salário mínimo) e média de moradores nos domicílios em 2010 e idades adequadas para o ensino fundamental e o ensino médio.

Classes de rendimento nominal mensal domiciliar <i>per capita</i>	6 a 14 anos (ensino fundamental)	15 a 17 anos (ensino médio)
Até 1/4 s.m.	7.713.875	2.227.725
Mais de 1/4 a 1/2 s.m.	7.736.583	2.621.847
Mais de 1/2 a 1 s.m.	7.173.973	2.829.413
Mais de 1 a 2 s.m.	3.540.601	1.503.458
Mais de 2 a 3 s.m.	872.184	355.776
Mais de 3 a 5 s.m.	590.967	232.119
Mais de 5 s.m.	414.446	157.816
Sem rendimentos	1.135.388	396.031
TOTAL	29.163.148	10.326.872

Fonte: IBGE (2011).

Com idade de 6 a 14 anos, idades adequadas ao ensino fundamental, encontramos um total de 3.647.898 crianças e jovens das famílias que poderiam pagar mensalidades; com idade entre 15 e 17 anos, idade para estarem matriculados no ensino médio, encontram-se 745.711 jovens nessa situação.

Considerando que a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2013 mostra um total de 4.294.000 (todas as idades) crianças e jovens matriculadas no EF privado e 1.316.000 (todas as idades) jovens matriculados no EM (IBGE, 2014b), podemos concluir que a expansão do segmento privado já se aproxima do limite, uma vez que a defasagem idade-série nesse segmento é pequena.

Portanto, o caminho para a ampliação das matrículas em todos os níveis educacionais é complexo e os desafios para que esse nível educacional atinja patamares elevados de qualidade exigem mudanças significativas na estrutura socioeconômica da população, além da aplicação de recursos financeiros públicos em todos os níveis, etapas e modalidades.

Um dimensionamento das metas do PNE relacionadas à educação básica

A meta 1 estabelece: “universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.” (BRASIL, 2014a).

No ano de 2013, a PNAD apresentou as seguintes informações: um total de 3.834.000 crianças frequentavam as creches; destas, 2.609.000 (68,0%) estavam no segmento público e 1.225.000 (32,0%), no segmento privado. Do total de crianças, 2.437.000 (63,6%) tinham idade de até 3 anos e 1.397.000 (36,4%) estavam com 4 anos de idade (IBGE, 2014b).

O IBGE (2014a), ao projetar a população brasileira para 2013 e 2024, concluiu que o quantitativo de crianças de até 3 anos de idade em 2013 seria de 12.035.305 e, em 2024, de 10.525.848. Dessa forma, pode-se concluir que as 2.437.000 crianças que frequentavam a creche em 2013 representavam 20,2% das crianças de até 3 anos em 2013. Para atingir 50% das crianças de até 3 anos em 2024, deveria haver, nesse ano, 5.262.924 crianças matriculadas nas creches. Concluimos, portanto, que é preciso, para cumprir a meta 1, que até 2024 novas crianças com idade de até 3 anos, num total de 2.825.924, passem a frequentar essa etapa da educação infantil.

Para a pré-escola, a PNAD/2013 apresentou um total de 4.052.000 crianças matriculadas (2014b). Destas, 2.983.000 (73,6%) estavam matriculadas no segmento público e 1.069.000 (26,4%), no privado. Do total de crianças (4.052.000), 639.000 tinham idade de 4 anos, 3.171.000 de 5 ou 6 anos de idade, 224.000 com idade de 7 a 9 anos e 19.000 de 10 a 11 anos.

Para separar as 3.171.000 crianças de 5 ou 6 anos em crianças de 5 e 6 anos, faremos proporcionalmente ao quantitativo de crianças de 5 ou 6 anos na projeção da população realizada pelo IBGE para o ano de 2013; de um total de 6.359.463 crianças de 5 ou 6 anos, 3.156.786 (49,6%) são crianças de 5 anos e 3.202.677 (50,4%) são crianças de 6 anos. Dessa forma, das 3.171.000 crianças de 5 ou 6 anos, consideramos que 1.572.816 possuíam 5 anos de idade e 1.598.184, 6 anos de idade.

Pode-se concluir, então, que das 4.052.000 crianças matriculadas na pré-escola 2.211.816 (54,6%) possuíam, em 2013, idades de 4 ou 5 anos.

As projeções do IBGE (2014a) para a população brasileira mostram que em 2013 seriam 6.268.537 crianças com 4 ou 5 anos e, em 2016, 6.004.425. Dessa forma, em 2013 temos 35,3% (2.211.816 em 6.268.537) das crianças de 4 ou 5 anos matriculadas na pré-escola e, para cumprir a meta 1, deveríamos ter em 2016 um total de 6.004.425,(100%) das crianças de 4 ou 5 anos matriculadas. Dessa forma, é preciso um acréscimo de 3.792.609 de novas matrículas na pré-escola para esse contingente etário.

O acréscimo nas idades adequadas às etapas da educação infantil são, portanto, os quantitativos mínimos a serem acrescidos na creche e na pré-escola, pois é certo que

muitas das futuras matrículas serão de crianças com idades diferentes das idades especificadas como adequadas para cada uma das etapas.

As Tabelas 5 e 6 resumem as informações relativas à meta 1.

Tabela 5 – N° de matrículas a serem acrescidas nas creches – meta 1.

Creche	2013			2014			Acréscimo
	População com idade de 0 a 3 anos	No de matrículas com idade de 0 a 3 anos	%	População com idade de 0 a 3 anos	No de matrículas com idade de 0 a 3 anos	%	No de matrículas com idade de 0 a 3 anos
	12.035.305	2.437.000	20,2	10.525.848	5.262.924	50,0	2.825.924

Fonte: IBGE (2014a, 2014b).

Tabela 6 – N° de matrículas a serem acrescidas na pré-escola – meta 1.

Pré-escola	2013			2016			Acréscimo
	População com idade de 4 e 5 anos	No de matrículas com idade de 4 e 5 anos	%	População com idade de 4 e 5 anos	No de matrículas com idade de 4 e 5 anos	%	No de matrículas com idade de 4 e 5 anos
	6.268.537	2.211.816	35,3	6.004.425	6.004.425	100	3.792.609

Fonte: IBGE (2014a, 2014b).

Nota-se, portanto, que o total de novas matrículas a serem incorporadas na educação infantil será de 6.618.533, o que significa um crescimento de 142,4% em relação a 2013.

O valor divulgado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) para o investimento público direto por criança matriculada na educação infantil foi de R\$ 4.364,00, em 2011, corrigido para janeiro de 2014, pelo IPCA (INEP, 2012). Considerando esse mesmo valor por criança, a educação infantil necessitaria de um acréscimo da ordem de R\$ 29 bilhões para atender às novas matrículas, considerando-se todas elas no setor público. Entretanto, essa hipótese é por princípio falha, uma vez que a meta 17 especifica que os salários dos profissionais da educação deverão ser aumentados e que deverão ser estruturados planos de carreira para todos os profissionais da educação, de acordo com a meta 18.

Além disso, um estudo da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) mostrou que o valor por aluno informado pelo MEC está equivocado e que na creche, por exemplo, o valor médio nacional seria de R\$ 6.655,67, valores de 2011, a preços de janeiro de 2014, corrigidos pelo IPCA (UNDIME, 2012).

A meta 2 afirma: “universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos conclua essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.” (BRASIL, 2014a).

A PNAD/2013 (IBGE, 2014b) apresentou um total de 31.225.000 estudantes matriculados no ensino fundamental, sendo que 26.931.000 (86,2%) no segmento público e 4.294.000 (13,8%) no segmento privado. A estratificação por idade desse total de crianças e jovens está explicitada na Tabela 7.

Tabela 7 – nº de matrículas no ensino fundamental, por idades.

Idades (anos)	Quantitativo
5 ou 6	2.141.000
7 a 9	9.066.000
10 ou 11	5.987.000
12 ou 13	6.817.000
14 ou 15	4.669.000
16 ou 17	1.325.000
18 ou 19	329.000
20 a 24	119.000
30 ou mais	556.000

Fonte: IBGE (2014b).

Para separar as 2.141.000 crianças de 5 ou 6 anos em crianças de 5 e de 6 anos, o faremos proporcionalmente ao quantitativo de crianças de 5 ou 6 anos na projeção da população realizada pelo IBGE para o ano de 2013; de um total de 6.359.463 crianças de 5 ou 6 anos, 3.156.786 (49,6%) eram crianças de 5 anos e 3.202.677 (50,4%), crianças de 6 anos. Dessa forma, das 2.141.000 crianças de 5 ou 6 anos, consideraremos que 1.063.000 possuíam 5 anos de idade e 1.078.000, 6 anos de idade.

Aplicando essa mesma metodologia para jovens com idade de 14 ou 15 anos, de um total de 6.878.407 jovens de 14 ou 15 anos, 3.440.896 (50,0%) eram jovens de 14 anos e 3.437.511 (50,0%) eram jovens de 15 anos. Dessa forma, dos 4.669.000 jovens de 14 ou 15 anos, consideraremos que 2.334.500 possuíam 14 anos de idade e 2.334.500 possuíam 15 anos de idade.

Pode-se concluir, então, que dos 31.225.000 crianças e jovens matriculados no ensino fundamental, 25.267.500 (80,9%) possuíam, em 2013, idade de 6 a 14 anos.

O IBGE (2014a) projetou para 2013 um total de 30.227.810 crianças e jovens de 6 a 14 anos e 26.145.927, em 2024. Dessa forma, em 2013 temos 80,9% das crianças e jovens de 6 a 14 anos matriculados no ensino fundamental e para cumprir a meta 2 deveríamos

ter em 2024 um total de 26.145.927 das crianças e jovens de 6 a 14 anos matriculados. Um acréscimo de 878.427 deverá ser, portanto, efetivado até 2024.

A Tabela 8 resume essas informações relacionadas à meta 2.

Tabela 8 – nº de matrículas a serem acrescidas no ensino fundamental – meta 2.

Ensino fundamental	2013			2024			Acréscimo
	População com idade de 6 a 14 anos	No de matrículas com idade de 6 a 14 anos	%	População com idade de 6 a 14 anos	No de matrículas com idade de 6 a 14 anos	%	No de matrículas com idade de 6 a 14 anos
	30.227.810	25.267.500	80,9	26.145.927	26.145.927	100	878.427

Fonte: IBGE (2014a, 2014b).

No ensino fundamental, o desafio para a expansão será bem menor que na educação infantil. Será preciso criar a possibilidade de apenas 878.427 novas matrículas em relação a 2013. Isso significará um acréscimo da ordem de R\$ 4,5 bilhões, considerando o valor médio divulgado pelo Inep para os recursos financeiros aplicados por estudante do EF de R\$ 5.049,00, em 2011, valor corrigido pelo IPCA para janeiro de 2014 (INEP, 2012). Considerou-se também, nesse caso, todas as novas matrículas no segmento público.

Ressalta-se, novamente, que esse valor deverá ser bem superior, pois haverá de se elevar os salários (meta 17) e implantar planos de carreira (meta 18).

A meta 3, ao tratar dos jovens com idades de 15 a 17 anos, afirma: “universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.” (BRASIL, 2014a).

A PNAD/2013 informa que estão estudando 6.690.000 jovens com idade de 14 ou 15 anos e 5.696.000 jovens com idade de 16 ou 17 anos (IBGE, 2014b). Utilizando a mesma metodologia anterior, temos 3.345.000 jovens com 15 anos de idade e, portanto, um total de 9.040.000 jovens com idade de 15 a 17 anos estudando.

Como há o total de 10.296.897 jovens nessa faixa etária em 2013 (IBGE, 2014a), é, portanto, de 87,8% o percentual de jovens que estão estudando. A projeção da população de 15 a 17 anos em 2016 é de 10.318.611 e será preciso, portanto, acrescentar na educação básica um total de 1.278.611 jovens com idade de 15 a 17 anos.

A taxa líquida do ensino médio em 2013 é de 51,2%, uma vez que pela PNAD/2013 temos 5.269.000 (4.261.000 + 2.016.000/2) matriculados com idade de 15 a 17 anos e 10.296.897 jovens com essas idades na população. Para que a taxa líquida seja de 85% em 2024, deveremos ter um total de 8.022.075 jovens nessa faixa etária matriculados no

ensino médio, já que a população brasileira será de 9.437.735 em 2024, conforme projeção do IBGE (2014b). Há, portanto, que se acrescentar um total de 2.753.075 jovens de 15 a 17 anos matriculados no ensino médio.

As Tabelas 9 e 10 mostram esses resultados.

Tabela 9 – nº de matrículas a serem acrescidas em todas as etapas e modalidades da educação básica – meta 3.

Ensino médio	2013			2024			Acréscimo
	População com idade de 15 a 17 anos	No de matrículas em todas as etapas, com idade de 15 a 17 anos	%	População com idade de 15 a 17 anos	No de matrículas em todas as etapas, com idade de 15 a 17 anos	%	No de matrículas todas as etapas, com idade de 15 a 17 anos
	10.296.897	9.040.000	85,3%	10.318.611	10.318.611	100	1.278.611

Fonte: IBGE (2014a, 2014b).

Tabela 10 – Nº de matrículas a serem acrescidas no ensino médio – meta 3.

Ensino médio	2013			2024			Acréscimo
	População com idade de 15 a 17 anos	No de matrículas com idade de 15 a 17 anos	%	População com idade de 15 a 17 anos	No de matrículas com idade de 15 a 17 anos	%	No de matrículas com idade de 15 a 17 anos
	10.296.897	5.269.000	51,2	9.437.735	8.022.075	85	2.753.075

Fonte: IBGE (2014a, 2014b).

O cumprimento da meta 3 exige que as duas condições anteriores sejam satisfeitas simultaneamente. Considerando as matrículas em acréscimo no segmento público, obtemos um montante de R\$ 13,5 bilhões que deveriam ser acrescidos aos valores financeiros aplicados em educação, uma vez que o Inep divulgou que o valor por estudante em 2011 foi de R\$ 4.865,00, a preços de janeiro de 2014, corrigido pelo IPCA (INEP, 2012). Ressalta-se, novamente, que esse valor está subestimado devido à necessidade de elevar salários (meta 17) e implantar planos de carreira (meta 18).

A meta 4 estabelece:

universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional

inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados. (BRASIL, 2014a).

A quantificação da meta 4 exigirá um grande esforço de diagnóstico da população de 4 a 17 anos para se obter quantas crianças e jovens nessa faixa etária possuem deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, para propiciar-lhes o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado (PRIETO; PAGNEZ; GONZALEZ, 2014). Dessa forma, deveríamos ter, em 2024, 100% desses jovens atendidos, para que a meta 4 seja considerada atingida integralmente.

A meta 5, ao tratar da alfabetização das crianças, estabelece: “alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.” (BRASIL, 2014a).

Um primeiro desafio dessa meta é estabelecer as condições para que uma criança seja considerada alfabetizada e, depois, estabelecer ações para que 100% delas estejam alfabetizadas até o final do terceiro ano do ensino fundamental, o que torna imprevisível o volume de recursos financeiros necessários para a realização dessa meta até o ano de 2024.

A meta 6, que objetiva elevar a educação em tempo integral no Brasil, estabelece duas vertentes a serem atingidas até 2024: “oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica.” (BRASIL, 2014a).

Da mesma forma que as metas 4 e 5, a meta 6 exige uma grande discussão sobre o que seja “educação em tempo integral” e, portanto, as condições para que ela ocorra. Pode-se afirmar que a execução dessa meta exigirá um volume substancial de recursos financeiros, pois a permanência da criança e do jovem no ambiente educativo em tempo integral exige cuidados alimentares, de higiene, psicológicos, de saúde e de infraestrutura que elevam muito o valor aplicado por aluno.

A meta 7 estabelece valores a serem atingidos pelo Ideb em 2021: “fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb.” (BRASIL, 2014a):

Ideb	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino médio	4,3	4,7	5,0	5,2

Melhorar a qualidade da educação básica é um desafio que se inicia pela própria especificação de qual qualidade se está falando (CRUB, 1996; INEP, 2006). Melhorar o fluxo e a aprendizagem é componente importante da qualidade e o estabelecimento do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) previsto na meta 20 implicará valores financeiros num montante que dependerá da composição desse CAQ. Esta é, portanto, outra meta em que não é possível quantificar o volume de recursos financeiros para a sua implantação.

A meta 8 estabelece, sobre a elevação na escolaridade média da população de 18 a 29 anos e sobre a eliminação da desigualdade de escolaridade entre negros e não negros:

elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. (BRASIL, 2014a).

A escolaridade média da população de 18 a 29 anos nos seguintes casos: toda a população; para a população do campo; dos 25% mais pobres; e a desigualdade de escolaridade entre negros e não negros, no ano de 2012, e aqueles índices a serem alcançados em 2024 estão mostradas na Tabela 11.

Tabela 11 – Escolaridade média da população em diversas situações.

Descrição	2012	2024
Escolaridade média das pessoas de 18 a 29 anos em toda a população	9,8 anos	12 anos
Escolaridade média das pessoas de 18 a 29 anos na população do campo	7,8 anos	12 anos
Escolaridade média das pessoas de 18 a 29 anos entre os 25% mais pobres	7,8 anos	12 anos
Escolaridade média entre negros e não negros	92,2%	100%

Fonte: BRASIL (2014b).

A meta 9 estabelece: “elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.” (BRASIL, 2014a).

A taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais em 2012 era de 91,5% e a taxa de analfabetismo funcional nessa faixa etária era de 29,4% no mesmo ano, segundo informações da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase) (BRASIL, 2014b). Para que a meta 9 seja atingida, é preciso atingir 93,5%, em 2015, e 100%, em 2024

para a taxa de alfabetização, e 14,7% para a taxa de analfabetismo funcional na população de 15 anos ou mais de idade.

A meta 10, ao tratar da educação de jovens e adultos (EJA) nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional, estabelece: “oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.” (BRASIL, 2014a).

Utilizando dados do Censo da Educação Básica, a Sase divulgou que, em 2013, apenas 1,7% das matrículas de EJA (EF e EM) eram integradas à educação profissional (BRASIL, 2014b). Assim, é preciso elevar esse pequeno percentual para 25%, para que a meta 10 possa ser alcançada.

A meta 11 trata da educação profissional técnica de nível médio e é a única meta associada à educação básica que estabelece uma alteração entre os quantitativos de matrículas dos segmentos público e privado: “triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público.” (BRASIL, 2014a).

No ano de 2013, dados do Censo da Educação Básica (INEP, 2014a) mostram que o número de matrículas na educação profissional técnica de nível médio era de 1.602.946; se essa meta 11 estabelece que é preciso triplicar esse valor, deveríamos alcançar em 2024 um total de 4.808.838 matrículas. Como, das 1.602.946 matrículas, 900.519 são públicas e a meta estabelece que 50% da expansão deve ser no segmento público, o segmento público deveria passar então para 2.503.465, ou seja, um acréscimo de 1.602.946 matrículas. A Tabela 12 mostra esses quantitativos.

Tabela 12 – nº de matrículas a serem acrescidas na educação profissional tecnológica de nível médio.

Descrição	2013	2014	Acréscimo
Triplicar as matrículas	1.602.946	4.808.838	3.205.892
50% de acréscimo no segmento público	900.519	2.503.465	1.602.946

Fonte: Inep (2014).

A meta 15 estabelece:

garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam. (BRASIL, 2014a).

Portanto, até 2015 deverá ser estabelecida uma política de formação dos profissionais da educação, devendo ser assegurado que todos os professores da EB possuam formação de nível superior, em licenciatura, e na área de conhecimento em que atuam. O Censo da Educação Básica de 2013 (INEP, 2014a) mostra que, dos 2.148.023 professores, 1.607.181 (74,8%) possuíam ensino superior e, destes, 1.405.695 eram licenciados, ou seja, 65,4% do total de professores. O grande desafio é o de associar o curso de licenciatura à área de conhecimento em que atuam. Além disso, será preciso mobilizar as IES para essa nova demanda pelos cursos de licenciatura.

A meta 16 estabelece a formação dos professores da educação básica em nível de pós-graduação:

formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino. (BRASIL, 2014a).

A Sase (BRASIL, 2014b), utilizando dados do Censo da Educação Básica de 2013, divulgou que 30,2% dos professores da educação básica possuíam pós-graduação *lato* ou *stricto sensu* e é preciso, portanto, até 2024, elevar esse percentual para 50%, o que significa passar de 648.703 professores com essa formação para 1.074.012, considerando somente o quantitativo de funções docentes que constam do Censo de 2013. Há que considerar, ainda, a expansão do quantitativo de professores até 2024, necessário para atender à expansão nas matrículas que prevê o PNE (2014-2024).

Essa meta exigirá um grande esforço das IES públicas, pois elas são responsáveis pela maioria dos cursos de pós-graduação *stricto sensu* do País.

A meta 17 estabelece: “valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.” (BRASIL, 2014a).

O estabelecimento do rendimento médio dos demais profissionais com escolaridade equivalente aos profissionais do magistério não será uma tarefa fácil, uma vez que são muitas as questões a serem respondidas: os demais profissionais serão aqueles do segmento público ou do segmento privado? escolaridade equivalente significa, por exemplo, ter um diploma de nível superior? serão analisados somente os salários de início de carreira? quais as fontes de informação para o estabelecimento do rendimento médio?

Espera-se que essa meta implique um grande volume de recursos financeiros, considerando-se os baixos salários dos professores em todo o território nacional.

A meta 18 prevê a existência de planos de carreira para os profissionais da educação, até 2016:

assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal. (BRASIL, 2014a).

Ressalta-se que a meta 18 estabelece que essa definição deva ocorrer em todos os sistemas de ensino, atingindo, portanto, os segmentos público e privado, o que, de início, já será um grande desafio. Uma discussão nesse contexto será inevitável: existirão parâmetros comuns que definirão um plano de carreira nacional básico?

A meta 19 trata da efetivação da gestão democrática: “assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.” (BRASIL, 2014a).

A gestão democrática do ensino público até o ano de 2016 só será possível se for acordada a condição estabelecida pela Constituição Federal de 1988, no artigo 206, inciso VI, segundo o qual ela é um princípio da educação e deverá ser praticado “na forma da lei”. Entretanto, a lei não foi aprovada e o PNE 2014-2024 estabeleceu um prazo para que isso ocorra até 2016.

A meta 20 e o financiamento no PNE (2014-2024)

A meta 20 prevê: “ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.” (BRASIL, 2014a).

Apesar de a meta 20 estabelecer “investimento público em educação pública”, o PNE (2014-2024), em seu artigo 5º, parágrafo 4º, englobou nos recursos previstos na meta aqueles “[...] aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial [...]” (BRASIL, 2014a), o que reduz fortemente o volume de recursos aplicados diretamente na educação ofertada pelo segmento público.

A Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), em nota pública, ressalta que: “levantamentos iniciais indicam que essa contabilização já significa uma redução para cerca de 8,5% do PIB em investimentos no setor público

de ensino” (FINEDUCA, 2014). Portanto, na avaliação da Fineduca, este não é um bom sinal, pois diversos estudos realizados ao longo da tramitação da lei que resultou no PNE 2014-2024 indicaram a necessidade de substancial elevação dos recursos públicos aplicados em escolas/instituições públicas, sem contar os recursos públicos aplicados no segmento privado, aproximando-se do equivalente a 10% do PIB (PINTO, 2011; AMARAL, 2011; CARA, 2011; ARAÚJO, 2012; CASTRO, 2005).

Considerando-se que em 2011 o investimento público total em educação, que inclui os recursos públicos aplicados no segmento privado, totalizou 6,1% do PIB (INEP, 2014b) e que o PIB desse ano foi de R\$ 4.143.013.338.000,00, conclui-se que foram aplicados na educação brasileira, em todas as esferas administrativas e todos os níveis educacionais, um total de R\$ 253 bilhões. Para atingir um total equivalente a 10% do PIB, seriam necessários, portanto, R\$ 414 bilhões, ou seja, haveria a necessidade de um acréscimo de R\$ 162 bilhões aos recursos públicos totais aplicados em educação.

Considerações finais: o desafio do financiamento

O Ipea (2011), no estudo *Financiamento da Educação: necessidades e possibilidades*, discutiu como elevar o volume de recursos financeiros associados ao financiamento da educação, considerando que impostos poderiam ter ampliação possível, seja por mais fiscalização na arrecadação, seja pela diminuição da renúncia fiscal e da elisão fiscal. O estudo propôs ainda a criação do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), previsto na Constituição Federal de 1988, e a elevação dos mínimos constitucionais, artigo 212, de 18% para 20% dos impostos no âmbito federal e de 25% para 30% nos âmbitos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

As conclusões do Ipea são, entretanto, de difícil implementação; os impostos detectados para possíveis elevações são os seguintes: Imposto Territorial Rural (ITR); Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCD); Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA); e a criação do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF). Todas essas possibilidades se referem aos setores mais “abastados” da sociedade – proprietários de terras, proprietários urbanos, pessoas que deixaram heranças, proprietários de veículos automotores e os detentores de grandes fortunas – que possuem grande poder junto à imprensa brasileira e ao Congresso Nacional para a realização de uma grande mobilização que impeça a aprovação e, até mesmo, a discussão sobre as possibilidades apresentadas pelo Ipea.

Portanto, uma grande mobilização por parte dos segmentos educacionais, sobretudo dos profissionais da educação, será necessária para que novas fontes se acoplem àquelas já existentes a fim de que todas as metas relativas à educação básica discutidas neste estudo possam ser alcançadas até 2024.

Recebido em 12 setembro e aprovado em 13 de dezembro de 2014

Referências

- AMARAL, Nelson Cardoso. O novo PNE e o financiamento da educação no Brasil: os recursos como um percentual do PIB. In: Seminário Brasileiro de Educação, 3., 2011, Campinas. **Anais...** Campinas: UNICAMP, 2011.
- ARAÚJO, Luiz. Financiamento educacional na ordem do dia. **Universidade e Sociedade**, ano XXI, p. 144-153, jun. 2012.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO (FINEDUCA). **Nota pública**: o PNE e o financiamento da educação. Disponível em: <http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nota_pne.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2014.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- _____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014a.
- _____. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Planejando a próxima década**: construindo as metas. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/pde/graficopne.php>>. Acesso em: 5 nov. 2014b.
- CARA, Daniel. O custo da qualidade [da educação básica]. **Câmara dos Deputados**, 13 abr. 2011. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comiss%C3%B5es/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/o-custo-da-qualidade-daniel-cara>>. Acesso em: 10 dez. 2011.
- CASTRO, Jorge Abrahão. Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparação com alguns países da OCDE e América Latina. **Educação & Sociedade**, v. 26, n. 92, p. 841-858, out. 2005.
- CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS (CRUB). **Avaliação externa da qualidade do ensino superior**. Brasília, DF: Crub, 1996. (Série Estudos e Debates).
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.
- _____. **Projeção da população**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2013/default_tab.shtm>. Acesso em: 12 dez. 2014a.
- _____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) 2013**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2013/brasil_defaultxls.shtm>. Acesso em: 12 dez. 2014b.
- INSTITUTO DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Pesquisa nacional qualidade na educação**: problematização da qualidade em pesquisa de custo-aluno-ano em escolas de educação básica (relatório de pesquisa). Brasília, DF: Inep, 2006.
- _____. **Investimento por aluno por nível de ensino em valores reais**. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/estatisticas/gastoseducacao/despesas_publicas/P.A._paridade.htm>. Acesso em: 16 nov. 2012.

_____. **Censo escolar da educação básica**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo>>. Acesso em: 2 out. 2014a.

_____. **Percentual de investimento público direto em relação ao PIB**. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/estatisticas/gastoseduacao/indicadores_financeiros/P.T.D._dependencia_administrativa.htm>. Acesso em: 2 out. 2014b.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Financiamento da educação: necessidades e possibilidades. **Comunicados do Ipea**, n. 124, 14 dez. 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/111214_comunicadoipea124.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2012.

PINTO, José Marcelino R. Quanto custa financiar um “PNE pra Valer”? **Câmara dos Deputados**, 25 maio 2011. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/arquivos/pne-audiencia-25.5.11>>. Acesso em: 10 dez. 2011.

PRIETO, Rosângela G.; PAGNEZ, Karina Soledad M. M.; GONZALEZ, Roseli K. Educação especial e inclusão escolar: tramas de uma política em implantação. **Educação e Realidade**, v. 39, n. 3, p. 725-743, 2014.

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (UNDIME). **Perfil dos gastos educacionais nos municípios brasileiros**: ano base 2009. Brasília, DF: Undime, fev. 2012. Disponível em: <<http://undime.org.br/wp-content/uploads/2012/02/Relat%C3%B3rio-pesquisa-Perfil-dos-Gastos-Educacionais-Undime.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2012.

Financing of basic education and the PNE

As always - many challenges.

ABSTRACT: The study presents those goals of the National Education Plan (PNE) related to basic education for the period 2014-2024, examining them from the perspective of financing. There are many challenges to be faced so that these goals are met and financial resources will be a major impediment to achieving them. We can establish that some features from the private sector may be counted upon to ensure 10% of GDP, However it is estimated that, in fact, public resources for public education will be reduced to 8.5% of GDP. In addition, it can be concluded that obtaining more resources for education will require an intense review of the Brazilian tax structure, which will mean adopting changes that affect the most powerful sectors of society.

Keywords: National Education Plan. Basic education. Financing. Gross Domestic Product - (GDP).

Financement de l'éducation de base et PNE

Encore et toujours de nombreux défis

RÉSUMÉ: L'étude présente les objectifs du Plan National d'Education (PNE) en relation avec l'éducation basique, pour la période 2014-2024, et les examine sous l'angle du financement. Nombreux sont les défis sur le chemin de la réalisation de ces objectifs et les ressources financières seront un obstacle important pour les atteindre. Avec l'instauration de la comptabilisation de certaines ressources dirigées vers le secteur privé, si elles atteignent l'équivalent de 10% du PIB, on estime que, en réalité, les ressources publiques pour l'éducation publique se réduiront à 8,5% du PIB. De plus, on peut en conclure que l'obtention de ressources supplémentaires pour l'éducation exigera d'intenses redéfinitions dans la structure tributaire brésilienne, ce qui impliquera l'adoption de changements qui touchent les secteurs les plus puissants de la société.

Mots-clés: Plan National d'Education. Education basique. Financement. PIB.

Financiamiento da educación básica y el PNE

Aún y siempre, muchos retos

RESUMEN: El estudio presenta las metas del Plan Nacional da Educación (PNE) relacionadas a la educación básica, para el período 2014-2024, y las examina bajo la mirada del financiamiento. Son muchos los retos para que esas metas sean cumplidas y los recursos financieros serán un gran impeditivo para alcanzarlas. Al establecer que algunos recursos son dirigidos al sector privado, podrán ser considerados para alcanzar el equivalente al 10% del PIB, se estima que, en realidad, recursos públicos para educación pública se reducirán al 8,5% del PIB. Además, se puede concluir, que la obtención de más recursos para la educación exigirá intensas redefiniciones en la estructura tributaria brasileña, lo que implicará adoptar cambios que afectan los sectores más poderosos de la sociedad.

Palabras clave: Plan Nacional de Educación. Educación básica. Financiamiento. PIB.

O Custo aluno qualidade

Novo critério de financiamento

JOÃO ANTÔNIO CABRAL DE MONLEVADE*

RESUMO: Ao mostrar a história do financiamento da educação no País, do Império à República, o artigo defende que o Custo Aluno Qualidade só será viável se se selecionar e valorizar os insumos e implementar a jornada integral nas creches e no ensino obrigatório.

Palavras-chave: Custo Aluno Qualidade. Financiamento da educação básica. História do financiamento da educação.

Introdução

A temática do financiamento da educação não é nova no Brasil e nos países que após a Revolução Francesa adotaram a instrução pública como direito do cidadão e dever do Estado.

Embora tenhamos escolas gratuitas desde 1550, devido às fontes financeiras que garantiram sua gradual expansão, frutos da “redizima” devida à igreja e da receita de atividades agropastoris das fazendas dos educadores jesuítas, e das discussões sobre seus êxitos, desafios e fracassos, as escolas eram restritas aos funcionários do Estado, entre eles os próprios jesuítas, presentes na implantação de escolas primárias, secundárias e superiores até 1759, quando foram expulsos de Portugal e das colônias. Recorde-se que o Reino Lusitano era tutelado e tutelava a Igreja Católica – o que continuaria a ocorrer com o Brasil Monárquico, mesmo com a Constituição liberal de 1824.

Entre 1772 e 1834, as escolas primárias e secundárias foram financiadas pelas câmaras municipais, que contavam com um tributo de pouca monta e menor eficácia – o “subsídio literário”, adaptado ao modo elitista de sua oferta: de cada rês abatida nos

* Doutor em Educação. Professor Aposentado da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Diretor da CNTE (1987/1991). Consultor legislativo do Senado Federal. Brasília/DF – Brasil. *E-mail:* <monleivad@senado.gov.br>.

açougues e de cada destilação de aguardente de cana, um arretel e uma canada, respectivamente, eram destinados ao pagamento de professores e outras despesas miúdas da educação gratuita. Assim, moldou-se um padrão: o salário dos professores e a abertura de novas escolas eram funções proporcionais à arrecadação desse tributo, essencialmente conservador. Bastava uma Câmara Municipal relaxar na cobrança do subsídio seus pouquíssimos professores viam arrojados seus “honorários” e a população era privada da abertura de novas “aulas” primárias ou secundárias. Essa contenção financeira ou indisponibilidade de recursos era compatível com a estrutura rural da população e da economia e nas cidades forçava o aparecimento de escolas privadas pagas, como vemos no Ateneu, de Raul Pompéia, e de uma verdadeira invasão de escolas religiosas, católicas e protestantes, durante o século XIX.

Os poucos cursos superiores da Corte, da Bahia, de Olinda e de São Paulo eram financiados pelo Governo Central do Império por meio de verbas orçamentárias oriundas do imposto sobre exportação, o sucedâneo do velho “quinto da Coroa”. Dom Pedro I e Dom Pedro II, diante da escassez de receita, foram obrigados a negar a abertura de dezenas de faculdades gratuitas e encerraram o Império sem uma universidade pública, o que se constituía numa vergonha nacional. Entretanto, não faltavam instituições europeias para formar os talentos das elites dos canaviais nordestinos e dos terreiros de café do Sudeste.

Em 1834, foi dado um salto quantitativo no financiamento da educação: com um Ato Adicional à Constituição, as províncias, que já tinham responsabilidade pela oferta do ensino primário e do secundário, passaram a ter um meio poderoso para efetivá-la: a cobrança de um tributo sobre o comércio interno, que a cada dia se fazia mais intenso. Assim nasceram milhares de escolas primárias e, em cada capital de província, um liceu secundário, onde aos poucos se instalaram cursos normais para a formação de professores e professoras. Os recursos aumentaram, mas o padrão de financiamento continuou o mesmo. Onde havia mais arrecadação (Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais), a província praticava melhores salários e a abertura de novas escolas era mais frequente (ALMEIDA, 1989).

Primeira crise no padrão de financiamento

A Proclamação da República trouxe algumas novidades políticas: a separação entre a igreja e o Estado, que resultou na laicidade do ensino; e a tentativa de centralização do projeto de ensino público, com o Ministério da Instrução Pública e dos Correios, confiado aos positivistas, na pessoa do ministro Benjamim Constant.

Entretanto, o padrão de financiamento continuava o mesmo. Ainda que da formação elitista da oferta educativa se passasse para uma política seletiva, com maiores

oportunidades nas matrículas iniciais – inclusive com a rápida expansão do ensino primário, forçada pela urbanização e pelas reivindicações populares, reforçadas pelos movimentos sociais dos imigrantes do Sudeste e Sul –, o crescimento do número de estudantes acompanhava o da receita de impostos, sempre desigual. O exemplo de São Paulo é eloquente: enquanto os outros estados contavam somente com um colégio secundário oficial, São Paulo em 1910 já tinha quatro (capital, Campinas, Tatuí e Ribeirão Preto), além de 20 monumentais escolas normais em 1925, para formar suas professoras primárias. Por quê? Pela pujança de sua economia que se industrializava e propiciava invejável receita de impostos. Alguns estados, mesmo com receitas mais humildes, puderam empreender expansão de suas matrículas primárias, mas o preço foi brutal, redundando no arrocho dos salários de seus mestres e mestras.

Em 1922 e em 1932, dois fatos revelam a crise desse padrão. No primeiro, a Semana de Arte Moderna reúne intelectuais que acendem o sinal vermelho para o “atraso cultural” do Brasil e acionam o sinal verde para uma educação universal que “salvasse” o Brasil. No segundo, educadores e intelectuais renomados publicam o *Manifesto* – hoje conhecido como *dos Pioneiros da Educação*. Nesse documento, eles denunciavam a falta de democracia e equidade, a necessidade de sistema e de planejamento centralizado. Quanto ao tema do financiamento, reclamavam por mais recursos financeiros, bem distribuídos e bem investidos.

De 1822, data da Independência, até o início da década de 1930, o ensino público se limitava ao curso primário e só as classes alta e média (cerca de 15% da população à época) tinham acesso ao ensino secundário e superior, o primeiro, concentrado em liceus públicos provinciais e expandido por instituições privadas, e o último caracterizava-se pela oferta rarefeita em cursos isolados: a primeira universidade é de 1927.

Para se superar a crise estrutural e se alcançar recursos suficientes para expandir e melhorar a qualidade da educação optou-se por uma saída julgada possível e avançada naquela conjuntura: a de se garantir, pela Constituição, recursos de impostos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Assim julgavam os educadores, intelectuais e políticos da época que seria conferida prioridade orçamentária à educação e superada a prática de se destinar o menos possível de recursos para as escolas públicas.

Na Constituição de 1934, que supostamente institucionalizaria os ideais revolucionários de 1930, que, com Getúlio, havia virado a página da República Coronelista Rural, bem como as ideias do *Manifesto dos Pioneiros*, estabeleceu-se que a União destinaria à MDE 10% da receita de seus impostos, os estados 20% e os municípios 10%. Hoje, passados 80 anos, esses números parecem muito tímidos. Mas, à época, não eram. Constituíam, no caso dos estados, o percentual dos que mais investiam; e representavam avanço considerável nas esferas da União e dos municípios. Tanto que, com o Estado Novo imposto pela ditadura de Vargas, foram relaxados. De qualquer forma eram o anúncio de uma nova fórmula de se resolver o desafio da educação pública gratuita.

As mudanças mais profundas só seriam efetivadas por força de movimentos sociais de maior envergadura, que vão acontecer com duas mudanças: a primeira, demográfica, da urbanização acelerada; a segunda, da ampliação da escolaridade obrigatória, reclamada pela secundarização e terceirização da economia.

A segunda crise do financiamento: políticas de equidade

De 1934 a 1964, a população brasileira residente nas cidades passou de 20% para 51%. Não só. Em termos absolutos, de oito milhões passou para 42 milhões. A população estudantil em escolas públicas na educação básica evoluiu de cinco para 20 milhões. Nessa época, embora o ensino obrigatório continuasse limitado ao curso primário, a maioria dos estados, e municípios maiores, premidos pelas novas contingências da sociedade – inclusive por fortes reivindicações do período democrático, de 1946 a 1964 – havia aberto milhares de “ginásios” públicos e gratuitos, pressionando por mais recursos financeiros. A Constituição de 1946 havia consolidado dois avanços. O primeiro, a instituição dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM), que passaram a contar com transferências da União, que lhes concedia boa parte de sua receita de Imposto sobre a Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). O segundo era o direcionamento dessas transferências para a MDE, no percentual de 20% das receitas estaduais e municipais. Com isso diminuiu-se um pouco as desigualdades entre estados e entre municípios– principalmente na distribuição de verbas para despesas com educação.

Entretanto, esses recursos respondiam a desafios também desiguais, principalmente a partir da Constituição de 1967 e da Lei nº 5.692, de 1971, que garantiram a gratuidade e universalização do ensino de 1º grau – com oito anos de duração e sem a barreira do exame de admissão ao ginásio. Primeiro em razão das demandas diferenciadas de estados e municípios por matrículas no ensino obrigatório. Segundo pela falta de controle das verbas de MDE, desviadas para outras funções. Terceiro pela fragilidade ou inexistência de cobranças sindicais por melhores salários por parte dos profissionais da educação, compensadas por mecanismos como o do “acúmulo de cargos ou de jornadas” e o da aposentadoria especial. Por fim, a escassez de recursos para a MDE foi mitigada pelo significativo crescimento da receita do FPE e FPM federal e do ICMS estadual, em razão dos altos índices de crescimento econômico e de eficiência fiscal.

Superados os 20 anos de ditadura militar, em que os recursos de MDE deixaram de ser vinculados constitucionalmente, os movimentos de professores, especialistas em educação e funcionários começaram a fazer valer sua crescente força social e política, culminando com a fundação da Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação (CNTE) em 1990. Ao mesmo tempo, vigorosos debates no Congresso Nacional levaram à

vitória da Emenda Calmon, que ressuscitou a vinculação de impostos à MDE em novos patamares: 13% da União, 25% dos estados e municípios. A Constituição de 1988 não somente confirmou esses percentuais, como elevou os da União para 18%.

Embora as conquistas institucionais se sucedessem, dois fatos marcaram os dez anos entre a Emenda Calmon (1985) e a o Acordo Nacional pela Valorização do Magistério (1994): o primeiro foi a escalada inflacionária, que fez diminuir ainda mais o valor das remunerações dos trabalhadores em educação; o segundo foi a aceleração da cobertura de matrículas, que chegou a quase 90% das crianças e adolescentes entre sete e 17 anos de idade. Esse fato fez também desabar o custo aluno médio anual dos estudantes da educação básica pública.

Entre 1984 e 1989 a Confederação dos Professores do Brasil (CPB) e, a partir de 1990, a CNTE passaram a adotar dois mecanismos de pressão para efetivar suas conquistas: a instituição do Piso Salarial Nacional do Magistério (Congresso de Fortaleza, 1984) e a luta pela educação pública de qualidade, por meio do estudo do custo aluno e da instituição do Custo Aluno Qualidade (CAQ).

Nos governos Sarney e Collor – à exceção de conquistas no texto constitucional –, não se colheram avanços. Mas a composição política do governo Itamar Franco (1993-1994) permitiu um frutuoso diálogo entre a CNTE e o Ministério da Educação (MEC), que resultou no pacto e depois no Acordo Nacional (19 de outubro de 1994), pelo qual foi prevista a implantação do Piso Salarial Nacional do Magistério (R\$300,00 por 40 horas semanais para os formados em curso normal de nível médio), que seria viabilizado por “fundos de educação articulados” – somando as receitas de MDE dos estados e municípios e **metade das receitas de MDE da União (9%)**, conforme rezava o art.60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o que significava então R\$ 3 bilhões.

Esse acordo, se implantado, teria dado um grande passo não somente rumo à equidade, mas em direção à qualidade. Sua operacionalização levaria necessariamente aos estudos da relação financiamento-qualidade até hoje tão incipientes.

No entanto, o presidente Fernando Henrique Cardoso e seu ministro Paulo Renato Souza tinham em mente outro mecanismo de “equalização”, apontando a mira na equidade, com pouca consideração à qualidade.

Fundef – equidade pelo valor mínimo

Enquanto os dirigentes da CNTE, os gestores estaduais e municipais da educação e o ministro Murilo Hingel se entendiam para viabilizar a valorização do magistério e a qualidade da educação básica pública via Piso Salarial Nacional e Fundos Articulados – contando com o substancial aporte dos R\$ 3 bilhões que significavam cerca de 30% dos recursos para pagamento dos dois milhões de professores das redes estaduais

e municipais de toda a educação básica–, a equipe que iria assumir o MEC, em especial as professoras Eunice Durham e Iara Prado, e os economistas Barjas Negri e Paulo Renato Souza, trabalhava na construção de um Caixa de Valorização do Magistério, focalizado no financiamento do ensino fundamental, com base em fundos estaduais que se alimentavam de uma cesta de 15% dos principais impostos e transferências e que se redistribuiriam pela rede estadual e pelas redes municipais de ensino na proporção de suas matrículas. Assegurava-se, assim, para o ensino fundamental, que era a etapa obrigatória e representava mais de 60% das matrículas totais da educação básica no Brasil, uma equidade quase total no âmbito de cada estado – pois a eles ainda sobravam, além dos 10% destinados à educação infantil, ensino médio e ensino de jovens e adultos (EJA), 25% de impostos não constantes do fundo: Imposto sobre Heranças e IRRFSE nos estados e ITR, IPTU, ISS, ITBI e IRRFSM nos municípios.

Como entrava a União no fundo? Com uma complementação não mais em percentual fixo como rezava o art. 60 do ADCT (metade dos 18%, isto é 9%, que teriam resultado em R\$3 bilhões), mas com uma quantia variável, de suplementação somente aos estados cujo valor anual por aluno não atingisse uma quantia mínima arbitrada pela União. Ora, na proposta de emenda à Constituição que alterou o art. 60 do ADCT e criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef) e de Valorização do Magistério estipulou-se, para 1997, o valor de R\$ 300. Feitas as contas, chegou-se a uma previsão de complementação da União no valor de R\$ 852 milhões, que iria irrigar nove estados, de menor arrecadação e de maior número de matrículas por habitante – bem abaixo dos R\$ 3 bilhões previstos no acordo nacional.

Aqui residia o maior desafio do Fundef: como calibrar o valor mínimo anual por aluno de 1998 em diante, de forma a induzir o esforço fiscal dos estados e municípios e a preservar uma complementação suportável da União, já que se anteviam dois movimentos quase inexoráveis: pressão por maiores salários dos profissionais da educação e escalada de matrículas, primeiro no ensino fundamental e em seguida nas outras etapas e modalidades da educação básica?

A solução se construiu na tramitação, no Congresso, da Emenda Constitucional nº 14, de 1996: o **valor mínimo** fixado pela União não seria inferior ao **valor médio por aluno** previsto para cada ano. A curto prazo os economistas não vislumbraram o perigo dessa fórmula, mesmo porque em 1987 somente o Pará aderiu ao Fundef e em 1988 o crescimento de receita dos fundos seria parcialmente compensado pelo aumento de matrículas, o que realmente se observou no primeiro ano de disputa entre cada estado e seus respectivos municípios. Em 1987, a complementação da União para o solitário e solidário Pará (governado por Almir Gabriel, do mesmo PSDB de FHC) foi desprezível. Mas 1988 chegou e, feitas as previsões das contas, o valor aluno médio anual beirava R\$ 400,00 – o que significaria quase R\$ 2 bilhões de complementação. O ministro Malan, confiado no sucesso do Plano Real, emplacou o valor mínimo de R\$ 315,00! Para 1989, por conta de

crise financeira internacional que atingiu o Brasil, repetiu-se o mesmo valor mínimo de R\$ 315,00. Resultado: daí por diante, a cada ano, a complementação da União foi diminuindo e, de nove estados beneficiados, se chegou a dois em 2005, já no governo Lula. O critério do valor médio por aluno, escrito no novo texto do art. 60 do ADCT – que de certa forma considerava uma “qualidade média” da oferta educacional – foi esquecido e substituído pelo da “disponibilidade orçamentária” do Ministério da Fazenda.

Percebe-se, assim, que o Fundef se resumiu a três pontos positivos: a implantação de uma “semiequidade” no âmbito dos estados, a proteção do salário dos professores pelo dispositivo da obrigatoriedade de se investir 60% das receitas de cada Fundef nas suas remunerações e a inauguração de um mecanismo de articulação entre demanda de matrículas e oferta de vagas, com participação das três esferas de Poder. Entretanto, os dois princípios da educação pública – da sua qualidade e da valorização de seus profissionais – fixados pelo art. 206 da Constituição de 1988 e confirmados pelo art. 3º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), de 1996, não foram atingidos pelo Fundef. Primeiro porque o fundo se restringiu ao ensino fundamental, que está longe de garantir a formação da cidadania nos tempos atuais; segundo porque não se garantiu nem mesmo o financiamento público de um valor médio por aluno, mas se nivelou a complementação da União pelo mínimo contingenciado pelas políticas fazendárias; terceiro porque não se focou a valorização de todos os profissionais da educação, nem mesmo um piso salarial digno para os do magistério de todas as etapas da educação básica.

Na realidade, o Fundef, por mais importante que tenha sido na história da operacionalização do financiamento da educação pública do Brasil, já nasceu grávido do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) – tanto pelas antecedentes negociações do frustrado Acordo Nacional de 1994 quanto pela luta dos congressistas e educadores que se materializou em uma nova Proposta de Emenda Constitucional (PEC), que passou a ser palavra de ordem da sociedade brasileira, a PEC nº 104, de 1999.

O custo aluno qualidade

Na seção anterior, aludimos a fundamentos jurídicos do princípio da qualidade da educação no Brasil, presentes na Constituição e na LDB.

Assim como o princípio da “valorização dos profissionais do ensino” (texto do art.206 da Constituição) ou da “valorização dos profissionais da educação” (texto da Emenda nº 53, de 2006) é historicamente datado e supõe um diagnóstico negativo, uma constatação de que foi perdida uma condição dada de valorização dos educadores, também a qualidade – no sentido mais estrito de “preservação da natureza” e de “alcance de objetivos” da educação – teve um evidente declínio ao longo do século XX.

Como registrado em minha tese de doutoramento (MONLEVADE, 2000), já no fim do século XVIII o regente português Dom João – mais tarde o Rei D. João VI – escrevia carta ao capitão mor de Mato Grosso reclamando da “falta de systema e de qualidade na instrução pública da Capitania”. Mas foi no século XX, com a explosão das matrículas sem investimentos proporcionais e acompanhada de formação aligeirada dos professores e de duplicação de suas jornadas de trabalho, que se observou uma crescente queda na qualidade do ensino público e da aprendizagem de seus estudantes.

Todas as décadas assistiram ao esforço de gigantes, como Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira, Lourenço Filho, Gustavo Capanema, Darcy Ribeiro, na procura de políticas e reformas do ensino público e de inúmeros profissionais mais ou menos anônimos nas escolas e nas salas de aula lutando contra essa, como que, “fatalidade”: à medida que se universalizava o acesso às escolas públicas, reduziam-se as condições de tempo, espaço e trabalho e se comprometia os resultados da aprendizagem. As instituições públicas que se notabilizavam pela melhor qualidade diante das escolas privadas viram inverter essa realidade – com exceção, pelo menos até agora, dos cursos superiores. Sem dúvida, embora não sejam as únicas responsáveis, as diferenças no financiamento – que se refletem nos valores anuais por aluno – resultam em desigualdades no desempenho estudantil: basta comparar, nos dias atuais, o Colégio D. Pedro II, os Colégios Militares Federais, os Colégios de Aplicação e os Cursos de Ensino Médio Integrados dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia com as escolas estaduais. Não é aqui o lugar de discutir a complexidade da composição das variáveis de qualidade, mas é inegável a influência dos maiores investimentos financeiros na questão.

A LDB não poderia ficar alheia a essa discussão. É forçoso reproduzir os artigos onde qualidade, financiamento e o papel dos entes federados se entrelaçam:

Art. 3º - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...]

IX – garantia de padrão de qualidade.

Art. 4º - O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: [...]

IX – padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

Art. 74 A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.

Parágrafo único. O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.

Art. 75 A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade do ensino.

§ 1º A ação a que se refere este artigo obedecerá a fórmula de domínio público que inclua a capacidade de atendimento e a medida do esforço fiscal do respectivo Estado, do Distrito Federal ou do Município em favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino.

§ 2º A capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade.

§ 3º Com base nos critérios estabelecidos nos §§ 1º e 2º, a União poderá fazer a transferência direta de recursos a cada estabelecimento de ensino, considerado o número de alunos que efetivamente frequentam a escola.

§ 4º A ação supletiva e redistributiva não poderá ser exercida em favor do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios se estes oferecerem vagas, na área de ensino de sua responsabilidade, conforme o inciso VI do art. 10 e o inciso V do art. 11 desta Lei, em número inferior à sua capacidade de atendimento.

Art. 76 A ação supletiva e redistributiva prevista no artigo anterior ficará condicionada ao efetivo cumprimento pelos Estados, Distrito Federal e Municípios do disposto nesta Lei, sem prejuízo de outras prescrições legais. (BRASIL, 1996a).

Aí estão, em resumo, os dispositivos legais mais fortes – embora muito esquecidos, inclusive por conta das variações introduzidas pelo Fundef e Fundeb – que fundamentaram e fundamentam o conceito de CAQ e, mais recentemente, de CAQi.

José Marcelino Rezende Pinto e Raimundo Luís Araújo têm vasta pesquisa e produção nessa área. Na verdade, o conceito já tinha sido ventilado em artigos de minha autoria no periódico sindical *CNTE Notícias* como uma ferramenta de gestão e de planejamento necessária para a construção da qualidade da educação e da valorização dos profissionais, que passam pela tensão entre oferta, destinação e distribuição de recursos financeiros públicos e atendimento adequado às crescentes demandas de escolarização básica, profissional e superior.

Nesse sentido, como reconhecido acima, os mecanismos de valor mínimo e custo anual por aluno do Fundef contribuíram como ponte para a formulação, desenvolvimento e aplicação do conceito de custo aluno qualidade. Com o trabalho da Campanha Nacional pelos Direitos à Educação e com as lutas da CNTE e de seus sindicatos filiados, o conceito se **politizou** e conseguiu se aninhar não somente no Parecer CEB/CNE nº 8 de 2010 (não homologado até hoje), mas achar espaço entre as estratégias da meta 20 do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014). Antes, porém, de chegarmos a essas esperanças do presente, é fundamental estudar os avanços, conflitos e contradições dos dispositivos e das práticas do Fundeb nessa matéria, desde 2005.

Fundeb, qualidade da educação, valor mínimo por aluno e piso salarial

Retomando um momento crucial dessa questão – quando foi desobedecido o dispositivo da Lei nº 9.424, que regulamentava o Fundef e estabelecia seu valor mínimo como sendo igual ou superior ao valor médio –, percebe-se que sempre existiu, no âmbito da educação como política pública, uma tensão entre os recursos julgados necessários para a qualidade e a vontade dos governantes de disponibilizá-los no conjunto dos orçamentos públicos. Isso é de origem. Não foi por outra razão que o jesuíta Manoel da Nóbrega, primeiro reitor do Colégio da Bahia, ainda em 1551, adquiriu 11 novilhas e fez da criação delas a principal fonte de renda nas extensas fazendas “doadas” pelo rei ou pelo donatário de cada capitania: assim ele garantiu por 210 anos a autonomia dos colégios e a qualidade de seu ensino. As duas soluções mais contemporâneas – dos percentuais de impostos destinados à MDE e da complementação da União, tanto na forma dos arts. 74 e 75 da LDB quanto na do Fundef – não fazem mais que contornar o essencial desse conflito, dando ao governo central uma obrigação da qual logo se desincumbiu pela leniência social e jurídica do País.

Esperava-se, com o Fundeb, cuja concepção se deve ao movimento sindical e ao Partido dos Trabalhadores, que a valorização dos profissionais e a qualidade da educação pública tivessem força para reduzir a hegemonia das variáveis financeiras. Em outras palavras: que os insumos que permitem a oferta de educação pública de qualidade definissem um CAQ – o qual, multiplicado pelo número de matrículas nas três etapas da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), incluídas as diversas modalidades (EJA, educação profissional, educação especial) e contempladas as variações de custo (das etapas, modalidades e principalmente da expansão de jornada), resultasse num total de recursos públicos (somados os orçamentos federal, estaduais e municipais) suficiente para o financiamento das escolas públicas do País. Entre os insumos – registre-se de pronto –, os mais significativos seriam (como já prescrevia o Fundef) os destinados ao pagamento dos profissionais da educação (docentes e não docentes), que se estimava em 80% dos gastos. Esta era a perspectiva tanto do PT, que já havia protocolado a PEC nº 104 em 1999, quanto da CNTE e de outros educadores que se organizavam debaixo da bandeira do CAQ.

Na minha visão, algumas realidades – que irei comentar adiante, na impossibilidade de analisá-las em profundidade neste texto – conspiraram para que mais uma vez não se impusesse, nem na lei, nem na prática, a lógica do parágrafo anterior, da prevalência do CAQ.

A primeira me parece que foi a realidade da prática inercial herdada do Fundef: a cada ano, as autoridades financeiras encarregadas da elaboração, no âmbito da União, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) “projetavam”

a complementação da União como sucedânea (ou como ruptura) à do ano anterior – sem considerar seu fundamento último: o CAQ. Quer ela fosse menor (o que ocorria desde 1999), quer ela tivesse que ser maior (como se projetava para 2007, com a implantação do Fundeb), ela tinha que “caber” na distribuição das despesas federais e, de seu valor, seria deduzido o valor mínimo anual por aluno; não seria o valor mínimo, calculado cientificamente e politicamente, que induziria o valor da complementação da União. Tanto isso é verdade que a PEC nº 45, de 2005, estipulava valores fixos e crescentes da complementação: R\$ 2 bilhões em 2007, R\$ 3 bilhões em 2008 e R\$ 4,5 bilhões em 2009. Isso deslocava a discussão técnica do CAQ para os valores da complementação, esquecendo-se, inclusive, que mais de 95% dos recursos da MDE provinham de impostos estaduais e municipais.

A segunda realidade é de ordem política. Ao sancionar a lei que fixou o PNE em 9 de janeiro de 2001, Fernando Henrique vetou a meta de o Brasil atingir um gasto em educação pública equivalente a 7% do Produto Interno Bruto (PIB). Ora, divulgou-se em amplos setores da população, principalmente entre educadores da oposição, que esse veto tinha sido o principal responsável pelas mazelas da educação básica e superior pública. Com isso, foram apostadas todas as fichas numa ousada meta de 10% do PIB. Pode-se afirmar que de estudantes a gestores, passando por professores e pais de alunos, todos passaram a empunhar essa bandeira como o carro-chefe da discussão do Fundeb (2006) e do PNE (2009 a 2014). Esqueceram-se todos que o percentual do PIB é um instrumento de medida *a posteriori* – que as verdadeiras causas eficientes do financiamento são o volume da arrecadação e os percentuais das receitas: municipais, estaduais e federais. Ora, no governo FHC os tributos mais arrecadados foram as contribuições sociais (Cofins, CSLL, PIS-Pasep, CPMF) e não os impostos, que se vinculam diretamente à MDE. Essa política que fere a educação continuou com Guido Mantega e só foi aliviada com a extinção da Desvinculação de Receitas da União (DRU), nos anos finais do governo Lula. Foi só a partir de 2011, com decisiva participação da Campanha pelos Direitos à Educação, que inclui a CNTE, que foi “requentado” o tema do CAQ, resultando em sua inclusão como estratégia da meta 20 do PNE, aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

A terceira realidade é semelhante à segunda, embora de ordem mais corporativa. A CNTE tem centrado suas reivindicações nos planos de carreira dos profissionais da educação nos 5.590 entes federados (estados, municípios e Distrito Federal) e, centralmente, no Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN). Como fruto dessa luta, o PSPN foi incluído no Fundeb em 2007 e tornou-se realidade em 2008, pela Lei nº 11.738. Entretanto, milhares de prefeitos e dezenas de governadores ainda não digeriram a ideia de dar aos professores salários dignos e jornadas coerentes com suas tarefas educativas. Quanto mais estender o PSPN aos funcionários da educação, cada vez mais escolarizados e profissionalizados. Assim como só foi possível equalizar minimamente os custos/

aluno em estados e municípios com a complementação da União, está posta a “cultura” do pagamento do PSPN (R\$ 1.917,78 em 2015, bem abaixo do salário médio dos funcionários públicos do Brasil). Haja fôlego para a CNTE e suas filiadas “arrancarem” o pagamento do PSPN nos estados e municípios, ainda mais que ele, por ser atrelado ao valor mínimo anual por aluno, tem tido atualizações anuais bem superiores ao IPCA. Com isso, as discussões não se voltam para os fundamentos da viabilização do próprio PSPN e da qualidade do ensino dele derivada. Como dito anteriormente, sem discussão dos insumos de qualidade e dos fatores de aumento de arrecadação, tudo volta à estaca zero nessa maratona sem fim.

A quarta e a quinta realidades, focadas a seguir, são mais complexas e de mais difícil solução e encaminhamento. Elas reúnem componentes culturais, sociais e de gestão pública. Como tratar a “coexistência” das escolas públicas e privadas? Como operacionalizar a inclusão do CAQ na equação do financiamento das escolas públicas, em substituição ao valor mínimo por aluno?

As escolas privadas comparecem na discussão por dois motivos: um, muito prático, outro de muito peso. Em inúmeras discussões, quando somos inquiridos sobre que valor deveria ter o CAQ, nossa primeira tentativa é a de tomar como parâmetro o de uma escola privada de sucesso, onde os professores ganham bem e os alunos aprendem muito. Seria a “integração perfeita” entre custo e qualidade, exemplo acabado de “custo-benefício”. Entretanto, essa solução nos remete a um problema muito maior: as “boas escolas” de SP e DF cobram R\$ 15 mil de anuidade. Mesmo descontados R\$ 3 mil de remuneração do capital, teríamos um CAQ de R\$ 12 mil. O valor mínimo anual por aluno do Fundeb não chegou a R\$ 3 mil e o custo aluno médio da educação básica pública anda em volta de R\$ 4 mil. Um CAQ de R\$ 12 mil, considerados constantes o número de matrículas, a extensão da jornada (média de 5 horas diárias) e os investimentos públicos em educação profissional e superior, elevaria as despesas em educação de R\$ 300 bilhões para, pelo menos, R\$ 800 bilhões anuais, ou seja, 16% do PIB. Seria isso suportável? Creio que não. Entretanto, dirão alguns, uma fatia crescente de privilegiados navega em custos/aluno de R\$ 12 mil a R\$ 30 mil em universidades e institutos tecnológicos públicos; outra fatia também crescente investe pesado em escolas privadas de ensino fundamental e médio (para não citar creches de Primeiro Mundo), pagando mensalidades de R\$ 1.500 a 2.000 por pouco mais de quatro horas de aulas diárias. Enquanto a educação básica era elitista (de 1550 a 1827) e seletiva (de 1827 a 1988), o que chamei acima de “fatia de privilegiados” e que hoje corresponde às crianças e adolescentes de classe alta e média frequentavam, na maioria, os colégios públicos. Hoje as famílias de classe alta e média fogem das escolas públicas “como o diabo da cruz”. Por quê? Por uma série de motivos que podemos resumir numa expressão: por “instinto” ou “cultura” de classe. Cerca de 80% das crianças e adolescentes brasileiros frequentam escolas públicas – regra geral, de baixa qualidade –, destes, outros 80% são de classes

populares, com renda familiar mensal entre um e três salários mínimos, que lutam para “subir na vida”, inclusive pelo sucesso nos estudos, que se exprime pelo acesso a cursos superiores, quase sempre cursados depois do ingresso no mundo do trabalho. Não por acaso, a maioria dos estudantes de cursos superiores públicos de grande concorrência provém de classe alta e média. E as classes populares são a grande maioria nos cursos pagos – que representam 75% da oferta de vagas na educação superior. Resumindo: o trânsito do valor mínimo anual por aluno para o CAQ como critério de financiamento se enreda nas correlações de força das lutas de classe, que podem não ser sangrentas, às vezes nem visíveis, mas que de fato existem e funcionam como indutoras de “padrões mínimos”, consagrados pelo direito constitucional e legal.

Dessa quarta realidade se deduz o encaminhamento possível da questão, a operação realista de uma realidade a ser por nós construída: assim como se conseguiu uma maior complementação da União por meio de quatro patamares de valores, assim como se está conseguindo um PSPN maior por meio de gradualidade na sua abrangência e ganhos progressivos na atualização anual (com sacrifício da universalização do atendimento público em creches, na educação de jovens e adultos e nos cursos profissionais), também o CAQ só é viável numa dupla perspectiva de progressividade: primeiro, na seleção e valorização dos insumos e, segundo, na lenta implementação da jornada integral nas creches e no ensino obrigatório – que a partir de 1º de janeiro de 2016, incluirá, além dos nove anos de fundamental, os dois da pré-escola e os três do ensino médio. Não foi por outra razão que foi idealizado o CAQi com clara subestimação dos valores de alguns insumos (salários dos profissionais da educação, por exemplo) e com uma jornada reduzida como padrão, em vez de se apostar *ex abrupto* no tempo integral – condição reconhecida por quase todos de qualificação do ensino-aprendizagem para as classes populares.

Conclusão

Na afirmação e sucesso do CAQi se firma a possibilidade de um novo Fundeb, com Piso Salarial Nacional para todos os profissionais da educação, com mais receita provinda de arrecadação mais justa, conforme a capacidade contributiva de empresas e cidadãos, e distribuição mais equitativa que partilhe conhecimento e cidadania, fundamentos da qualidade social da educação.

Recebido em 16 de junho e aprovado em 17 de novembro de 2014

Referências

ALMEIDA, José Ricardo Pires. **História da instrução pública no Brasil (1500-1889)**. Brasília, DF: EDUC/Inep, 1989.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Alvarás e Cartas Imperiais, 1824.

_____. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Assembleia Nacional Constituinte, 1934.

_____. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Assembleia Constituinte, 1946.

_____. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1967.

_____. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º grau e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 ago. 1971.

_____. Lei nº 7.348, de 24 de julho de 1985. Dispõe sobre a execução do § 4º do art. 176 da Constituição Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1985.

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

_____. **Ministério da Educação. Acordo nacional de educação para todos. Brasília, DF: MEC, 1994.**

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1996a.

_____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 dez. 1996b.

_____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 jan. 2001.

_____. 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, 9 mar. 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.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

MONLEVADE, João Antônio Cabral de. **Valorização salarial dos professores: o papel do piso salarial profissional nacional como instrumento de valorização dos professores da educação básica pública**. 2000. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

Student Cost Quality *New criteria for funding*

ABSTRACT: By showing the history of education funding in the country, from the Empire to the Republic, the article argues that the Student Cost Quality is only feasible if you select and value the inputs and implement full-time education in the nurseries in compulsory education.

Keywords: Student Cost Quality. Financing of basic education. History of education funding.

Le coût élève /qualité *Nouveau critère de financement*

RÉSUMÉ: En montrant l'histoire du financement de l'éducation dans le Pays, de l'Empire jusqu'à la République, l'article affirme que le coût élève/qualité ne serait viable qu'en sélectionnant et valorisant les rentrées et en mettant en oeuvre la journée intégrales dans les creches et dans l'enseignement obligatoire.

Mots-clés: Coût élève/qualité. Financement de l'éducation basique. Histoire du financement de l'éducation.

El Costo alumno calidad *Nuevo criterio de financiamiento*

RESUMO: Al mostrar la historia del financiamiento de la educación en el País, del Imperio a la República, el artículo defiende que el Costo Alumno Calidad solo será viable si se seleccionan y valorizan los insumos e con la implementación de la jornada integral en los jardines de infancia y en la enseñanza obligatoria.

Palabras clave: Costo Alumno Calidad. Financiamiento de la educación básica. Historia del financiamiento de la educación.

A meta 1 do Plano Nacional de Educação

Observando o presente de olho no futuro

MARIA MALTA CAMPOS*

YARA LÚCIA ESPOSITO**

NELSON ANTONIO SIMÃO GIMENES***

RESUMO: O artigo examina os objetivos e estratégias da meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE), sobre a educação infantil em creches e pré-escolas. A comparação entre as metas fixadas e a evolução recente do acesso à educação infantil no país revela que os desafios em direção aos percentuais de cobertura visados são imensos, apesar de relativamente facilitados pela tendência de queda da população entre 0 e 5 anos. Esses desafios são agravados por desigualdades entre regiões, zonas rurais e urbanas, faixas de renda familiar e cor/raça da população. Frente aos desafios, algumas estratégias propostas para os aspectos qualitativos parecem tímidas, o que aponta para o risco da ampliação do acesso com perda de qualidade, significando riscos para o desenvolvimento infantil.

Palavras-chave: Educação infantil. Plano Nacional de Educação. Creche. Pré-escola.

Introdução

Nos idos de 1959, discursava o ministro San Thiago Dantas:

Já não é possível que nos contentemos em construir, a título de diretrizes e bases, uma moldura jurídica, um mero sistema de normas, em vez de formularmos as bases e critérios de um programa de etapas sucessivas, através do qual se

* Doutora em Ciências Sociais. Professora do Programa de Pós-graduação em Educação (PPGE/PUC/SP), presidente da diretoria colegiada da ONG - Ação Educativa e pesquisadora da Fundação Carlos Chagas (FCC). Foi presidente da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd). São Paulo/SP - Brasil. *E-mail:* <mcampos@fcc.org.br>.

** Doutora em Educação. Pesquisadora sênior da FCC. São Paulo/SP - Brasil. *E-mail:* <yesposito@fcc.org.br>.

*** Doutor em Educação. Pesquisador da Fundação Carlos Chagas (FCC) e membro do Comitê Editorial da Revista Estudos em Avaliação Educacional. São Paulo/SP - Brasil. *E-mail:* <ngimenes@fcc.org.br>.

alcancem os objetivos, se saturem áreas determinadas, se obtenham níveis de rendimento prefixados, convertendo em realidade efetiva o esforço educacional do país. Este sentido de etapa, de plano, é indispensável à formulação correta do problema da Educação... (apud CURY, 2011, p. 805-806).

Passado mais de meio século, após uma nova Constituição, uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e a experiência do Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado em 2001, o PNE aprovado em 2014 no Congresso Nacional começa sua vigência baseado em objetivos não muito distantes daqueles enunciados alguns anos antes do golpe militar de 1964.

A conjuntura, no entanto, parece hoje bem mais promissora, apesar de tardia, fruto de longa e sofrida trajetória. Um processo de mobilização crescente, que acabou por definir e fortalecer pautas que obtiveram apoio de segmentos diversos da sociedade, tornou possíveis avanços significativos na construção de consensos, ainda que parciais, sobre as políticas a serem adotadas. Consensos que possibilitaram progressos importantes no acesso à educação, em seus diferentes níveis, e ganhos de qualidade, ainda insatisfatórios, mas que apontam possibilidades em sua evolução.

No que diz respeito à primeira etapa da educação básica, objeto da meta 1 do PNE aprovado, esse processo de construção de consensos e de convergência de mobilizações na sociedade é bem mais recente. Sendo um campo relativamente novo enquanto objeto do debate educacional, especialmente no caso da creche, cuja história se originou em outras áreas sociais, diversos aspectos das políticas públicas e dos programas em desenvolvimento voltados para as crianças de até cinco anos ainda são objeto de apaixonadas polêmicas nos meios especializados. Mesmo assim, desde 1988 e mais intensamente após 1996, a área foi capaz de consolidar diversas posições, registradas em importantes documentos oficiais, conferindo à educação infantil as feições que essa etapa educacional apresenta hoje. Nesse sentido, o próprio fato de ser objeto da primeira meta do PNE e de suas 17 estratégias é bastante significativo e aponta para uma fase que poderia ser considerada como de “maioridade” da educação da criança pequena no Brasil.

Neste artigo, nos propomos a discutir os objetivos fixados na meta 1 e suas principais estratégias, confrontando-as com um breve diagnóstico do atendimento existente, especialmente no que se refere ao acesso a essa etapa da educação básica, mas também comentando alguns aspectos da qualidade da oferta.

Em comparação com o momento anterior, de aprovação do PNE de 2001, hoje contamos com uma multiplicidade de fontes de dados e de análises sobre a realidade da educação infantil no País. As mudanças na legislação educacional, que consolidaram o estatuto legal da educação infantil, contribuíram para incluir as faixas etárias abaixo dos cinco anos na coleta e divulgação de dados estatísticos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep), a partir de meados da década de 1990. Como já apontamos em outro estudo,

especialmente no caso das crianças menores, na faixa da creche, as disparidades entre os números divulgados por fontes distintas ainda persistem (CAMPOS; ESPOSITO; GIMENES, 2013). Porém, diferentemente de alguns anos atrás, essas disparidades hoje são objeto de estudos e propostas entre especialistas, no sentido de se obter maior precisão tanto na coleta quanto na análise das informações¹.

A ampliação da cobertura da educação infantil

Como constata publicação do IBGE (2013), os dados “da PNAD 2012 revelam que ocorreu um crescimento substantivo de acesso ao sistema educacional brasileiro na última década, especialmente em relação à educação infantil.” Segundo esses dados, no período de dez anos, entre 2002 e 2012, a taxa de frequência bruta da população de 4 e 5 anos a estabelecimentos de ensino passou de 56,7% a 78,2% – um aumento de quase 40% em relação ao dado de 2002 – e evoluiu de 11,7% a 21,2% para a população de 0 a 3 anos, ou seja, quase dobrou nesses dez anos.

Se considerarmos apenas esses dados quantitativos agregados, a cobertura da educação infantil no País não discrepa muito de países da América Latina com níveis de desenvolvimento econômico semelhantes. A mesma publicação do IBGE (2013) reproduz dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre a taxa de matrícula de crianças de três anos de idade em países selecionados. A Tabela 1 apresenta essas taxas para alguns desses países. Note-se que a faixa de três anos de idade, no Brasil, é definida legalmente como aquela atendida pela creche, enquanto na maioria dos outros países ela faz parte da faixa etária matriculada em pré-escolas.

Tabela 1 – Taxas de matrícula na educação infantil de crianças de três anos de idade, segundo países selecionados – 2011.

País	Taxa de matrícula
França	98,0%
Itália	92,3%
Alemanha	89,9%
Japão	76,7%
EUA	49,6%
México	43,5%
Chile	41,7%
Argentina	37,0%
Brasil	35,8%

Fonte: IBGE (2013).

Esse aparente quadro favorável – comparativamente a países vizinhos – modifica-se quando se leva em conta aquilo que se esconde por trás das médias e dos dados agregados. Apesar dos avanços obtidos nas últimas décadas, o Brasil continua apresentando um alto grau de desigualdade social, o que se reflete de forma bastante aguda nos indicadores educacionais. Sobre isso, afirma o *Anuário Brasileiro da Educação Básica 2014*:

À medida que se consolidam os avanços da Educação brasileira, ficam ainda mais evidentes as desigualdades sociais e regionais que ainda persistem no cenário nacional. Por isso mesmo, combatê-las é um dos aspectos prioritários nas estratégias previstas no Plano Nacional de Educação. (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2014a, p. 7).

Na educação infantil, a manifestação dessas desigualdades é especialmente marcante. Os dados comentados neste artigo confirmam a tendência de melhorias obtidas nos indicadores agregados e continuidade ou, quando muito, progressos relativos, observados nas informações desagregadas por regiões, estados, zonas rurais e urbanas, grupos de renda e grupos étnico/raciais da população.

Um fator importante a ser levado em conta na avaliação das tendências de evolução na cobertura da educação infantil é a mudança no perfil etário da população. Segundo o IBGE (2013), “o estreitamento da base da pirâmide populacional já era um fenômeno presente” em 2002 e os dados de 2012 mostram que “este estreitamento está ainda mais acentuado”.

Dolores Kappel (2008) mostra que, entre 2001 e 2006, o número de crianças entre 0 e 3 anos diminuiu de 12,3 para 11,3 milhões e na faixa de 4 a 6 anos caiu de 9,8 para 9,4 milhões. Os dados do Censo Demográfico de 2010 contabilizam 11,1 milhões de crianças de 0 a 3 anos e 5,9 milhões na faixa de 4 e 5 anos, agora definida como a que corresponde à pré-escola (IBGE, 2011).

Os cenários para o futuro, projetados pelo IBGE, mostram que a proporção representada pelo grupo populacional de até cinco anos de idade vai cair de 7,9% em 2020 até 4,9% em 2060 (IBGE, 2013). Em 2010, o Censo Demográfico constatou que essa proporção era de 8,8% da população. Nos municípios de mais de 500 mil habitantes, essa porcentagem era menor (7,9%) do que para os municípios menos populosos (IBGE, 2011).

Esse chamado bônus demográfico pode impactar favoravelmente a cobertura da educação infantil, em prazo mais próximo, especialmente na faixa da pré-escola; porém, no caso da creche, os déficits de atendimento são ainda de tal monta que é difícil prever até que ponto esse fator aliviará a pressão da demanda no médio prazo.

A meta de cobertura para a creche e suas estratégias

O PNE aprovado em 2014 repete, para a faixa etária de 0 a 3 anos e 11 meses, a mesma meta fixada em 2001 pelo plano decenal anterior, para ser atingida em 2011: o atendimento em creche de 50% das crianças nesse intervalo de idade.

Em relação a essa meta, seria importante ressaltar duas questões. Primeiro, nem em 2001, nem em 2012, foi divulgado diagnóstico da cobertura em creche que fundamentasse a adoção dessa porcentagem de 50% como meta viável nos prazos definidos²; no caso do atual PNE, há o agravante de não ter sido divulgada uma avaliação oficial dos motivos que explicariam o fato de não se ter chegado nem mesmo a atingir a meta intermediária fixada para os primeiros cinco anos no plano anterior, de 30% de atendimento em creche.

A segunda questão que merece ser considerada é o fato de que a Constituição considera o atendimento em creche como um direito da criança e uma opção da família, o que significa para o Estado uma obrigação de caráter diverso àquela que se aplica ao período de escolaridade obrigatória, ou seja, uma obrigação de atender a 100% das crianças, adolescentes e jovens nas faixas de idade definidas como de escolaridade obrigatória em lei. No caso da faixa etária de 4 a 17 anos de idade, a obrigatoriedade existe tanto para as famílias e os estudantes quanto para o Estado; no caso da creche, não existe obrigatoriedade para a família. Este seria mais um motivo a exigir algum diagnóstico que estimasse a demanda potencial e manifesta nas diferentes regiões que justificasse a meta de atender a 50% da população de 0 a 3 anos. Se nos basearmos em dados como porcentagem de mulheres mães de crianças pequenas que trabalham, porcentagem de crianças em situação de risco ou vulnerabilidade, estrutura das famílias, realidade socioeconômica e cultural por regiões, áreas urbanas e rurais, entre outros indicadores, podemos prever que a demanda potencial e manifesta por atendimento em creche deve variar bastante de um contexto a outro. Essa constatação indicaria que a meta de 50% pode estar abaixo da demanda manifesta, em algumas regiões metropolitanas, por exemplo, e acima dela em outros territórios e contextos. Nesse caso, seria temerário deduzir que 50% de atendimento todo o País corresponderia a 50% de atendimento em todos os estados, municípios e contextos. Este é o problema, que pode desafiar a interpretação legal da meta do PNE para a creche.

Essas particularidades do atendimento educacional à faixa etária de 0 a 3 anos de idade fundamentam-se no fato de que a demanda por creche não possui apenas um caráter educacional, mas também traz consigo a necessidade de um apoio da sociedade às famílias com filhos pequenos e, ligada a essa necessidade, o direito da mulher mãe de participar, em igualdade de condições com o homem, do mercado de trabalho, das oportunidades educacionais e culturais e do exercício da cidadania, o que requer a oferta de creches para filhos pequenos. O fato de a creche fazer parte da primeira etapa da educação básica significa que ela tem sua identidade definida como instituição educacional, o que não lhe subtrai o caráter mais amplo de equipamento social que atenda àqueles outros objetivos.

Algumas das estratégias previstas na meta 1 do PNE aprovado tocam nessas questões. Quanto ao levantamento da demanda, são duas as estratégias previstas:

1.3) realizar, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até três anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento à demanda manifesta;

[...]

1.16) o Distrito Federal e os Municípios, com a colaboração da União e dos Estados, realizarão e publicarão, a cada ano, levantamento da demanda manifesta por educação infantil e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento. (BRASIL, 2014a).

Enquanto a estratégia 1.3 é bastante clara, pois se aplica à creche onde a população-alvo não corresponde a 100% da faixa etária, pois a creche não é obrigatória para a família, a estratégia 1.16 contém diversas imprecisões: menciona uma demanda por “educação infantil e pré-escolas”, quando a primeira inclui a segunda, de acordo com a nomenclatura legal, sendo que a pré-escola tornou-se obrigatória com a aprovação da Emenda Constitucional nº 59, de 2009, o que significa que a demanda legal por pré-escola deve sempre corresponder a 100% da faixa etária de 4 e 5 anos. Nota-se, ainda, que na redação adotada na estratégia 1.3 apenas se indica que esse levantamento deve ser periódico, mas não se define essa periodicidade nem o prazo para que o primeiro levantamento seja realizado. Essa tarefa é remetida ao primeiro ano de vigência do PNE, conforme indica a estratégia 1.4:

1.4) estabelecer, no primeiro ano de vigência do PNE, normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches. (BRASIL, 2014a).

Na estratégia 1.16 se estipula que a periodicidade deve ser anual e realizada por todos os municípios e o Distrito Federal, mas essa incumbência não está explicitamente referida à creche.

A estratégia 1.15, ao propor a busca ativa de crianças em idade de frequentar a educação infantil, menciona o direito de opção da família em relação às crianças de até três anos:

1.15) promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até 3 (três) anos. (BRASIL, 2014a).

O PNE aborda uma questão importante em sua segunda estratégia para a meta 1: a necessidade de minimizar as significativas desigualdades de acesso à creche entre os grupos da população com diferentes níveis de renda familiar *per capita*:

1.2) garantir, que ao final da vigência deste PNE, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo. (BRASIL, 2014a).

Outras estratégias visando a uma maior equidade focalizam grupos específicos da população, indicando para esses grupos políticas que considerem sua condição de vida e identidade: populações do campo, indígenas e quilombolas; beneficiários de programas de transferência de renda; e crianças com deficiência. São as estratégias 1.10, 1.11 e 1.14. Não se aplicam especificamente à creche, mas a toda a educação infantil, incluindo, portanto, a pré-escola.

Duas outras estratégias apontam para questões que têm sido objeto de polêmica em movimentos sociais, meios especializados, fóruns e conferências de educação: as políticas de realização de convênios com instituições privadas sem fins lucrativos e as formas alternativas de atendimento às crianças de 0 a 3 anos de idade.

Os convênios são abordados na estratégia 1.7:

1.7) articular a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação com a expansão da oferta na rede escolar pública. (BRASIL, 2014a).

Nessa formulação, o plano reconhece que, na maioria dos municípios, a rede pública de creches diretamente administradas pela prefeitura, quando existente, convive com a rede de unidades privadas que recebem algum tipo de subsídio público para a oferta de vagas. Dada a enorme distância entre a meta de se atingir 50% da faixa etária e a cobertura atual do atendimento, não seria viável, como querem alguns, prescindir dos convênios no curto prazo.

A estratégia 1.12 abre caminho para outros tipos de atendimento às crianças de 0 a 3 anos de idade, questão bastante controversa, pois, embora o texto indique que programas alternativos à creche devam ser implementados “em caráter complementar”, a história das políticas para essa faixa etária no País mostra que, na maior parte das vezes, os programas focalizados nas populações mais pobres apresentam precariedades e acabam por discriminar quem mais necessitaria de uma educação infantil de boa qualidade.

1.12) implementar, em caráter complementar, programas de orientação e apoio às famílias, por meio da articulação das áreas de educação, saúde e assistência social, com foco no desenvolvimento integral das crianças de até 3 (três) anos de idade. (BRASIL, 2014a).

Se esses programas de orientação às famílias, certamente necessários, devem ser implementados em caráter complementar, não haveria motivo para delimitar a faixa de 0 a 3 anos, pois os pais das crianças de 4, 5 e 6 anos também necessitam de apoio e orientação.

Essas duas estratégias poderiam ser relativizadas com o reforço à estratégia 1.5, que menciona os programas de construção e aquisição de equipamentos para as redes públicas de educação infantil, abrangendo não só a creche, como também a pré-escola.

1.5) manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil. (BRASIL, 2014a).

O programa nacional em questão parece ser o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância), criado em 2007. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2014), com base em balanço do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 2, “até 2012, havia sido contratada a construção de 3.014 creches e pré-escolas e 44% destas obras haviam sido concluídas.” (p. 238). A meta inicial havia sido fixada em seis mil unidades a serem construídas até 2014.

A meta de cobertura para a pré-escola e suas estratégias

Para a pré-escola, o PNE repete a meta de universalização definida na Emenda Constitucional nº 59/2009, que modificou a definição da faixa de obrigatoriedade escolar. O PNE também adota o mesmo ano para se atingir a meta (2016), o que significa na prática menos de dois anos para a efetivação desse objetivo. É importante lembrar que a nova definição da faixa de educação compulsória não só ampliou esse dever, mas também modificou sua concepção: anteriormente a obrigatoriedade era referida à etapa educacional obrigatória – o ensino fundamental –, enquanto que agora ela utiliza o critério da idade do alunado para essa delimitação: dos quatro aos 17 anos de idade.

O PNE reitera as mudanças legais dos anos 2000: “Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade [...]” (BRASIL, 2014a). Essa formulação apresenta um caráter importante ao deixar claro que a matrícula das crianças de 4 e 5 anos de idade deve ocorrer na pré-escola. Com efeito, a aprovação da Emenda Constitucional nº 59, de 2009 reforçou, para alguns setores, a tendência de antecipar cada vez mais a idade de ingresso no ensino fundamental, medida que pode trazer prejuízos a crianças muito jovens que são submetidas à mesma organização escolar e ao mesmo currículo, tradicionalmente dimensionados para crianças mais velhas³.

A distância entre essa meta e a realidade do atual atendimento não é tão imensa como para a creche, mas mesmo assim representa um esforço importante, pois ainda existem no País mais de um milhão de crianças de 4 e 5 anos fora da escola, segundo o Censo Demográfico de 2010 (BRASIL, 2011).

As estratégias para a pré-escola são, na maioria delas, comuns àquelas voltadas para a creche. A estratégia 1.13 reforça o aspecto ressaltado acima da adequação idade/etapa educacional:

1.13) preservar as especificidades da educação infantil na organização das redes escolares, garantindo o atendimento da criança de 0 (zero) a 5 (cinco) anos em estabelecimentos que atendam a parâmetros nacionais de qualidade, e a articulação com a etapa escolar seguinte, visando ao ingresso do (a) aluno (a) de 6 (seis) anos de idade no ensino fundamental. (BRASIL, 2014a).

Note-se que essa estratégia não só é importante para garantir que crianças muito jovens não ingressem precocemente no ensino fundamental, mas também aponta para a necessidade de se evitar o fenômeno oposto, que é o ingresso tardio de crianças no ensino fundamental, constatado em estudo anterior, que analisou dados sobre seis capitais brasileiras (CAMPOS; ESPOSITO, 2013). O ingresso tardio também é motivo de alerta para publicação do Ipea (2014), que considera a antecipação da matrícula no primeiro ano do ensino fundamental, de sete para seis anos de idade, um “novo desafio na agenda da política educacional brasileira”, pois, segundo “dados da PNAD 2012, a taxa de frequência no ensino fundamental de crianças de 6 anos era de apenas 61%.” (IPEA, 2014, p. 243).⁴ Trata-se de mais um dos prazos fixados pela lei brasileira que não consegue ser cumprido pelos sistemas; ao incorporar novamente ao PNE um plano decenal, não parece ter havido diagnóstico das dificuldades para explicar o não atingimento da meta no prazo estipulado por lei.

Estratégias voltadas para a qualidade da educação infantil (creches e pré-escolas)

A estratégia 1.13 (citada acima), assim como outras, aborda a necessidade de se atingir as metas de acesso com qualidade. Essa preocupação, necessária e justificável frente aos dados de pesquisas sobre a qualidade da educação infantil no Brasil (CAMPOS; FULLGRAF; WIGGERS, 2006; CAMPOS et al., 2010), é abordada também pelas estratégias 1.1, 1.5, 1.6, 1.8, 1.9 e 1.17.

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, considerando as peculiaridades locais. (BRASIL, 2014a).

A estratégia 1.5, comentada anteriormente, refere-se à infraestrutura das escolas e creches, fator relevante para a qualidade do atendimento. Enquanto a estratégia 1.1 menciona “padrões de qualidade”, a de número 1.6 utiliza “parâmetros nacionais de qualidade” – assim como a de número 1.13 –, quando se refere à avaliação bianual da educação infantil:

1.6) implantar, até o segundo ano de vigência deste PNE, avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada 2 (dois) anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes. (BRASIL, 2014a).

Esta é, sem dúvida, uma estratégia que aponta para uma inovação importante nas políticas para a educação infantil, pois salvo a iniciativa promovida pelo MEC, com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), ao lançar o edital para a realização da pesquisa *Educação infantil no Brasil: avaliação qualitativa e quantitativa*, a qual avaliou as condições de oferta de uma amostra de 150 instituições públicas, conveniadas e privadas (CAMPOS et al., 2010), o órgão do MEC responsável por avaliar a qualidade da educação no País, o Inep, não colocou em prática até agora nenhum programa de avaliação da primeira etapa da educação básica. A estratégia 1.6 aponta para uma avaliação de indicadores de qualidade relativos a insumos da educação e não dirigidos a resultados de aprendizagem, como ocorre nas demais etapas educacionais. Dessa forma, endossa a opinião dominante nas áreas especializadas de que rejeita a avaliação externa de crianças pequenas. Note-se que o prazo para a realização da primeira dessas avaliações é bastante exíguo.

As estratégias 1.8 e 1.9 focalizam dois fatores cruciais para os desejados ganhos de qualidade: a formação de professores em nível superior, meta já adiada diversas vezes ao se prolongar o período de carência para professores formados em cursos de magistério no nível médio; e a elaboração de “currículos e propostas pedagógicas” atualizados. Na realidade, teria sido mais interessante que essa estratégia não omitisse o documento elaborado pelo Conselho Nacional de Educação, mandatário para todas as instituições de educação infantil, públicas e privadas, as *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil* (DCNEI) (BRASIL, 2010b). Os sistemas, portanto, deveriam elaborar seus currículos com base nesse documento orientador, de forma a traduzir seus princípios em formas de organização e práticas concretas a serem adotadas pelas creches, pré-escolas e centros de educação infantil, respeitadas as condições e características locais. A avaliação proposta na estratégia 1.6 depende da definição de uma orientação curricular comum que fundamente os parâmetros de qualidade mencionados em diversas estratégias.

O documento DCNEI é expressamente citado na última das estratégias propostas, a 1.17, que aborda a ampliação do atendimento em tempo integral:

1.17) estimular o acesso à educação infantil em tempo integral, para todas as crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. (BRASIL, 2014a).

O verbo ‘estimular’ parece bastante vago; o contraponto é “para todas as crianças entre 0 e 5 anos de idade”, o que pode ser considerada uma meta ambiciosa, dados os déficits de cobertura ainda existentes.

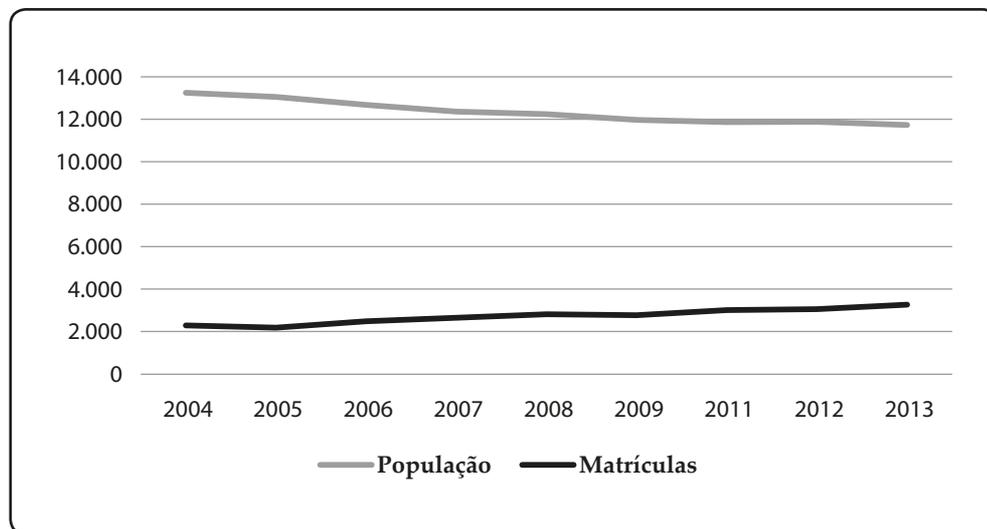
Tendências recentes no acesso à educação infantil: crescimento com desigualdades

Neste início de século, a tendência da ampliação do acesso à educação infantil se manteve, mas as desigualdades entre grupos diversos da população permaneceram, especialmente na faixa da creche. Por outro lado, os aumentos observados na porcentagem de crianças matriculadas em creche e pré-escola, em relação às faixas etárias de 0 a 3 anos e de 4 e 5 anos de idade, devem-se não somente ao aumento da oferta de vagas, onde verificada, mas também ao fato de que esse contingente populacional vem diminuindo em números absolutos.

Para discutir essas tendências, este artigo optou por utilizar os dados disponibilizados pelo Movimento Todos pela Educação em seu sítio na internet, com base em informações coletadas do IBGE e do Inep e ajustadas em função das datas de referência para definição etária do alunado⁵.

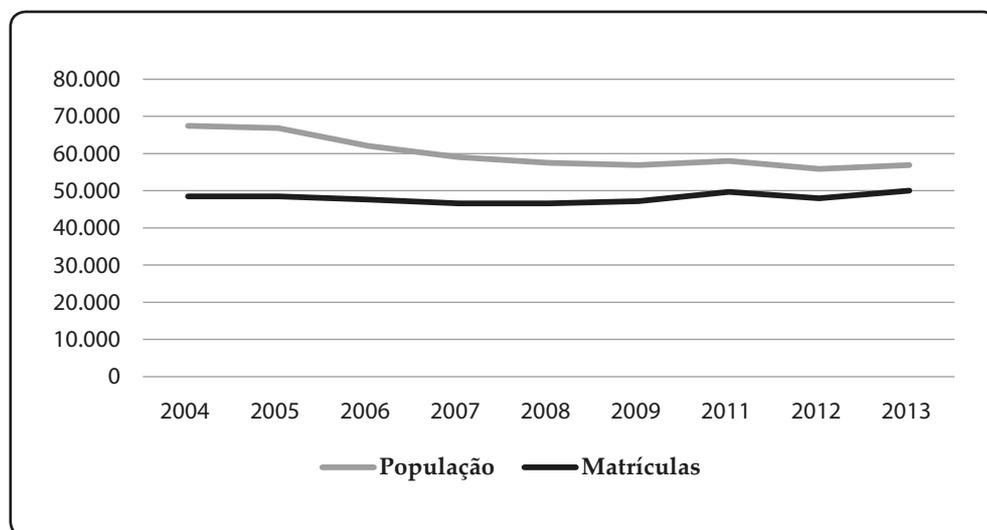
As Figuras 1 e 2 confrontam essas duas tendências no período entre 2004 e 2013, para as faixas etárias de 0 a 3 anos e de 4 e 5 anos de idade: a linha superior mostra a evolução do número de crianças em cada faixa e a linha inferior mostra a evolução do número de matrículas no período considerado. Na Figura 1, observa-se uma tendência de aproximação das duas linhas, porém sempre mostrando a grande distância entre o número de crianças na faixa etária e a oferta de matrículas; na Figura 2, enquanto a evolução da linha superior mostra um declínio da população de 4 e 5 anos, mais acentuado até 2006, a evolução da linha inferior indica que a oferta de matrículas permaneceu relativamente estável durante esses oito anos. Parece, então, que algumas previsões que apontavam para a tendência de a oferta de vagas em pré-escolas ser priorizada em detrimento da oferta de matrículas em creche, após a promulgação da lei que tornou essa etapa da educação obrigatória, não se confirmaram até o ano de 2013.

Figura 1 – População de 0 a 3 anos de idade e evolução das matrículas nessa faixa etária – 2004 a 2013 (em milhares).



Fonte: Adaptada de Todos pela Educação (2015).

Figura 2 – População de 4 e 5 anos de idade e evolução das matrículas nessa faixa etária – 2004 a 2013 (em milhares).



Fonte: Adaptada de Todos pela Educação (2015).

As duas figuras confirmam a necessidade de se considerar as mudanças demográficas nas últimas décadas, na discussão sobre as taxas de cobertura por idade, pois fica claro que o aumento da cobertura nos últimos anos deve-se aos dois fatores – declínio do número absoluto de crianças e evolução do número de matrículas – e não apenas ao segundo.

A Tabela 2 mostra a porcentagem da variação das taxas de cobertura nas duas faixas etárias que se deve a cada um desses fatores para o País e as regiões. Os resultados obtidos para as regiões indicam que, em cada caso, as tendências se combinam de diversas maneiras, ora predominando o fator variação da população, ora o fator variação das matrículas.

Assumindo que a definição de taxa de cobertura num dado segmento de ensino é a razão entre o número de vagas oferecidas e o tamanho da população na faixa etária a quem se destinam essas vagas é possível calcular em que medida cada uma das duas variáveis (vagas e população) contribui para as diferenças na taxa de cobertura de um momento para o outro. Ou seja, quando verificamos mudanças na taxa de cobertura no decorrer de um determinado período, podemos calcular a parcela determinada pelas variações do número de vagas ofertadas e a parcela decorrente das flutuações no tamanho populacional. Para tanto, basta primeiramente quantificar quais as frações individuais de variação das variáveis vagas e população no período em questão e em seguida calcular o quanto cada uma dessas parcelas representa na variação total. Dessa forma, a variável que mais sofreu alterações com relação ao momento inicial será aquela que irá apresentar a maior importância relativa na explicação das mudanças observadas na cobertura.

Tabela 2 – Contribuição da oferta das matrículas e da variação no número de crianças a serem atendidas sobre as taxas de cobertura da educação infantil – Brasil e grandes regiões – 2004 a 2013.⁶

	0 a 3 anos		4 e 5 anos	
	vagas	população	vagas	população
Brasil	79%	21%	18%	82%
Norte	71%	29%	59%	41%
Nordeste	57%	43%	12%	88%
Sudeste	86%	14%	18%	82%
Sul	90%	10%	43%	57%
Centro-Oeste	87%	13%	72%	28%

Fonte: Adaptada de Todos pela Educação (2015).

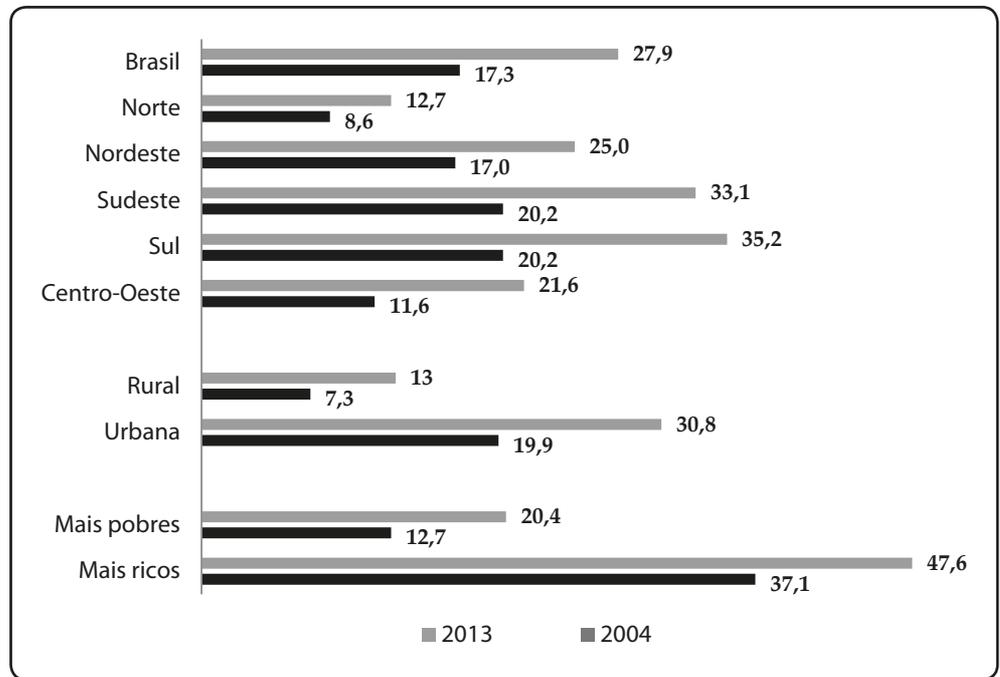
Em relação ao Brasil, o aumento na taxa de cobertura de crianças de 0 a 3 anos de idade entre os anos de 2004 e 2013 deve-se não apenas ao crescimento das matrículas oferecidas, mas também à diminuição da população dessa faixa etária: 79% do aumento corresponde ao incremento das matrículas e 21% à diminuição do número de crianças de 0 a 3 anos de idade no período indicado. Nas regiões Norte e Nordeste, mais de um quarto desse aumento na cobertura deve-se à diminuição da população (29% e 43%, respectivamente). Por outro lado, no Sul, Centro-Oeste e Sudeste, tais percentuais são significativamente inferiores (10%, 13% e 14%).

Quanto ao aumento da proporção de crianças de 4 a 5 anos que frequentaram a escola entre os anos de 2004 e 2013, verifica-se, diferentemente do que ocorreu na faixa etária anterior, uma maior contribuição da queda da população no aumento da taxa de cobertura. No Brasil, 82% da variação da oferta da cobertura se deve à diminuição da população dessa faixa etária, enquanto que menos de 1/5 (18%) corresponde ao aumento das matrículas. No Centro-Oeste, no Norte e no Sul, a contribuição da oferta das matrículas é mais expressiva, quando comparada às demais regiões (72%, 59% e 43%, respectivamente). Além disso, cabe destacar que na região Sudeste, embora tenha havido aumento na taxa de cobertura de crianças de 4 e 5 anos entre os anos de 2004 a 2013, o número de matrículas nessa faixa etária diminuiu de 2.028.362 para 1.948.813. Na região Nordeste, observa-se que, apesar do aumento do número de vagas entre os anos de 2004 e 2013, 82% do crescimento da taxa de cobertura deve-se à diminuição da população nessa faixa etária e apenas 12% ao aumento de vagas ofertadas nessa região.

Esse fenômeno merece ser considerado em maior profundidade no planejamento educacional, se de fato se almeja alcançar as metas previstas no PNE, inclusive aquelas referentes à diminuição das desigualdades de acesso entre grupos diversos da população. Com efeito, a distância entre a realidade e os objetivos que se pretendem atingir durante a vigência do PNE parece ainda maior quando se consideram as desigualdades de acesso por regiões, zonas urbanas e rurais, grupos de renda e de raça/cor, como se verá a seguir.

As Figuras 3 e 4 mostram a evolução desigual das porcentagens de cobertura para as duas faixas etárias, no período de 2004 a 2013, em relação a diversas variáveis: regiões, zonas rural e urbana e quartis extremos da renda familiar *per capita*.

Figura 3 – Percentual de crianças de 0 a 3 anos de idade que frequentam instituições de ensino, segundo grandes regiões, situação de domicílio e os quartis extremos da renda familiar *per capita* nacional – 2004 a 2013.



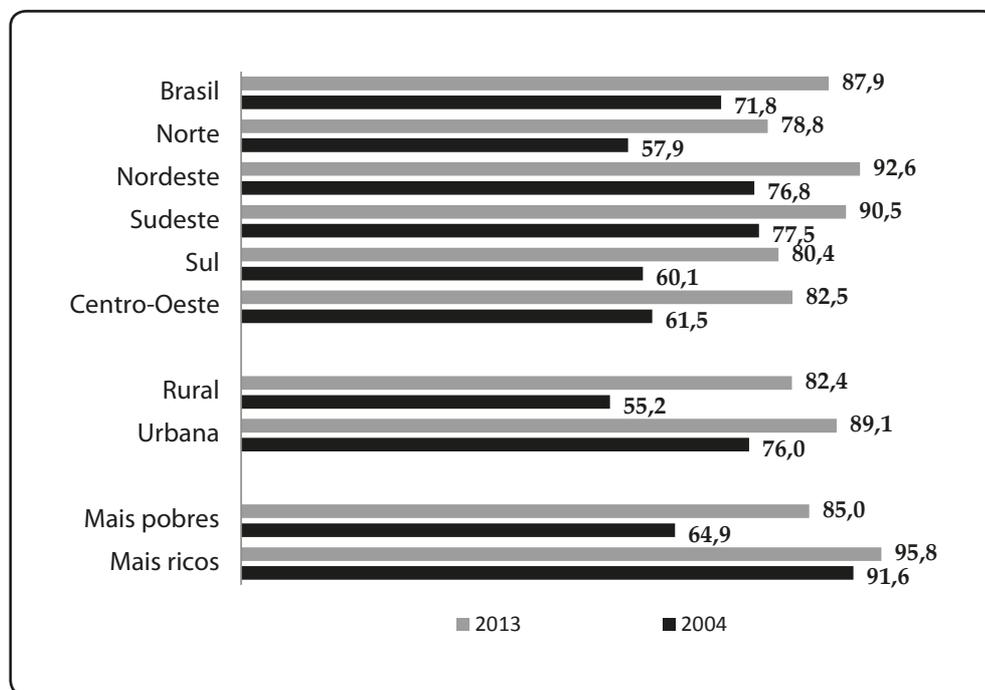
Fonte: Adaptada de Todos pela Educação (2015).

Entre 2004 e 2013, a porcentagem de crianças de 0 a 3 anos atendidas aumentou em todas as regiões, mas a partir de patamares bem desiguais, variando bastante de intensidade. Por exemplo, enquanto na região Norte o aumento foi de 8,6% para 12,7% de cobertura, na região Sul o aumento constatado foi de 20,2% para 35,2%, não somente atingindo a maior cobertura entre as regiões, como também apresentando a maior diferença entre os anos considerados (15%).

A desigualdade entre zonas rurais e urbanas é tão marcante que o acesso à creche na zona rural em 2013 não alcançou sequer o patamar constatado para a zona urbana no ano de 2004.

Contudo, as desigualdades de renda ultrapassam de longe todas as outras, sendo que o aumento do acesso cresceu em velocidade maior para o quartil superior de renda, o que revela uma tendência de aumento da desigualdade no período.

Figura 4 – Percentual de crianças de 4 e 5 anos de idade que frequentam instituições de ensino, segundo grandes regiões, situação de domicílio e os quartis extremos da renda familiar *per capita* nacional – 2004 a 2013.



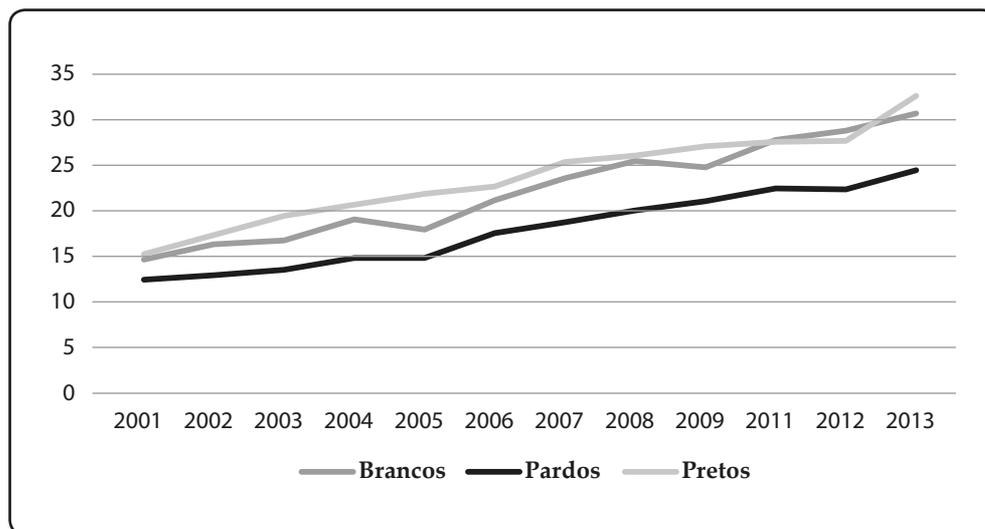
Fonte: Adaptada de Todos pela Educação (2015).

As tendências gerais não são muito diferentes para a faixa etária de 4 e 5 anos, sempre situadas em patamares superiores de cobertura em comparação à faixa anterior. No entanto, nuances podem ser notadas nessas idades, agora incluídas na faixa de obrigatoriedade escolar. Para as regiões, destaca-se o patamar de cobertura atingido pelo Nordeste (92,6%), o mais alto do País⁷; no Sul, um quinto das crianças de 4 e 5 anos de idade não estavam matriculadas na escola, taxa próxima daquelas registradas para as regiões Norte e Centro-Oeste, e também para a zona rural, no ano de 2013. As desigualdades de renda são grandes também para essa faixa etária: para o quartil superior de renda, a porcentagem de atendimento está próxima da universalização (95,8%); o acesso do quartil inferior de renda aumentou significativamente no período, mas ainda deixava de fora da escola, em 2013, cerca de 15% dessas crianças.

Tanto para a creche quanto para a pré-escola, a distância entre os quartis extremos de renda familiar *per capita* está bem acima dos 10% mencionados na estratégia 1.2 da meta 1 do PNE, que se refere a quintis de renda e somente se aplica à faixa de creche.

Outro fator de desigualdade que influi nos indicadores educacionais, de forma geral, é a pertinência raça/cor, fenômeno que se confirma mesmo quando os dados são controlados pela renda familiar. Para a educação infantil esse fator também contribui para a desigualdade no acesso, principalmente no caso da faixa de 0 a 3 anos de idade, como mostram as Figuras 5 e 6; entre 2001 e 2013, essas diferenças se atenuaram ligeiramente para a faixa da pré-escola, mas se acentuaram para as idades menores. Quando se dissociam os grupos de pretos e pardos, percebe-se que entre eles há grandes diferenças, o que permaneceria encoberto caso essas duas categorias fossem agrupadas na classificação mais abrangente “negros”. Nessa análise, é sempre importante levar em consideração o fato de que esses dados baseiam-se na autodeclaração dos entrevistados e que os critérios adotados pelos sujeitos têm se modificado ao longo dos anos, conforme os estudos especializados.

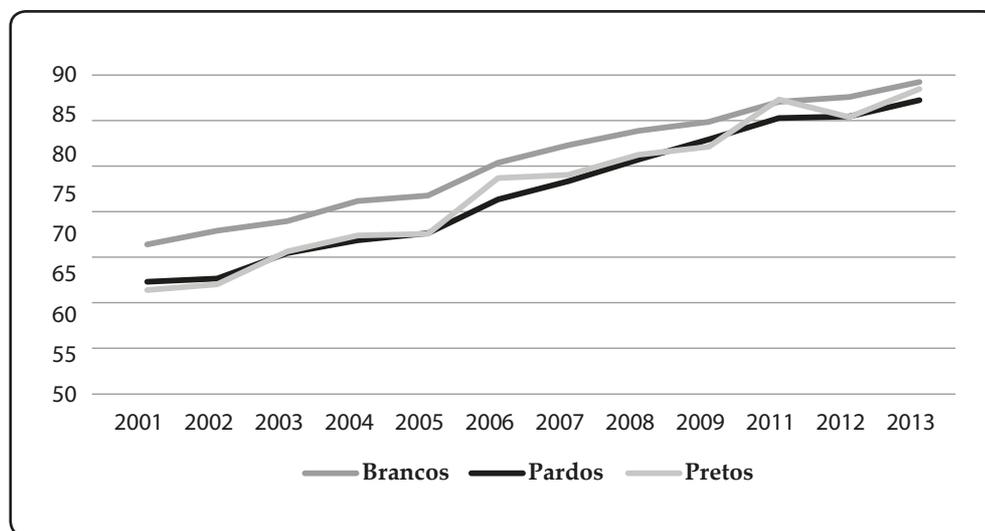
Figura 5 – Percentual de crianças de 0 a 3 anos de idade que frequentam instituições de ensino, segundo raça/cor – 2001 a 2013.



Fonte: Adaptada de Todos pela Educação (2015).

A Figura 5 mostra como evoluíram as porcentagens de cobertura em creche para os grupos de brancos, pretos e pardos. Em todos os grupos observam-se progressos nas taxas de cobertura, porém o grupo de pardos aparece sempre abaixo dos demais e, no ano de 2012, encontra-se a uma distância maior dos brancos do que em 2001. A evolução do atendimento registrado para os pretos é superior aos brancos em alguns anos.

Figura 6 – Percentual de crianças de 4 e 5 anos de idade que frequentam instituições de ensino, segundo raça/cor – 2001 a 2013.



Fonte: Adaptada de Todos pela Educação (2015).

Para a faixa dos 4 e 5 anos, as porcentagens de matrícula em relação à população são sempre mais altas para os brancos, mas se observa, ao longo dos anos, uma tendência de diminuição das diferenças entre os três grupos de raça/cor.

Na análise dessas desigualdades e nas propostas de políticas que visem à sua superação, seria importante que os diagnósticos levassem em conta todos os fatores de forma a entender melhor como se combinam em cada contexto. Os dados desagregados por unidades da federação (estados), que constam da publicação do Todos pela Educação (2014a), mostram grandes diferenças no acesso à educação infantil dentro da mesma região geográfica. É provável que fatores demográficos, históricos, sociais, econômicos e políticos se combinem de formas diversas em cada caso, requerendo estratégias próprias na direção de mais igualdade no acesso à educação.

Os desafios da qualidade

Em artigo publicado em 1999, Fúlvia Rosemberg mostrou como se entrelaçam, no mesmo processo de reprodução de desigualdades sociais, a expansão de vagas e os mecanismos de exclusão na educação. Apoiada em Petitat (1994), ela analisou a ampliação da cobertura da educação infantil na segunda metade do século passado, confirmando que “a expansão da educação infantil não significa obrigatoriamente um processo de

democratização da educação, mas pode significar uma realocação, no sistema educacional, de segmentos sociais excluídos.” (ROSEMBERG, 1999, p. 30).

Uma das tendências examinadas pela autora era a retenção na pré-escola ou nas chamadas “classes de alfabetização” de crianças acima dos sete anos, majoritariamente pertencentes a grupos da população mais pobres, residentes em regiões menos desenvolvidas e com pertinência étnico/racial não branca. Após 15 anos, a defasagem idade/ano escolar ainda não foi superada, como já mencionado neste artigo.

Além deste, outros fatores continuam a evidenciar grandes desigualdades entre o tipo de educação infantil que chega a diferentes setores da população. Os dados disponíveis apontam principalmente para insumos básicos – infraestrutura, currículo e materiais, formação dos professores –, enquanto informações objetivas sobre o que é realmente proporcionado às crianças no cotidiano ainda são muito poucas.

A Tabela 3, reproduzida da publicação do Todos pela Educação (2014a), mostra as deficiências de infraestrutura registradas nos estabelecimentos públicos de educação infantil, segundo informações do Censo Escolar do Inep. Parece até irônico que, na etapa em que as diretrizes curriculares oficiais definem a brincadeira como um dos eixos do currículo de creches e pré-escolas, bem mais de metade delas não contam com parque infantil.

Tabela 3 – Percentual de creches e pré-escolas da rede pública, segundo recursos disponíveis na escola – Brasil, 2012.

Recursos	Creche	Pré-escola
Parque infantil	43,1	23,8
Sala de leitura	13,2	12,0
Banheiro dentro do prédio	89,3	80,0
Banheiro adequado à educação infantil	44,3	22,4
Água filtrada	90,4	86,6

Fonte: Todos pela Educação (2014a, p. 21).

Publicação do IBGE (2013) também comenta essa lacuna, mostrando que na rede privada 85,5% das pré-escolas contavam com parque infantil, segundo o Censo Escolar de 2012. O mesmo texto chama a atenção para a diferença entre pré-escolas rurais e urbanas nesse quesito: enquanto 64,7%, na zona urbana, contavam com parque infantil, na zona rural essa porcentagem era de apenas 11,4% (IBGE, 2013).

Talvez o fator mais decisivo para ganhos em qualidade na educação básica seja a formação e as condições de remuneração, carreira e regime de trabalho dos professores. Na educação infantil houve progressos quanto à porcentagem de professores que possuem diploma de curso superior, que passou de 48,1% em 2007 para 63,6% em 2012. No entanto, como comenta o texto elaborado por um grupo representativo de especialistas

da área, esse crescimento “não está correspondendo a um domínio de competências básicas para orientar o trabalho junto a bebês e crianças pequenas.” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2014b, p. 12).

Além disso, nas redes conveniadas, as condições de formação e trabalho dos professores costumam ser piores do que nos estabelecimentos públicos: na Tabela 4 estão resumidos dados de uma pesquisa que analisou a gestão da educação infantil em seis capitais brasileiras, que mostram as diferenças de perfil das amostras analisadas.

Tabela 4 – Percentual de professores de estabelecimentos municipais e conveniados de educação infantil de seis capitais brasileiras, segundo cinco características selecionadas.

	Municipais	Conveniados
Cor branca	56,9%	37,7%
Salário até 2 SM	18,1%	71,4%
Curso de pedagogia	65,2%	44,2%
Graduação presencial	79,4%	38,3%
Até 4 anos de docência	15,7%	36,8%

Fonte: Campos et al. (2012).

Nesse ponto, a estratégia 1.8 da meta 1 do PNE parece bastante tímida, ao propor que se alcance, “progressivamente, o atendimento por profissionais com formação superior”, sem especificar quando, qual, nem em que condições essa formação deverá ser exigida.

Quanto à programação e às práticas com as crianças, âmbito no qual a qualidade da educação deveria estar expressa, um trabalho mais sistemático de avaliação e diagnóstico torna-se urgente. A julgar pelos resultados na pesquisa que avaliou 150 instituições em seis capitais de estados brasileiros, ainda resta muito por fazer para se alcançar uma condição básica média de oferta da educação infantil (CAMPOS et al., 2010). Sem isso, as metas quantitativas do PNE não serão traduzidas em ganhos significativos para essa primeira etapa da educação básica.

Palavras finais

A comparação entre os objetivos fixados na meta 1 do PNE e a evolução recente do acesso à educação infantil revela que os desafios em direção aos percentuais de cobertura visados são imensos, apesar de relativamente facilitados pela tendência de queda da população na faixa etária correspondente. Esses desafios parecem ainda maiores quando se consideram as desigualdades entre regiões, zonas urbanas e rurais, faixas de renda e cor/

raça da população. Corre-se, assim, o risco de repetir, na vigência desse segundo plano, a sina de metas muito ambiciosas permanecerem restritas ao papel, enquanto a vida real segue seu curso.

Comparativamente, a maioria das estratégias parece tímida frente a esses desafios, especialmente algumas que tocam em condições básicas de qualidade, como, por exemplo, a formação inicial dos professores.

Esse relativo desequilíbrio pode sinalizar algo que a história da educação brasileira mostra de forma eloquente: a expansão do atendimento realizada à custa da perda de qualidade. No caso de bebês e crianças muito pequenas, esse risco é muito sério. Nessa fase do desenvolvimento infantil, as crianças são ao mesmo tempo poderosas quanto a seu potencial de crescimento e aprendizagem e frágeis diante de práticas educativas equivocadas e/ou negligentes.

Resta esperar que as avaliações previstas consigam sinalizar e alertar os responsáveis para esses riscos, de forma a garantir a democratização do acesso associada à democratização de oportunidades de desenvolvimento saudável e criativo para as novas gerações de crianças de 0 a 5 anos de idade.

Recebido em 23 de julho e aprovado em 21 de novembro de 2014

Notas

- 1 As discrepâncias entre os dados colhidos e divulgados pelo IBGE e o Inep sobre a educação infantil já foram constatadas em diversos estudos: Rosemberg (1999, 2013); Campos, Esposito e Gimenes (2013). Nos últimos anos, o Ministério da Educação (MEC) encomendou estudos com recomendações para o aperfeiçoamento das estatísticas oficiais sobre o atendimento em creches e pré-escolas, por exemplo, o de Kappel (2008).
- 2 Lívia Fraga Vieira (2010) também questionava sobre as propostas da Conferência Nacional de Educação (Conae) para o PNE, a falta de diagnóstico que examinasse as tendências observadas nos últimos anos para subsidiar a definição de metas de cobertura para a educação infantil. Ela confrontava essa falta de diagnóstico com as recomendações elaboradas pelo Conselho Nacional de Educação em 2009, para o PNE, que indicavam que este deveria conter “para cada nível e modalidade de ensino apresentado, um diagnóstico próprio, desafios, metas e respectivos indicadores.” (CAMPOS; ESPOSITO, 2013, p. 200).
- 3 O parecer da Procuradoria-Geral da República, de 21 de julho de 2014, reforçou a posição do Conselho Nacional de Educação sobre a data de corte para idade de ingresso no ensino fundamental, fixada para crianças que completam seis anos até o dia 31 de março (Resolução nº 1/2010), ao não acolher a petição que alegava ser essa medida inconstitucional, pois atentaria contra o direito à educação. O parecer é assinado por Rodrigo Janot Monteiro de Barros, procurador-geral da República. O parecer se aplica, nos mesmos termos, à definição da idade de ingresso à pré-escola para crianças que completam quatro anos de idade até a data de 31 de março.
- 4 A mesma publicação ressalta que o prazo para se atingir esse objetivo havia sido fixado para 2010, pela Lei nº 11.274, de fevereiro de 2006, que modificou a LDB, ampliando o ensino fundamental para nove anos, com início aos seis anos de idade (IPEA, 2014).
- 5 Os dados compilados para este artigo foram obtidos por *download* no sítio <<http://www.observatoriodopne.org.br/>> (acesso em 25 de janeiro de 2015) e foram organizados a partir dos microdados reponderados

da Pnad 2001 a 2013. Destaca-se que para o cálculo das estimativas da população por faixa etária foi considerada a idade em anos completos em 31 de março.

- 6 Os autores agradecem à Raquel Valle pela assessoria estatística no cálculo da contribuição da variação das matrículas e da variação no número de crianças a serem atendidas sobre as taxas de cobertura da educação infantil (Tabela 2).
- 7 A cobertura da faixa correspondente à pré-escola tem sido comparativamente mais alta nessa região, o que se explica, em parte, por razões históricas, pois muitos programas compensatórios de educação pré-escolar foram ali implantados nas últimas três décadas do século XX (ROSEMBERG, 1999). Esse fato chama atenção, pois os outros indicadores educacionais são relativamente piores: taxas de analfabetismo, fracasso escolar, resultados de aprendizagem registrados pelas avaliações externas, entre outros.

Referências

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- _____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1996.
- _____. 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, 2001.
- _____. 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.
- _____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução nº 1, de 14 de janeiro de 2010. Define Diretrizes Operacionais para a implantação do Ensino Fundamental de 9(nove) anos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2010a.
- _____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil**. Brasília, DF: MEC/SEB, 2010b.
- _____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014a.
- _____. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental 292/DF**. Brasília, DF, 21 jul. 2014b.
- CAMPOS, Maria M. et al. **Educação Infantil no Brasil: avaliação qualitativa e quantitativa**. Relatório final. São Paulo: Fundação Carlos Chagas/BID/MEC, 2010.
- CAMPOS, Maria M. et al. A gestão da educação infantil no Brasil. **Estudos e Pesquisas Educacionais**, n. 3, p. 29-102, 2012.
- CAMPOS, Maria M.; ESPOSITO, Yara L. Entre os planos e a realidade: desigualdades ao início da educação básica. In: PINO, Ivany Rodrigues; ZAN, Dirce Djanira Pacheco (Orgs.). **Plano Nacional de Educação (PNE): questões desafiadoras e embates emblemáticos**. Brasília, DF: Inep, 2013. p. 199-215.

CAMPOS, Maria M.; ESPOSITO, Yara L.; GIMENES, Nelson. Acesso e qualidade na Educação Infantil. In: TODOS PELA EDUCAÇÃO. **De olho nas metas 2012**. São Paulo: Todos pela Educação/Moderna, 2013. p. 66-81.

CAMPOS, Maria M.; FULLGRAF, Jodete; WIGGERS, Verena. A qualidade da educação infantil brasileira: alguns resultados de pesquisa. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 127, p. 87-128, jan./abr. 2006.

CURY, Carlos R. J. Por um novo Plano Nacional de Educação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 41, n. 144, p. 792-813, set./dez. 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Indicadores sociais municipais**. Uma análise dos resultados do universo do Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. (Estudos & Pesquisas: Informação Demográfica e Socioeconômica, n. 28).

_____. **Síntese de indicadores sociais**. Uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. (Estudos & Pesquisas: Informação Demográfica e Socioeconômica, n. 32).

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, DF: Ipea, 2014.

KAPPEL, Maria D. B. **A educação infantil nas estatísticas do Censo Escolar do INEP**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2008. mimeo.

ROSEMBERG, Fúlvia. Expansão da educação infantil e processos de exclusão. **Cadernos de Pesquisa**, n. 109, p. 7-40, jul. 1999.

_____. Políticas de educação infantil e avaliação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, n. 148, p. 44-75, jan./abr. 2013.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário brasileiro da educação básica 2014**. São Paulo: Todos pela Educação/Moderna, 2014a.

_____. A especificidade da formação do professor da Educação Infantil. In: TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Educação em debate**. Por um salto de qualidade na educação básica. São Paulo: Todos pela Educação/Moderna, 2014b. p. 9-22.

_____. **Observatório do PNE**. Disponível em: <www.observatoriodopne.org.br>. Acesso em: 25 jan. 2015.

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.

The First goal of the National Education Plan

Observing the present through the eyes of the future

ABSTRACT: This article examines the objective and strategies of the first goal of the National Education Plan (PNE) for early childhood education in kindergartens and pre-schools. Comparing the fixed targets and recent developments with regard to access to early childhood education in the country shows that the challenges towards meeting the percentage goals are immense, though assisted greatly by the downward trend of the population aged between 0 and 5 years. These challenges are compounded by inequalities between rural and urban regions, family income and issues of race/color in the population. Looking at the challenges, together with some of the strategies proposed for the qualitative aspects, they appear weak, pointing to the risk of increasing access but losing quality, thereby implying risks to child development.

Keywords: Child rearing. National Education Plan. Creche. Pre-school.

L'objectif 1 du Plan National d'Éducation

Observer le présent en ayant l'œil sur l'avenir

RÉSUMÉ: L'article examine les objectifs et les stratégies de l'objectif 1 du Plan National d'Éducation (PNE), relatifs à l'éducation infantile en crèches et en pré-écoles. La comparaison entre les objectifs fixés et l'évolution récente de l'accès à l'éducation infantile dans le pays révèle que les défis concernant le pourcentage de couverture populationnelle visée sont immenses, bien que facilités par la chute démographique des 0-5 ans. Ces défis sont aggravés par les inégalités entre les régions, entre les zones rurales et urbaines, entre les niveaux de revenus par familles et entre les couleurs/races de la population. Face à de tels défis, certaines stratégies proposées quant aux aspects qualitatifs semblent bien timides, ce qui montre le risque d'une perte de qualité avec l'amplification de l'accès et donc des risques pour l'épanouissement infantil.

Mots-clés: Education Infantile. Plan National d'Éducation. Crèche. Pré-école.

La meta 1 del Plan Nacional de Educación

Observando el presente mirando hacia el futuro

RESUMEN: El artículo examina los objetivos y estrategias de la meta 1 del Plan Nacional de Educación (PNE), sobre la educación infantil en jardines de infancia y preescolar. La comparación entre las metas establecidas y la reciente evolución del acceso a la educación infantil en el país revelan, que los retos en dirección a los porcentajes de cobertura definidos son inmensos, a pesar de facilitados relativamente por la tendencia de caída de la población entre 0 y 5 años. Esos retos son agravados por desigualdades entre regiones, zonas rurales y urbanas, poder adquisitivo familiar y color/raza de la población. Frente a los desafíos, algunas estrategias propuestas para los aspectos cualitativos parecen tímidas, lo que apunta para el riesgo de la ampliación del acceso con pérdida de calidad, significando riesgos para el desarrollo infantil.

Palabras clave: Educación infantil. Plan Nacional de Educación. Jardín de Infancia. Preescolar.

Educação Básica e Profissional no PNE (2014-2024)

Avanços e contradições

DANTE HENRIQUE MOURA*

RESUMO: O texto, baseado em análise documental e revisão bibliográfica, discute as relações entre a educação básica – com ênfase no ensino médio – e a educação profissional no âmbito do novo Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 13.005, de 2014. Nesse sentido, faz-se uma síntese histórica da evolução da oferta do ensino médio e da educação profissional, delinea-se o quadro atual dessas esferas educacionais e discutem-se metas e estratégias do PNE com elas relacionadas. Conclui-se que as metas analisadas são legítimas e necessárias, mas que algumas estratégias sinalizam para a transferência de recursos públicos para a iniciativa privada e fortalecem uma concepção de formação humana que se subordina aos interesses do mercado.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação. Educação básica. Ensino médio. Educação profissional.

Introdução

Neste texto analisamos as relações entre o ensino médio (educação básica), e a educação profissional no contexto do Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 13.005, de 2014.

Antes de iniciar a discussão sobre o que se projeta para o futuro, fazemos algumas considerações que fundamentam todo o trabalho. A historicidade centra na forma como a vida humana se viabiliza ao longo do tempo e é necessário compreender os

* Doutor em Educação. Professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN). Coordenador do Programa de Pós-Graduação Educação Profissional (PPGEP) e do Núcleo de Pesquisa em Educação (NUPED) do IFRN. Natal/RN - Brasil. *E-mail:* <dante.moura@ifrn.edu.br>.

determinantes históricos, econômicos e políticos que produziram e continuam produzindo a totalidade social na qual se insere a educação escolar brasileira.

Por isso mesmo, não é possível analisar a problemática educacional descolada dessa totalidade na qual se insere. Enveredar por esse caminho significaria adotar o fenômeno, a aparência como referência de análise, desprezando a sua essência (MARX, 1996).

Compreendemos a instituição escolar como espaço privilegiado de formação, não o único, pois os interesses em torno da formação humana não nascem nem se encerram no sistema educacional, conforme Marx (1996) e Manacorda (2007). Para eles e outros autores marxistas a necessidade vital de produzir a própria existência por meio do trabalho é determinante para que os seres humanos dominem os conhecimentos e as práticas sociais necessários a essa produção, ou seja, se formem, se humanizem, não obrigatoriamente em instituições especificamente destinadas a esse fim. Por isso, a escola apresentou-se inicialmente inessencial, um luxo e não uma necessidade primária, concebida para atender aos interesses de uma determinada classe, a dos dirigentes.

Entretanto, na atual fase de desenvolvimento das forças produtivas, fundamentada na ciência, na técnica e na tecnologia sob a hegemonia do capital, a escola é essencial à sociabilidade humana e seu caráter classista se agudiza (MOURA, LIMA FILHO, SILVA; 2012). Isso porque “a necessidade de valorização do capital, a partir da propriedade privada dos meios de produção” (KUENZER, 2010a, p. 861) demanda a divisão “entre trabalho intelectual e manual como estratégia de subordinação, tendo em vista a valorização do capital” (Idem).

Desse modo, a divisão social e técnica do trabalho é fundamental para o capitalismo, fazendo com que seu metabolismo demande um sistema educacional classista, que separa trabalho intelectual e trabalho manual, trabalho simples e trabalho complexo, cultura geral e cultura técnica, em escolas que formam seres humanos unilaterais, mutilados, principalmente os das classes subalternizadas. Esse movimento não é mecânico, ocorre dialeticamente “em razão das forças que estão em disputa na sociedade que, em alguma medida, freiam parte da ganância do capital”. (MOURA, LIMA FILHO, SILVA; 2012, p.2).

É em meio a esses projetos em disputa - o do capital e o do trabalho - que a sociedade vem se movimentando nos últimos séculos. Dependendo da correlação de forças em cada momento, se avança ou se recua em uma ou outra direção, mas o metabolismo do capital se mantém hegemônico.

Dessa forma, a gênese do PNE e o que este plano propõe para a educação nacional (incluindo o objeto de estudo deste artigo) estão fortemente influenciados por essas disputas.

Feita essa breve aproximação à totalidade em que se insere a problemática educacional, esclarecemos que o texto está constituído por três partes, além desta introdução.

Inicialmente discutimos o quadro do EM e da EP vigentes quando da gênese do PNE. Em seguida, analisamos algumas metas e, principalmente, as estratégias do PNE diretamente relacionadas com o EM e a EP técnica de nível médio.

Finalmente, nas considerações (não finais), sinalizamos para alguns aspectos que devem alimentar os debates e os embates em torno da materialização do PNE no âmbito do nosso objeto de estudo.

O ensino médio e a educação profissional na gestão do PNE

Discutiremos os ensinos médios cujo conteúdo e forma aos sujeitos¹ não é igualitária nem universal. Entretanto, é preciso reconhecer como significativo avanço a expressiva ampliação da oferta nas últimas décadas, impulsionada pela Constituição Federal de 1988 (CF), pela atual LDB (Lei nº 9.394, de 1996) e, mais recentemente, pela Emenda Constitucional (EC) nº 59, de 2009, que trata da EB obrigatória e gratuita dos quatro aos 17 anos de idade.

Sobre essa Emenda, observamos que, embora represente um avanço, este é limitado, pois vincula o direito à faixa etária, excluindo de sua garantia quem não concluir a EB até os 17 anos de idade.

A Tabela 1 mostra a ampliação da oferta do EM nas últimas décadas, embora a partir de 2005 a matrícula total esteja diminuindo. O crescimento entre 1991 e 2004 foi de 143,1%, fundamentalmente na esfera estadual, onde as matrículas cresceram 215,4%.

Tabela 1 - Evolução da matrícula no ensino médio (1991, 2004 e 2013)²

Matrículas no ensino médio “regular” por dependência administrativa	1991	2004	2013
Brasil	3.772.698	9.169.357	8.312.815
Federal	103.092	67.652	138.194
Estadual	2.472.964	7.800.983	7.046.953
Municipal	177.268	189.331	62.629
Particular	1.019.374	1.111.391	1.065.039

Fonte: Elaboração nossa, a partir de Inep/MEC (www.inep.gov.br).

Enquanto isso, no mesmo período, a matrícula na esfera federal foi sensivelmente reduzida, fruto da política dos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC), por meio da reforma da EP, cujos instrumentos legais foram o Decreto nº 2.208 e a Portaria nº 646-MEC, ambos de 1997, os quais promoveram a separação obrigatória entre o EM e a EP e redução da oferta do EM na esfera federal.

No período de 2004 a 2013 a esfera estadual se manteve como a principal responsável pela oferta do EM e a alteração na esfera privada continua pouco significativa. Há movimentos importantes nos âmbitos municipal e federal.

No primeiro, a transferência da responsabilidade pelo EM dos municípios para os estados, prevista na CF, se intensificou e a matrícula foi reduzida em 65,6%. Na esfera federal foi o inverso: ampliou-se a matrícula em 101,3%, em razão da política educacional do governo Lula que, em 2004, revogou o Decreto nº 2.208, de 1997 e a Portaria nº 646, de 1997, permitindo a integração entre o EM e a EP. Além disso, a expansão dessa rede, iniciada em 2005 e ainda em curso, também vem contribuindo para o aumento da matrícula do EM federal.

Em síntese, a Tabela 1 não deixa dúvidas sobre a ampliação da matrícula do EM, embora longe da universalização³. Não obstante, temos que discutir o sentido desse processo.

Para caracterizar a oferta do EM, elaboramos a **Tabela 2**.

Tabela 2 - Matrícula no ensino médio por categoria de oferta, em 2013

Dependência administrativa	Ensino Médio					Ensino Médio na Modalidade EJA4			Ensino Médio (total)
	"Regular"					Prope dêutico	Integrado	Subtotal EJA	
	Propedêutico5		Normal/ Magistério	Integrado	Subtotal "Regular"				
	Diurno	Noturno							
Brasil	5.525.747	2.328.460	120.218	338.390	8.312.815	1.284.761	40.117	1.324.878	9.637.693
Federal	20.191	256	-	117.747	138.194	805	12.801	13.606	151.800
Estadual	4.467.561	2.287.103	108.652	183.637	7.046.953	1.147.016	21.909	1.168.925	8.215.878
Municipal	23.332	21.880	6.679	10.738	62.629	39.959	369	40.328	102.957
Privada	1.014.663	19.221	4.887	26.268	1.065.039	96.981	5.038	102.019	1.167.058

Fonte: elaboração nossa a partir do Censo Escolar 2013 (www.inep.gov.br).

Os dados mostram diversificação do EM, mas não todo, pois a oferta com maior número de matrícula, o EM "regular", propedêutico e diurno (cerca de 5,5 milhões) abriga diferentes arranjos na organização curricular e na forma de gestão das escolas.

Programas importantes nas escolas públicas como o Mais Educação e o Ensino Médio Inovador incidem diretamente na organização curricular de parte significativa da oferta, acarretando diferenças no processo de gestão administrativa e pedagógica.

Seguramente, os alunos participantes desses programas fazem um tipo de EM diferente dos demais da mesma categoria.

Outro programa que incide nessa categoria é o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), que proporciona cursos técnicos a estudantes do EM de escolas públicas concomitantemente a uma formação técnica.

A incidência não é direta já que o Pronatec não dialoga com a organização curricular do EM, mas altera a jornada escolar do estudante que em um turno cursa as disciplinas de formação geral e no outro a EP, tendo que se deslocar de uma para outra escola.

Ainda na mesma categoria há outro conjunto de escolas, estudantes, professores e gestores submetidos a um modelo distinto de EM. Há escolas cuja gestão administrativa e pedagógica é influenciada pela iniciativa privada por meio de institutos como Unibanco, Ayrton Senna, Oi e fundações como Itaú, Pão de Açúcar, Odebrecht, dentre outros, a maioria com estreitos vínculos ao conglomerado empresarial que constitui o programa *Todos pela Educação*. É a gestão compartilhada, que representa, na prática, o avanço do empresariamento da gestão da EB (KRAWCZYK, 2014; SILVA, J., 2013).

Ainda há a oferta diretamente privada com o objetivo central de preparar os estudantes para o acesso ao ensino superior, reduzindo o sentido da formação humana ao prosseguimento de estudos (unilateralidade). Nesse caso, o perfil socioeconômico do público é bem diferente dos que frequentam os demais EM.

Até aqui discutimos a fragmentação do que na Tabela 2 aparece de forma homogênea sob a denominação EM “regular”, propedêutico e diurno.

Nessa Tabela há o EM “regular”, propedêutico e noturno com matrícula também significativa de mais de 2,3 milhões, concentrados praticamente nas redes estaduais. É um grupo de faixa etária mais elevada. A maioria é trabalhador (empregado ou não). Suas características se aproximam das da modalidade educação de jovens e adultos (EJA), cerca de 1,3 milhões. A posição que ocupam na hierarquia socioeconômica, em geral, revela mais dificuldade na produção da existência e no acesso à educação escolar do que a dos que frequentam os EM já abordados. Muitos sujeitos do EM noturno e da EJA têm trajetórias com elevada distorção idade série (ALMEIDA, 2008). O EM para esses estudantes é, em geral, mais aligeirado, pois as jornadas escolares são mais curtas⁶.

Na Tabela 2 encontramos, ainda, sob a denominação de EM “regular”, os cursos que articulam o EM à EP, sob a categorização de normal/magistério e de ensino médio integrado (EMI). Compreendemos que o normal/magistério, apesar de algumas especificidades, é um tipo de EMI cuja formação profissional é dirigida à docência. Sendo assim, não o discutiremos, nos concentraremos no EMI.

A matrícula no EMI é muito pequena, mesmo considerando a soma do “regular” com a EJA que, juntos, proporcionaram em 2013, 378.507 matrículas ou 3,9% do total. O dado evidencia o baixo grau de prioridade concedido pelo Estado brasileiro a esta forma de EM.

Por outro lado, a produção acadêmico-científica proveniente do campo sócio-histórico-crítico vem assumindo a defesa do EMI, fundamentado na concepção de formação humana integral, como um caminho possível e viável para a construção da base unitária de um futuro EM igualitário para todos (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2011; FRIGOTTO;

CIAVATTA; RAMOS, 2005; RAMOS, 2010; KUENZER, 2011; SHIROMA; LIMA FILHO, 2011; SILVA, M., 2013; MOURA, 2013, dentre outros).

Desses autores assumimos como pressuposto que o EM para a formação integral ou omnilateral - fundamentado em uma base comum e tendo como eixo estruturante o trabalho, a ciência, a tecnologia e a cultura, independentemente de ser ou não profissionalizante - é o que deve ser potencializado no caminho da universalização dessa etapa, sendo portanto nossa referência de análise neste texto.

Assim, concordamos com Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005), para quem:

Se a preparação profissional no ensino médio é uma imposição da realidade, admitir legalmente essa necessidade é um problema ético. Não obstante, se o que se persegue não é somente atender a essa necessidade mas mudar as condições em que ela se constitui, é também uma obrigação ética e política, garantir que o ensino médio se desenvolva sobre uma base unitária para todos. Portanto, o ensino médio integrado ao ensino técnico, sob uma base unitária de formação geral, é uma condição necessária para se fazer a “travessia” para uma nova realidade. (p.43)

Essa travessia é a edificação das bases para a construção de uma sociedade em que os jovens dos fragmentos da classe trabalhadora empobrecida concluam a EB por volta dos 17 ou 18 anos sem a obrigação de trabalhar. Trata-se do direito à educação de qualidade que há muito tempo é garantido, apenas, aos filhos dos estratos médio e alto da população cuja maior parte só começa a trabalhar após a conclusão do ensino superior.

Apesar das dificuldades, a oferta do EMI (“regular” e EJA) é crescente, especialmente na esfera pública, conforme a **Tabela 3**, que apresenta a evolução da matrícula das três formas de articulação entre o EM e a EP.

Essa tabela mostra que começa a haver uma modificação importante a partir de 2012. Antes, o ápice da matrícula pública e privada havia ocorrido em 2008. A partir de então e até 2011, essa concomitância diminuiu ano a ano. A partir de 2012 a tendência se inverteu e a matrícula concomitante voltou a crescer nas duas esferas, embora muito mais na privada, com o aumento de 113,6% entre 2011 e 2013. Na esfera pública cresceu apenas 15,5% no mesmo período. A matrícula do EMI cresceu em ritmo muito mais lento (quase nulo na iniciativa privada e 32,3% na esfera pública).

É o que denominamos de efeito Pronatec, iniciado em 2011, e definido pelo governo federal como prioritário no campo da EP, mas que vai além dela, pois vem interferindo na oferta do EM. A eficiência do programa opera contra o avanço da formação humana integral, tendo, inclusive, sentido contrário ao de outro programa recente do governo federal: o Brasil Profissionalizado, cujo foco é potencializar o EMI (Decreto nº 6.302, de 2007).

Tabela 3 - Matrícula dos cursos integrados, concomitantes e subsequentes ao EM de 2007 a 2013

Ano	Integrado					Concomitante		Subsequente		Total EP (sem EMI)
	"Regular"		EJA		Total	Pub.	Priv.	Pub.	Priv.	
	Pub.	Priv.	Pub.	Priv.						
2007	71.364	15.188	6.132	3.615	96.299	161.230	155.768	160.414	216.198	693.610
2008	115.406	17.113	12.000	2.939	147.458	203.667	175.493	160.141	256.158	795.459
2009	154.194	21.637	15.276	4.257	195.364	186.694	119.341	196.763	358.316	861.114
2010	193.568	22.150	34.037	4.115	253.870	104.539	112.011	297.711	410.409	924.670
2011	236.129	21.584	37.647	4.324	299.684	94.679	93.893	338.953	465.622	993.147
2012	273.431	25.114	31.912	4.081	334.538	106.277	133.949	350.042	473.387	1.063.655
2013	312.422	25.288	35.404	5.865	379.659	109.392	200.584	327.161	464.524	1.101.661

Fonte: elaboração nossa, a partir dos censos escolares do INEP de 2007 a 2013 (www.inep.gov.br).

Estas conclusões evidenciam que as distintas concepções e formas de organização curricular - incluindo os tempos e os espaços que sustentam os diversos EM - revelam fragmentação, o que impede o avanço nessa etapa em direção à garantia do direito igualitário à educação escolar, fruto de uma sociedade excludente na qual a correlação de forças não permite que o direito se materialize, embora no plano legal se anuncie o direito de todos à educação.

Ao mesmo tempo, revelam também uma focalização associada à fragmentação. A definição sobre quem tem direito de acesso a qual tipo de EM não é aleatória, nem fruto de opção livre, mas integra uma política que busca acoplar cada EM a um fragmento de classe usando como critério sua posição na hierarquia socioeconômica.

Esse foi o contexto no qual se engendrou o atual PNE. Em seguida, discutiremos seu conteúdo, que ora reforça o quadro, ora sinaliza rupturas no EM e na EP face à educação de qualidade para todos.

Metas e estratégias para o ensino médio e a educação profissional

Em relação ao objeto de estudo, a análise do PNE - desde a proposta enviada ao Congresso Nacional (CN), em 2010, até sua promulgação em 2014 - permite identificar a articulação entre parte do conteúdo (especialmente as estratégias), o Pronatec e as novas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio (DCNEPTNM)⁷, os quais tramitaram (paralelamente ao Projeto de Lei do PNE) no Parlamento e no CNE.

Sobre o assunto, Ramos (2012), ao analisar a 6ª versão da proposta do CNE de DCNEPTNM⁸, sintetiza:

Li, rapidamente, o projeto de Resolução, [...]. Como os textos me são familiares desde a outra década! Passados quase quinze anos da reforma de FHC, esta proposta de DCNEPTMN a consolida de forma mais aprimorada. Conseguimos garantir a forma integrada, mas só na “forma”, que está sendo cada vez mais “deformada”. Vejam, por exemplo, que o “articulado integrado” em “instituições de ensino distintas” é um primor que atende ao convênio do governo de São Paulo com o Sistema “S” e com o IF, que deverá se reproduzir pelo país afora, especialmente com o apoio financeiro do Pronatec. É uma distorção brutal de nossas proposições, agora legalizada e “legitimada” por uma inversão das ideias. (Ramos, 2012).

A deformação do EMI pela via da concomitância apontada pela autora permaneceu no texto final das DCNEPTNM:

Art. 7º A Educação Profissional Técnica de Nível Médio é desenvolvida nas formas *articulada* e *subsequente* ao Ensino Médio:

I - a *articulada*, por sua vez, é desenvolvida nas seguintes formas:

a) *integrada*, [...];

b) *concomitante*, ofertada a quem ingressa no Ensino Médio ou já o esteja cursando, efetuando-se matrículas distintas para cada curso, aproveitando oportunidades educacionais disponíveis, seja em unidades de ensino da mesma instituição ou em distintas instituições de ensino;

c) *concomitante na forma*, uma vez que é desenvolvida simultaneamente em distintas instituições educacionais, **mas *integrada no conteúdo***, mediante a ação de convênio ou acordo de intercomplementaridade, **para a execução de projeto pedagógico unificado**; (os grifos são nossos!)

[...]

Como vemos, as DCNEPTNM obscurecem a diferença entre integração e concomitância, fragilizando o avanço do EMI e fortalecendo a noção pragmática da formação pautada pela lógica do mercado que se sustenta na competência para a empregabilidade.

A propósito disso, fizemos uma busca da incidência dos termos “integral” e “competências” no texto dessas diretrizes. Encontramos oito vezes “competência (s)” e uma vez “integral”.

O que Ramos (2012), Moura (2013), Lima (2011), Kuenzer (2010b), entre outros, anunciaram desde o início do trâmite do PL que resultou no Pronatec se confirma. A articulação entre o Pronatec e as DCNEPTNM fortalece a concomitância, principalmente na esfera privada, por meio das parcerias público privada (PPP)⁹, tendo como interlocutores preferenciais o Sistema S. É o que denominamos anteriormente de efeito Pronatec.

Parte das proposições do PNE também converge com o Pronatec e as DCNEP-TNM (MOURA, 2013). Para analisar esse imbricamento, elegemos as metas 8, 10 e 11 do PNE e as estratégias que tratam diretamente do EM e da EP.

A Meta 8 se dispõe a abordar a elevação da escolaridade para o mínimo de 12 anos de estudo à população de 18 a 24 “do campo, da região de menor escolaridade no país e dos 25% mais pobres, bem como igualar a escolaridade média entre negros e não negros, com vistas à redução da desigualdade educacional” (BRASIL, 2014)

Para alcançar a meta - necessária e legítima - uma das estratégias é (BRASIL, 2014):

8.4) expandir a oferta gratuita 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 ofertado na rede escolar pública, para os segmentos populacionais considerados; (*grifos nossos!*)

Apesar da importância da meta, que tenta romper o quadro da seção anterior, a estratégia opera em sentido contrário, pois se nutre de uma racionalidade emanada das DCNEPTNM e do Pronatec ao privilegiar a concomitância em detrimento da integração, propondo a operacionalização por meio de PPP, ou seja, a transferência de recursos públicos para a iniciativa privada, especialmente para o Sistema S, controlado pelo grande capital nos distintos setores da economia.

Assim, o Estado brasileiro financia o interesse privado e lhe concede o direito de decidir sobre a concepção da formação proporcionada à classe trabalhadora, consoante o Art. 6º da Lei 12.513, de 2011 (Pronatec):

Art. 6º Para cumprir os objetivos do Pronatec, **a União é autorizada a transferir recursos financeiros** às instituições de educação profissional e tecnológica das redes públicas estaduais e municipais ou **dos serviços nacionais de aprendizagem** correspondentes aos valores das bolsas-formação de que trata o inciso IV do art. 4º desta Lei.

[...] (BRASIL, 2011, *grifos nossos*)

Situações como essa estiveram na raiz das disputas acerca dos 10% do PIB destinados à educação, durante o trâmite do PL do PNE, principalmente sobre a que público os recursos se destinariam - se à educação pública, segundo a visão da educação como direito igualitário sob a responsabilidade do Estado ou também à iniciativa privada, para os que defendem o livre mercado educacional (e que, contraditoriamente, disputam acesso a fundos públicos para garantir a lucratividade dos negócios).

Nessa disputa ganhou o projeto do capital e a luta histórica pela ampliação do financiamento da educação pública foi mitigada, pois a Lei do PNE permite a utilização pela iniciativa privada dos 10% do PIB no Proni (§ 4º do Art. 5º) e no Pronatec, conforme a Lei de sua criação:

Art. 4º O Pronatec será desenvolvido por meio das seguintes ações, sem prejuízo de outras:

[...]

III - incentivo à ampliação de vagas e à expansão da rede física de atendimento dos serviços nacionais de aprendizagem;

[...] (*grifos nossos*).

A Meta 10 propõe que sejam oferecidas pelo menos “vinte e cinco por cento das matrículas de EJA na forma integrada à EP nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio” (BRASIL, 2014).

No entanto, dentre as estratégias para alcançá-la encontramos (BRASIL, 2014):

10.8) fomentar a oferta pública de formação inicial e continuada para trabalhadores e trabalhadoras articulada à educação de jovens e adultos, **em regime de colaboração e com apoio de entidades privadas de formação profissional vinculadas ao sistema sindical** e de entidades sem fins lucrativos de atendimento à pessoa com deficiência, com atuação exclusiva na modalidade; (grifo do autor)

A meta é mais uma vez inquestionável, ensejando, em princípio, certa tensão com o Pronatec ao privilegiar o EMI negligenciado pelo programa. Não obstante, ao eleger novamente a PPP como forma de operacionalização, tudo se esclarece, principalmente quando consideramos a análise anterior sobre as DCNEPTNM, na qual se evidencia a tentativa de igualar a integração à concomitância. Dilui-se, então, a possível tensão entre essa meta e o conteúdo do Pronatec.

A Meta 11 é: “Duplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta” (BRASIL, 2014). Mais uma meta importante, embora não priorize a oferta pública nem considere prioritário o EMI, abrindo caminho para a concomitância e para as PPP fundantes do Pronatec e das DCNEPTNM.

Mas é nas estratégias que estão os maiores obstáculos ao avanço em direção a uma educação igualitária e de qualidade socialmente referenciada para todos:

11.6) ampliar a oferta de matrículas gratuitas de educação profissional técnica de nível médio **pelas entidades privadas de formação profissional vinculadas ao sistema sindical e entidades sem fins lucrativos** de atendimento à pessoa com deficiência, com atuação exclusiva na modalidade; (BRASIL, 2014, *grifos nossos*).

O conteúdo acima caminha na mesma direção da estratégia 10.8, já analisada, portanto reiteramos o que já foi afirmado. Já a estratégia 11.7 propõe a ampliação do financiamento público dos negócios educacionais e a vinculação orgânica entre o PNE, o Pronatec e as DCNEPTNM:

11.7) **expandir a oferta de financiamento estudantil à educação profissional técnica de nível médio oferecida em instituições privadas de educação superior;** (BRASIL, 2014, *grifo nosso*).

Esta estratégia tem relação direta com a mudança que a Lei do Pronatec realizou no Fies por meio dos artigos 10 a 12. O fundo deixou de ser denominado Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, passando a ser designado Fundo de Financiamento Estudantil, estabelecendo que estudantes de cursos técnicos em organizações de ensino superior privadas podem ser beneficiários do Fies.

Isso expressa dois objetivos. Um deles é dinamizar o mercado da EP, estimulando a criação ou a adequação de empresas para competir ou intensificar a competição nesse segmento do mercado educacional. O segundo é viabilizar a existência de empresas educacionais com um modelo semelhante aos institutos federais, que atuam ao mesmo tempo na EB e na superior. Assim, o Estado estimula e financia empresas privadas a competirem com a oferta pública de EP.

Discutimos as PPP no âmbito do PNE em relação ao EM e à EP. Não obstante, a estratégia privatizante está na matriz conceptual do PNE, da educação infantil à pós-graduação.

Enquanto isso, ao tempo em que tramitava o PL do PNE, também tramitaram e foram aprovadas no CNE e homologadas pelo ministro da educação as novas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (DCNEM)¹⁰, que assumem a concepção de formação humana integral.

É preciso ressaltar que as DCNEM também incidem sobre a EP, pois o EMI e a oferta concomitante são formas de articulação entre a EP e o EM. Estabelece-se aí um conflito e um espaço de disputa, pois para o mesmo tipo de curso apresentam-se diretrizes contraditórias.

O Artigo 5º das DCNEM mostra sua concepção de formação (BRASIL, 2012):

Art. 5º O ensino médio em todas as suas formas de oferta e organização, baseia-se em:

I – **Formação integral do estudante** (*grifo nosso*).

II – Trabalho e pesquisa como princípios educativos e pedagógicos, respectivamente.

[...]

V – Indissociabilidade entre educação e prática social, considerando-se a historicidade dos conhecimentos e dos sujeitos do processo educativo, bem como entre teoria e prática no processo de ensino-aprendizagem.

VI – **Integração de conhecimentos gerais e, quando for o caso, técnico-profissionais realizada na perspectiva da interdisciplinaridade e da contextualização** (*grifo nosso*).

VII – Reconhecimento e aceitação da diversidade e da realidade concreta dos sujeitos do processo educativo, das formas de produção, dos processos de trabalho e das culturas a eles subjacentes.

VIII – Integração entre educação e as dimensões do trabalho, da ciência, da tecnologia e da cultura como base da proposta e do desenvolvimento curricular (*grifo nosso*).

§ 1º O **trabalho** é conceituado na sua perspectiva ontológica de transformação da natureza, como realização inerente ao ser humano e como mediação no processo de produção da sua existência (*grifo do original*).

§ 2º A **ciência** é conceituada como o conjunto de conhecimentos sistematizados, produzidos socialmente ao longo da história, na busca da compreensão e transformação da natureza e da sociedade (*grifo do original*).

§ 3º A **tecnologia** é conceituada como a transformação da ciência em força produtiva ou mediação do conhecimento científico e a produção, marcada, desde sua origem, pelas relações sociais que a levaram a ser produzida (*grifo do original*).

§ 4º A **cultura** é conceituada como o processo de produção de expressões materiais, símbolos, representações e significados que correspondem a valores éticos, políticos e estéticos que orientam as normas de conduta de uma sociedade (*grifo do original*).

Destacamos que o inciso VI faz referência explícita à relação entre o EM e a EP, por meio do EMI. Além disso, o artigo transcrito sintetiza a discussão sobre formação integral desenvolvida nas últimas décadas, principalmente a partir dos anos 2000 (FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2005; RAMOS, 2010; KUENZER, 2011; SHIROMA; LIMA FILHO, 2011; SILVA, M., 2013, dentre outros).

Esse movimento contraditório é compreensível e coerente com o Estado capitalista que, na visão de Poulantzas (2000) e de Souza (2009), é uma condensação material das lutas de classe, portanto, de uma correlação de forças antagônicas.

Considerações à continuidade do debate

As DCNEM aprovadas explicitam disputas por distintos projetos societários no processo de formulação e execução das políticas públicas educacionais (MOURA, 2014). Assim sendo, aprová-las não implica, obrigatoriamente, em sua materialização face às disputas incessantes no interior do próprio governo.

Assim, cabe-nos trazer à discussão outro importante debate em curso no âmbito do EM e, em consequência, nas disputas sobre a concepção de formação humana.

Em de março de 2012, logo após a vigência das DCNEM, foi criada na Câmara Federal uma COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROMOVER ESTUDOS E PROPOSIÇÕES PARA A REFORMULAÇÃO DO ENSINO MÉDIO (CEENSI).

A CEENSI trabalhou ao longo de 2012 e 2013 e realizou várias audiências públicas. Em uma delas, em novembro de 2012, representamos a ANPed e questionamos a criação de uma comissão para discutir a reformulação do EM quando entravam em vigor novas DCNEM. Perguntamos reiteradamente por que não direcionar as atividades desta Comissão para criar as condições necessárias à materialização das DCNEM. O relatório final da CEENSI que resultou no PL nº 6.840, de 2013, de iniciativa do Legislativo, responde a este questionamento. O fato é que não interessava materializar o conteúdo das atuais DCNEM para os que se mobilizaram para criar a Comissão e conduziram seus trabalhos. Esse PL prevê a eliminação do EMI e o fim do ensino noturno para menores de 18 anos, em até três anos, o que significa excluir o estudante trabalhador do sistema de ensino, além de reforçar a fragmentação do EM, ao propor que, na terceira série, os estudantes sejam separados segundo as áreas de ciências humanas, ciências naturais e formação profissional. Estas e outras medidas previstas no PL são radicalmente contrárias ao previsto nas DCNEM e afrontam a perspectiva da formação humana integral e igualitária.

Apesar desses obstáculos, o movimento que resultou nas DCNEM é um avanço relevante, malgrado insuficiente para materializá-las, pois forças contrárias com ampla hegemonia no cenário político nacional fazem com que programas opostos sejam alimentados por generoso volume de recursos do Tesouro Nacional, como no Pronatec.

Mesmo diante do quadro de hegemonia dos interesses do capital é importante compreender, como ensina Florestan Fernandes (1977, p.5), que a “história nunca se fecha por si mesma e nunca se fecha para sempre. São os homens, em grupos e confrontando-se como classes em conflito, que ‘fecham’ ou ‘abrem’ os circuitos da história.”

Além de compreender esse movimento de construção histórica das sociedades, é fundamental atuar na contra hegemonia em meio às contradições que se agudizam na medida em que avançam as forças pró-capital.

Recebido em 3 de julho e aprovado em 24 de outubro de 2014

Notas

- 1 Ao se referirem aos sujeitos do EM as discussões desenvolvidas neste artigo não restringem o conceito de juventude ao critério etário, nem a um determinado grupo homogêneo, posto que o conceito assume especificidades em contextos históricos, sociais, econômicos e culturais distintos. Por isso, não se pode falar de sujeitos do EM de forma genérica, sem considerar as várias juventudes. Desse modo, optou-se por discutir as distintas configurações da educação escolar às quais têm acesso os jovens pertencentes aos fragmentos mais empobrecidos da classe trabalhadora, abordando-se o tema a partir da educação básica, com ênfase no EM, e suas modalidades, especialmente a EP e a EJA.

- 2 Não inclui a oferta da EJA. Apenas em 2005 e 2013 inclui matrículas do EMI.
- 3 Segundo a PNAD, em 2009, apenas 50,9% dos jovens entre 15 e 17 anos de idade cursavam o EM.
- 4 Inclui matrículas na EJA presencial médio, semipresencial médio e integrada à educação profissional no ensino médio.
- 5 Na verdade, para a maioria dos sujeitos do ensino médio, especialmente, os dos fragmentos empobrecidos da classe trabalhadora que estudam em escolas estaduais e municipais, a oferta é apenas pretensamente propedêutica, posto que, na prática, não prepara os estudantes efetivamente para a fase de estudos posterior, o ensino superior.
- 6 No Caso do EM noturno, embora o Art. 14 das DCNEM (Resolução CNE/CEB nº 02, 2012) estabeleça que neste turno a carga horária é a mesma que a dos diurnos, na prática, a realidade se impõe e isso não se materializa, pois grande parte dos estudantes trabalhadores não conseguem sair do trabalho e chegar à escola no horário em que se iniciam as aulas, nem conseguem ficar até o final em razão das limitações de horário dos transportes coletivos ou mesmo do cansaço decorrente de um dia de trabalho. Além disso, a própria escola tem mais dificuldade para funcionar à noite do que durante o dia.
- 7 Aprovadas pela Resolução CNE/CEB nº 06, de 2012. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>
- 8 Durante o trâmite dessas diretrizes o relator emitiu sete versões do documento.
- 9 As diversas esferas de governo, orientadas pela ideologia neoliberal, assumem como pressuposto que o Estado não pode garantir direitos sociais a toda a população e que, portanto, é necessário recorrer às parcerias com a iniciativa privada para complementar sua ação. Não obstante, há que se ressaltar que o atendimento resultante não é universal nem, tampouco, igualitário. Além disso, no caso brasileiro, essa parceria, na prática, vem significando transferência de recursos públicos de forma direta ou indireta para a iniciativa privada. Na esfera educacional, o Prouni e o Pronatec são excelentes exemplos desse tipo de PPP.
- 10 Aprovadas pela Resolução CNE/CEB nº 02, de 2012. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>

Referências

- ALMEIDA, M. [et al.]. Ensino médio noturno no Rio Grande do Norte: democratização e diversidade. Brasília: **Ministério da Educação**, Secretaria de Educação Básica, 2006. 89 p.
- BRASIL. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, 2014. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 30 de julho de 2014.
- BRASIL. **Lei nº 12.513**, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Brasília, 2011. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 de agosto de 2012.
- FERNANDES, F. **Os circuitos da história**. São Paulo: Hucitec, 1977.
- FRIGOTTO, G; CIAVATTA, M; RAMOS, M. **Ensino Médio Integrado: Concepção e contradição**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2005. 176p.
- FRIGOTTO, G; CIAVATTA, M. Perspectivas sociais e políticas da formação de nível médio: avanços e entraves nas suas modalidades. **Educação & Sociedade (Impresso)**, v. 32, p. 619-638, 2011.
- KRAWCZYK, N. Ensino médio: empresários dão as cartas na escola pública. **Educação & Sociedade (Impresso)**, Campinas, v. 35, n. 126, Mar. 2014

- KUENZER, A. A formação de professores para o Ensino Médio. **Educação & Sociedade (Impresso)**, v. 32, p. 667-688, 2011.
- _____. O ensino médio no plano nacional de educação 2011-2020: superando a década perdida? In: **Educação & Sociedade (Impresso)**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 851-873, jul.-set. 2010b.
- _____. Contribuições iniciais para discussão da proposta das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio. Campos: mimeo, 2010b.
- LIMA, M. Perspectivas e riscos da educação profissional do governo Dilma: educação profissional local e antecipação ao Programa Nacional de Acesso à Escola Técnica (Pronatec). In: **Anais da 34ª Reunião nacional da ANPED**: Natal, 2011.
- MANACORDA, M. **Marx e a pedagogia moderna**. Campinas: Alínea, 2007.
- MARX, K. **O Capital**. Crítica da economia política. São Paulo: Nova Cultural Ltda., 1996.
- MOURA, D. **Juventudes, trabalho e educação**: a formação humana e os conflitos dos interesses do capital e da classe trabalhadora. Natal: 2014, mimeo.
- MOURA, D. Ensino médio integrado: subsunção aos interesses do capital ou travessia para a formação humana integral? **Educação e Pesquisa** - Revista da Faculdade de Educação da USP, v. 39, p. 705-720, 2013.
- MOURA, D; LIMA FILHO, D; SILVA, R. Politécnica e formação integrada: confrontos conceituais, projetos políticos e contradições históricas da educação brasileira. In: **Anais: 35ª Reunião anual da ANPEd**: Porto de Galinhas, 2012 (mimeo).
- POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2000.
- RAMOS, M. **Parecer e Resolução sobre Educação Profissional Técnica de Nível Médio para contribuições de Conselheiros e Conselheiras**. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <dante.moura@ifrn.edu.br> em 24 fev. 2012.
- RAMOS, M. Implicações Políticas e Pedagógicas da EJA integrada à Educação Profissional. **Educação e Realidade**, v. 35, p. 65-85, 2010.
- SHIROMA, E.; LIMA FILHO, D. Trabalho docente na Educação Profissional e Tecnológica e no PROEJA. **Educação & Sociedade (Impresso)**, v. 32, p. 725-743, 2011.
- SILVA, J. Reformas pró-capital na educação escolar: a reestruturação do ensino médio pelo programa de educação integral de Pernambuco (**Dissertação de Mestrado**). Universidade Federal de Pernambuco. Programa de Pós-Graduação em educação. Recife, 2013, 130f.
- SILVA, M. (Org.). **Ensino Médio Integrado**: Travessias. 1. ed. Campinas SP: Mercado de Letras, 2013. v. 1000. 200p.
- SOUZA, L. **Políticas públicas**: introdução às atividades e análise. Natal: EDUFRN, 2009.

Basic and professional education in the PNE (2014-2024) *Advances and Contradictions*

ABSTRACT: The text, based on a document analysis and literature review, discusses the relationship between basic education - with an emphasis on high school education - and vocational education under the new National Education Plan (PNE), approved by Law No. 13,005, of 2014. In this sense, it is an historical overview of the development of the supply of high school and professional education, outlining the current situation of these educational spheres, and discussing goals and National Education Plan (PNE) strategies related to them. We conclude that the goals analyzed are legitimate and necessary, but some of the strategies indicate a need for the transfer of public resources to the private sector and strengthen a conception of human formation that is subordinated to market interests.

Keywords: National Education Plan. Basic Education. High school Education. Professional Education.

Education basique et professionnelle dans le PNE (2014-2024) *Progrés et contradictions*

RÉSUMÉ: Ce texte, basé sur une analyse de documents et une révision de la littérature, traite des relations entre l'éducation de base – avec un accent mis sur l'éducation secondaire, - et l'éducation professionnelle dans le cadre du nouveau Plan National d'Éducation (PNE), promulgué par la Loi n° 13.005, de 2014. En ce sens, il s'agit d'une synthèse historique de l'évolution de l'offre de l'enseignement secondaire et de l'éducation professionnelle, qui délimite le cadre actuel de ces sphères éducationnelles et où se discutent les objectifs et les stratégies du PNE à leurs égards. Nous concluons ici que les objectifs analysés sont légitimes et nécessaires mais que certaines stratégies préconisent le transfert de ressources publiques pour le secteur privé et renforcent une conception de la formation de l'homme subordonnée aux intérêts du marché.

Mots-clés: Plan National d'Éducation. Éducation basique. Enseignement secondaire. Éducation professionnelle.

Educación Básica y Profesional en el PNE (2014-2024) *Avances y contradicciones*

RESUMEN: El texto, basado en análisis documental y revisión bibliográfica, discute las relaciones entre la educación básica – con énfasis en la enseñanza media – y la educación profesional en el ámbito del nuevo Plan Nacional de Educación (PNE), aprobado por la Ley n° 13.005, de 2014. En este sentido, se hace una síntesis histórica de la evolución de la oferta de la enseñanza media y de la educación profesional, se alinea el cuadro actual de esas esferas educacionales y se discuten metas y estrategias del PNE con ellas relacionadas. Se concluye que las metas analizadas son legítimas y necesarias, pero que algunas estrategias apuntan la transferencia de recursos públicos para la iniciativa privada y fortalecen una concepción de formación humana que se subordina a los intereses del mercado.

Palabras clave: Plan Nacional de Educación. Educación básica. Enseñanza media. Educación profesional.

O PNE e a educação integral

Desafios da escola de tempo completo e formação integral

JAQUELINE MOLL*

RESUMO: O texto tem como objetivo refletir acerca da meta 6 - educação integral, suas estratégias e a relação com as outras metas - do Plano Nacional de Educação, aportando elementos para compreender os desafios materiais e simbólicos da consolidação da escola pública de qualidade para todos com formação humana integral e de tempo completo.

Palavras-chave: Educação integral. Escola de tempo integral. Formação humana integral. Educação básica. Plano Nacional de Educação.

Situando o debate

“A educação é o ponto em que decidimos se amamos o mundo o bastante para assumirmos a responsabilidade por ele e, com tal gesto, salvá-lo da ruína que seria inevitável, não fosse a vinda dos novos e dos jovens.” (ARENDDT, Hannah)

A história da educação escolar no Brasil é marcada pelas mesma desigualdade que nos constitui como sociedade. Os degredados pela pobreza no campo e nas cidades e, também, muitas vezes, por sua condição étnico-racial, apenas tardiamente começaram a ter acesso ao sistema educativo. A inclusão tardia se soma à baixa qualidade das condições materiais e pedagógicas na permanência e na aprendizagem.

* Doutora em Educação. Professora da Faculdade de Educação e professora orientadora no Programa de Pós-Graduação Educação em Ciências da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Conselheira do Conselho Estadual de Educação do RS. Diretora de Educação Integral do MEC (2007/2013). Brasília/DF – Brasil. Email: <jaquelinemoll@gmail.com>.

O artigo 179 da primeira Constituição Brasileira, outorgada em 1824, já previa a “educação primária a todos os cidadãos” e o artigo 250 “a instalação de escolas primárias em cada termo, de ginásio em cada comarca e de universidades nos locais mais apropriados.” Contudo, nossa história como nação atestou, um século depois, que tal imperativo legal não estava sendo cumprido, fato agravado pelos relatórios ministeriais que apontavam o “lamentável estado do ensino primário” (1836) e o “aspecto melancólico e triste da instrução pública primária” (1848). Portanto, uma indecisão congênita em relação à escola para todos, e especialmente para o povo, marca a educação brasileira, que pode ser caracterizada como tardia, seletiva e profundamente desigual. Com tais características, começamos o século XX com 75% da população analfabeta, ou seja, 12.939.753 de brasileiros analfabetos (em relação a uma população total de 17.388.434 de pessoas).

A expansão da rede escolar aconteceu, paulatinamente, ao longo do século XX, acelerando-se com o ritmo do processo e das demandas de industrialização no País. Com vagas numericamente inferiores à demanda, a progressão nos anos escolares da educação primária mostra claramente o processo de exclusão operado internamente pelo sistema escolar. Segundo Ribeiro (1984), de cada 1.000 estudantes matriculados no 1º ano em 1948, apenas 161 chegaram ao 4º ano em 1951 e, dez anos depois, essa relação entre acesso e permanência não tinha melhorado muito: de cada 1.000 estudantes matriculados no 1º ano em 1958, apenas 207 chegaram ao 4º ano em 1961.

Ferraro (1987) fala de um duplo processo de exclusão: a exclusão da escola e a exclusão na escola. Entendidos como possíveis processos de exílio da esfera pública, o analfabetismo e os baixos níveis de escolaridade podem ser compreendidos como expressões estruturais de exclusão social e de marginalização econômica, trazendo profundas consequências no campo dos direitos.

Esses homens e mulheres, muitos descendentes de escravos, foram para a periferia das grandes cidades brasileiras, em regiões pouco ou nada urbanizadas, classificadas como “aglomerados urbanos”, e no campo, com pouco acesso a bens e serviços. Cidadãos de segunda categoria ou não cidadãos, de direitos sempre restritos. Com pouco acesso a instituições despreparadas – moldadas à luz de uma visão de sujeitos brancos e de classe média – suas trajetória escolar foi, em geral, inexistente, descontínua ou fracassada.

Apontamentos sobre a história da educação no Brasil

A organização escolar como política do Estado brasileiro e, portanto, como ação permanente para qualificação da vida em sociedade, se consolidou muito lentamente. O século XIX deixou como herança um país com milhões de analfabetos e uma população com acesso muito limitado aos percursos escolares. Diferentemente do ocorrido em diversos países ocidentais, o advento da República no Brasil não significou para o

povo brasileiro mudança significativa nas condições de vida e de participação na esfera pública.

Além de tardia em relação a outras nações ocidentais, inclusive sul-americanas como Chile e Uruguai, a oferta de educação escolar pública caracterizou-se pela não universalização, pois não se estendia a todos e nem cobria todo o território nacional, concentrando-se primeiramente nas regiões mais centrais das cidades e destinando-se às camadas mais altas da sociedade.

A seletividade do sistema escolar marcou, praticamente, o século XX. Até 1971, a “régua” que separava os “aptos” e “não aptos” – entre os que conseguiam acesso, vaga, matrícula – era determinada pelos resultados no exame de admissão na passagem do ensino primário para o ginásio, que, como o próprio nome dizia, “admitia” os de melhor desempenho nas provas aplicadas ao fim do curso primário. Acrescente-se que, até aquele ano, o período escolar obrigatório, não necessariamente universal, era o ensino primário.

Acreditava-se, de forma mais ou menos generalizada, que esse processo meritocrático revelava os cidadãos mais aptos para a vida escolar. Pressupunha-se que esse mérito estava dado por “condições naturais” ou por “esforço pessoal” e que aqueles que ficavam fora não tinham perfil para a vida acadêmica. Uma espécie de *darwinismo educacional* que nunca chegou a ser completamente superado no Brasil.

Esse sistema tardio, desigual e profundamente seletivo foi construindo respostas autojustificadoras para explicar por que tantos iam sendo deixados pelo caminho. O fracasso escolar era atribuído a características biológicas, psicológicas e culturais das crianças e jovens, em geral provenientes de grupos sociais populares. A não aprendizagem e as saídas extemporâneas da escola eram reconhecidas como evasão e abandono escolar.

Tristes e nefastas conclusões, pois foram as instituições escolares e o próprio sistema educativo que, de modo geral, abandonaram esses meninos e meninas ao longo de seus percursos escolares, por não se enquadrarem nas expectativas geradas pelo perfil dos estudantes provenientes de lares alfabetizados e letrados.

Produziram-se e consolidaram-se, então, na formação dos profissionais da educação e nas práticas e discursos escolares processos que se denominam como *patologização da pobreza e naturalização do fracasso escolar* dos pobres (MOLL, 2012).

O fim dos exames de admissão não significou o fim das segregações escolares. Nos anos 1970, o ensino fundamental (então chamado de 1º grau) abriu-se, teoricamente, para todos, entre sete e 14 anos. Essa abertura, entretanto, não foi feita nas mesmas condições de permanência ou, mesmo, diferenciando positivamente aqueles que tinham estado mais afastados da vida escolar por sua condição de classe. Foi mantido o ceticismo, a baixa expectativa em relação à “massa” que passou a frequentar a escola. Desse modo – e geralmente sem as condições necessárias para os processos de ensinar e aprender – foi sendo produzido um cenário desolador para os filhos e netos daqueles que também já tinham sido excluídos das pautas e agendas educacionais, em décadas anteriores.

Outra característica marcante de nosso sistema escolar foi, historicamente, sua organização em turnos, o que impôs uma grande limitação aos processos de aprendizado, por requererem tempo de reflexão, diálogos, escutas e elaborações, sobretudo para estudantes oriundos de famílias com baixa ou nenhuma escolaridade. Além das outras características do sistema educacional brasileiro, pode-se acrescentar o seu “encurtamento”, analisado em Leclerc e Moll (2012).

Como não poderia deixar de ser, essa organização refletiu o processo mais amplo de inclusão/exclusão, radicalmente presente em nossa estrutura como sociedade. O sucesso escolar e o próprio acesso à escola e a outros bens e direitos foram definidos, historicamente, pela classe social ocupada pelo sujeito.

Nesse sentido, o imenso desafio enfrentado no Brasil, sobretudo na última década, diz respeito à universalização do acesso ao sistema educacional, em seus diferentes níveis e etapas, à permanência dos estudantes ao longo de sua trajetória formativa e ao aprendizado efetivo e significativo para a vida em sociedade.

Esse desafio busca ser enfrentado pelo Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado como Lei nº 13.005, em 25 de junho de 2014, que, na amplitude de suas 20 metas e estratégias, contempla todos os níveis e modalidades da educação básica, além da educação superior. Constitui parte desse desafio a *desnaturalização do fracasso escolar*, ainda fortemente expresso em intermináveis reprovações, repetências e saídas extemporâneas da escola. Esses desafios apresentam-se como tarefas históricas, que se impõem aos corresponsáveis pela construção de uma sociedade democrática e republicana, na qual todos possam viver com dignidade.

No debate da educação integral, condição (não exclusiva) para enfrentamento de desigualdades educacionais, retoma-se, na última década, a perspectiva de uma escola de qualidade para todos como sonho sonhado nos períodos democráticos de nossa história. Na experiência dos Centros Integrados de Educação Pública (CIEP) de Darcy Ribeiro, das Escolas Parque e Escolas Classe de Anísio Teixeira, dos Ginásios Vocacionais de Maria Nilde Mascelani e de tantas outras já esquecidas, caminhou-se na trilha de uma proposta de escola de dia inteiro, na perspectiva de formação humana integral e com diferenciada implicação docente, em situações acolhedoras e afirmativas das classes populares na escola.

O PNE e a educação integral

Proposto pelo Ministério da Educação no final do ano de 2010 e objeto de um longo processo de debates com a sociedade brasileira, o PNE foi finalmente aprovado em 25 de junho de 2014. Tempo menor que o de tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1961, que levou 15 anos de exaustivos debates, mas não menos

intensos no confronto de interesses que expressam visões de Estado e de políticas educacionais muito distintas para o Brasil. No conjunto de consensos possíveis, estão dez diretrizes e 20 metas (com inúmeras estratégias) que deverão balizar a educação brasileira nos próximos dez anos.

O tema da educação integral volta ao cenário educacional após décadas dos Manifestos dos Pioneiros da Educação Nova e dos feitos de Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro. Volta como campo de conhecimento a ser reconstruído e como política pública a ser implementada em toda sua complexidade. Volta também como campo de disputa de concepções educativas e societárias.

Em que pesem esses embates, nas diretrizes do PNE, explicita-se, entre outras, a (III) superação das desigualdades educacionais; a (IV) melhoria da qualidade da educação; a (VII) promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País; e a (X) promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental. Tais diretrizes, consideradas as profundas desigualdades sociais e educacionais brasileiras, dificilmente poderão ser consideradas e tomadas como referência em uma escola de tempo parcial e fragmentado, descontextualizada social e culturalmente, e, sobretudo, com ênfase em aspectos cognitivos, focados em um *modus operandi* de exercícios repetitivos, cópias e *silenciamentos culturais*.

Consideradas as observações históricas para a contextualização desse debate, faz-se necessário esclarecer que a abordagem de educação integral recolocada a partir do Plano de Desenvolvimento da Educação, proposto pelo Governo Federal em 2007, apontou para processos de formação humana com tempos, espaços e oportunidades ampliados. Através do Programa Mais Educação, estratégia indutora para a retomada dessa possibilidade, a ampliação do tempo foi compreendida sempre como ampliação e consolidação do direito educativo, nunca como valor *per se*, no qual as velhas e enfadonhas práticas escolares tivessem que ser repetidas. Mais tempo educativo na escola (ou sob sua supervisão) para a ampliação dos horizontes formativos, das experiências educativas, de abordagens culturais, estéticas, esportivas, comunicacionais, científicas, corporais, a serem recuperados em um processo de ressignificação das práticas escolares.

Tais perspectivas não se colocam como estratégias de “modernização pedagógica”, embora isso possa ser considerado, mas como referências para a conexão da escola com os novos sujeitos, que finalmente chegam para ficar e construir trajetórias educativas significativas e conectadas com projetos de vida e de sociedade.

O trabalho, sob a coordenação do Ministério da Educação, com a articulação de todos os estados da federação e com quase 5.000 municípios, chegou, no período de 2007 a 2013, a 50.000 escolas com autonomia para a construção de projetos através do Programa Dinheiro Direto na Escola, de acordo com a ampliação da jornada escolar diária. Esse processo permitiu que se pavimentasse o caminho que embasou a construção da meta específica de “tempo integral” no PNE.

Assim, ao explicitar na meta 6 o oferecimento de educação em tempo integral, no mínimo, em 50% das escolas públicas, de forma a atender pelo menos 25% dos estudantes da educação básica e progressivamente implementar a atuação do professor em uma mesma escola, o PNE dialoga com um processo de construção em curso no País que reconecta o passado – nos termos de Anísio e Darcy – ao presente, projetando um futuro distinto. Aliás, Paulo Freire dizia que *não há futuro se o presente não for transformado*.

O Censo Escolar (INEP, 2014) atesta a significativa ampliação da oferta de matrículas consideradas de tempo integral no período 2007-2013, pois, atualmente, 34,7% das escolas públicas já oferecem matrículas em tempo integral e 13,2% dos estudantes acesam essas matrículas.

Em que pesem características do Programa Mais Educação, próprias de processos de transição que antecedem políticas permanentes, seu papel indutor do debate e de reconstrução de sentido de uma educação de tempo completo e de formação humana integral pode ser verificado em inúmeras teses de doutorado e dissertações de mestrado nas universidades brasileiras e em pesquisas encomendadas pelo Ministério da Educação que objetivaram acompanhar seu processo de implantação e implementação (BRASIL, 2011, no prelo).

Em relação aos professores das redes e sistemas públicos estaduais e municipais, há um longo caminho a se percorrer para construir planos de carreira e salários que permitam aos professores atuação integral e exclusiva em uma mesma instituição de ensino, como já acontece com as carreiras de professores da rede federal no Brasil. Nunca é tarde para começar a empreender essa perspectiva na educação pública brasileira, pois esse fator constitui condição determinante para a propalada qualidade que se espera do ensino público.

Ao longo destes oito anos de debates acerca de políticas de educação integral para a escola básica no Brasil, tenho insistido na tese de que o debate da escola de tempo e formação integral não é outro senão o debate da escola republicana, de qualidade e para todos, construída em diferentes países do mundo, em que o professor de dedicação integral e exclusiva é elemento-chave.

Sobre as estratégias

Nas estratégias que acompanham a meta 6 do PNE, expressa-se uma visão das práticas escolares alargadas no seu tempo diário, das atuais 4h para, no mínimo, 7h (6.1), e nos seus horizontes formativos (6.1, 6.4, 6.9). Essas estratégias referem-se *a atividades de acompanhamento pedagógico e interdisciplinares, inclusive culturais e esportivas; a combinação de atividades recreativas, esportivas e culturais; e, ao fomento da articulação da escola com diferentes espaços educativos, culturais e esportivos e com equipamentos públicos*

como centros comunitários, bibliotecas, praças, parques, museus, teatros, cinemas e planetários. Explicita-se uma perspectiva de trajetória curricular que transcenda os muros da escola, buscando a contextualização e o enriquecimento das aprendizagens em uma perspectiva de interdisciplinaridade.

O debate das cidades educadoras - cidades que se comprometem com a inclusão e a diversidade social e que organizam pedagogicamente seus espaços, de modo intencional, para educar e educar-se com os cidadãos - foi importante fonte inspiradora para essa proposição de articulação da escola com seu território. Também, com toda relevância de sua obra, a concepção de *território* de Milton Santos, em relação ao pertencimento ao lugar, fez muito sentido nessa construção.

Portanto, os saberes escolares, desde as matrizes previstas no artigo 26 da LDB (BRASIL, 1996), em uma perspectiva de educação integral, reorganizam-se e buscam leituras de mundo e estratégias sociais e culturais que lhes deem sentido.

O rebaixamento simbólico dos muros da escola e seu encontro com o entorno comunitário e urbano, através do uso e da articulação com outros espaços da cidade, não descomprometem, de modo algum, o Estado brasileiro com a melhoria das condições físicas das escolas. Na estratégia 6.2, determina-se a instituição, em regime de colaboração, de “programa de construção de escolas com padrão arquitetônico e de mobiliário adequado para atendimento em tempo integral, priorizando comunidades pobres ou com crianças em situação de vulnerabilidade social”, ao passo que na estratégia 6.3 determina-se institucionalizar e manter, em regime de colaboração, “programa nacional de ampliação e reestruturação das escolas públicas, por meio da instalação de quadras poliesportivas, laboratórios, inclusive de informática, espaços para atividades culturais, bibliotecas, auditórios, cozinhas, refeitórios, banheiros, e outros equipamentos.” Portanto, a União se compromete, em regime de colaboração com estados e municípios, com a responsabilidade - compartilhada constitucionalmente em relação à educação básica - de instituir programa para a construção de novas escolas e de institucionalizar e manter programas de reestruturação de escolas em funcionamento.

Dados do estudo de Soares Neto et al. (2013) demonstram claramente a desigualdade de infraestrutura escolar nas escolas em que estudam majoritariamente filhos de famílias que recebem o Programa Bolsa Família (PBF) comparadas às escolas que não recebem essa população. Cabe ressaltar que cerca de 30% dos estudantes da educação básica brasileira procedem de famílias que recebem o PBF, portanto, vivem em condições de vulnerabilidade social. Historicamente, o poder público negligenciou a estrutura física das escolas em regiões mais vulneráveis. Logicamente, há exceções em relação aos prédios escolares devido à ação dos municípios.

As estratégias 6.5 e 6.6 explicitam a construção de arranjos educativos que favoreçam a ampliação do tempo formativo, apontando a articulação da escola com outras instituições educativas. A estratégia 6.5 trata da possível concomitância entre escolas e

espaços educacionais, culturais e esportivos do Sesc, Senac, Senai e Sebrae, considerando a dimensão pública definida pelos investimentos nessas instituições. A estratégia 6.6 trata da articulação da escola com entidades da assistência social que atendam a padrões de qualidade conduzidos pelo MEC, e expressa o reconhecimento de que os processos empreendidos nas organizações sociais, comunitárias e populares também são qualificados do ponto de vista educativo e induzem à articulação de políticas em um mesmo território, visando, de modo afirmativo, aos processos de aprendizagem e ao conjunto de necessidades básicas, sobretudo nas regiões mais vulneráveis.

Esses processos de articulação permitem a organização, nos territórios, de espaços e possibilidades pedagógicas que não seriam possíveis nas atuais condições de muitas escolas - possibilidades esportivas, culturais, tecnológicas, científicas, que ampliam o tempo formativo e complementam o trabalho da escola em projetos que, necessariamente, devem ser articulados pelo diálogo interinstitucional.

A estratégia 6.7 aponta para as peculiaridades locais das populações que vivem no campo e nas comunidades indígenas e quilombolas e a consulta prévia a essas comunidades para a implementação da educação em tempo integral. Tal estratégia implica a consideração das trajetórias sociais e históricas dessas comunidades e a pluralidade de contextos culturais. Remetendo a Boaventura de Souza Santos, reafirma-se o imperativo do direito de sermos iguais, quando as desigualdades nos oprimem, e de sermos diferentes, quando as homogeneizações nos oprimem.

Com foco no atendimento às pessoas com deficiência, transtornos globais e altas habilidades ou superdotação, a estratégia 6.8 prevê a garantia de educação em tempo integral, assegurada pelo atendimento especializado complementar e suplementar em salas de recursos multifuncionais da própria escola ou em instituições especializadas.

No seu conjunto, a meta 6 prospecta a educação integral para todos os níveis da educação básica, considerando a especificidade das populações atendidas e configurando-se na ampliação e na “reinvenção” das possibilidades pedagógicas e curriculares da organização escolar.

Articulação da meta 6 com outras metas do PNE

Importante sublinhar que outras metas do PNE precisam se articular com a meta da educação integral para, efetivamente, serem atingidas. Portanto, o processo de universalização da educação integral no Brasil deve continuar precedido de políticas de foco, como tem demonstrado a implantação e implementação do Programa Mais Educação, que prioriza as escolas com estudantes de famílias que recebem o PBF. Nesse sentido, há o desenvolvimento de ações que permitam desenvolver as estratégias traçadas no

PNE que afirmem a justiça social e enfrentem o *darwinismo* que caracteriza o sistema educacional brasileiro.

Além da meta 6, cujo conteúdo é específico, outras metas relacionam-se com a educação integral, podendo-se afirmar que a ampliação da jornada escolar e seu redesenho curricular são a condição para que todos permaneçam na escola e, efetivamente, aprendam e se desenvolvam.

A meta 2 trata da universalização do ensino fundamental de nove anos para toda população de seis a 14 anos e da garantia de que pelo menos 95% dos estudantes concluam o ensino fundamental nessa faixa etária. Hoje, mais de três milhões de jovens e adolescentes entre 15 e 17 anos, idade em que deveriam estar cursando o ensino médio, estão retidos no ensino fundamental. Retidos por reprovações e repetências sem fim. Condenados a refazer caminhos já percorridos sem êxito e sem que mudanças substanciais possam ajudá-los a superar dificuldades. Dificuldades produzidas, em geral, pela falta de sentido e de atrativos do próprio trabalho escolar. São meninos e meninas que vão ficando para trás, pessoalmente culpabilizados pelo fracasso escolar. Considerando esse cenário, as políticas de educação integral, estimuladas pela meta 6 do PNE, deverão ter esses estudantes como sujeitos prioritários na contramão de ações compensatórias e na afirmação da educação escolar como direito e condição, inclusive para o enfrentamento dos ciclos intergeracionais de pobreza. Incluem-se, aqui, as possibilidades abertas pela atual LDB de reorganizar de outro modo a trajetória educativa. A seriação anual não pode continuar sendo o modo hegemônico de organização escolar, sobretudo para estes que foram “sobrando” no sistema educativo e que abandonarão a escola ou irão para as turmas de educação de jovens e adultos (EJA), onde continuarão deslocados.

No artigo 23, a LDB dispõe que é possível organizar o trabalho escolar em ciclos, em tempos de alternância, e, de outras formas, reagrupando os estudantes por faixa etária ou de outro modo, sempre que o interesse de aprendizagem assim o recomendar. Pensar o tempo escolar ampliado e reorganizado, definido a partir da reflexão sobre o projeto de vida de cada estudante, é condição *sine qua non* para manter na escola, com sucesso, esses meninos e meninas.

A meta 3 refere-se à universalização, até 2016, do atendimento escolar para todos os jovens de 15 a 17 anos e ao atendimento, até 2014, de pelo menos 85% desses jovens no ensino médio. Os números atuais são preocupantes, porque apenas 50% dos jovens dessa faixa etária estão no ensino médio. Trata-se, entre outros fatores, da garantia de vagas para todos no ensino médio e do enfrentamento da cultura de reprovação. Não há referência aqui às ações, mal denominadas, de aprovação automática, mas da garantia, conforme dispõe nossa LDB, de processos de recuperação processual e de reorganização da escola, que dificilmente poderão ser feitos nas atuais 4h diárias.

Apresenta-se como muito grave a constatação de que os jovens que ficam para trás, de modo quase absoluto, são jovens das classes populares, sobre os quais recai o que,

parafrazeando Gabriel Garcia Marques, podemos chamar da “crônica da morte anunciada”. Jovens com precários e incompletos processos de escolarização e, pela vida afora, adultos com precária inserção no mundo do trabalho. Romper esses ciclos depende, também, da efetividade e da qualidade humana e pedagógica da ação escolar.

A meta 5 dispõe acerca da alfabetização de todas as crianças, no máximo, até o final do terceiro ano do ensino fundamental, compondo o que as Diretrizes Curriculares denominam “ciclo de alfabetização” baseadas na preciosa experiência de municípios e estados brasileiros. A efetividade e a qualidade do processo de alfabetização também podem ser garantidas por mais e melhor tempo de escola.

A experiência social com a leitura e a escrita para milhões de crianças brasileiras começa apenas na escola, posto que somos um país que deixou para trás, no processo de escolarização, milhões de brasileiros, propriamente os pais, mães e outros adultos que compõem o universo desses estudantes, seja como analfabetos absolutos ou funcionais. Portanto, estar mais tempo em uma escola que avança para além dos seus muros, propondo situações significativas de leitura e escrita, lendo e escrevendo seu mundo e abrindo-se para a leitura e a escrita de outros contextos constituirá ferramenta importante nesse processo. A meta 7 trata do fomento da qualidade, da melhoria do fluxo escolar e de aprendizagem com vistas a determinadas médias no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Estudo realizado no âmbito do MEC (BRASIL, 2012) com o objetivo de analisar o movimento do Ideb nos anos 2007, 2009 e 2011, separando escolas com e sem experiências de tempo integral a partir da implementação do Programa Mais Educação, demonstrou que escolas com ampliação de jornada escolar tendem a melhorar seus indicadores. Nas escolas em que a totalidade dos estudantes está em tempo integral a melhora tende a ser ainda mais significativa. Portanto, em um exercício reflexivo, pode-se supor que a ampliação da jornada escolar, não como único fator determinante, pode colaborar para maior permanência na escola e melhoria dos resultados de aprendizagem.

À guisa de possíveis conclusões

A aprovação do PNE para o período 2014-2024 em um contexto societário de afirmação de direitos e de consolidação da democracia aponta para um cenário de esperanças, considerando os grandes investimentos demandados pelas metas 1 a 19 e garantidos pela meta 20, que trata especificamente da ampliação de recursos do Produto Interno Bruto para a educação brasileira.

Há efetiva relação entre as metas do PNE e os compromissos de mudanças estruturais no sistema educacional brasileiro. A ampliação de vagas e a melhoria das condições materiais de acesso e permanência na escola, de condições de trabalho e salário dos

profissionais da educação deverão vir acompanhadas das mudanças subjetivas que permitem considerar nossos estudantes, independentemente de seu berço e sobrenome, cidadãos com direitos de aprendizagem e desenvolvimento a serem garantidos.

Nessa perspectiva, não pode importar a região do País em que se viva ou as condições de classe sob as quais se tenha nascido, pois ao Estado brasileiro cabe garantir a todos uma escola de qualidade que, assim como na maioria dos países sob o mesmo desafio, tenha mais de 6h de jornada diária.

Por isso a insistência, desde o início deste artigo, na tese de que é preciso *despatologizar a pobreza* e *desnaturalizar o fracasso escolar*. Se não mudarmos a perspectiva e o olhar em relação às classes populares, seus filhos poderão ter mais acesso, mas a qualidade e o resultado desse processo não pavimentarão o caminho para uma sociedade efetivamente justa. Serão funcionalmente incluídos, mas não estruturalmente incluídos.

A educação integral, entendida como escola de tempo completo e de formação humana integral, é condição fundamental, apesar de não exclusiva, para o enfrentamento das desigualdades educacionais.

O Programa Mais Educação constitui importante estratégia de indução, mas também de transição. Garantir que o Governo Federal siga fazendo esse investimento e que se cumpra o PNE é fundamental nesse caminho.

Recebido em 23 de setembro e aprovado em 19 de dezembro de 2014

Referências

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brazil**. Rio de Janeiro: Alvarás e Cartas Imperiais, 1824.

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

_____. Ministério da Educação. **Educação integral/educação integrada e(m) tempo integral**: concepções e práticas da educação brasileira: mapeamento das experiências de jornada escolar ampliada no Brasil. Brasília, DF: MEC, 2009.

_____. Ministério da Educação. **Considerações sobre a Prova Brasil e as taxas de rendimento escolar nas escolas do Programa Mais Educação**. Brasília, DF: MEC, 2012.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

LDB

_____. Ministério da Educação. **Programa Mais Educação**: impactos na educação integral e integrada. Brasília, DF: MEC. no prelo.

FERRARO, Alceu. Escola e produção do analfabetismo no Brasil. **Educação e Realidade**, v. 12, n. 2, p. 81-96, jul./dez. 1987.

INEP. **Censo Escolar 2013**. Brasília, 2014.

LECLERC, Gesuína; MOLL, Jaqueline (Orgs.). Políticas de educação integral em jornada ampliada. **Em aberto**, v. 25, n. 88, 2012.

MOLL, Jaqueline. **Alfabetização possível**: reinventando o ensinar e o aprender. 8.ed. Porto Alegre : Mediação, 2012.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Reconhecer para libertar**: os caminhos do cosmopolitismo multicultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003: 56.

SOARES NETO, Joaquim José et al. Uma escala para medir a infraestrutura escolar. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 24, n. 54, p. 78-99, jan./abr. 2013.

RIBEIRO, Maria Luíza S. **História da educação brasileira**: a organização escolar. 4. ed. São Paulo: Moraes, 1984.

The PNE and integral education *Challenges to full-time school and comprehensive training*

ABSTRACT: The text aims to reflect on the sixth goal - comprehensive education, its strategy and its relationship with the other goals -in the National Education Plan, providing elements to understand the material and symbolic challenges to consolidate a full time, quality public schooling with integral human formation for all.

Keywords: Integral education. Full-time schooling. Integral human formation. Basic education. National Education Plan.

Le PNE et l'Éducation intégrale *Défis de l'école à temps plein et formation intégrale*

RÉSUMÉ: Le texte propose ici de réfléchir sur l'objectif 6 – l'éducation intégrale, ses stratégies et la relation aux autres objectifs- du Plan National d'Éducation, en apportant des éléments pour comprendre les défis matériels et symboliques de la consolidation de l'école publique de qualité pour tous avec une formation humaine intégrale et à temps plein.

Mots-clés: Éducation intégrale. École à temps plein. Formation humaine intégrale. Éducation basique. Plan National d'Éducation.

El PNE y la educación integral *Retos de la escuela de tiempo completo y formación integral*

RESUMEN: El texto tiene como objetivo reflexionar acerca de la meta 6 - educación integral, sus estrategias y su relación con las otras metas - del Plan Nacional de Educación, aportando elementos para comprender los retos materiales y simbólicos de la consolidación de la escuela pública de calidad para todos, con formación humana integral y de tiempo completo.

Palabras clave: Educación integral. Escuela de tiempo completo. Formación humana integral. Educación básica. Plan Nacional de Educación.

A EJA na próxima década e a prática pedagógica do docente

MARIA MARGARIDA MACHADO*
MARIA EMILIA DE CASTRO RODRIGUES**

RESUMO: Este texto aponta alguns desafios pedagógicos para a prática docente na educação de jovens e adultos (EJA) em um diálogo com as metas 8, 9 e 10 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, reafirmando a necessidade de efetivar a formação inicial e continuada de professores para atuar na diversidade dos sujeitos da EJA.

Palavras-chave: Educação de jovens e adultos. PNE 2014-2024. Prática pedagógica.

Educação de jovens e adultos e o direito à educação

Obrigatória, gratuita e universal, a educação só poderia ser ministrada pelo Estado. Impossível deixá-la confiada a particulares, pois estes somente podiam oferecê-la aos que tivessem posses (ou a protegidos), e daí operar antes para perpetuar as desigualdades sociais, que para removê-las. A escola pública, comum a todos, não seria, assim, o instrumento de benevolência de uma classe dominante, tomada de generosidade ou de medo, mas um direito do povo, sobretudo das classes trabalhadoras. (TEIXEIRA, 1957, p. 80).

Iniciando com a reflexão do grande educador Anísio Teixeira, queremos demarcar a concepção de educação que orienta este texto. Quando tratamos da EJA, referimo-nos a ela como um direito do povo, mesmo que esse povo esteja

* Doutora em Educação. Professora associada na Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (UFG). Coordena o Projeto Centro Memória Viva*, a rede de pesquisa do Observatório da Educação – Obeduc (Capes/UFG/Unb/UFES) e é Presidenta da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação ANPED (2013-2015). Goiânia/GO – Brasil. *E-mail:* <mmm2424@gmail.com>.

** Doutora em Educação. Professora adjunta da Faculdade de Educação da UFG. Goiânia/GO – Brasil. *E-mail:* <me.castrorodrigues@gmail.com>.

desacreditando do poder e valor desse direito. Entendemos, ainda, que cabe ao Estado brasileiro resgatar o lugar e o valor desse direito na vida e na Constituição da Nação, já que este mesmo Estado é um dos responsáveis pelo descrédito devido às inúmeras campanhas, projetos e programas implementados por políticas de governos muitas vezes sem resultados efetivos e sem o alcance das metas.

Este texto pretende contribuir com as reflexões dos professores no processo de implementação da Lei nº 13.005, de 2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE), em vigor no período de 2014 a 2024. Embora muitos de nós, professores, tenhamos sido formados em uma concepção que distancia a lei da sala de aula, a realidade nos desafia a compreender que não é bem assim. Distantes dos formuladores das políticas, cada vez mais o que eles propõem impactam o cotidiano da sala de aula. Por isso, precisamos mudar a postura em relação à legislação. Reiteramos a compreensão de Cury (2002) sobre a importância da lei:

A sua importância nasce do caráter contraditório que a acompanha: nela sempre reside uma dimensão de luta. Luta por inscrições mais democráticas, por efetivações mais realistas, contra descaracterizações mutiladoras, por sonhos de justiça. Todo o avanço da educação escolar além do ensino primário foi fruto de lutas conduzidas por uma concepção democrática da sociedade em que se postula ou a igualdade de oportunidades ou mesmo a igualdade de condições sociais. (p. 247).

É nesse contexto que se coloca a Lei do PNE 2014-2024 como resultado de uma luta, que segue em processo, pois muito ainda falta para sua regulamentação e dependemos, para isso, do que será assumido pelos planos distrital, estaduais e municipais. A compreensão dos impactos, desafios e possibilidades da implementação da Lei na prática pedagógica dos professores da EJA para garantir a educação para o povo, é de fundamental importância nesse início de vigência do novo plano nacional.

Para problematizar o fazer pedagógico à luz do PNE 2014-2024, optamos por dialogar, especificamente, com estratégias vinculadas às metas 8, 9 e 10, que assumem o público jovem e adulto em defasagem de idade-série, portanto os trabalhadores que, acima de 18 anos, não completaram ainda 12 anos de estudos, os não alfabetizados acima de 15 anos e aqueles que demandam uma formação básica integrada à educação profissional. Algumas das estratégias serão aqui retomadas a partir das experiências já acumuladas em EJA e de referenciais pedagógicos e políticos que acompanham a educação para sujeitos concretos que não lograram concluir a educação básica na chamada “idade própria”, ou seja, até os 17 anos.

Educação básica para jovens, desigualdade e respeito às diferenças

Meta 8: elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (BRASIL, 2014).

Para compreender o desafio da meta 8, é preciso considerar o tamanho da tarefa que ela destina aos sistemas distrital, estaduais e municipais, responsáveis pela educação básica.

Tabela 1 – Situação da população a partir de 18 anos em relação à educação básica, por faixa etária – Brasil.

Faixa etária	Pop. total	Não concluiu educação básica*	Frequenta a educação básica	Não concluiu e não frequenta a educação básica
18 a 24 anos	23.873.786	51,5%	16,7%	34,8%
25 a 29 anos	17.102.917	46,7%	6,0%	40,7%

Fonte: IBGE (2010).

*Considera a população a partir de 18 anos, uma vez que, no Brasil, pela idade de entrada e o número de séries do sistema educacional até 17 anos, o aluno deveria cursar a educação básica. O percentual total das faixas considera a população acima de 18 anos, estimada em 134,5 milhões.

Ao analisar os dados dos jovens de 18 a 29 anos, o número de ausentes do sistema educacional que não concluíram a educação básica representa 34,8% entre os que possuem de 18 a 24 anos, e chega a 40,7% entre os que estão entre 25 e 29 anos. De um total de 40.976.703 entre 18 a 29 anos, 15.268.965 estão fora da escola e não concluíram ainda a educação básica. Atender a toda essa população na EJA tem sido um grande desafio, sobretudo reconhecendo que a matrícula na modalidade caiu, em vez de aumentar nos últimos anos.

Seria simplista demais imaginar que as matrículas atuais atendem à demanda de jovens e adultos, o que seria considerar adequadas as atuais condições de oferta da EJA para atrair e manter esses sujeitos que optaram por exercer o direito à educação. Por isso, estudos específicos são necessários para dar conta dessa complexidade, que envolve uma estimativa mais apurada do número ideal e/ou possível de matrículas da EJA para os próximos anos, considerando todas as variáveis intervenientes desse processo de volta e permanência na escola, no que se refere aos jovens.

A realidade apresentada pelos dados do IBGE (2000) é a de que à medida que avança a idade, há menos matrículas, portanto, aumentam os índices de quem não concluiu

e não está frequentando nenhuma escolarização. Quando o dado se refere às populações do campo, região de menor escolaridade e com os 25% mais pobres, para igualar a escolaridade entre negros e não negros há que exigir da gestão dos planos uma busca de referência da diversidade que a meta se propõe a atender.

Do conjunto das estratégias da meta 8, várias são muito contraditórias, e, quando se trata da perspectiva de defesa de uma educação básica para os jovens trabalhadores, é imprescindível que ela ocorra em um sistema público de ensino. O receio já começa nas estratégias 8.1 e 8.2, que formalizam a ideia de um atendimento dos jovens de 18 a 29 anos pela via de programas de correção de fluxo, já discutidas no campo da EJA como superadas, pois não contribuem para a consolidação da modalidade como política pública de Estado e acabam por reforçar a ideia de que a EJA é um atendimento provisório, o que não deveria acontecer, pois o desafio é o de construir uma escola para os trabalhadores que pode se modificar ao longo do tempo enquanto suas necessidades formativas venham a se alterar, em especial se olharmos a EJA como educação ao longo da vida.

Outra estratégia que chama a atenção na meta 8 e que deve ser vista com cuidado pelos gestores públicos da educação é a “8.3) garantir acesso gratuito a exames de certificação da conclusão dos ensinos fundamental e médio” (BRASIL, 2014). A existência e necessidade de certificação por exames são históricas na educação brasileira. E o acesso deve ser gratuito. Todavia, é importante reiterar que a escolarização precisa priorizar o acesso dos trabalhadores a uma educação de qualidade que não seja substituída pelo acesso restrito ao certificado. O que nos preocupa ainda é saber em que medida há por parte de estados, Distrito Federal e municípios condição efetiva de regular e coibir a indústria de vendas dos certificados espalhada pelo País. Optar por adesão a exames nacionais de certificação, como Enceja e Enem não isenta os gestores locais de verificar a veracidade dos documentos de conclusão da educação básica.

Na meta 8, também é problemática a defesa de educação técnica ofertada por segmentos que não são do setor público ou concomitante. Novamente se perde a oportunidade de fortalecer a rede pública de educação para os trabalhadores e, contraditoriamente, legitima-se a impossibilidade de atendimento quando eles precisam de tempo para estar em duas instituições uma de formação geral e outra de formação profissional.

Por fim, as estratégias 8.5 e 8.6 chamam atenção para as ações articuladas de forma intersetorial para mobilização e acompanhamento de alunos, pois, dadas as especificidades desse público, não é possível apenas a educação dar conta de suas necessidades. Portanto, os planos locais têm o desafio de apresentar as redes intersetoriais que serão constituídas para o alcance dessa meta. Por outro lado, a necessidade de buscar alunos, em uma ação intersetorial, é um desafio para as redes, que precisam se abrir a essa forma de pensar a educação ofertada aos jovens.

Não é suficiente apenas possibilitar o acesso do público jovem, adulto e idoso à modalidade. É fundamental que se garanta um ensino de qualidade social, que favoreça

aprendizagens significativas, a formação de conceitos e a conclusão da educação básica com sucesso. Muitos alunos de EJA precisam não só de informação sobre a oferta, mas devem ser convencidos que é possível retornar à escola, ser aceitos, ter professores que os acolham, que saibam trabalhar com essa faixa etária, o que demanda do profissional, entre outros aspectos, o compromisso ético-político, sensibilidade estética, competência técnico-pedagógica (RIOS, 2005), o que passa pela formação inicial e permanente.

Para a formação de conceitos, segundo Vygotsky (1991), é fundamental o diagnóstico dos níveis de aprendizagem e desenvolvimento, o trabalho com conteúdos significativos que possibilitem articular os saberes técnico-científicos aos saberes cotidianos, para que, mediados pelo outro, na relação sujeito e objeto do conhecimento, os educandos possam reelaborar os conhecimentos, produzindo novas sínteses. Trata-se de um trabalho pedagógico que favoreça, no estudante, a passagem do nível de desenvolvimento real (daquilo que ele já conheça, dos saberes que possui ou que, sozinho, é capaz de realizar, conhecer, ou resolver sem ajuda) e do nível de desenvolvimento potencial (as possibilidades que pode ter, de resolução de um problema ou aquisição de conhecimentos fora de seu alcance atual, mas potencialmente atingíveis), contando com a orientação, ajuda e mediação de uma pessoa que domine este conhecimento (quer seja ele o professor, colega, amigo etc.), com vistas à formação de conceitos, apropriação e reelaboração de conhecimentos e ao domínio de saberes técnico-científicos significativos, configurando-se na zona de desenvolvimento proximal.

Mas como alcançar o que o aluno domina parcialmente, já sabe, precisa saber ou rever e reconstruí-lo sob novas bases? Somente através de um bom diagnóstico da realidade social e com a escuta do educando e dos saberes prévios por parte da atuação coerente do educador que atenda aos interesses e necessidades dos educandos, possibilitando que eles possam conhecer e analisar criticamente a realidade em que se inserem e, para tal, levantar os temas significativos e necessários. Esse diagnóstico também poderá contribuir para que os educandos sistematizem o que já sabem mas está desorganizado ou definam que outros conteúdos são necessários, o que se precisa desmistificar e rever, pois o olhar do educando pode ser equivocado.

Ao fazer um bom diagnóstico e trabalhando a partir das demandas da realidade social sob o olhar dos educandos favorecemos que eles sintam o significado do que está sendo trabalhado e podemos avançar no que eles não dominam, considerando o que já dominam e valorizando seus saberes prévios, sem ficar trabalhando o que já sabem, “perdendo tempo” e cansando-os com um ensino que não avança. Por outro lado, trazemos a possibilidade de inserir novos elementos, instrumentalizá-los, como nos diria Saviani (2000, 2001), possibilitando uma nova síntese, a catarse, que contribui para o retorno à realidade sob um olhar histórico-crítico-social.

A forma de organização desse trabalho pedagógico partindo da realidade dos educandos pode ocorrer com a organização de um currículo, quer seja por meio de projetos

de ensino-aprendizagem, segundo Vasconcellos (2006), quer seja através de tema gerador (FREIRE, 1987) ou eixo temático que favoreça o olhar a partir da realidade social e do retorno a ela sob um novo patamar de conhecimento, em que o educando não permaneça apenas na memorização ou pseudo aprendizagem, mas no âmbito de quem apreende, constrói ou reconstrói saberes, com sentido e significado (VYGOTSKY, 1991; MOYSÉS, 2007; FREIRE, 1987, 1996).

Contudo, entre outros aspectos, se o educando da EJA não percebe de forma significativa para seu desenvolvimento o ensino trabalhado no espaço escolar, ele não compreenderá a razão de ter que aprender certos conteúdos e, não os compreendendo, tenderá a achá-los pouco atrativos e, conseqüentemente, pode abandonar a escola.

Alfabetização como direito e não como remédio a uma praga a ser erradicada

Meta 9: elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional. (BRASIL, 2014).

Essa discussão sobre a alfabetização de jovens e adultos nos remete a experiências históricas do campo da EJA nem sempre as mais condizentes com a educação como direito de todos. A alfabetização de jovens e adultos, para além das questões metodológicas e pedagógicas, precisa ser enfrentada como um problema de política pública de ensino fundamental, o que se confirma pelas experiências históricas, das campanhas da década de 1940 ao Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral) nas décadas de 1970 e 1980, o Programa Alfabetização Solidária nos anos 1990 e o Programa Brasil Alfabetizado nos dois mandatos do governo Lula e no mandato da presidenta Dilma. Todas essas iniciativas resultaram em algum acesso à escolarização, mas nenhuma delas conseguiu estender a escolaridade ao público que delas participou com resultados que correspondessem, pelo menos à conclusão de quatro anos de estudos.

Se a obrigatoriedade anterior de 7 a 14 anos¹ tivesse de fato enfrentado o analfabetismo entre jovens e adultos não teria que ser retomada pela emenda constitucional. Assegurar a oferta gratuita da educação básica *para os que a ela não tiveram acesso na idade própria*, hoje, exige que, primeiro, se avalie com rigor o que já foi feito, pois a imensa maioria dos jovens e adultos não alfabetizados de hoje já teve passagem pela escola e segue sem ser alfabetizada.

Cabe aos gestores públicos pelo menos identificar a população não alfabetizada e sua peculiaridade para definir uma política de expansão da escolaridade. Isso significa saber onde residem e quais os limites de acesso a classes de educação de jovens e adultos; quais possuem necessidades especiais de aprendizagem e demandariam um atendimento

diferenciado; e quais estão em situação de vulnerabilidade social que demandaria outras políticas sociais integradas à oferta de escolaridade.

Para ofertar um processo de alfabetização e a continuidade da escolarização com qualidade social, não se pode esquecer que a realidade aponta para a formação de profissionais que atuarão com educandos analfabetos (e com a continuidade do processo de escolarização) a fim de que tenham o domínio do diagnóstico, dos níveis de leitura e escrita,, e realizem um trabalho significativo com a alfabetização e/ou leitura e produção textual *para e com* os educandos, fazendo uso de uma diversidade de gêneros, desde a alfabetização - não com quaisquer temas ou textos, mas, com aqueles que lhes possibilitem ler e dizer sua palavra-mundo e não recair na memorização, na leitura escandida ou silabada, descontextualizada, apenas para dar conta de um processo da técnica da leitura e escrita. Não que este domínio não seja necessário, mas não é suficiente, pois não permite que os educandos da modalidade EJA realizem a construção de uma nova síntese do conhecimento e produzam textos que lhes possibilitem a análise crítica da realidade social.

E como entendemos, a exemplo de Paulo Freire (1987) e Paulo Freire e Ira Shor (1987), que a educação – e o alfabetizar - é um ato político, o conteúdo do que se lê e escreve nesse processo não pode ser distante da realidade social, local ou mais ampla dos interesses e necessidades do educando – retirando os temas a serem trabalhados da escuta aos sujeitos e da sua realidade sócio-político-econômica e cultural, que possuem riqueza fonética, fonológica, semântica e de vida, pois apenas um processo de ensino-aprendizagem significativo permitirá que os conhecimentos sejam apropriados e permaneçam se incorporando ao fazer pensar dos educandos. Mas não adianta trabalhar com temas cotidianos se a metodologia a ser utilizada na construção do processo de aquisição da leitura e escrita é a cópia, a memorização, a repetição mecânica, recaindo na perspectiva tradicional de ensino. É fundamental que o educando seja visto como sujeito do processo ensino-aprendizagem – e, dessa forma, trabalhar com textos desde o início torna-se imprescindível, diagnosticando os níveis em que os educandos se encontram no desenvolvimento da escrita (silábico, alfabético, ortográfico) e da leitura (quem lê com dificuldade não lê) não para estigmatizá-los, mas para contribuir que avancem para níveis subsequentes na produção de textos significativos, com coerência, coesão e criticidade.

Paulo Freire (1987) nos mostrou que a leitura do mundo antecede a leitura da palavra e que a palavra deve possibilitar a verticalização e o aprofundamento crítico da leitura do mundo, em um trabalho sério e comprometido com a ética, a estética, a apreensão dos saberes em suas várias facetas (histórica, política, econômica, social, matemática, da linguagem etc.), articulando interdisciplinarmente esses saberes.

Por uma educação integral integrada dos trabalhadores

Meta 10: oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional. (BRASIL, 2014).

Esta meta nos remete a um debate atual e tenso sobre qual perspectiva se deve defender para a educação dos trabalhadores, integrando educação básica e formação profissional. Mesmo com todo o esforço que o campo da EJA vem fazendo nos últimos anos para superar a visão de suplência na oferta do ensino fundamental e médio, ainda é seguido o modelo do ensino supletivo, em que a concepção era a da redução de tempo e espaços de aprendizagem, tendo como referência a escola das crianças e adolescentes. Uma das alternativas de superação dessas práticas aligeiradas foi aproximar de forma efetiva a EJA do mundo do trabalho, através das experiências de integração curricular entre formação básica e formação profissional.

O cálculo do alcance da meta 10, a partir dos dados do Censo Escolar de 2013, representa um esforço de passar 25% de 2.447.792 matrículas do ensino fundamental da EJA para a oferta integrada à educação profissional (EP) na formação inicial e continuada (FIC), que representaria 611.948 matrículas, e 25% de 1.324.878 das matrículas do ensino médio de EJA para cursos técnicos integrados, o que representaria 331.219 matrículas. É uma tarefa gigante se pensarmos que o Censo Escolar de 2013 apresenta apenas 21.465 matrículas em EJA integrada à EP no nível fundamental e 42.421 matrículas em EJA integrada à EP no nível técnico.

Todavia, a questão não é apenas de ampliação do atendimento com base na matrícula. Ela é mais desafiadora, ainda, se voltarmos aos dados do IBGE, que apontam milhões de trabalhadores brasileiros com mais de 18 anos sem concluir o ensino fundamental e médio necessitando de uma oferta de escolarização mais voltada para o mundo do trabalho, como pretendem os cursos integrados.

Ela é também mais complexa se tomarmos a realidade da oferta pública das redes municipais, que não possuem, em sua maioria, educação profissional e, portanto, terão que encontrar uma alternativa para a integração entre formação geral e formação profissional. Ou, ainda, a realidade dos 11 estados do País onde a EJA está em uma secretaria e a EP em outra, dificultando a oferta do ensino médio integrado.

Todas as estratégias vinculadas à meta 10 carecem do enfrentamento das duas questões anteriores para efetivar os dados quantitativos - que revelam uma multidão a ser atendida - e a adequação do sistema público de educação para a constituição de uma nova escola que se configuraria como o espaço da educação dos trabalhadores. A opção política, pedagógica e administrativa pelo currículo integrado, portanto, exige condições de infraestrutura e profissionais preparados para atuar na modalidade integrada.

Talvez para o atendimento da meta de $\frac{1}{4}$ da matrícula na modalidade integrada poder-se-ia recuperar as experiências de centros de educação de jovens e adultos, que existiram e existem pelo País, com funcionamento de manhã, à tarde e à noite e profissionais específicos para atender a modalidade de currículo integrado.

Mas, por que a opção por um currículo integrado da modalidade EJA com a EP e não um currículo que apenas articule a EJA com a EP? A experiência e as pesquisas demonstram que os alunos trabalhadores têm dificuldade de frequentar cursos concomitantes devido à própria necessidade de sobrevivência e à de seus entes. Por outro lado, uma modalidade de ensino que pretende alcançar a totalidade da formação humana de que nos falam Frigotto, Ciavatta e Ramos (2010) precisa romper com a dualidade educação básica/educação técnica, ressaltando a integração entre cultura, ciência, humanismo e tecnologia, por meio de um currículo que contribua para a vida dos educandos.

Uma integração que rompe a dicotomia trabalho manual/intelectual, que perpassa a realidade do aluno trabalhador e amplie sua formação (não apenas possibilitando o acesso a fragmentos do conhecimento, mas se constitua na produção da totalidade), que articule o conhecimento acumulado pela humanidade na forma de conhecimento científico aos saberes cotidianos dos educandos produzidos nas suas relações culturais e materiais de existência, e que seja capaz de, segundo Ciavatta (2005) citando Gramsci, uma

[...] educação geral se torne parte inseparável da educação profissional em todos os campos onde se dá a preparação para o trabalho: seja nos processos produtivos, seja nos processos educativos como a formação inicial, como o ensino técnico, tecnológico ou superior. Significa que buscamos enfocar o trabalho como princípio educativo, no sentido de superar a dicotomia trabalho manual/trabalho intelectual, de incorporar a dimensão intelectual ao trabalho produtivo, de formar trabalhadores capazes de atuar como dirigentes e cidadãos. (p. 84).

Mas o processo de construção dessa forma de trabalho passa pela formação continuada com a discussão de conceitos, formas de organização e trabalho de currículo e currículo integrado, para definir, coletivamente, a forma de organização curricular a ser adotada, partindo da realidade dos educandos da EJA e articulando-a aos conhecimentos técnico-científicos que possibilitem vivenciar a integração da EP e da educação geral. E passa, ainda, pela organização de um trabalho coletivo na escola, com momentos de estudo e planejamento previstos no horário de trabalho dos profissionais, além de calendário escolar, entre outras condições para que se efetive essa prática.

O currículo integrado tem como princípios a totalidade do conhecimento, a interdisciplinaridade e a omnilateralidade³, de forma que os educandos trabalhadores vivenciem as condições para compreender, pensar e analisar criticamente o trabalho e o modo de produção capitalista no qual estão inseridos, conscientizando-se dessa realidade numa perspectiva crítica com vistas à transformação da realidade social, bem como tendo

acesso às ferramentas de formação inicial para o exercício de uma profissão no mundo do trabalho.

O ponto de partida para essa mudança é a prática social dos educandos que aponta o seu saber, o que necessitam e que têm interesse em dominar, e, a partir daí, desdobra-se um coletivo de educadores, a fim de dar conta da visão de totalidade de conteúdos, saberes cotidianos, habilidades, técnicas, tecnologias e processos inseridos na temática a ser trabalhada, considerando a realidade mais ampla e local dos sujeitos envolvidos, seus problemas, sua situação limite, seus anseios e necessidades, por meio do processo dialógico (FREIRE, 1987). Pois é “[...] a partir da situação presente, existencial, concreta, refletindo o conjunto de aspirações do povo, que poderemos organizar o conteúdo programático da educação ou da ação política.” (FREIRE, 1987, p. 86).

Levantados os temas, subtemas e conteúdos, os educadores planejam coletiva e interdisciplinarmente os conteúdos e as formas de trabalho, integrando as áreas de conhecimento e a formação geral, entre esta e a EP, possibilitando a perspectiva da totalidade e o aprofundamento da temática e não com um olhar superficial e aligeirado dos conteúdos e temas selecionados.

Considerações finais

Tudo indica, nas reflexões apresentadas, que teremos de enfrentar algumas *máximas* que perduram na educação brasileira e soam quase como cultura estabelecida, justificando a negação do direito e referendando o mínimo de escolarização, educação profissional e currículo, além do olhar sobre a não escolarização da população jovem e adulta como fatalidade na dura realidade econômica e social.

A primeira máxima deve ser enfrentada acompanhando a ação dos gestores públicos e professores (desdobradas nos planos estaduais e municipais) ao assumir as metas do novo Plano Nacional de Educação 2014-2024. Do Ministério da Educação às secretarias de estados, Distrito Federal e municípios, há que se exigir uma postura diferenciada em relação ao decênio anterior, quando a maioria expressiva das metas quantitativas sequer foi alcançada.

Quanto ao enfrentamento da cultura da não escolarização, esta é uma tarefa do Estado, mas também da sociedade civil. Os próprios jovens e adultos de 18 anos e mais precisam reconhecer que a educação é um direito deles para reivindicá-la na forma da lei, como bem disse Cury (2002), e compreender sua dimensão de “luta por inscrições mais democráticas, por efetivações mais realistas, contra descaracterizações mutiladoras, por sonhos de justiça.” (p. 247). É o que se espera alcançar na próxima década com uma mudança na postura de toda a sociedade brasileira para acompanhar e cobrar que a Lei nº 13.005, de 2014, não fique apenas no papel.

Recebido em 27 de julho e aprovado em 3 de novembro de 2014

Notas

- 1 Prevista na Constituição Federal de 1988 e na Emenda Constitucional nº 59/2009.
- 2 Trata-se do ser humano que tenha superado a unilateralidade imposta pela divisão social do trabalho e que consegue se desenvolver na totalidade - na concepção marxista, o homem que caça de manhã, pesca à tarde e faz poesia à noite, ou seja, desenvolve um conjunto de atividades que expressa suas potencialidades.
- 3 Trata-se do ser humano que tenha superado a unilateralidade imposta pela divisão social do trabalho e que consegue desenvolver o conjunto de suas potencialidades em sua totalidade. Na concepção marxista, o homem que caça de manhã, pesca à tarde e faz poesia à noite, ou seja, desenvolve um conjunto de atividades que manifestam suas potencialidades como um todo.

Referências

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 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
- _____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014.
- CIAVATTA, Maria Aparecida. A formação integrada: a escola e o trabalho como lugares de memória e de identidade. In: FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. (Orgs.). **Ensino médio integrado: concepções e contradições**. São Paulo: Cortez, 2005.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito a educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, p. 245-262, jul. 2002.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- _____. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 13. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.
- FREIRE, Paulo; SHOR, Ira. **Medo e ousadia: o cotidiano do professor**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. **Ensino médio integrado: concepções e contradições**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo populacional 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

MOYSÉS, Lucia. **O desafio de saber ensinar**. 2. ed. Campinas: Papirus, 2007.

RIOS, Terezinha Azerêdo. **Compreender e ensinar**: por uma docência da melhor qualidade. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação não é privilégio**. Rio de Janeiro: José Olympio Editor, 1957.

SAVIANI, Demerval. **Pedagogia histórico-crítica**: primeiras aproximações. 7. ed. Campinas: Autores Associados, 2000. (Col. Polêmicas do Nosso Tempo, v. 40).

_____. **Escola e democracia**. 34. ed. rev. Campinas: Autores Associados, 2001. (Col. Polêmicas do Nosso Tempo, v. 5).

VASCONCELLOS, Celso dos Santos. **Planejamento**: projeto de ensino-aprendizagem e projeto político-pedagógico. São Paulo: Libertad, 2006.

VYGOTSKY, L. S. **A formação social da mente** – O desenvolvimento dos processos psicológicos superiores. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

The EJA over the next decade and pedagogical teaching practice.

ABSTRACT: This paper points out some pedagogical challenges for teaching practice in the education of young people and adults (EJA) in a dialogue with targets 8, 9 and 10 of the National Education Plan (PNE 2014-2024) reaffirming the need to conduct the initial and continuing training of teachers for working with the diversity of individuals in adult education.

Keywords: adult and youth education. PNE 2014-2024. Pedagogical practice.

L' EJA dans la décennie à venir et la pratique pédagogique de l'enseignant

RÉSUMÉ: Ce texte met à jour certains défis pédagogiques pour la pratique enseignante de l'éducation de jeunes et adultes (EJA) dans un dialogue avec les objectifs 8, 9 e 10 du Plan National d'Education (PNE) 2014-2024, réaffirmant la nécessité de rendre effective la formation initiale et continue des professeurs pour bien exercer face à la diversité des effectifs de l'EJA.

Mots-clé: Education de jeunes et adultes. PNE 2014-2024. Pratique pédagogique.

La EJA en la próxima década y la práctica pedagógica del docente

RESUMEN: Este texto señala algunos retos pedagógicos para la práctica docente en la educación de jóvenes y adultos (EJA), en un diálogo con las metas 8, 9 y 10 del Plan Nacional de Educación (PNE) 2014-2024, reafirmando la necesidad de materializar la formación inicial y continua de profesores para actuar en la diversidad de los sujetos de la EJA.

Palabras clave: Educación de jóvenes y adultos. PNE 2014-2024. Práctica pedagógica.

Educação especial nas políticas de inclusão

Uma análise do Plano Nacional de Educação

ROSALBA MARIA CARDOSO GARCIA*
MARIA HELENA MICHELS**

RESUMO: O artigo apresenta e analisa as políticas de inclusão educacional no Plano Nacional de Educação (PNE) 2014 - especificamente a educação especial -, segundo as faixas etárias de cobertura e as etapas de atendimento na educação básica, verificando lócus, funções e possibilidades de sua articulação pedagógica com a classe comum e discutindo a questão do público/privado nesta modalidade.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação. Educação especial. Inclusão educacional. Política educacional.

Introdução

O Plano Nacional de Educação (PNE) foi aprovado pelo Congresso Nacional mediante a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. A elaboração do plano foi articulada pelo Fórum Nacional de Educação e com debates, conflitos e consensos na Conferência Nacional de Educação (Conae), dentro dos limites e possibilidades de uma democracia representativa mediante a hegemonia de valores e princípios liberais constitutivos da sociedade capitalista.

Ao refletir sobre as condições de produção do PNE 2014, é preciso registrar diferenças em relação ao plano anterior, discutido no Congresso Nacional a partir de duas propostas (CURY, 1998), a “proposta da sociedade brasileira” e a “proposta do Executivo ao Congresso Nacional”. Naquela ocasião, ainda que com muitos limites ao debate

* Doutora em Educação. Professora III do Departamento de Estudos Especializados em Educação (EED) e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGE/UFSC). Florianópolis/SC – Brasil. *E-mail:* <rosalba.garcia@ufsc.br>.

** Doutora em Educação. Professora da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Florianópolis/SC – Brasil. *E-mail:* <maria.helena@ufsc.br>.

público, ficara clara a existência de contraposições e resistências que buscavam a defesa da escola pública ao projeto do Executivo e seus compromissos. Já na formulação do PNE 2014 houve a realização de debates públicos com a designação de delegados que constituíram a Conae, o que atende às demandas postas pela democracia representativa, mas a pauta foi uma proposta única, discutida e aperfeiçoada, hegemônica pelos valores e princípios do capital. Elemento fundamental a ser considerado é a presença do Movimento Compromisso Todos pela Educação (CTE) na condução das políticas educacionais no Brasil (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011). Também se deve salientar que o PNE 2014 não teve como referência um balanço do PNE 2001, que foi ofuscado em grande medida pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) de 2007 (SAVIANI, 2007).

O objetivo deste artigo é apresentar e analisar o PNE 2014 acerca do tratamento destinado às políticas de inclusão educacional, com atenção específica àquelas vinculadas à modalidade educação especial. Um conjunto de programas e projetos vem sendo desenvolvido no escopo das políticas de inclusão educacional, marcadamente nas duas gestões do governo Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) e a primeira gestão do governo Dilma Rousseff (2011-2014), períodos que contemplam a maior parte da vigência do PNE 2001-2011. Os debates, disputas, conflitos e consensos no período em que tais políticas educacionais foram formuladas e implementadas têm repercussões e desdobramentos na formulação do PNE atual.

As políticas de inclusão educacional foram conduzidas, nos últimos anos, por duas instâncias do aparelho do Estado brasileiro, no Ministério da Educação (MEC), a saber, a Secretaria de Educação Especial (Seesp), responsável pela política de educação especial, e a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), encarregada das políticas voltadas à educação do campo, indígena, relações étnico-raciais, educação de jovens e adultos e educação ambiental. Em 2011, a Seesp foi extinta e suas atividades foram incorporadas à estrutura da Secad, a qual passou por uma reformulação que a transformou em Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi), responsável a partir de então pela totalidade das políticas de inclusão educacional no MEC.

Considerando a complexidade e a diversificação de tais políticas, vamos nos ater às políticas de inclusão educacional vinculadas à modalidade educação especial, que no Brasil, conforme as normativas legais, corresponde àquelas dirigidas aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, os quais serão mencionados no presente trabalho como estudantes da modalidade educação especial.

Cabe ressaltar estudos no campo da educação especial que analisaram o PNE 2001 observando as duas propostas em disputa (MINTO, 2000), a questão do financiamento da educação especial prevista no PNE 2001 (FERREIRA, 2000) e o modelo de educação especial no PNE 2001 (MRECH, 1999).

Já em relação aos debates do novo plano, destacamos o artigo de Laplane e Prieto (2010) que produziu importante análise acerca do “Eixo VI – Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade” na Conae 2010. As autoras identificam duas características no referido eixo, presentes no PNE 2014, em relação aos estudantes da modalidade educação especial, a transversalidade e a especificidade. Tais características foram apropriadas para organizar a exposição a seguir.

Estudantes da modalidade educação especial nas metas e estratégias do PNE 2014

No PNE 2014, há transversalidade nas referências aos estudantes da educação especial ao tratar da educação infantil, do ensino fundamental de nove anos, do ensino médio, em relação à alfabetização, à educação de tempo integral, à qualidade educacional, à educação de jovens e adultos, à educação superior, totalizando 13 metas não específicas que compõem 20 estratégias.

Observamos também um tratamento específico em relação aos estudantes da modalidade educação especial, conforme a legislação educacional em vigor (BRASIL, 2009, 2011) na meta 4:

Universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados. (BRASIL, 2014).

A meta 4 é resultado dos embates e tensões, lutas e movimentos sociais que têm como objeto a educação especial, sua estrutura, organização, financiamento, estudantes, professores e outros profissionais. Há indicação da faixa etária para cobertura do atendimento educacional, de quatro a 17 anos, o que consiste em não acompanhamento do previsto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (BRASIL, 1996), que referenda o atendimento de educação especial com início na faixa etária de zero a seis anos, correspondendo à etapa da educação infantil. Contudo, a oferta é crítica nesta faixa e a legislação nacional tem como parâmetro de obrigatoriedade para a educação básica a faixa indicada na meta 4 para os alunos da educação especial. Por outro lado, ao analisar a especificidade do público ao qual se refere, é preciso considerar que, historicamente, o público de zero a três anos com deficiência frequenta centros e escolas especiais privado-assistenciais por serem estes os espaços que reúnem os profissionais necessários para a realização de atendimentos da área da saúde, aspecto que precisa ser observado nessa etapa da vida.

Cumprir registrar que o embate nas definições de faixa etária na entrada da educação básica está tratado na estratégia 4.2: “promover [...] a universalização do atendimento escolar à demanda manifesta pelas famílias de crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação.” (BRASIL, 2014).

Entretanto, em relação à “demanda manifesta pelas famílias de crianças de 0 a 3 anos”, é oferecido tratamento diferenciado no PNE para crianças não vinculadas à educação especial quando indica na meta 1 o atendimento de “50% das crianças até 3 anos” e a “busca ativa”, ainda que preservando a opção da família nessa faixa etária (BRASIL, 2014).

Se por um lado a entrada na educação básica para os estudantes da modalidade educação especial está preconizada para ocorrer aos quatro anos de idade, a finalização da obrigatoriedade está indicada para os 17 anos, acompanhando a Lei nº 12.796, de 2013. Os dados do censo escolar têm possibilitado perceber que os estudantes em foco estão concluindo a etapa de ensino fundamental, muitos dos quais, sem a apreensão de conhecimentos correspondentes, o que pode ser apreendido mediante análise de Meletti e Ribeiro (2014) quando retratam a defasagem idade/série em relação ao público em tela no ensino fundamental. Segundo as autoras, no ensino fundamental de nove anos, analisando o número de matrículas de alunos com necessidades educacionais especiais segundo relação idade/série 2012, a maior incidência está na faixa etária dos 10 aos 15 anos, o que coincide com a maior defasagem idade/série, que chega a sete anos nessa etapa. Uma segunda trajetória na rede regular tem sido a passagem precoce para a educação de jovens e adultos (EJA). Um terceiro percurso tem sido a EJA nas escolas de educação especial ou centros de atendimento educacional especializado, o que sugere um trabalho educacional distanciado da educação escolar. Parece fundamental pensar o tensionamento entre educação especial e educação de jovens e adultos para garantir a continuidade dos estudos como prioritárias à EJA no ensino médio e na educação profissional, assim como na educação superior.

Na meta 3, referente à universalização do atendimento na faixa etária de 15 a 17 anos, observa-se menção à peculiaridade dos estudantes com deficiência na estratégia 3.7, ao fomentar a “expansão das matrículas gratuitas de ensino médio integrado à educação profissional” (BRASIL, 2014).

O ensino fundamental tem sido a etapa com maior número de matrículas de estudantes da modalidade educação especial, conforme os dados do censo escolar nos últimos anos (MELETTI; RIBEIRO, 2014). Considerando que tais estudantes possam avançar em termos da idade correspondente à obrigatoriedade do atendimento escolar, vislumbra-se um aprofundamento dessa tendência.

Para compor com o atendimento escolar, a meta 4 salienta o atendimento educacional especializado, detalhado na estratégia 4.4: “garantir atendimento educacional especializado

em salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados, nas formas complementar e suplementar.” (BRASIL, 2014).

Percebe-se nessa estratégia o embate em torno do lócus do atendimento educacional especializado. Embora conste na LDB a definição de que o atendimento educacional especializado (AEE) deve ser ofertado “preferencialmente” na rede regular de ensino, o governo federal vem desenvolvendo desde 2003 o programa de implantação de salas de recursos multifuncionais, as quais têm sido direcionadas às redes públicas municipais e estaduais, bem como às instituições conveniadas privado-assistenciais que atuam exclusivamente no setor. O debate sobre as salas de recursos multifuncionais mobilizou argumentos gerais que circulam na educação, como o conflito público/privado e a disputa em torno dos tipos de atendimento educacional especializado, com uma clara defesa da “sala de recursos multifuncionais” por parte do governo federal. A redação da estratégia 4.4 parece contemplar de forma mais ampliada e negociada outras formas, como “classes, escolas ou serviços especializados” (BRASIL, 2014). Contudo, ao relacionar a interface da educação especial com outras especificidades da educação nacional, novamente as salas de recursos multifuncionais são privilegiadas, conforme estratégia 4.3: “implantar, ao longo deste PNE, salas de recursos multifuncionais e fomentar a formação continuada de professores e professoras para o atendimento educacional especializado nas escolas urbanas, do campo, indígenas e de comunidades quilombolas.” (BRASIL, 2014).

Retomando a estratégia 4.4, observa-se, também, a menção às funções da educação especial. As diretrizes nacionais para a educação especial na educação básica, no início da década passada, mantinham as funções de “apoiar” e “substituir”, além de “complementar” e “suplementar” o ensino regular (BRASIL, 2001). Ao longo da última década, o governo federal, por meio de legislação, programas educacionais, programas de formação e financiamento público, eliminou as funções “apoiar” e “substituir”. O foco da política educacional foi colocado sobre o atendimento educacional especializado como complementar ou suplementar ao ensino regular.

A estratégia 4.8 retoma essa questão pela positividade da não exclusão escolar por “alegação de deficiência”: “garantir a oferta de educação inclusiva, vedada a exclusão do ensino regular sob alegação de deficiência e promovida a articulação pedagógica entre o ensino regular e o atendimento educacional especializado.” (BRASIL, 2014).

Contudo, a não exclusão do ensino regular por alegação de deficiência contempla a garantia de matrícula, mas não a posição das famílias e dos estudantes que porventura considerem mais apropriado o ensino especializado substitutivo à educação regular, o que pode ser um elemento gerador de conflitos, considerando que a LDB mantém o termo “preferencialmente” no ensino regular.

Já a questão da “articulação pedagógica entre o ensino regular e o atendimento educacional especializado” é dependente da gestão das redes de ensino e das condições de

realização do trabalho docente nas escolas de ensino regular, incluindo a proporção de salas de recursos e professores do atendimento educacional especializado em relação ao número de escolas e de alunos da educação especial em cada rede de ensino. Sob condições já analisadas da realidade educacional brasileira, a articulação pedagógica encontra muitas dificuldades, tendo em vista a frequência rarefeita dos atendimentos e a remota possibilidade de reunir os professores regentes com os professores do AEE em meio às rotinas escolares (MICHELS; CARNEIRO; GARCIA, 2012). Para promover a articulação pedagógica entre o ensino regular e o atendimento educacional especializado é fundamentalmente necessário refletir e superar as condições desfavoráveis da organização das redes de ensino e do trabalho docente.

A estratégia 4.8 também explicita o conflito da “articulação pedagógica” na definição do trabalho a ser desenvolvido no AEE (BRASIL, 2009). As diretrizes operacionais para o atendimento educacional especializado na educação básica definem, no seu artigo 2º, a função do AEE como:

[...] complementar ou suplementar a formação do aluno por meio da disponibilização de serviços, recursos de acessibilidade e estratégias que eliminem as barreiras para sua plena participação na sociedade e desenvolvimento de sua aprendizagem. (BRASIL, 2009).

Pode-se perceber a ênfase sobre a “eliminação de barreiras” mediante a utilização de “recursos de acessibilidade e estratégias”. A proposta de função complementar ou suplementar está relacionada às características específicas dos alunos da modalidade educação especial e não claramente colocada como complementação ao trabalho escolar na classe comum ou à apropriação do conhecimento escolar tal como organizado para cada etapa educacional. Consideramos positiva a temática da articulação pedagógica entre classe comum e atendimento educacional especializado ter sido objeto de discussão na elaboração do PNE e considerada importante a ponto de se fazer presente no documento final. Contudo, consideramos frágil tal articulação frente às definições do próprio trabalho a ser realizado no âmbito do AEE.

Nossa posição se fortalece ao evidenciar as funções do professor do AEE na documentação representativa da política educacional em vigor, por meio das quais é possível apreender com maior detalhe a função do AEE:

I – identificar, elaborar, produzir e organizar serviços, recursos pedagógicos, de acessibilidade e estratégias considerando as necessidades específicas dos alunos público-alvo da Educação Especial; II – elaborar e executar plano de Atendimento Educacional Especializado, avaliando a funcionalidade e a aplicabilidade dos recursos pedagógicos e de acessibilidade; III – organizar o tipo e o número de atendimentos aos alunos na sala de recursos multifuncionais; IV – acompanhar a funcionalidade e a aplicabilidade dos recursos pedagógicos e de acessibilidade na sala de aula comum do ensino regular, bem como em outros ambientes da escola; V – estabelecer parcerias com as áreas intersetoriais na elaboração de estratégias

e na disponibilização de recursos de acessibilidade; VI – orientar professores e famílias sobre os recursos pedagógicos e de acessibilidade utilizados pelo aluno; VII – ensinar e usar a tecnologia assistiva de forma a ampliar habilidades funcionais dos alunos, promovendo autonomia e participação; VIII – estabelecer articulação com os professores da sala de aula comum, visando à disponibilização dos serviços, dos recursos pedagógicos e de acessibilidade e das estratégias que promovem a participação dos alunos nas atividades escolares. (BRASIL, 2009).

Conforme Vaz (2013), o trabalho do professor do AEE, tal como descrito na documentação aqui referida, gira em torno de uma gestão dos processos de inclusão escolar e de um trabalho técnico relacionado ao uso de recursos de acessibilidade. A questão pedagógica no sentido pleno parece ser secundarizada nas definições normativas sobre o AEE, denunciando a fragilidade da articulação pedagógica possível com a classe comum. Reiteramos, todavia, que a referência ao tema no PNE pode servir de estímulo para que a discussão seja ampliada e para que possamos desenvolver uma mudança nos rumos em curso.

Ainda em relação ao atendimento educacional especializado, por ser realizado nas instituições públicas ou conveniadas mantém acesa uma tensão, antiga e constitutiva da educação especial, ao mesmo tempo em que remete para a atual relação público/privado na educação nacional. O atendimento educacional especializado pode ser realizado por instituições públicas e privadas, no caso, aquelas conveniadas com o poder público conforme as definições referentes à reforma do Estado brasileiro de 1996 (BRESSER PEREIRA, 1996).

Contudo, as instituições privado-assistenciais com matrículas de educação especial no Brasil não se constituem somente como possibilidade de atendimento, mas, em muitas regiões do país, figuram como a principal fonte de oferta de atendimento educacional aos estudantes da modalidade educação especial, ainda que não de caráter escolar. Dados de matrículas da educação especial brasileira, conforme microdados Inep, revelam que, em 2012, de 198.907 matrículas, 141.431 encontravam-se em instituições privadas, o que significa cerca de 70% das matrículas (MICHELS; GARCIA, 2014).

Mais que uma possibilidade, as instituições privado-assistenciais são tratadas no PNE como um recurso da comunidade a ser capitalizado, como está indicado na estratégia 4.17: “promover parcerias com instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público, visando a ampliar as condições de apoio ao atendimento escolar integral.” (BRASIL, 2014).

Podemos depreender que, embora o PNE contemple a ampliação do atendimento público ao fomentar a criação de salas de recursos multifuncionais, tal estratégia não tem se revelado eficiente para enfrentar o problema da privatização da educação especial.

Na busca de aprofundar um pouco mais o debate, procuramos compreender o que seriam as “condições de apoio ao atendimento escolar integral” aos estudantes da educação especial e localizamos na estratégia 4.18 a referência à formação continuada

e à produção de material didático acessível, bem como de “serviços de acessibilidade”, também no campo das parcerias público/privado:

promover parcerias com instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público, visando a ampliar a oferta de formação continuada e a produção de material didático acessível, assim como os serviços de acessibilidade necessários ao pleno acesso, participação e aprendizagem dos estudantes. (BRASIL, 2014).

Logo se percebe na relação público/privado a indicação ao financiamento, tratado na estratégia 4.1, que faz referência ao repasse de recursos do Fundeb para instituições públicas e também para instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público e com atuação exclusiva na modalidade (BRASIL, 2014). A formação continuada e a produção de material didático têm sido tratadas como mercadorias educacionais fornecidas para as redes públicas de ensino por empresas do setor educacional ou fundações (ADRIÃO et al., 2009), revelando a transferência dos recursos públicos para o campo do privado.

Uma última menção à relação público/privado no PNE, na educação especial está relacionada às parcerias para a construção de um “sistema educacional inclusivo”, como registrado na estratégia 4.19: “promover parcerias com instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público, a fim de favorecer a participação das famílias e da sociedade na construção do sistema educacional inclusivo.” (BRASIL, 2014).

O termo “sistema educacional inclusivo” se refere também ao artigo 8º, cujo *caput* cita a elaboração dos planos de educação nos estados, municípios e Distrito Federal. Entre as diretrizes a ser seguidas, encontra-se que: “III - garantam o atendimento das necessidades específicas na educação especial, assegurado o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades.” (BRASIL, 2014).

A redação da meta 4 também incorpora a expressão quando se refere ao “acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo.” (BRASIL, 2014). A questão que cabe discutir é que a expressão “sistema educacional inclusivo” vem sendo tratada sem a explicitação de seu significado. O que quer dizer? Qual o efeito de sentido que acompanha o adjetivo ‘inclusivo’ quando atribui qualidade ao sistema educacional? O PNE é uma ferramenta fundamental de definição de como deve ser estruturado e organizado o sistema educacional e de quais são as diretrizes que devem ser seguidas e perseguidas. Entretanto,, a qualificação ‘inclusivo’ só é ressaltada quando há referência à educação especial ou aos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação. Não se descarta, contudo, que em outras passagens do documento o termo ‘inclusão’ ou ‘inclusivo’ seja utilizado em outras referências, mas não em relação ao sistema educacional.

Em estudo anterior (MICHELS; GARCIA, 2014), afirmamos que o termo “sistema educacional inclusivo” está relacionado à ofensiva privatista na educação. Ao tomar o sistema educacional de forma reducionista como uma malha institucional de oferta de educação escolar, a composição com o adjetivo ‘inclusivo’ atribui um significado mais amplo e abrangente que favorece a aceitação da incorporação das instituições privadas na oferta da educação pública. O Banco Mundial apresenta uma definição que contribui para explicitar tal compreensão:

O termo ‘sistema educacional’ refere-se tipicamente às escolas públicas, universidades e programas de formação que fornecem serviços de educação. Nesta estratégia, ‘sistema educacional’ inclui a gama completa de oportunidades de aprendizagem que existem num país, quer sejam fornecidas ou financiadas pelo sector público, quer privado (incluindo organizações religiosas, organizações sem fins lucrativos ou com fins de lucro). (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 5).

A redação do PNE 2014 demonstra essa compreensão de forma mais explícita quando cita que se deve “promover parcerias com instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público.” (BRASIL, 2014).

Considerações finais

Um novo plano educacional para o País exige análises mais desenvolvidas e aprofundadas do que essa primeira iniciativa exploratória, na qual procuramos relacionar as metas e estratégias que contemplam os alunos da modalidade educação especial. Verificamos como pontos de discussão, nos termos dessa análise, as faixas etárias de cobertura e as etapas de atendimento na educação básica para os alunos em foco. De maneira particular, procuramos tratar o modo como o PNE 2014 aborda o atendimento educacional especializado no que se refere ao lócus, funções e suas possibilidades de articulação pedagógica com a classe comum. Por fim, discutimos a questão do público/privado na educação especial não só tomada no texto do PNE 2014 como uma realidade já dada, mas principalmente como elemento a ser fomentado, o que implica que o futuro da educação especial remete à manutenção e ampliação de iniciativas privatistas no setor. A relação público/privado na educação também está expressa na educação especial pelo *slogan* “sistema educacional inclusivo”, que corrobora com nossas análises de uma ofensiva privatista na educação.

Embora a educação especial esteja amplamente contemplada em meta específica e em diversas outras metas e apesar de o direito à educação dos estudantes da modalidade ter sido reconhecido, o desafio de uma educação especial pública, gratuita e de qualidade continua no horizonte das lutas que precisamos travar no Brasil.

Recebido em 26 de outubro e aprovado em 4 de dezembro de 2014

Referências

- ADRIÃO, Theresa et al. Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de “sistemas de ensino” por municípios paulistas. **Educação & Sociedade**, v. 30, n. 108, p. 799-818, 2009.
- BANCO MUNDIAL. **Aprendizagem para todos**: investir nos conhecimentos e competências das pessoas para promover o desenvolvimento; estratégia 2020 para a educação do Grupo Banco Mundial; resumo executivo. Washington, DC: Banco Mundial, 2011.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1996.
- _____. Ministério da Educação. Conselho Nacional da Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução CNE/CEB nº 2, de 11 de setembro de 2001. Institui Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2001.
- _____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução CNE/CEB nº 4, de 2 de outubro de 2009. Institui Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado na Educação Básica, modalidade Educação Especial. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2009.
- _____. Decreto nº 7.611, de 17 de novembro de 2011. Dispõe sobre a educação especial, o atendimento educacional especializado e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2011.
- _____. Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 abr. 2013.
- _____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, jan./abr., 1996. Disponível em: <<http://blogs.al.ce.gov.br/unipace/files/2011/11/Bresser1.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2014.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. O plano nacional de educação: duas formulações. **Cadernos de Pesquisa**, n. 104, p. 162-180, jul. 1998.
- FERREIRA, Júlio Romero. Políticas educacionais e educação especial. In: Reunião Anual da ANPED, 23., 2000, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ANPED, 2000.
- LAPLANE, Adriana Lia F.; PRIETO, Rosângela G. Inclusão, diversidade e igualdade na Conae 2010: perspectivas para o novo Plano Nacional de Educação. **Educação & Sociedade**, v. 31, n. 112, p. 919-938, jul./set. 2010.
- MELETTI, Sílvia Márcia Ferreira; RIBEIRO, Karen. Indicadores educacionais sobre a educação especial no Brasil. **Cadernos CEDES**, v. 34, n. 93, p. 175-189, 2014.
- MICHELS, Maria Helena; CARNEIRO, Maria Sílvia C.; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. O caráter conservador da perspectiva inclusiva na educação especial: as salas multimeios na rede municipal de Florianópolis. **Revista Cocar (UEPA)**, v. 6, n. 11, p. 17-28, 2012.

MICHELS, Maria Helena; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Sistema educacional inclusivo: conceito e implicações na política educacional brasileira. **Cadernos CEDES**, v. 34, n. 93, p. 157-173, 2014.

MINTO, César Augusto. Educação especial: da LDB aos planos nacionais de educação do MEC e proposta da sociedade brasileira. **Revista Brasileira de Educação Especial**, v. 6, n. 1, 2000.

MRECH, Leny M. Os desafios da educação especial, o Plano Nacional de Educação e a universidade brasileira. **Revista Brasileira de Educação Especial**, v. 3, n. 5, p. 127-146, set. 1999.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 100 (esp.), p. 1.231-1.255, 2007.

SHIROMA, Eneida O.; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso; CAMPOS, Roselane Fátima. Conversão das “almas” pela liturgia da palavra: uma análise do discurso do movimento Todos pela Educação. In: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (Orgs.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011. p. 174-197.

VAZ, Kamille. **O professor de educação especial nas políticas de perspectiva inclusiva no Brasil: concepções em disputa**. 2013. Dissertação (Mestrado) – Centro de Ciências da Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

Special education in inclusion policies *An analysis of the National Education Plan*

ABSTRACT: This article presents and analyzes educational inclusion policies in the National Education Plan (PNE 2014) - specifically within the area of special education - according to age groups covered, the stages of care in basic education, checking locales, functions and possibilities for pedagogical interaction with regular classes and discussing the issue of public/private in this context.

Keywords: National Education Plan. Special education. Educational inclusion. Educational policy.

L' Education spécialisée dans les politiques d'inclusion *Une analyse du Plan National d'Education*

RÉSUMÉ: L'article présente et analyse les politiques d'inclusion éducationnelle du Plan National d'Education (PNE) 2014 - spécifiquement l'éducation spécialisée -, selon les tranches d'âge couvertes et les étapes d'accueil de l'éducation de base, en vérifiant les loci, les fonctions et les possibilités de leur articulation pédagogique avec la classe régulière et en discutant la question du public/privé pour cette modalité.

Mots-clé: Plan National d'Education. Education Spécialisée. Inclusion Educationnelle. Politique éducationnelle.

Educación especial en las políticas de inclusión *Un análisis del Plan Nacional de Educación*

RESUMEN: El artículo presenta y analiza las políticas de inclusión educacional en el Plan Nacional de Educación (PNE) 2014, específicamente, la educación especial según los grupos de edad de cobertura y las etapas de atendimento na educación básica, verificando lugar, funciones y posibilidades de su articulación pedagógica con la clase común y discutiendo la cuestión público/privado en esta modalidad.

Palabras clave: Plan Nacional de Educación. Educación especial. Inclusión educacional. Política educacional.

Valorização dos profissionais

Carreira e salários

JUÇARA DUTRA VIEIRA*

RESUMO: Este texto aborda a valorização dos profissionais da educação básica, examinando a situação das carreiras estaduais e a consolidação do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para os profissionais do magistério público da educação básica no PNE 2014-2024 cujo alcance deve ser perseguido pelos gestores públicos e pelo movimento social no próximo decênio.

Palavras-chave: Valorização profissional. Carreira. Piso salarial profissional nacional.

Carreira e piso salarial na LDB

Entre as várias possibilidades de contextualização da realidade brasileira para a atualização da análise sobre valorização profissional, este texto optou por um retrospecto das leis de diretrizes e bases da educação nacional. Esse itinerário apresenta lacunas, porém permite visualizar alguns elementos importantes para a implantação de políticas nacionais, como o financiamento e a descentralização da educação básica.

O fato de a primeira lei geral da educação – Lei de 15 de outubro de 1827 – não ter vingado já ilustra essa dificuldade. O imperador D. Pedro I “manda criar escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império” (BRASIL, 1827), porém remete às autoridades regionais a responsabilidade pelo pagamento de uma faixa salarial aos professores:

* Doutora em Educação. Foi presidente da CNTE (2002/2008). Atualmente é vice-presidente da Internacional da Educação (IE) e membro do Comitê Editorial da Revista *Retratos de Escola*. Porto Alegre/RS – Brasil.
E-mail: <judvieira@gmail.com>.

Art. 3º. Os presidentes, em Conselho, taxarão interinamente os ordenados dos Professores, regulando-os de 200\$000 a 500\$000 anuais, com atenção às circunstâncias da população e carestia dos lugares, e o farão presente a Assembleia Geral para a aprovação. (BRASIL, 1827).

Entre a Primeira e a Segunda República, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932 (HISTEDBR, 2006), propunha que o Estado organizasse um plano geral de educação e defendia a bandeira de uma escola única, pública, laica, obrigatória e gratuita. Esta foi uma oportunidade de debater a descentralização da educação, entendida pelos pioneiros não simplesmente como oposição à centralização, mas como “doutrina federativa e descentralizadora” a ser consolidada por meio de leis ordinárias, “dentro dos princípios gerais fixados na nova constituição, que deve conter, com a definição de atribuições e deveres, os fundamentos da educação nacional.” (HISTEDBR, 2006, p. 195).

Entretanto, a lei que estabeleceria as diretrizes e bases da educação nacional, LDB, só viria em 1961, embora fosse citada na Constituição de 1934, como preconizava o Manifesto, e encaminhada ao Legislativo em 1948. O texto entrou em vigor já no governo de João Goulart, mas sua tramitação ocorrera antes. Por isso, as ideias reformistas daquela gestão não exerceram influência sobre a lei. No concernente à valorização dos profissionais da educação, a remuneração aparece somente nos requisitos para reconhecimento de escolas como “garantia de remuneração condigna aos professores” (BRASIL, 1961).

Na década seguinte, o País passara pelo golpe de Estado que instituiria a ditadura civil-militar, vigente até 1985. No contexto de um projeto de crescimento econômico centrado no capital internacional, foi gestada a proposta de “reforma de ensino” desenhada pela Lei nº 5.692, de 1971 (BRASIL, 1971). Na busca de seus objetivos, a LDB atribuiu um capítulo aos professores e especialistas, regulamentando admissão, carreira e certificação.

Art. 34. A admissão de professores e especialistas no ensino oficial de 1º e 2º graus far-se-á por concurso público de provas e títulos, obedecidas para inscrição as exigências de formação constantes desta Lei.

Art. 35. Não haverá qualquer distinção, para efeitos didáticos e técnicos, entre os professores e especialistas subordinados ao regime das leis do trabalho e os admitidos no regime do serviço público.

Art. 36. Em cada sistema de ensino, haverá um estatuto que estruture a carreira de magistério de 1º e 2º graus, com acessos graduais e sucessivos, regulamentando as disposições específicas da presente Lei e complementando-as no quadro da organização própria do sistema.

Art. 37. A admissão e a carreira de professores e especialistas, nos estabelecimentos particulares de ensino de 1º e 2º graus, obedecerão às disposições específicas desta Lei, às normas constantes obrigatoriamente dos respectivos regimentos e ao regime das Leis do Trabalho.

Art. 38. Os sistemas de ensino estimularão, mediante planejamento apropriado, o aperfeiçoamento e atualização constantes dos seus professores e especialistas de Educação.

Art. 39. Os sistemas de ensino devem fixar a remuneração dos professores e especialistas de ensino de 1º e 2º graus, tendo em vista a maior qualificação em cursos e estágios de formação, aperfeiçoamento ou especialização, sem distinção de graus escolares em que atuem.

Art. 40. Será condição para exercício de magistério ou especialidade pedagógica o registro pro

fissional, em órgão do Ministério da Educação e Cultura, dos titulares sujeitos à formação de grau superior. (BRASIL, 1971).

A LDB de 1971 estimulou a instituição de carreiras e vinculou-as à formação de professores e especialistas. No período, surgiram as licenciaturas de curta duração, que aceleravam a formação profissional para acompanhar o crescimento da demanda pelo ensino de 1º grau. Embora esses cursos aligeirados tenham sido sempre questionados como política de formação dos profissionais da educação, é inegável o impacto nas carreiras, pois representavam ganhos salariais em relação à formação de nível médio. Do mesmo modo, as licenciaturas plenas e os cursos de especialização propiciavam avanços nas carreiras, independentemente do grau escolar de atuação profissional.

A chamada reforma do ensino esgotou-se como projeto educacional para o País e, ao mesmo tempo, a superação da ditadura civil-militar, em meados dos anos 1980, trouxe demandas renovadas para todas as áreas sociais, congregadas no projeto de uma nova Constituição. É desse período a proposta de nova LDB, debatida no âmbito do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) na Constituinte, integrado por entidades sindicais, científicas e estudantis. As propostas do Fórum foram absorvidas no texto que ficou conhecido como *Projeto Jorge Hage* (PDT/BA), o relator do Projeto de Lei (PL) nº 1.258, de 1988. Em 1990, esse PL foi aprovado, por unanimidade, na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1990).

Ao dispor sobre a carreira dos profissionais da educação, o PL procurou abarcar desde pré-requisitos até as condições objetivas de trabalho: concurso público, como condição de ingresso; regime jurídico único; progressão funcional baseada na titulação ou habilitação e na avaliação por desempenho; aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado; tempo para estudo no local de trabalho, previsto na jornada; aposentadoria com proventos integrais; qualificação de professores leigos em cursos regulares; adicional de remuneração para aula noturna, para exercício em local de difícil acesso e para professores das séries iniciais do ensino fundamental; férias anuais de 45 dias; e transporte gratuito para os profissionais em exercício na zona rural. Sobre o piso salarial e a jornada, o texto estabeleceu:

Art. 100. Os sistemas de ensino da União, dos Estados e dos Municípios promoverão a valorização dos profissionais da educação, garantindo-lhes condições dignas e remuneração adequada às suas responsabilidades profissionais e níveis

de formação, e aos do magistério público, na forma dos artigos 39 e 206, V, da Constituição, planos de carreira que assegurem:

[...]

II – piso salarial profissional, nacionalmente unificado, fixado em Lei Federal, com reajuste periódico que preserve o seu valor aquisitivo.

[...]

XIV – regime de trabalho preferencial de 40 horas semanais com, no máximo, 50% do tempo em regência de classe e o restante em trabalho extraclasse, com incentivo para dedicação exclusiva e, admitido, ainda, como mínimo, o regime de 20 horas.

§ 1º. A experiência docente é pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer outras funções de magistério, nos termos das normas de cada sistema de ensino.

§ 2º. Nas instituições de ensino privado, a carreira do profissional da educação obedecerá às disposições da legislação trabalhista e às normas que deverão constar de seus estatutos e regimentos, observadas, quando pertinentes, as diretrizes deste artigo.

§ 3º. Ao pagamento das horas-aula integrantes da jornada do professor horista em sala de aula acrescentar-se-á um adicional de, no mínimo, 50%, a título de pagamento de trabalho extraclasse. (BRASIL, 1990).

A unanimidade alcançada pelo projeto na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados não garantiu a conclusão da tramitação da proposta naquele ano, nem nos subsequentes. Em 1993, já com outra correlação de forças entre o movimento social e o Parlamento, o PL nº 1.258, de 1988, foi aprovado, na Câmara, e encaminhado ao Senado Federal (SF), onde não foi votado sob a alegação de inconstitucionalidade de alguns artigos. Então, em 1995, por meio de um expediente regimental, o senador Darcy Ribeiro (PDT/RJ) apresentou um substitutivo, anexado a um PL originário da Câmara dos Deputados, que tratava de bolsa de estudos para pós-graduação. A votação da proposta foi facilitada pela anuência do Ministério da Educação (MEC) e pela autoridade política de Darcy Ribeiro, educador e antropólogo renomado. Assim, em dezembro de 1996, foi aprovada e promulgada a nova LDB, Lei nº 9.394, de 1996.

A abordagem da valorização dos profissionais da educação na LDB de 1996 é mais sucinta do que a formulação original; porém, não é somente nesse aspecto que o texto retroage. Na proposição de piso salarial profissional, a redação anterior continha a expressão “nacionalmente unificado” cujo propósito era o de efetivar um salário, no âmbito do País, como forma de superar a histórica dispersão salarial entre estados e municípios brasileiros. Nesta, o piso é remetido aos sistemas, persistindo as desigualdades entre os entes federados, seja por questões regionais, seja por capacidade de arrecadação, seja por prioridade político-administrativa.

Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

I - ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

II - aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;

III - piso salarial profissional;

IV - progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;

V - período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;

VI - condições adequadas de trabalho. (BRASIL, 1996).

A emergência do governo Luiz Inácio Lula da Silva, eleito em 2002, por uma aliança de centro-esquerda e com apoio de amplos setores da classe trabalhadora, levantou a expectativa de superação da Lei nº 9.394, de 1996. Uma das primeiras modificações foi a extensão dos benefícios da aposentadoria especial para os especialistas em educação no parágrafo 2º do antes citado art. 67, considerando inerentes ao magistério as atividades “de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico (Incluído pela Lei nº 11.301, de 2006).” (BRASIL, 1996).

Um avanço fundamental foi a mudança no artigo 61 para, finalmente, especificar quem são os profissionais da educação. Isso havia sido tentado, nos momentos finais da votação da LDB, em 1996, quando a direção da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) propôs a inclusão de um artigo que os caracterizasse. O esforço esbarrou nas discordâncias entre os parlamentares a respeito dos especialistas e dos funcionários da educação, pois só havia consenso em relação aos professores. Assim, a opção foi a não inclusão do artigo, ficando a caracterização expressa indiretamente nos artigos que tratavam da formação docente.

Defensora de um conceito de escola como espaço educativo, a CNTE sempre se preocupou com a formação de todos os profissionais nela atuantes. O contexto favoreceu a instalação desse debate por envolver: interlocução institucional com o MEC; parceria com universidades; e protagonismo de parlamentares originários ou comprometidos com o movimento sindical da área da educação. Esse conjunto de fatores possibilitou a emergência da Lei nº 12.014, de 2009, que deu a seguinte redação à LDB:

Art. 61. Consideram-se profissionais da educação escolar básica os que, nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são:

I – professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio;

II – trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas;

III – trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim. (BRASIL, 2009a).

O grande destaque da valorização dos profissionais da educação no governo Lula é representado pela Lei nº 11.738, de 2008, que deu um sentido novo ao art. 67 da LDB. O Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) percorreu um longo caminho desde que D. Pedro I propôs uma faixa salarial para os professores brasileiros. Em vários momentos, o tema voltou ao cenário impulsionado, quase sempre, pelo movimento sindical da área da educação, especialmente pela CNTE, que protagonizou muitas lutas para a conquista do PSPN.

Em 1994, a CNTE assinou o Acordo Nacional de Educação para Todos que previa “a implantação de um piso salarial profissional nacional do magistério de, no mínimo, R\$ 300,00 (trezentos reais), com garantia de seu poder aquisitivo em 1º de julho de 1994.” (BRASIL, 1994, p. 22). Firmado pelo ministro Murilo Hingel, na gestão de Itamar Franco, o acordo vigoraria em 15 de outubro de 1995, quando foi rompido pelo ministro Paulo Renato Souza, no governo de Fernando Henrique Cardoso. Depois disso, houve um hiato, tempo necessário para retomar a confiança dos educadores na interlocução com o governo e para construir condições objetivas de negociação com os governos estaduais e municipais. Entre essas condições, era central a questão do financiamento, razão pela qual a CNTE empenhou-se na aprovação Lei nº 11.494, de 2007, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Após um ano de debates e mobilizações, o texto sobre o piso salarial foi enviado ao Congresso Nacional em 28 de março de 2007. O teor, porém, não correspondia às formulações discutidas entre o movimento e o MEC, motivo pelo qual a CNTE recorreu ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que autorizou a base parlamentar do governo e o próprio MEC a reabrirem as discussões. Isso possibilitou um intenso trabalho de articulação, especialmente na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, em que foram apresentadas 114 emendas ao projeto de lei. Em outubro do mesmo ano, a comissão aprovou seu relatório que, na sequência, foi examinado por outras comissões da Câmara. Em 2008, o texto foi encaminhado ao Senado, onde foram construídos acordos para que o projeto fosse votado antes do recesso parlamentar. Em 16 de julho, a Lei nº 11.738, de 2008, foi sancionada pelo presidente da República, vinculando piso, carreira e jornada.

Art. 2º. O piso salarial profissional para os profissionais do magistério da educação básica será de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, para a formação em nível médio, na modalidade Normal, prevista no art. 62 da Lei nº 9.393, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

§ 1º. O piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais,

[...]

§ 4º. Na composição da jornada de trabalho, observar-se-á, o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com o educando. (BRASIL, 2008).

A instituição do PSPN não contemplou os funcionários da educação nem os professores atuantes nas escolas privadas. Mesmo assim, representa um dos maiores avanços em termos de valorização dos profissionais da educação básica no Brasil e contribui para a construção do sistema nacional de educação, pano de fundo do texto do Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado em 2014.

Situação das carreiras nos estados

O cumprimento da Lei que instituiu o PSPN, aliado à necessidade de produzir novos enunciados sobre as carreiras dos profissionais da educação, levou o Conselho Nacional de Educação (CNE) a elaborar Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, por meio da Resolução CNE/CEB nº 2, de 2009. De acordo com o artigo 6º da Lei nº 11.738, de 2008, os entes federados ficaram responsáveis pela elaboração ou adequação de seus planos de carreira e remuneração do magistério até 31 de dezembro de 2009, observando que os vencimentos ou salários iniciais não poderiam ser inferiores ao valor do piso.

A resolução também prevê: políticas de equiparação salarial com outras carreiras profissionais de formação semelhante; jornada de trabalho preferencialmente em tempo integral de, no máximo, 40 horas semanais; incentivo à dedicação exclusiva em uma única unidade escolar; apoio técnico e financeiro que vise melhorar as condições de trabalho dos educadores e erradicar e prevenir a incidência de doenças profissionais; promoção da participação dos profissionais do magistério e demais segmentos na elaboração e no planejamento, execução e avaliação do projeto político-pedagógico da escola e da rede de ensino; formação dos profissionais da educação, de modo a atender às especificidades do exercício de suas atividades, bem como aos objetivos das diferentes etapas e modalidades da educação básica; oferta de programas permanentes e regulares de formação continuada para aperfeiçoamento profissional, inclusive em nível de pós-graduação; e previsão de mecanismos de concessão de licenças para aperfeiçoamento e formação continuada, incluindo licenças sabáticas, com duração e regras de acesso estabelecidas no respectivo plano de carreira.

O Quadro 1, elaborado pela CNTE, mostra que todos os estados da federação, o DF e alguns municípios (que têm sindicatos filiados à Confederação) possuem planos de carreira para o magistério. Alguns, como Acre, Amazonas, Amapá, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Piauí e Rondônia e, ainda, o município de São Paulo, já têm planos unificados, como, historicamente, tem sido a posição da CNTE. A implantação do PSPN produziu impactos negativos sobre as carreiras em alguns estados e esta é uma realidade que merece ser investigada. De modo geral, no entanto, as carreiras ficaram fortalecidas com o advento do piso, pois, além de definir o valor do vencimento inicial, a lei determinou a composição da jornada, limitando a 2/3 o tempo destinado a atividades de interação com o educando.

O CNE também fixou Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Funcionários da Educação Básica por meio do Parecer CNE/CEB nº 9, de 2010, reconhecendo a importância desses profissionais no projeto educativo. O texto propõe o desenvolvimento de ações que visem à equiparação salarial com outras carreiras profissionais de formação semelhante e reafirma recomendações feitas à carreira do magistério, como a jornada máxima de 40 horas com dedicação exclusiva a ser cumprida em um único local de trabalho.

Relativamente à composição da jornada, parte é dedicada à função específica do funcionário e parte às atividades de gestão, educação e formação compatíveis com o projeto político-pedagógico da escola. Em relação aos vencimentos iniciais, as diretrizes observam a diferença entre habilitação em nível médio e superior, o que condiz com a realidade desse segmento, pois muitos funcionários ainda não possuem escolaridade média. Por isso, o parecer estimula a elevação da escolaridade e a habilitação profissional, permitindo o contínuo e articulado aproveitamento de estudos no itinerário formativo proposto. Prevê, ainda, a instituição de mecanismos que possibilitem a formação continuada no próprio ambiente de trabalho.

Um dos grandes problemas enfrentados pelos funcionários da educação é a política de terceirização, como mostra o Quadro 1, em relação ao estado de Santa Catarina e, tendencialmente, aos municípios de Curitiba (PR) e Rio Grande (RS). Por isso, a recomendação de que, ao final dos dez primeiros anos de vigência da resolução, todos os trabalhadores da educação básica pública deverão ser servidores públicos.

Em síntese, as formulações e mobilizações dos profissionais da educação básica, organizadas na CNTE, têm conseguido dialogar com interlocutores fundamentais no processo de valorização das carreiras, como é o caso do CNE e do próprio MEC. Nesse processo, destaca-se o debate promovido em audiências públicas, que possibilitaram a audição das representações dos gestores estaduais e municipais organizados, respectivamente, no Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e na União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

Quadro 1 – Situação dos planos de carreira (redes estaduais e algumas municipais).

Ente federado	Unific.	Magistério	Administrativo		Observação
			Próprio	Geral	
AC	X				
AL		X	X		
AM	X				
AP	X ⁽¹⁾				
BA – Estado		X		X	
BA – Camaçari		X		X	
CE		X		X	
DF		X	X		
ES		X		X	
GO		X	X		
MA		X		X	
MG	X				Lei nº 15.293, de 2004
MS	X				
MT	X				
PA		X		X	
PB – Estado		X		X	Lei nº 7.419, de 2003
PB – João Pessoa		X ⁽²⁾		X	
PE – Estado	X				Lei nº 11.559, de 1998
PE – Jaboatão		X		X	Lei nº 178, de 2002
PI	X				
PR – Estado		X	X		
PR – Curitiba		X		X	Presença muito forte de terceirização
RJ		X		X	
RN		X	-----	-----	Lei Comp. nº 322, de 2006
RO	X				Lei nº 420, de 2008
RR		X		X	Em processo de elaboração
RS – Estado		X	X		Mag. Lei nº 6.672, de 1974 e Adm. Lei nº 11.672, de 2001
RS – Rio Grande		X	X		Presença muito forte de terceirização
SC		X	-----	-----	Funcionários de Escola terceirizados
SE – Estado		X		X	
SE – Aracaju		X		X	Lei Comp. nº 51, de 2001 e Lei Comp. nº 59, de 2002.
SP – Estado		X	X		
SP – Capital	X ⁽³⁾				Lei nº 11.434, de 1993
Tocantins		X		X	

Fonte: Entidades filiadas à CNTE.

⁽¹⁾ Inclui fonoaudiólogos, psicólogos, assistentes sociais, nutricionistas, bibliotecários e funcionários, com exceção de servente e merendeira.

⁽²⁾ Inclui professores e especialistas em educação.

⁽³⁾ Com exceção dos vigilantes.

Situação dos salários nos estados

Até o advento da lei que instituiu o PSPN, a dispersão salarial no País era muito grande, pois cada estado, município e o DF praticavam valores iniciais diferenciados. As diferenciações também decorriam das jornadas, dos regimes jurídicos das contratações, das formas de admissão, da capacidade financeira do ente federado, bem como dos resultados de dissídios e outras formas de negociação – resultantes ou não de greves – entre gestores e trabalhadores. Em geral, porém, os salários eram baixos, provocando múltiplas jornadas e diversas alternativas de compensação. No Quadro 2, elaborado pela CNTE, o “vencimento” corresponde ao valor expresso como inicial da carreira e a “remuneração” à quantia recebida por força de algum dispositivo, como abono, completo ou outra forma de compensação salarial.

O demonstrativo da CNTE refere-se a maio de 2014. Neste ano, o valor do PSPN foi arbitrado em R\$ 1.697,39, correspondente à aplicação de 8,32% de reajuste sobre o valor vigente em 2013, que era de R\$ 1.567,00, corrigido, por sua vez, nos percentuais de 7,97%, em relação a 2012. Naquele ano, houve muitos protestos de gestores, em função de que o índice de correção fora de 22,22% sobre os valores de 2011, que correspondiam a R\$ 1.451,00. O critério de correção do valor do PSPN, questionado por vários governadores, inclusive com ação junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), baseia-se, conforme a Lei, na variação anual do Fundeb. O pleito de gestores estaduais e da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) é a adoção do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), criado, inicialmente, com o objetivo de orientar os reajustes de salários dos trabalhadores.

O Quadro 2 mostra que 17 estados cumprem a lei, pagando o valor atualizado pelo MEC (Acre, Amapá, Ceará, Distrito Federal, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Roraima, Santa Catarina e São Paulo), correspondente à respectiva jornada de trabalho. Dez estados não cumprem a legislação; destes, quatro não pagam os valores de 2014 (Amazonas, Bahia, Espírito Santo e Paraná), quatro ainda praticam o valor relativo a 2013 (Alagoas, Goiás, Sergipe e Tocantins) e dois utilizam o mecanismo de completo (Rondônia e Rio Grande do Sul).

Os sindicatos reclamam que, em muitos estados, o cumprimento da Lei implicou ajustes nas carreiras que representaram perdas para os profissionais da educação. Ou seja, vários gestores comprimiram as tabelas de valorização da titulação, diminuindo a diferença entre a habilitação de magistério e a de nível superior. Por essa razão, embora o vencimento inicial da carreira no Amazonas seja superior ao PSPN, o sindicato local entende que a lei não é cumprida, já que o valor corresponde à habilitação de nível superior e o piso toma como referência a habilitação de nível médio.

A relação com as carreiras faz com que o cumprimento da Lei do piso não reflita, necessariamente, diferenças regionais. Basta observar que em todas as regiões existem estados que não cumprem a Lei, inclusive nos que se situam em regiões consideradas mais ricas, como o Sudeste e o Sul. Ao mesmo tempo, quase todos os estados nordestinos e a metade dos nortistas estão em dia com a legislação. Nesse caso, é bom lembrar a situação herdada pelos ex-territórios em relação a pessoal, que continuou repercutindo tempos depois de sua transformação em estados da federação. Outro aspecto importante diz respeito aos impactos positivos que o Fundeb exerce sobre as folhas de pagamento do magistério em regiões como a Norte e a Nordeste, mesmo considerando os limites estruturais da política de fundos para o financiamento da educação.

Implantaram ou mantiveram um terço da jornada para atividades extraclasse 17 estados, respectivamente: Acre, Amazonas, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins. Não alcançam o mínimo os estados de Amapá, Bahia, Maranhão, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo, sendo este o que apresenta o menor índice: 17%. Alagoas e Pará estão em processo de implantação, de acordo com os sindicatos locais.

Muitos são os fatores que concorrem para que a implantação do piso salarial e a composição da jornada ainda não estejam consolidadas em todos os estados e municípios brasileiros. É importante que se registre que o valor do PSPN tem sido questionado pela CNTE, pois a entidade entende que o governo suprimiu o ano de 2009, iniciando, de fato, a implantação em 2010. Mesmo admitindo-se os valores adotados pelo MEC, a quem cabe, anualmente, anunciar os índices vigentes, diversos estados e municípios ainda não cumprem a Lei. Quanto à jornada, já havia recomendações do CNE, portanto a novidade é o percentual, não o princípio. A principal queixa dos gestores é com a necessidade de ampliação do quadro funcional. Evidentemente, esse aumento de investimento é uma necessidade criada pela legislação. Porém, a finalidade da instituição do PSPN é a valorização profissional e sua incidência sobre a qualidade da educação. Esse propósito transcende os eventuais desafios enfrentados pelas redes públicas de educação básica.

Quadro 2 – Vencimentos, remunerações e jornadas de trabalho das carreiras de magistério público da educação básica (redes estaduais) – maio de 2014.

UF	Nível médio		Licenciatura plena		Carga horária	% Hora-atividade	Cumprimento da Lei nº 11.738, de 2008
	Vencimento/remuneração		Vencimento/remuneração				
AC	1.567,00	--	2.010,00	--	30h	33%	Aplica a proporcionalidade ao valor
AL	1.567,00	--	2.248,14	--	40h	--	Não cumpre o valor e a jornada extraclasse está em fase de implantação
AM	--	--	1.881,14	2.965,68	40h	--	Não cumpre
AP	2.511,86	--	3.149,87	3.149,87	40h	40%	Cumprimento na íntegra
BA	1.451,00	1.879,14	1.771,88	2.324,35	40h	30%	Não cumpre
CE	1.697,00	2.038,74	1.705,53	2.546,08	40h	33%	Cumprimento na íntegra
DF	2.919,79	3.795,73	3.695,93	4.804,71	40h	37%	Cumprimento na íntegra
ES	554,32	1.046,72	843,05	1.897,12	25h	33%	Cumprimento apenas a jornada extraclasse
GO	1.576,40	--	2.372,67	--	40h	33%	Cumprimento apenas a jornada extraclasse
MA	848,69	1.485,21	1.081,25	2.205,75	20h	30%	Não cumpre a jornada extraclasse e aplica a proporcionalidade ao valor
MG		1.237,01		1.455,30	24h	33%	Aplica a proporcionalidade ao valor
MS	2.356,28	--	3.534,42	--	40h	33%	Cumprimento na íntegra
MT	1.739,28	--	2.608,92	--	30h	33%	Cumprimento na íntegra
PA	1.697,67	2.166,70	1.706,00	3.541,00	40h	25%	Não cumpre a jornada extraclasse
PB	1.273,03	1.538,03	1.527,63	1.852,63	30h	33%	Aplica a proporcionalidade ao valor
PE	1.698,09	--	1.782,99	--	40h	33%	Cumprimento na íntegra
PI	1.965,99	1.965,99	2.331,35	2.331,35	40h	33%	Cumprimento na íntegra
PR	814,48	--	1.163,54	--	20h	30%	Não cumpre

UF	Nível médio		Licenciatura plena		Carga horária	% Hora-atividade	Cumprimento da Lei nº 11.738, de 2008
	Vencimento/remuneração		Vencimento/remuneração				
RJ	903,77		1.081,00	--	16h	25%	Não cumpre a jornada extraclasse e aplica a proporcionalidade ao valor
RN	1.272,74	--	1.781,84	--	30h	33%	Cumpre a jornada extraclasse e aplica a proporcionalidade ao valor
RO	1.536,00	1.816,00	2.015,00	2.295,00	40h	33%	Não cumpre o valor como vencimento
RR	1.528,45	2.293,45	2.122,57	2.887,57	25h	33%	Cumpre a jornada extraclasse e aplica a proporcionalidade ao valor
RS	520,26	848,50	962,48	--	20h	20%	Não cumpre (valores de nov./2013)
SC	1.697,37	2.100,00	1.706,08	2.220,00	40h	20%	Cumpre somente o valor
SE	1.567,00	2.193,00	1.794,25	2.511,95	40h	37,5%	Cumpre apenas a jornada extraclasse
SP	1.950,40	--	--	2.257,83	40h	17%	Cumpre somente o valor
TO	1.567,00	1.567,00	3.559,32	3.559,32	40h	40%	Cumpre apenas a jornada extraclasse

Fonte: Entidades filiadas à CNTE.

Obs.: Valores referentes ao mês de maio de 2014, considerados no início das carreiras de magistério dos profissionais com formação de nível médio (normal) e graduação em nível superior (pedagogia e licenciaturas); o piso nacional do magistério incide no vencimento de carreira do professor com formação em curso normal de nível médio; e a referência mínima para a jornada extraclasse, prevista na Lei nº 11.738, é de 33,33%.

Valorização profissional no PNE

A Lei nº 13.005, de 2014, que instituiu o PNE, cumpre importante papel no aperfeiçoamento das políticas educacionais, considerando que são decorridas quase duas décadas da aprovação da LDB, na conjuntura já abordada neste texto. O plano é operacionalizado em 20 metas, das quais quatro são, diretamente, voltadas para a valorização dos profissionais da educação básica. A meta 15 estabelece o prazo de um ano para a vigência de política nacional de formação, assegurando que “todos os professores e as professoras da educação

básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.” (BRASIL, 2014).

O plano não menciona, explicitamente, os funcionários da educação no caput da meta 15. No entanto, nas estratégias vinculadas à mesma, consta o propósito de fomentar a oferta de cursos técnicos (de nível médio) e tecnológicos (de nível superior) destinados à formação, nas respectivas áreas de atuação, dos profissionais da educação de “outros segmentos que não os do magistério”. Além da formação inicial, a previsão é de formação continuada, a ser oferecida em regime de colaboração entre os entes federados.

A defesa da formação de todos os profissionais decorre da compreensão de que a escola é um espaço educativo não circunscrito às salas de aula, embora haja a prevalência do trabalho do professor como mediador dos processos educativos e, mais especificamente, de aprendizagem. Essa defesa, que partiu do movimento sindical, ganhou consistência e conteúdo com o envolvimento do CNE, do MEC, de gestores estaduais e municipais, bem como de vários colaboradores da comunidade acadêmica. Uma das iniciativas mais emblemáticas e ilustrativas foi o Programa de Formação Inicial em Serviço dos Profissionais da Educação Básica dos Sistemas de Ensino Público (Profucionário), realizado em parceria com a Universidade de Brasília (UnB). A experiência seria o embrião do Decreto nº 7.415, de 30 de dezembro de 2010, que instituiu a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica.

Além da formação superior, o PNE estabelece, na meta 16, a formação de 50% dos professores em nível de pós-graduação, bem como a formação continuada dos profissionais da educação, o que inclui professores, pedagogos e funcionários da educação.

O salário é uma das preocupações expressas nas metas sobre valorização profissional. Na meta 17, o texto do PNE recomenda ao MEC a iniciativa de instituir um fórum permanente para o acompanhamento da valorização progressiva do PSPN que consiste em: “valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.” (BRASIL, 2014).

De fato, as duas experiências mais recentes de diálogo institucional mostraram que a construção coletiva tende a produzir resultados mais consistentes. Foi o caso do Acordo Nacional de Educação para Todos, que permitiu a construção do Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação, em 1994. Mesmo com a decisão do governo subsequente de ruptura do acordo, em 1995, o saldo do debate institucional foi positivo. Com base na proposta então construída, a CNTE retomaria, anos depois, o valor acordado para o piso salarial, como ponto de partida para a exitosa negociação do PSPN entre 2007 e 2008.

A meta 17 apresenta, ainda, dois conteúdos relacionados ao PSPN. Um deles se refere à obrigatoriedade de observância da Lei nº 11.738, de 2008, na implementação dos planos de carreira para os profissionais do magistério das redes públicas de educação básica. O outro recomenda a ampliação da assistência financeira específica da União aos entes federados

para implementação de políticas de valorização dos profissionais do magistério, em particular o piso salarial profissional nacional.

O caráter indissociável da carreira e salário dos profissionais da educação básica, como historicamente defende o movimento social, é enfatizado na meta 18. Para consolidar o princípio, é necessário avançar na proporção de cargos de provimento efetivo, cujo exercício deve ocorrer nas redes escolares onde os profissionais atuam. O texto recomenda, ainda, o estímulo à formação de comissões permanentes de profissionais da educação de todos os sistemas de ensino, em todas as instâncias da federação, para subsidiar os órgãos competentes na elaboração, reestruturação e implementação dos planos de carreira.

Meta 18: assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal. (BRASIL, 2014).

A meta 18 contém estratégia que consiste no acompanhamento de profissionais iniciantes, cuja supervisão compete a equipes constituídas por profissionais experientes capazes de subsidiá-los em conteúdos e metodologias. Compete-lhes, igualmente, a tarefa de fundamentar a decisão pela efetivação após o estágio probatório. Outra estratégia propõe que as carreiras prevejam licenças remuneradas e incentivo para qualificação profissional, inclusive em nível de pós-graduação *stricto sensu*. O texto apresenta, ainda, a proposição de que o MEC aplique, mediante adesão dos entes federados, prova nacional com vistas à realização de concursos públicos de admissão de profissionais do magistério da educação básica.

Cabe, igualmente, ao MEC, em regime de colaboração, a realização de censo dos profissionais da educação básica de outros segmentos que não os de magistério. Os funcionários da educação, aliás, há muito pleiteiam sua inclusão nos levantamentos censitários realizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Ipea), vinculado ao MEC.

Considerações finais

O texto tratou, prioritariamente, de dois componentes da valorização profissional, carreira e salário. Esses componentes são indissociáveis e se agregam à formação inicial e permanente, bem como às condições de trabalho, devidamente contextualizadas. Nesse sentido, o PNE tem maior flexibilidade para absorver novas demandas trazidas pela conjuntura e pelos próprios avanços na área da educação, como o aumento da obrigatoriedade escolar, a perspectiva de ampliação do financiamento e os passos dados na direção da construção do sistema nacional de educação.

O histórico das lutas pela valorização profissional mostra que ocorreram mudanças e que o prosseguimento das mobilizações pode ocorrer em outros patamares: a conquista da carreira para o magistério pode evoluir para carreira unificada para todos os profissionais da educação; a formação inicial pode ampliar-se, significativamente, em direção à pós-graduação *strito sensu*; a formação permanente pode dar um passo adiante, com a conquista do ano sabático; e o PSPN pode estender-se aos funcionários da educação e aos profissionais da iniciativa privada.

Outros exemplos poderiam ser dados, mas o fundamental é compreender que a construção das condições para o exercício profissional caminha em paralelo com os processos que visam qualificar a educação, como a instituição de práticas restaurativas voltadas para a resolução de conflitos; o fortalecimento da democracia em conselhos e demais coletivos; a construção de mecanismos de comunicação com a comunidade escolar; a atitude investigativa para a construção de novos paradigmas de promoção e avaliação da aprendizagem; e assim por diante.

Por se tratar de uma área de interesse, praticamente, universal, a educação mobiliza a opinião de vários segmentos da sociedade. Isso, porém, não neutraliza as visões de classe que permeiam as relações na sociedade. Por tal motivo, o profissionalismo exige condições objetivas, como as já citadas, mas não se esgota nelas. É fundamental o protagonismo social dos profissionais da educação, que decorre da compreensão de seu papel na defesa e promoção do direito à educação e à inclusão social, assim como na construção de relações éticas e democráticas na educação e na sociedade.

Recebido em 29 de agosto e aprovado em 14 de dezembro de 2014

Referências

BRASIL. **Lei de 15 de outubro de 1827**. Manda criar escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império. CLBR, 1827. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM-15-10-1827.htm>. Acesso em: 13 out. 2014.

_____. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Assembleia Nacional Constituinte, 1934.

_____. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 dez. 1961. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4024.htm>. Acesso em: 17 out. 2014.

_____. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º grau e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 ago. 1971. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15692.htm>. Acesso em: 17 out. 2014.

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

- _____. Câmara dos Deputados. **Substitutivo ao PL 1.258**, de 1988. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional, assegurando o cumprimento dos artigos 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214 da Constituição Federal de 1988 e o artigo 60 das disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 28 jun. 1990. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=189757>>. Acesso em: 15 nov. 2014.
- _____. Ministério da Educação. **Acordo nacional de educação para todos**. Brasília, DF: MEC, 1994.
- _____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 19 out. 2014.
- _____. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jun. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11494.htm>. Acesso em: 16 nov. 2014.
- _____. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11738.htm>. Acesso em: 15 nov. 2014.
- _____. Lei nº 12.014, de 6 de agosto de 2009. Altera o art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com a finalidade de discriminar as categorias de trabalhadores que se devem considerar profissionais da educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 ago. 2009a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12014.htm>. Acesso em: 15 nov. 2014.
- _____. Ministério da Educação. Resolução nº 2, de 28 de maio de 2009. Fixa as diretrizes nacionais para os planos de carreira e remuneração dos profissionais do magistério da educação básica pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2009b. Disponível em: <portal.mec.gov.br/dmdocuments/resolucao_cne_ceb002_2009.pdf>. Acesso em: 13 out. 2014.
- _____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB nº 9, de 5 de maio de 2010. Aprecia a Indicação CNE/CEB nº 3/2009, que propõe a elaboração de diretrizes nacionais para os planos de carreira e remuneração dos funcionários da educação básica pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2010a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?p?Itemid=866&id=15074&option=com_content>. Acesso em: 13 out. 2014.
- _____. Decreto nº 7.415, de 30 de dezembro de 2010. Institui a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica, dispõe sobre o Programa de Formação Inicial em Serviço dos Profissionais da Educação Básica dos Sistemas de Ensino Público – Profucionário e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 2010b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7415.htm>. Acesso em: 7 dez. 2014.
- _____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 5 dez. 2014.
- HISTEDBR. [O] Manifesto dos pioneiros da educação nova. 1932. **Revista Histedbr On-line**, Campinas, n. especial, p. 188–204, ago. 2006. Disponível em: <www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2014.

Valuing Professionals *Careers and wages*

ABSTRACT: This paper addresses the valuing of basic education professionals, examining the situation of state careers and the consolidation of the National Professional Wage Floor (PSPN) for professionals engaged in basic education public teaching within the National Education Plan (PNE) 2014-2024 and whose demands must be pursued by public managers and social movements during the next decade.

Keywords: Professional valuation. Career. National professional salary.

Valorisation des professionnels *La carrière et les salaires*

RÉSUMÉ: Ce texte traite de la valorisation des professionnels de l'éducation basique, en examinant la situation des carrières de la fonction publique d'Etat et la consolidation du salaire minimum de la fonction publique (PSPN) pour les professionnels de l'enseignement publique de l'éducation de base dans le PNE 2014-2024, lequel doit se maintenir un objectif à atteindre pour les gestionnaires publics et les mouvements sociaux dans la décennie à venir.

Mots-clés: Valorisation Professionnelle. Carrière. Salaire minimum de la fonction publique d'Etat.

Valorización de los profesionales *La carrera y los salarios*

RESUMEN: Este texto aborda la valorización de los profesionales de la educación básica, examinando la situación de las carreras estatales y la consolidación del Piso Salarial Profesional Nacional (PSPN) para los profesionales del magisterio público de la educación básica en el PNE 2014-2024, cuyo alcance debe ser perseguido por los gestores públicos y por el movimiento social en el próximo decenio.

Palabras clave: Valorización profesional. Carrera. Piso Salarial Profesional Nacional.

PNE e formação de professores

Contradições e desafios

HELENA COSTA LOPES DE FREITAS*

RESUMO: O artigo analisa as metas e as estratégias do Plano Nacional de Educação 2014-2024 para a formação inicial e continuada de professores, na expectativa de identificar seus avanços e limites frente às demandas históricas das entidades do campo da formação dos profissionais da educação.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação. Formação continuada de professores. Formação inicial.

Introdução

Vivemos em um tempo em que necessidades formativas e de desenvolvimento humano, produzidas historicamente e ainda não alcançadas, desafiam-nos a olhar para a formação da infância e da juventude e para as políticas públicas a ela direcionadas nos diversos campos da vida social. A resposta frequentemente encontrada é a de aprofundar as ações para “acelerar”, nas redes de ensino e suas escolas, o cumprimento das metas firmadas, interna e externamente, com o Ministério da Educação (MEC) e com os organismos multilaterais, a fim de elevar os níveis de aprendizagem medidos pelos exames de avaliação em larga escala.

A formação de professores é o alvo principal das atuais políticas educativas, principalmente no âmbito dos estados e municípios. Como área estratégica para o capital, por agregar valor ao seu processo de exploração e acumulação, vem mobilizando em toda a América Latina¹ articulações entre empresariado e poder público para uma intervenção mais direta na educação pública, especialmente nas áreas de gestão, currículo, formação, avaliação e financiamento. Foi principalmente nesses campos que se deram os

* Doutora em Educação. Professora aposentada da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e membro da Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope). Campinas/SP – Brasil. E-mail: <helena.freitas@uol.com.br>.

embates no Congresso Nacional durante a tramitação do Projeto de Lei (PL) nº 8.035 do Plano Nacional da Educação (PNE) desde novembro de 2010, impedindo, entre outras iniciativas, a aprovação do dispositivo que estabelecia recursos públicos destinados à **educação pública** e introduzindo no texto a política de estímulos a escolas e professores pelo desempenho no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) como mecanismo de recompensar o mérito.

Ao examinar as diferentes metas e estratégias do PNE, identificamos uma lógica pre-ocupante devido à perfeita articulação entre o sistema nacional de avaliação da educação básica – cuja centralidade já orientava a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e se mantém no atual Plano Nacional de Educação 2014-2024 – e as definições sobre formação inicial e continuada, currículo e avaliação dos professores.

Nós, educadores, temos uma tarefa neste momento, que é evidenciar, de todas as formas, os embates travados desde a Coneb/2008 e a Conae/2010 até a aprovação da Lei nº 13.005, de 2014, que instituiu o PNE, problematizando a questão central no debate educacional que é a persistência positiva de uma tensão entre concepções de educação, escola e formação, cotidianamente em disputa no campo das políticas educativas para a educação básica.

Tratar, portanto, dos desafios para as políticas de valorização e formação docente em nosso país significa tomar como ponto de partida a concepção progressista de projeto educativo, a partir da qual a formação com qualidade elevada de pedagogos, educadores e professores está estreitamente vinculada à educação básica e à escola pública, às suas condições concretas e materiais atuais e ao seu pleno desenvolvimento, e às possibilidades de uma educação emancipadora para nossas crianças, jovens e adultos na construção de uma sociedade justa, igualitária e socialista como futuro.

O embate está em curso. Nesse quadro, situa-se a definição de ações e políticas de formação e valorização dos professores e profissionais da educação básica.

Os educadores, através de suas entidades, especialmente a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope), vêm firmando, historicamente, a necessidade de uma **política de valorização e profissionalização dos educadores**, condição para uma educação básica emancipatória, que passa pelo trato prioritário, enquanto política pública de Estado, **à formação inicial e continuada, às condições de trabalho e à carreira e remuneração dos profissionais da educação**. Esforços isolados e fragmentados em um ou outro ponto desse tripé têm-se revelado insuficientes, incluindo programas de sucesso nas instituições de ensino superior (IES) e entre os estudantes, como o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid), Ciências sem Fronteiras, entre inúmeros outros programas pontuais.

Desde 2013, o Conselho Nacional de Educação (CNE) vem trabalhando na construção de diretrizes para uma Política Nacional de Formação de Professores para a Educação Básica Brasileira. A expectativa do CNE é consolidar as regulações e normatizações

aprovadas em um documento orientador que possa balizar a construção do sistema nacional de educação e do subsistema nacional de formação e valorização dos profissionais da educação. Igualmente vem trabalhando na construção do marco regulatório dos cursos de pós-graduação *lato sensu* e da educação a distância, com o objetivo de compor um quadro normativo que fortaleça a concepção da educação como bem público e direito universal.

Entendemos que o CNE busca responder, com essas iniciativas, a uma urgência ainda não seriamente enfrentada no estabelecimento de uma **política nacional de formação, profissionalização e valorização dos educadores**, que defina os caminhos para fortalecer a construção da identidade profissional dos docentes da educação básica e o aprimoramento da qualidade social da escola pública, entre os quais destacamos:

- a. a formação de professores é responsabilidade das universidades, lócus privilegiado e prioritário para a formação dos profissionais da educação básica, pela multiplicitude dos campos de saber e pela indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão que lhe é exclusiva;
- b. os princípios da **base comum nacional**, construídos historicamente pela Anfope e incorporados aos currículos, principalmente dos cursos de pedagogia, precisam alcançar a organização institucional, curricular e os percursos formativos de todos os estudantes que se formam professores, de forma a garantir a formação unitária dos profissionais da educação básica;
- c. o fortalecimento das faculdades e centros de educação das universidades é uma das condições estruturantes para o pleno desenvolvimento da formação inicial e continuada em articulação com os institutos de áreas específicas, definindo as responsabilidades institucionais, científicas e acadêmicas na formação de professores para a educação básica;
- d. a formação continuada é responsabilidade do Estado, dos indivíduos e da sociedade e vincula-se ao desenvolvimento pessoal e profissional dos educadores, sendo articulada organicamente ao desenvolvimento da educação básica;
- e. as formas atuais da carreira docente devem superar a valorização exclusiva da titulação, avançando para a criação de novas formas de organização do coletivo escolar, como coordenadores de ciclos, mentores de grupos de jovens, a formação de seus pares, a orientação de estudantes de licenciaturas, o acompanhamento de professores iniciantes e das parcerias com as universidades na oferta de cursos de pós-graduação;
- f. a necessidade de recuperação da dignidade do trabalho docente, garantindo as condições para o exercício da profissão, exige a implementação da Lei do Piso Nacional Salarial Profissional na integralidade, implementando a concentração do professor com dedicação integral e exclusiva a uma escola, assim como a destinação do tempo para as atividades de preparação e avaliação do trabalho docente.

Paralelamente a essas condições, os educadores, nas inúmeras e históricas conferências de educação (municipais, estaduais e nacionais, como CBE, Coned e mais recentemente Coneb e Conae), através de suas entidades acadêmicas e sindicais, têm problematizado a **forma atual da organização escolar**, enfatizando a necessidade de se colocar em questão as **bases da educação escolar e da organização do**

trabalho pedagógico, trazendo para o debate as discussões hoje ausentes das políticas educativas, especialmente sobre o **caráter da escola em seus vínculos com a vida social e o trabalho**, indicando a necessidade de alteração das bases da educação escolar e da organização do trabalho pedagógico como instrumento mobilizador dos educadores na luta por uma outra escola.

O trato dessas questões, que dizem respeito à necessária alteração das bases da educação escolar, demanda indicações claras de ações e políticas que contribuam para superar a seriação e fragmentação disciplinar, principalmente nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio; alterar as formas de organização e trabalho das crianças; construir a unidade metodológica no trato com o conhecimento; instituir o trabalho coletivo e interdisciplinar dos educadores; criar condições de auto-organização dos estudantes na gestão democrática da escola e de sua própria formação integral; organizar os professores por grupos de estudo, por coletivos de ciclos e/ou turmas/séries no espaço escolar; inserir a participação dos pais, da comunidade e dos movimentos sociais na vida da escola; democratizar as funções diretivas escolares; implementar a escola de educação integral e superar o atual Programa Mais Educação; reduzir o número de alunos por sala na educação básica; e reorganizar os currículos, atendendo às necessidades sociais, acompanhando o avanço técnico-científico contemporâneo e a luta contra a discriminação e a exclusão.

Da existência e/ou construção dessas condições enquanto política pública depende a garantia do direito à educação com vistas a novas formas de organização da educação e do papel da escola na produção da vida social. Alterar essas condições de produção do trabalho educativo, ou ao menos problematizá-las, é fundamental para orientar os debates sobre concepções de formação inicial e continuada de professores, que se articulam intrinsecamente com as concepções de escola e de projeto histórico para o País.

Em artigos anteriores (FREITAS, 2012a, 2012b, 2013), debruçamo-nos sobre diferentes dimensões das políticas de valorização e formação de professores e profissionais da educação presentes no PL nº 8.035 (proposta inicial do Executivo para o PNE) e as diferentes modificações pelas quais passou até sua aprovação final como Lei nº 13.005, de junho de 2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação 2014-2024.

Neste trabalho, analisamos as metas e estratégias do novo Plano Nacional de Educação 2014-2024 referentes à formação inicial e continuada de professores, na expectativa de identificar as contradições desse movimento de avanços e retrocessos, com as possibilidades e limites que o novo plano pode oferecer frente às demandas históricas no campo da formação.

Formação inicial no PNE: dilemas e perspectivas

As recentes alterações na LDB garantindo a universalização da educação infantil (pré-escola) e do ensino médio até 2016 vêm demandando e demandarão, nos próximos anos, imenso esforço do poder público e das instituições formadoras para a sua cobertura com profissionais formados nas diversas áreas e níveis de ensino. Os dados atuais da educação básica e da educação superior mostram que somente para universalizar o acesso à pré-escola e ao ensino médio, como prevê a Lei nº 12.796, de 2013, que altera a LDB, serão necessários mais de 200 mil professores. Para ampliar a taxa de atendimento na creche dos atuais 16% para 50%, meta estabelecida no PNE 2014-2024 para os próximos dez anos, serão necessários outros 210 mil trabalhadores docentes, ou seja, uma demanda de mais de 500 mil novos professores para a universalização da primeira etapa da educação básica (OLIVEIRA e VIEIRA, 2012).

A Anfope tem destacado, em seus encontros nacionais ao longo dos últimos 20 anos, a necessidade de expansão do ensino superior público, bem como a priorização do aumento de vagas nas licenciaturas das instituições públicas. Esta é uma exigência atual do País, 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 mostram que o processo de expansão da educação superior mediante a **diferenciação dos cursos e a diversificação de instituições superiores** (faculdades isoladas e integradas, institutos superiores e centros universitários), típico das políticas neoliberais dos anos 1990, desenvolveu-se quase exclusivamente nas instituições privadas, onde a pesquisa não constitui atividade obrigatória e apenas parte reduzida dos professores se insere na carreira docente.

A marca da desigualdade na formação encontra nesse aspecto particular sua expressão mais profunda. Das 307 mil matrículas em **cursos presenciais** de pedagogia, 42,9% delas (131.850) estão concentradas em faculdades privadas, 8% (26.762) em centros universitários privados e 14,4% em universidades privadas. As IES públicas concentram apenas 33,9% das vagas, com 104.323 matrículas.

Os dados relativos aos cursos a distância, na outra face do mesmo problema, demonstram a privatização da formação: 87,4% das matrículas em cursos de pedagogia no setor privado, das quais, 61% em universidades, 27,3% em centros universitários e aproximadamente 12% em faculdades. As IES públicas concentram apenas 12,6% das matrículas em cursos de pedagogia a distância.

Considerando a realidade atual em confronto com o estabelecido na Lei nº 13.005, de 2014, que aprovou o PNE 2014-2024, deve-se problematizar não apenas a meta 12², que estabelece os parâmetros do crescimento e expansão do ensino superior e a relação entre o público e o privado, mas principalmente o art. 5º, § 4º, da mesma lei, que estabelece que

o investimento público em educação a que se referem o inciso VI do art. 214 da Constituição Federal e a meta 20 do Anexo desta Lei engloba os recursos aplicados na forma do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213 da Constituição Federal.³

As condições atuais - manutenção e ampliação de bolsas para estudantes em instituições privadas de educação superior e técnica, estabelecidas no referido § 4º do art. 5º, da lei do PNE - devem ser assumidas pelo poder público como **etapa transitória** a ser superada, quanto à política de formação de profissionais do magistério, a fim de expandir de forma massiva as vagas nas licenciaturas das IES públicas, fortalecendo o subsistema nacional público de formação e valorização dos profissionais da educação.⁴

A implementação da meta 12, que estabelece a elevação da taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e da taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas no segmento público, não altera significativamente a situação atual da relação público-privado no total de matrículas em cursos de licenciaturas.

Entretanto, essa situação poderá ser parcialmente “amenizada” pela estratégia 12.4 que indica a necessidade de “fomentar a oferta de educação superior pública e gratuita prioritariamente para a formação de professores e professoras para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, bem como para atender ao déficit de profissionais em áreas específicas.” (BRASIL, 2014a). Tal indicação restringe o direcionamento das novas vagas na educação superior pública e gratuita para cursos de formação de professores para a educação básica, implementação que exigirá rigoroso monitoramento da meta mediante o acompanhamento dos jovens que ingressam nas licenciaturas e, uma vez egressos, a rigorosa avaliação de sua inserção profissional na escola pública.

Aliada a essa decisão, cabe garantir aos licenciandos e a todos os estudantes que postulam a licenciatura condições de igualdade na 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 Pibid deve, portanto, consolidar-se como **política de Estado** extensiva a todos os estudantes e docentes de licenciaturas e a todos os docentes das licenciaturas, superando definitivamente a etapa de programa pontual, e com a oferta de bolsas, às quais apenas alguns professores e estudantes possuem acesso.

Nesse sentido, o estabelecido na estratégia 15.3: “ampliar programa permanente de iniciação à docência a estudantes matriculados em cursos de licenciatura, a fim de aprimorar a formação de profissionais para atuar no magistério da educação básica”,

deverá merecer, nos planos estaduais de educação, a definição de estratégias a curto, médio e longo prazo, para a expansão massiva do apoio financeiro a todos os estudantes das licenciaturas, durante todo o curso, criando condições para a dedicação integral aos estudos e a seu processo de formação, ampliando-se, também, as oportunidades de inserção em programas de iniciação científica e extensão.

Igualmente, devemos indicar a necessidade de implementação de ações e políticas de acompanhamento de professores no início de carreira, com o objetivo de identificar as necessidades de formação que emergem do contato direto e cotidiano com o trabalho pedagógico da educação básica. No entanto, tal acompanhamento não pode conferir a esse período, usualmente designado de “probatório”, o caráter de efetivação (concepção evidenciada na lei do PNE, em sua estratégia 18.2⁵), restringindo-o ao “acompanhamento ao oferecimento de curso de aprofundamento de estudos na área de atuação do(a) professor(a), com destaque para os conteúdos a serem ensinados e as metodologias de ensino de cada disciplina.”⁶ A complexidade da docência na educação básica exige que tratemos dessa etapa de iniciação à docência em suas múltiplas dimensões, oferecendo possibilidades de aprofundamento nos fundamentos da educação e nas ciências pedagógicas que garantam as condições para a análise de seu trabalho na educação básica e as formas de superação de suas dificuldades e debilidades práticas e teóricas.

Quanto à formação em nível médio magistério (antigo normal), cabe retomarmos a Lei nº 12.796, de 04 de abril de 2013, que altera a LDB em vários aspectos, mas mantém a formação de professores para educação infantil e séries iniciais em nível médio, em que pese o grande número de cursos de pedagogia em nosso país. Dada a necessidade de elevar a formação desses profissionais educadores da infância, em nível superior, deverá estar definida, na instituição do regime de cooperação/colaboração - como parte do subsistema nacional de formação e valorização - a responsabilidade de cada ente federado e a articulação entre estados e municípios (definidas nos planos estaduais e planos municipais) pela oferta dos cursos de nível médio magistério.⁷ Essa oferta, somente possível hoje em 18 estados com a modalidade no ensino médio, deverá estar sintonizada com a universalização da educação infantil (pré-escola), a elevação do atendimento na creche, a implementação da escola de tempo integral e a necessidade de novos professores para a educação básica, definido o prazo inadiável para a extinção da modalidade normal em nível médio magistério em cada estado. Nesse processo, caberá garantir, nos planos estaduais e municipais, condições formativas que combinem adequadamente o respeito às particularidades da juventude, os princípios unitários da formação de professores fundados na formulação da **base comum nacional** construída pela Anfope, assegurando as ações e políticas para a continuidade dos estudos e a formação desses jovens nas licenciaturas de instituições de ensino superior públicas.

Em consequência dessa formulação, há o desafio de superar o estabelecido na estratégia 15.9: “implementar cursos e programas especiais para assegurar formação específica

na educação superior, em suas respectivas áreas 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**” (BRASIL, 2014a, *grifos nossos*), uma vez que não há qualquer similaridade entre a condição de professores formados em nível superior, mas que atuam em áreas diferentes de sua formação, e a condição de professores formados apenas em nível médio, portanto, sem formação superior.

Considerando a complexidade do desenvolvimento infantil de zero a dez anos, a Anfope tem defendido que a formação, no exercício do trabalho, dos professores que atuam na educação infantil e séries iniciais se dê em cursos de pedagogia e não em cursos e programas especiais. Igualmente tem se posicionado de forma contrária à formação dos profissionais que atuam na educação infantil (creches) em outros espaços que não os cursos superiores de pedagogia.⁸

Caso se mantenha, nos planos estaduais e municipais de educação, a formulação da Estratégia 15.9, perpetua-se a atual política emergencial de formação superior de professores no exercício do trabalho – entendida como formação continuada e não inicial – oferecida através de **programas especiais**, nos moldes pós-LDB, justificando a expansão da educação a distância para a formação massiva de professores em exercício, o que contraria o parágrafo 3º, do art. 62, da LDB, que estabelece que “a formação inicial de profissionais de magistério dará preferência ao ensino presencial, subsidiariamente fazendo uso de recursos e tecnologias de educação a distância.” (BRASIL, 2009b).

A mobilização da juventude para a profissão

A universalização do ensino médio e da pré-escola a ser implementada até 2016 demandará, portanto, esforço nacional para a expansão massiva de vagas em todas as licenciaturas, de modo a formar profissionais para os novos postos de trabalho na educação básica e cobrir o déficit de professores nas **várias áreas** em que atuam professores sem a formação específica, como analisamos anteriormente. É urgente, portanto, a luta para que se estabeleçam, nos planos estaduais, 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 universidades públicas.

Considerando essa necessária expansão, o objetivo central a ser perseguido pelas políticas docentes a partir da aprovação do PNE 2014-2024 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 possuem de construir políticas sólidas de trabalho

educativo - escola de educação 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 - já no ensino médio, fortalecendo os vínculos entre a juventude e os profissionais experientes em condições que permitam seu desenvolvimento enquanto intelectual comprometido com a construção de uma nova escola, 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 a fortalecer as licenciaturas e o campo pedagógico e das ciências da educação, incorporando a concepção de **base comum nacional** e 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.

A formação contínua no PNE: os limites da formação restrita

Nesse quadro, a demanda prioritária a ser analisada e implementada é a urgente continuidade do processo de expansão do corpo docente dedicado às licenciaturas nas IES públicas, 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 extensão – visando ao fortalecimento da aproximação entre educação básica e ensino superior com a compreensão de que as escolas são espaços privilegiados de formação, produção de saberes e conhecimentos.

A ampliação de contratação de docentes para as licenciaturas é condição para o cumprimento da meta 16, que indica a necessidade de

formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos(as) os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino. (BRASIL, 2014a).

Por outro lado, a impossibilidade ou 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 exige iniciativas inovadoras e ousadas para a oferta cada vez mais elevada de vagas nas IES públicas federais e estaduais. O PNE avança nesse sentido, ao estabelecer na estratégia 16.1 a necessidade de

realizar, em regime de colaboração, o planejamento estratégico para dimensionamento da demanda por formação continuada e fomentar a respectiva oferta

por parte das instituições públicas de educação superior, de forma orgânica e articulada às políticas de formação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (BRASIL, 2014a, grifos nossos).

Por outro lado, já não é sustentável do ponto de vista político que, diante das imensas demandas pela formação de professores, tenhamos que conviver com um sistema de pós-graduação que considera a especialização como *curso menor* no quadro da pós-graduação *lato sensu* submetido à regulação e avaliação pelo Sinaes - conforme estabelece a minuta de resolução do CNE (BRASIL, 2014c) em discussão - oferecidos majoritariamente pelas IES privadas, em contraposição à política atual de oferecimento de cursos de mestrado profissional, regulados e avaliados pela Capes, com a **mesma duração e carga horária** da especialização (dois anos e carga horária de 360 a 540 horas). Tal diferenciação aprofunda a desigualdade na titulação e na carreira – a Capes com a oferta de cursos “mais qualificados” com acesso ao doutorado por IES públicas na modalidade a distância,⁹ enquanto no Sinaes se avalia a oferta das especializações.

No âmbito da meta 16 há o desafio de estabelecer diretrizes para a expansão de oferta de cursos de pós-graduação (*lato e stricto sensu*) para profissionais do magistério da educação básica, indicando cursos, áreas prioritárias e parâmetros para o atendimento, tendo como referência o desenvolvimento da escola pública e o aprimoramento da qualidade social da educação básica, superando a atual dicotomia e diferenciação.

A expansão de qualidade da pós-graduação gerou tensões e produziu estamentos e preconceitos que devem ser vencidos no interior das IES, tendo em vista as novas responsabilidades da pós-graduação na formação de profissionais do magistério da educação básica. Especial destaque deve ser dada à redefinição das responsabilidades da pós-graduação, com o objetivo de construir, no âmbito das IES e da Capes, uma política para a **formação dos formadores de profissionais do magistério da educação básica** – expandindo a concepção de formação do docente universitário como exclusivamente de pesquisador – para a compreensão de formação de profissionais formadores do magistério da educação básica.

É preocupante a ausência de uma política orgânica de avaliação das licenciaturas e pedagogia para além do Enade e a inexistência de comissões próprias de avaliação desses cursos no âmbito do Inep e/ou da SESu. A dispersão de responsabilidades entre as diferentes instâncias do MEC vem produzindo um processo de rebaixamento das exigências formativas, principalmente nas licenciaturas das IES privadas. A própria Capes tem atribuições conferidas pela Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007, mas nunca cumpridas pelo Conselho Técnico Científico da Educação Básica.¹⁰

Destacamos a necessidade de enfrentar com ousadia os processos efetivos de supervisão e acompanhamento da licenciatura já iniciada nos cursos de pedagogia e que necessita ser estendida para todas as licenciaturas, com a criação de comissões próprias

de avaliação constituídas por estados da federação que acompanhem o desenvolvimento dos cursos, instituindo processos de parceria nos moldes das existentes na Capes em nível de mestrado e doutorado.

A intensificação desse processo, uma demanda histórica dos educadores e de amplos setores da sociedade, em especial os estudantes, deve-se combinar com a expansão qualificada da oferta de cursos nas IES públicas e a urgente reformulação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica aprovadas em 2002 pelo Conselho Nacional de Educação, cuja revisão vem sendo constantemente pautada pela Anfope em seus encontros nacionais. Essa entidade continua na defesa da transformação das atuais licenciaturas em cursos de graduação plena de formação de professores, à luz da pedagogia e das ciências da educação, demandando a incorporação dos princípios da base comum nacional nas diretrizes nacionais de formação de todos os professores (ANFOPE, 2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014b).

Somente após esse processo é que ganha sentido o estabelecido na estratégia 15.7 do PNE: “garantir, por meio das funções de avaliação, regulação e supervisão da educação superior, a **plena implementação das respectivas diretrizes curriculares.**” (BRASIL, 2014a, *grifos nossos*).

Nesse aspecto particular, cabe à Anfope, articulada às demais entidades, lutar para que a deliberação da Conae/2010, incorporada pela entidade como emenda ao PNE, seja parte das diretrizes nacionais para as políticas de formação e valorização em discussão pelo Conselho Nacional de Educação:

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. (BRASIL, 2010b, p. 79).

Igualmente importante, no contexto da gestão do subsistema de formação e valorização dos profissionais da educação, é a proposta da I Conae de “instituição de um Fórum Nacional de formação dos/das profissionais do magistério, por meio do qual a gestão democrática do sistema se viabilize.” (BRASIL, 2010b, p. 87).

A luta da Anfope pela criação, no PNE, do subsistema nacional de formação e valorização dos profissionais da educação foi vencida pela ideia contemplada na estratégia 16.2: “consolidar política nacional de formação de professores e professoras da educação básica, definindo diretrizes nacionais, áreas prioritárias, instituições formadoras e processos de certificação das atividades formativas.” Apesar dessa formulação, que evidencia a resistência de setores do próprio governo frente à criação de subsistemas no âmbito do Sistema Nacional de Educação, a Plenária Final da Conae/2014 aprovou

a seguinte emenda ao texto original da Conae que sintetiza a luta histórica da entidade pela política nacional global de formação e valorização profissional:

O Brasil tem uma grande dívida com os profissionais da educação, particularmente no que se refere à sua valorização. Para reverter essa situação, as políticas de valorização não podem dissociar formação, salários justos, carreira e desenvolvimento profissional, sendo instituído um subsistema nacional de formação e valorização profissional por meio de Lei Complementar ao PNE. (BRASIL, 2014b).

No quadro atual, em que os debates sobre a base nacional comum curricular para a educação básica ganham prioridade nas ações do MEC, é importante que os educadores reafirmem as posições históricas quanto ao lócus de formação dos profissionais da educação, à base comum nacional para todos os cursos de formação de professores, à defesa do curso de pedagogia como o espaço institucional de formação dos professores da educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental, entre outras posições históricas da entidade. Defender a concepção sócio-histórica do educador e a sua formação crítica como sujeito comprometido com a transformação das condições atuais do trabalho pedagógico na educação básica sinaliza a posição contrária a qualquer forma de reducionismo dos currículos escolares, de estreitamento curricular na educação básica e de rebaixamento da formação superior nas licenciaturas, focalizando exclusivamente as didáticas específicas e a formação geral, tal como explicita a estratégia 15.6 do PNE, já analisada.

A unidade entre teoria e prática e entre educação e vida, em um caráter contínuo, é o objetivo a ser perseguido pelos cursos e programas de formação dos quadros do magistério em todas as licenciaturas. As mudanças recentes 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 que devem ser amplamente debatidas pelos educadores das universidades e pelos profissionais da educação básica.

Finalizando: as mudanças e os avanços

O caráter das alterações ou revisões das licenciaturas exige especial atenção dos educadores. A meta 15 do PNE estabelece prazo de um ano para “[...] estabelecimento de política nacional de formação dos profissionais da educação, [...] assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.” (BRASIL, 2014a).

No entanto, a estratégia 15.6 propõe:

promover a reforma curricular dos cursos de licenciatura e estimular a renovação pedagógica, de forma a assegurar o foco no aprendizado do(a) aluno(a), dividindo a carga horária em formação geral, formação na área do saber e didática específica e incorporando as modernas tecnologias de informação e comunicação, em **articulação com a base nacional comum dos currículos da educação básica, de que tratam as estratégias 2.1, 2.2, 3.2 e 3.3 deste PNE.**¹¹ (BRASIL, 2014a).

O que está em jogo, na realidade, é a tentativa de diferentes setores - entre os quais se destaca o empresariado organizado no Todos pela Educação - de impor a concepção de um currículo nacional obrigatório, padronizado, que crie as condições para avaliar estudantes, professores e escolas (CRUZ, 2012) baseando-se na política de responsabilização educacional fundamentada na meritocracia e na distribuição de bônus e incentivos a escolas, gestores e comunidade escolar com melhor desempenho nas provas nacionais, como estabelece a estratégia 7.36: “estabelecer políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no Ideb, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar.” (BRASIL, 2014a).

As condições perversas que contribuem para a degradação de uma profissão – baixa qualidade da formação e condições inadequadas de trabalho, entre as quais se incluem baixa remuneração, carreira com jornadas inadequadas e falta de uma política de aprimoramento profissional constante – ocorrem há décadas em nossas escolas públicas, comprometendo o desenvolvimento pleno das potencialidades dos professores em seu trabalho pedagógico, submetendo grande parte deles à **dupla jornada em duas** ou mais escolas e a condições de *stress* dos que se responsabilizam pelas demandas cotidianas no espaço de trabalho (HYPOLITO, 2012).

Em que pesem inúmeros estudos recentes, observa-se nos últimos anos a resistência de estados e municípios à implementação integral do Piso Salarial Nacional Profissional e da carreira do magistério¹². Essa resistência, na realidade, articula-se ao aprofundamento dos processos de controle e regulação, agora vinculados ao desempenho dos estudantes nos exames nacionais e ao intuito da concessão de bônus sob uma avaliação de caráter meritocrático, bem como à flexibilização e desprofissionalização do magistério com a contratação de profissionais sem a formação adequada para a área e o segmento da educação básica em que atuam¹³.

Os esforços significativos e polêmicos em várias áreas, tais como a expansão e a recuperação das universidades federais via Reuni e as ações articuladas da União, estados e municípios para o aprimoramento da escola pública da educação básica, não superaram entraves que, de certa forma, impedem que o acesso dos estudantes das camadas populares ao conhecimento científico, à cultura, às artes e às diferentes dimensões da formação humana, pela escola, seja consolidado como direito universal.

Mantêm-se, ainda, na atual estrutura do ensino superior as marcas dos processos combinados de **diferenciação de cursos e diversificação das instituições**, instituídos

pelas políticas dos anos 1990 e não superados nos últimos governos, permitindo que a expansão da educação superior privada se sobreponha ao esforço das redes públicas (federal e estaduais) em colocar as licenciaturas e a formação de professores **nas universidades** como política pública de Estado e, portanto, prioridade que não pode ser postergada.

A oferta de cursos de formação contínua de forma pontual, fragmentada, dispersa no oferecimento e descolada das necessidades objetivas da escola pública e de seu projeto pedagógico vem permitindo que organizações não governamentais (ONG), entidades assistenciais, empresariais e universidades privadas disputem o “mercado educacional” criado pela centralidade da formação de professores nos processos de mudança em curso.

Esse esforço acaba por enfatizar a responsabilização da escola e dos professores, principalmente destes últimos, pelo desempenho dos alunos nos exames nacionais da educação básica (Saeb e Prova Brasil), secundarizando a importância e o impacto das condições de vida e de produção da vida material e espiritual de nossas crianças nos processos de desenvolvimento da escolarização.

Com isso, as ações governamentais nos diferentes estados vêm gerando mecanismos de premiação por mérito, instituídos agora como política pública, visando a metas e compromissos pela qualidade de ensino medida exclusivamente pelo Ideb¹⁴. O movimento dos educadores vem se posicionando contrário à concepção punitiva dos processos de avaliação docente, identificando e desvelando a concepção técnico-instrumental de trabalho docente – o que e como ensinar – em detrimento do debate sobre os fins da educação e do projeto histórico social, abandonado pelas políticas neoliberais.

A criação das licenciaturas nos institutos federais de educação, ciência e tecnologia (IFET), historicamente destinados à formação técnico-profissional e à expansão das licenciaturas prioritariamente a distância via Universidade Aberta do Brasil (UAB) são iniciativas que - consideradas suas especificidades, as reivindicações históricas dos educadores e as deliberações das Conferências Nacionais de Educação - vão conformando as ações no campo da formação de professores à lógica tecnocrática do afastamento das licenciaturas do campo científico da educação, realizando alterações no caráter da formação e no tempo destinado aos estudos pedagógicos.

A implementação dessas ações vem se dando em um campo acentuado de disputas e debate de ideias de concepções diferenciadas e antagônicas que acentuam processos de regulação da formação, do trabalho, das habilidades, atitudes, modelos didáticos e capacidades dos professores, na direção de um rebaixamento das exigências científicas e técnicas dos percursos formativos, em oposição a proposições que, em resistência, lutam para situar a formação de professores em patamares cada vez mais elevados, em sintonia com as transformações sociais, científicas e técnicas demandadas por um projeto educativo de caráter sócio-histórico emancipador.

Essa luta se expressa mais claramente na retomada de ações que pretendem reviver, de forma velada, a proposta de certificação docente tão criticada pela área e suspensa em após a resistência do movimento nacional, no início do governo Lula. Nossa hipótese é que o **Exame Nacional de Ingresso ou Prova Nacional de Concurso para o Ingresso na Carreira Docente**, em processo de finalização pelo Inep, será o instrumento privilegiado na implementação dos processos de regulação da formação e do trabalho mediante a certificação docente e acreditação das instituições formadoras.

Mas, antes que ele se implante, é necessário barrar, no Congresso Nacional, o PL nº 6.114 de 2009, que institui o Exame Nacional do Magistério da Educação Básica (Enameb), com o objetivo de avaliar o desempenho dos docentes de educação básica em escolas públicas e privadas e aferir o seu desempenho no exercício efetivo do magistério, suas habilidades para ajustamento às exigências decorrentes da evolução do conhecimento e suas competências para compreender os temas exteriores ao âmbito específico da profissão ligados à realidade brasileira e mundial e a outras áreas do conhecimento.

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 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 subsistema nacional de formação e valorização dos profissionais da educação se relaciona à possibilidade que teremos de garantir igualdade de condições para a sólida formação científica, técnica, cultural, ética e política de todos os profissionais da educação, da infância, da juventude e dos adultos em nosso país. A reivindicação histórica do movimento dos educadores, de aplicação de **10% do PIB na educação pública**, deliberação tanto da I Coneb quanto da I Conae, foi vencida no Congresso Nacional e no próprio MEC, que defendeu, desde o PL nº 8.035, de 2010, do Executivo, através da 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.” (BRASIL, 2014a).

A implementação de ações com o objetivo de elevar a qualidade da educação e da escola pública e da formação de seus profissionais exige não apenas patamares mais altos de aplicação do percentual do PIB na educação pública, mas, sobretudo, a determinação clara da responsabilidade da União, 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 do País. 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 do capitalismo e de seu círculo nada virtuoso de produção da desigualdade educacional pela desigualdade social.

Recebido em 21 de julho e aprovado em 15 de novembro de 2014

Notas

- 1 Cf. a Rede Latino-Americana de Organizações da Sociedade Civil para a Educação (Reduca), formada por organizações sociais de 14 países latino-americanos que buscam articular empresários e poder público, incidindo em políticas públicas e propondo soluções para os desafios educacionais de cada país. A rede foi lançada com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em Brasília, no dia 16 de setembro de 2011 (REDUCA, 2014).
- 2 Meta 12 do PNE: “elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.” (BRASIL, 2014a).
- 3 A pressão do setor das instituições comunitárias já havia conquistado, com o Decreto nº 7.219/2010 (que alterou a Decreto nº 6.755/2009, que assegurava na política de formação e valorização recursos exclusivamente ao setor público), “apoio financeiro aos estados, Distrito Federal, municípios e às instituições de educação superior previstas nos art. 19 e 20 da Lei nº 9394, de 1996, selecionadas para participar da implementação de programas, projetos e cursos de formação inicial e continuada, nos termos do art. 2º da Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992.” (BRASIL, 2010c).
- 4 As entidades que compõem a Plenária Nacional de Educação defendem “a estruturação e a regulamentação de um Sistema Nacional de Educação, de gestão democrática e participativa, que abarque os setores público e privado, com ênfase na implantação: de significativa expansão de oferta de ensino público, universal e de qualidade, em todos os níveis, de forma a extinguir gradativamente programas emergenciais que impliquem repasses de recursos ao setor privado.” (ANFOPE, 2014a).
- 5 Estratégia 18.2: “implantar, nas redes públicas de educação básica e superior, acompanhamento dos profissionais iniciantes, supervisionados por equipe de profissionais experientes, a fim de fundamentar, com base em avaliação documentada, a decisão pela efetivação após o estágio probatório e oferecer, durante esse período, curso de aprofundamento de estudos na área de atuação do(a) professor(a), com destaque para os conteúdos a serem ensinados e as metodologias de ensino de cada disciplina.” (BRASIL, 2014a).
- 6 A Plenária Final da Conae/2014 aprovou emenda ao Documento Referência contrária a essa formulação, já aprovada no PNE (BRASIL, 2014b).
- 7 Embora seja uma realidade que o número de jovens matriculados no ensino médio magistério venha caindo, desde 2009, o Censo da Educação Básica de 2013 mostra que ainda temos 120.218 jovens matriculados no ensino médio magistério, em 18 estados. A existência desses cursos em estados das regiões Sul e Sudeste, justamente as que possuem maior número de instituições públicas e de cursos de pedagogia, é um dos indicadores da ausência de política de formação de professores, especialmente para educação infantil, segmento onde o número de professores sem formação superior ainda é significativamente elevado (INEP, 2013).
- 8 Em alguns estados, como em São Paulo, o Conselho Estadual de Educação (em sua Resolução nº 111/2012) vem defendendo a formação dos profissionais de creche em outro espaço institucional que não os cursos de pedagogia.
- 9 Em recente pesquisa desenvolvida em sete estados brasileiros sobre *O Trabalho Docente na Educação Básica no Brasil*, coordenada pelo Gestrado, ficou evidenciada a relevância dada pelos sistemas de ensino ao tempo de serviço e titulação nos planos de carreira e salários. Ao priorizarem esses fatores, os próprios sistemas e seus gestores se desresponsabilizam frente à formação continuada que tem sido entendida como um direito dos profissionais e dever do Estado. Com isso, a fragilidade da condição docente se acentua, perpetuando a desigualdade educacional e profissional pelas condições de formação: duplas jornadas e salários incompatíveis aliados à condição de vida da imensa maioria dos professores, que têm atuado como instrumentos que aprofundam a desigualdade educacional pela formação e impedem a ascensão a níveis mais elevados na carreira docente.

- 10 Cf. Portaria Normativa nº 40/2007, que estabelece em seu art. 29, § 4º: “Nos pedidos de reconhecimento dos cursos de licenciatura e normal superior, o Conselho Técnico Científico da Educação Básica, da CAPES, poderá se manifestar, aplicando-se, no que couber, as disposições procedimentais que regem a manifestação dos conselhos de regulamentação profissional.”
- 11 Essas estratégias estabelecem que até o final do 2º ano de vigência deste PNE o MEC deverá elaborar e encaminhar ao CNE, precedida de consulta pública nacional, a proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os alunos do ensino fundamental e médio (BRASIL, 2014a).
- 12 Uma das principais lutas dos trabalhadores da educação brasileira, a Lei Nacional do Piso Salarial Profissional Nacional, promulgada em 2008 (Lei nº 11.738), ainda não é respeitada por sete estados brasileiros. Outros 14 estados não cumprem integralmente a lei, o que inclui a hora-atividade, que deve representar no mínimo 1/3 da jornada de trabalho do professor. Apenas Acre, Ceará, Distrito Federal, Pernambuco e Tocantins cumprem a lei na totalidade (CNTE, 2014).
- 13 A maioria dos professores do ensino médio no Brasil (51,7%) não tem licenciatura na disciplina em que atua. Outros 22,1% dos docentes que estão nas salas do ensino médio não possuem qualquer licenciatura (INEP, 2013).
- 14 Cf. Estratégia 7.36 do PNE 2014-2024: “estabelecer políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no Ideb, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar.” (BRASIL, 2014a).

Referências

- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 19 out. 2014.
- _____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CP nº 1, de 18 de fevereiro de 2002. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2002. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CP012002.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2014.
- _____. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007. Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no sistema federal de educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2007. Disponível em <<http://www2.mec.gov.br/sapiens/portarias/port40.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2014.
- _____. Ministério da Educação. **Documento final da Conferência Nacional de Educação Básica (Coneb)**. Brasília, DF. MEC, 2008a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/conferencia/documentos/doc_final.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2014.
- _____. 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. 2008b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm>. Acesso em: 15 nov. 2014.
- _____. Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 jan. 2009a.

_____. Lei nº 12.056, de 13 de outubro de 2009. Acrescenta parágrafos ao art. 62 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2009b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12056.htm>. Acesso em: 10 nov. 2014.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6.114**, de 2009. Institui o Exame Nacional de Avaliação do Magistério da Educação Básica - Enameb. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2009c. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=452755>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

_____. Câmara dos Deputados. **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, DF: Câmara dos Deputados, 2010a.

_____. Ministério da Educação. **Documento Final da Conae**. Brasília, DF: MEC, 2010b.

_____. Decreto nº 7.219, de 24 de junho de 2010. Dispõe sobre o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação a Docência – PIBID – e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2010c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7219.htm>. Acesso em: 10 dez. 2014.

_____. Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 nov. 2014.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014a.

_____. Ministério da Educação. **Conae 2014**: o PNE na articulação do sistema nacional de educação. Brasília, DF: MEC, 2014b. Disponível em: <http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc_referencia_conae2014.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2014.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Texto orientador para a audiência pública sobre o marco regulatório dos cursos de pós-graduação lato sensu especialização**. Brasília, DF: 2014c. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=15993&Itemid=1098>. Acesso em: 10 nov. 2014.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL PELA FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (ANFOPE). **Documento final do XII Encontro Nacional**. Brasília, DF: Anfope, 2004.

_____. **Documento Final do XIII Encontro Nacional**. Brasília, DF: Anfope, 2006.

_____. **Documento Final do XIV Encontro Nacional**. Brasília, DF: Anfope, 2008.

_____. **Documento Final do XV Encontro Nacional**. Brasília, DF: Anfope, 2010.

_____. **Documento Final do XVI Encontro Nacional**. Brasília, DF: Anfope, 2012.

_____. **Manifesto da Plenária Nacional de Educação**. Brasília, DF: Anfope, 2014a. Disponível em: <<http://anfope.com.br/plenaria-nacional-de-educacao/manifesto-da-plenaria-nacional-de-educacao/>>. Acesso em: 14 nov. 2014.

_____. **Documento Final do XVII Encontro Nacional**. Brasília, DF: Anfope, 2014b.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO (CNTE). Saiba quais estados brasileiros não respeitam a Lei do Piso. **CNTE**, 24 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.cnte.org.br/index.php/comunicacao/noticias/10757-estados-brasileiros-nao-cumprem-a-lei-do-piso-2.html>>. Acesso em: 2 dez. 2014.

CRUZ, Priscila. Padronizar para avaliar gestores e educadores. **Blog Jorge Werthein**, 15 set. 2012. Disponível em: <<http://jorgewerthein.blogspot.com.br/2012/09/padronizar-para-avaliar-gestores-e.html>>. Acesso em: 14 nov. 2014.

FREITAS, Helena C. L. de. Formação inicial e continuada: a prioridade ainda postergada. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; VIEIRA, Livia Fraga (Orgs.). **Trabalho na educação básica**: a condição docente em sete estados brasileiros. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012a. p. 91-130.

_____. Federalismo e formação profissional: por um sistema unitário e plural. **Revista Retratos da Escola**, v. 6, n. 10, p. 211-224, jan./jun. 2012b.

_____. A construção do sistema nacional de formação e valorização profissional dos educadores: unitário, organicamente articulado e plural. In: PINO, Ivany Rodrigues; ZAN, Dirce Djanira Pacheco (Orgs.). **Plano Nacional de Educação (PNE)**: questões desafiadoras e embates emblemáticos. Brasília, DF: Inep, 2013. p. 229-248.

HYPOLITO, A.M. Trabalho Docente na Educação Básica no Brasil: as condições de trabalho. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; VIEIRA, Livia Fraga (Orgs.). **Trabalho na educação básica**: a condição docente em sete estados brasileiros. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012a. p.211-230

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS (INEP). **Sinopse estatística da educação básica**. Brasília, DF: Inep, 2013.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; VIEIRA, Livia Fraga (Orgs.). **Trabalho na educação básica**: a condição docente em sete estados brasileiros. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012a.

REDE LATINO-AMERICANA PARA A EDUCAÇÃO (REDUCA). Desenvolvido por **Reduca**. Disponível em: <<http://www.reduca-al.net/pt>>. Acesso em: 14 nov. 2014.

PNE and teacher training *Contradictions and challenges*

ABSTRACT: This article analyses the goals and strategies of the National Education Plan 2014-2024 for the initial and continuous training of teachers, and attempts to identify the progress and limits in the face of the historical demands of entities concerned with the formation of education professionals.

Keywords: National Education Plan. Continuing education of teachers. Initial training.

PNE et Formation des professeurs *Contradictions et défis*

RÉSUMÉ: Cet article analyse les objectifs et les stratégies du Plan National d'Éducation 2014-2024 quant à la formation initiale et continue des professeurs, dans le but d'identifier ses progrès et ses limites par rapport aux demandes historiques des entités du domaine de formation des professionnels de l'éducation.

Mots-clé: Plan National d'Éducation. Formation continue des professeurs. Formation initiale.

PNE y formación de profesoras *Contradicciones y retos*

RESUMEN: El artículo analiza los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Educación 2014-2024 para la formación inicial y continuada de profesoras, con la expectativa de identificar sus logros y límites frente a las demandas históricas de las entidades en el campo de la formación de los profesionales de la educación.

Palabras clave: Plan Nacional de Educación. Formación continuada de profesoras. Formación inicial.

Os docentes no Plano Nacional de Educação

Entre a valorização e a desprofissionalização

DALILA ANDRADE OLIVEIRA*

RESUMO: O debate que envolveu o Plano Nacional de Educação (PNE), recentemente aprovado como lei, esteve voltado para a definição de uma nova agenda para a educação brasileira. A questão docente, central na definição dessas políticas, talvez seja o capítulo que melhor expresse as contradições e antagonismos que animam o debate. Em grande parte do mundo, os docentes vivem processos que ameaçam sua condição profissional como consequências de políticas públicas que têm expandido a cobertura escolar, sem garantir as necessárias condições para o bom desempenho das atividades profissionais nas escolas, e, ao mesmo tempo, perseguem a eficácia do sistema por meio de regulação centrada nos resultados de testes padronizados. Apesar das quatro metas diretamente vinculadas aos profissionais da educação no novo PNE serem as 15, 16, 17 e 18, outras metas e estratégias terão influência direta sobre a questão docente. São metas que reforçam a centralidade na avaliação externa e desconsideram importantes dimensões do processo educacional, afetando diretamente os docentes, sobretudo a natureza intrínseca do seu trabalho.

Palavras-chave: Trabalho docente. Valorização docente. Profissão docente. Plano Nacional de Educação.

* Pós-Doutorado em Educação. Professora Titular de Políticas Públicas em Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), coordenadora geral da Rede Latino-americana de Estudos Sobre Trabalho Docente (RedEstrado) e coordenadora da Coleção Políticas educativas y trabajo docente del Fondo Editorial UCH, Peru. Belo Horizonte/MG - Brasil. *E-mail:* <dalila@ufmg.br>.

Introdução

O debate que envolveu a tramitação do novo Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado como Lei nº 13005, em 25 de junho de 2014, voltou-se à definição de uma nova agenda para a educação brasileira. Estiveram presentes no debate as demandas da sociedade civil para a constituição de um sistema nacional de educação que, ao mesmo tempo em que pudesse responder às exigências de desenvolvimento do País, incluísse de forma democrática setores da população historicamente à sua margem ou inseridos nele de forma precária e desigual. No centro das discussões, Havia a disputa pelos rumos dessa agenda por meio de projetos que refletem diferentes concepções de educação, de desenvolvimento e de sociedade. A questão docente, central na definição dessas políticas, talvez seja o capítulo que melhor expresse as contradições e antagonismos que animam o debate, pois põe às claras concepções de qualidade da educação, de ciência e de justiça social que, em última instância, permitem perceber os limites entre o discurso retórico e os interesses materiais, muitas vezes inegociáveis.

No último ano de mandato do presidente Lula, foi realizada a primeira Conferência Nacional de Educação (Conae), uma deliberação da Conferência Nacional da Educação Básica (Coneb), realizada em 2008. O Ministério da Educação (MEC) convocou a I Conae por meio da Portaria Normativa nº 10, de 3 de setembro de 2008, “considerando a necessidade de traduzir no conjunto das ações do Ministério, políticas educacionais que garantam a democratização da gestão e a qualidade social da educação.” (BRASIL, 2008).

A Conae foi precedida de conferências municipais e intermunicipais, estaduais e distrital e a partir de um documento referência orientou e estimulou o debate sobre a agenda da educação brasileira, da educação infantil à pós-graduação para um período de dez anos. O texto teve o objetivo de discutir a proposta de criação de um sistema nacional de educação, previsto em lei, a partir dos pressupostos que sustentam a organização sistêmica, refletidos no tema central da conferência.

Ao documento referência para a I Conae, foram incorporadas as emendas debatidas e propostas pelas conferências precedentes, constituindo o documento base, objeto de discussão e deliberação durante a realização da etapa final da conferência, que resultou no documento final. A expectativa do conjunto de entidades, participantes ativas do processo que culminou na realização da I Conae, era a de que o seu documento final pudesse ser convertido em Projeto de Lei (PL) para o novo PNE, já que a vigência da Lei nº 10.172, de 2001, expirava em janeiro de 2011. Tal expectativa não se cumpriu, o PL nº 8.035 apresentado ao Congresso Nacional em dezembro de 2010 era outro documento, de autoria do Poder Executivo, que deixava de fora importantes reivindicações da sociedade civil organizada expressas no documento final da Conae, sobretudo a perda de centralidade na constituição de um sistema nacional de educação.

Em 14 de dezembro de 2010, também foi instituído o Fórum Nacional de Educação (FNE), no âmbito do MEC, por meio da Portaria Ministerial nº 1.407, “com a finalidade de coordenar as conferências nacionais de educação, acompanhar e avaliar a implementação de suas deliberações e promover as articulações necessárias dos correspondentes fóruns de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.” (BRASIL, 2010d). O FNE teve destacado papel na tramitação do PNE no Congresso Nacional, manifestando-se em momentos decisivos por meio de notas públicas¹, ao mesmo tempo em que organizava a II Conae, prevista para acontecer em março de 2014, mas que ocorreu somente entre os dias 19 e 23 de novembro do mesmo ano, depois de um desgastante adiamento.

Contudo, a atuação do FNE pode ser considerada muito tímida em relação a certas matérias presentes no texto do PL nº 8.035, de 2010 e que mereceriam maior firmeza na sua contraposição, como, por exemplo, a meta 7, que vincula a qualidade da educação ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e ao *Programme for International Student Assessment* (Pisa), prevendo na sua estratégia 7.36 “estabelecer políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no Ideb, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar.” Assim como em denunciar e contrapor-se ao texto original do PL nº 8.035, de 2010 que desrespeitava em alguns pontos o acordo estabelecido com o Governo de que tal projeto deveria ser composto das resoluções aprovadas na I Conae e não somente inspirado por elas.

Os limites da atuação do FNE podem ser explicados pelo seu estreito vínculo político e dependência do MEC, tendo como coordenador um de seus secretários. Dessa forma, a atuação do FNE nesse processo pode ser definida muito mais como técnica do que política, ocupando-se de oferecer infraestrutura adequada a mobilização e sistematização das propostas recebidas.

As discussões durante a tramitação do PNE no Congresso Nacional, especialmente nas audiências públicas, estiveram fortemente centradas no financiamento da educação e a mobilização em torno dos 10% do Produto Interno Bruto (PIB) ganhou o país. A tramitação do PL nº 8.035, de 2010 foi acompanhada de grande mobilização social. Muitas entidades debateram o Projeto de Lei em fóruns específicos e apresentaram propostas de emendas buscando aproximá-lo às deliberações da I Conae. O PL 8.035, de 2010 recebeu um número recorde de emendas na história da Câmara dos Deputados, chegando a um total de 2.905 emendas.

Do total de emendas recebidas pelo PL na primeira rodada de tramitação, 380 foram referentes às metas 15, 16, 17 e 18 que dizem respeito diretamente à valorização docente, sendo elas: meta 15: Formação dos Profissionais do Magistério (nível superior); meta 16: Formação dos Profissionais do Magistério em Nível de Pós-Graduação e Formação Continuada; meta 17: Valorização Salarial do Magistério Público; e meta 18: Plano de Carreira para Profissionais do Magistério.

Essas metas compreenderam 13,08% do conjunto das emendas apresentadas ao PL nº 8.035/2010 na primeira rodada de tramitação. Somente a meta 15 recebeu 196 emendas, o que demonstra como a formação de professores ainda é um debate aberto e considerado central na valorização dos docentes. É ainda mais relevante se consideramos que a meta 16 recebeu 61 emendas e que se refere também à formação dos profissionais do magistério em nível de pós-graduação e como formação continuada. A defesa da formação inicial em nível superior e presencial, ainda que majoritária, encontra resistência em alguns setores, entre eles o sindical. A meta 18, que se refere diretamente aos planos de carreira, recebeu 67 emendas e a meta 17 recebeu 56 emendas.

O expressivo número de emendas recebido por essas quatro metas é revelador do quão urgente e aquecido está o debate sobre a valorização docente para a educação básica no Brasil, sujeita a medidas governamentais que mudam conforme a dança das cadeiras no processo eleitoral nas diferentes instâncias do sistema federativo, e segue carente de políticas de Estado, permanentes e estáveis, de caráter mais robusto que possam definitivamente promover isonomia nas condições de trabalho oferecidas pelas diferentes redes públicas de ensino. As razões desse aquecimento devem-se ao fato de que o patamar profissional no qual se encontram os docentes brasileiros é muito baixo, tanto no que se refere à formação quanto às condições de trabalho, remuneração e carreira para responder às exigências de melhoria da educação brasileira (OLIVEIRA; ARAUJO, 2014).

Contudo, a questão docente não é, infelizmente, gritante só no Brasil; em grande parte do mundo esses profissionais vivem processos de desqualificação e desvalorização em consequência de políticas públicas que têm expandido a cobertura escolar, sem garantir as necessárias condições para o bom desempenho das atividades profissionais nas escolas. Os desafios não se referem somente à expansão numérica do atendimento escolar, mas, principalmente ao acolhimento no sistema educacional de setores que tradicionalmente estiveram à margem ou excluídos dele. Em muitos países da América Latina, assiste-se na atualidade a políticas de inclusão educacional que esbarram constantemente em importantes desafios que dizem respeito diretamente à condição docente (GLUZ, 2011). As políticas educativas no contexto latino-americano, ao tentarem incluir os mais vulneráveis, têm posto em evidência a dificuldade de se lidar com um aspecto fundamental da questão docente e que é pouco (ou mal) tratado: o saber pedagógico. Como afirma Terigi (2013), apesar dos apelos constantes aos professores para a importância dessas iniciativas de políticas públicas, cada vez mais se observa a desconfiança no trabalho docente.

A natureza política, institucional, coletiva e colaborativa do trabalho docente

A especificidade da docência como uma atividade individual é contrastada a uma insistente retórica, na atualidade, presente na legislação educacional de muitos países, sobretudo se observamos a região latino-americana, em torno da necessidade de um trabalho coletivo e colaborativo que envolva o conjunto dos professores. Contudo, as estruturas dos postos de trabalho, os currículos e as instituições formadoras, o formato e critérios das avaliações seguem a perspectiva individual. Essa retórica é ainda mais reforçada quando se observa o que importantes interlocutores desses governos defendem e difundem por meio de relatórios resultantes de pesquisas e consultorias.

Lessard, Kamanzi e Larochelle (2013) chamam a atenção para o relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que destaca o papel dos docentes na atualidade. Trata-se do *Relatório Talis: atrair, formar e reter docentes de qualidade* (2005), produzido pela OCDE, do qual o Brasil participa. O papel crucial dos docentes é destacado no relatório para atender às expectativas múltiplas que as escolas devem satisfazer. A sociedade contemporânea demanda que os estabelecimentos e seus docentes estejam em condições de levar em conta eficazmente seus alunos, vindos de meios sociais e linguísticos diferentes, de lutar realmente contra o fracasso escolar, de se mostrar sensíveis às questões culturais, de igualdade de sexo, de estimular a tolerância e a coesão social, entre outras demandas. Para responder às exigências da sociedade e da economia do saber, os docentes devem também estar em condições de desenvolver a autonomia dos alunos e o seu interesse em seguir aprendendo ao longo da vida.

Para enfrentar colossal desafio, as condições oferecidas não são muitas vezes minimamente adequadas em termos materiais, menos ainda em dimensões subjetivas, que precisam ser cada vez mais observadas. Muitas mudanças afetaram o mundo nas últimas décadas no que se refere ao desenvolvimento tecnológico e aos efeitos da mundialização e da transnacionalização, que têm diminuído cada vez mais as fronteiras nacionais e redimensionado as noções de espaço e tempo (BAUMAN, 2004). Em especial, merecem destaque as mudanças políticas vividas por alguns países latino-americanos, que, depois de décadas de autoritarismo e de reformas neoliberais, implementaram medidas para garantir a inserção social de setores antes impedidos de viver plenamente a vida em sociedade.

A docência lida com processos históricos, pois deve ensinar para o mundo e supostamente preparar seus alunos para enfrentá-lo. Para tanto, os docentes devem se encontrar em condições de dar respostas no nível individual e coletivo às demandas da sociedade em que estão integrados. Como afirma Terigi (2013), a docência como profissão faz dos saberes e da transmissão cultural seu conteúdo substantivo. Por um lado, o docente transmite um saber que não produz e, por outro, produz um saber que não é reconhecido, ou seja, o saber que é produzido acerca da transmissão. Por sua natureza, a construção

dos saberes próprios da docência como profissão em sua relação com as mudanças nas condições de funcionamento dos sistemas escolares se vê interpelada permanentemente pelas transformações socio-históricas.

Entretanto, as expectativas com relação ao lugar que os docentes devem ocupar na sociedade e o papel que devem desempenhar variam de acordo com os processos históricos que refletem políticas orientadas por distintos interesses. Considerando a segunda metade do século XX até os dias atuais, de forma bastante sumária e genérica, podem-se considerar três diferentes abordagens históricas sobre os docentes no contexto latino-americano: uma própria do ideário nacional-desenvolvimentista; outra nos processos de reformas neoliberais que invadiram a região nos anos 1990; e, por último, as mudanças que vieram com governos de origem democrático-popular.

No período de predomínio do nacional-desenvolvimentismo entre os 1950, 1960 e meados dos 1970, sob a influência da Teoria do Capital Humano, os docentes foram considerados como insumos necessários aos sistemas escolares em expansão. Esse período coincide com o pós-guerra em que se assistiu a um verdadeiro *boom* educacional e que trouxe como consequência para a região latino-americana o desenvolvimento dos sistemas educacionais em países que ainda não os tinham desenvolvido plenamente. Para aqueles poucos que já apresentavam sistemas consolidados, trouxe a expansão da educação e a ampliação da oferta e cobertura.

Como demonstra Tiramonti (2001), também data desse período o surgimento de sindicatos de professores nos diversos países da região, o que está claramente relacionado ao desenvolvimento de seus sistemas educativos, aos modelos de acumulação adotados, às necessidades do Estado de ampliar sua base social e aos regimes políticos vigentes. Assim, os países que se modernizaram cedo, que se desenvolveram com base em um modelo que abrangia os diferentes setores sociais e que desde o princípio do século apresentaram um crescimento significativo de seus sistemas de educação registraram também cedo a conformação de movimentos de professores. Esses movimentos transformaram-se em sindicatos na metade do século XX, como parte do processo de reestruturação da ordem social que produziu o modo particular como a região processou a crise do capitalismo dos anos 1930 e implementou as propostas keynesianas do pós-guerra. São os casos, segundo a autora, de Argentina, Chile e México.

Na passagem de um período a outro, assistiu-se a mudanças importantes na economia, na política e na organização social e, conseqüentemente, na educação e no papel dos docentes. Ainda de acordo com Tiramonti (2001), duas orientações de política econômica resumem o sinal dos novos tempos: racionalização e redução do papel do Estado na economia, e redefinição das relações entre as economias nacionais e o mercado internacional favorecendo uma maior integração. Neste, como nos processos anteriores de mudança estrutural da região, foram os fatores contextuais que impulsionaram a transformação. No entanto, de acordo ainda com a autora, as definições mais pontuais a

respeito de quando, como e em que medida avançar no ajuste estiveram nas mãos das elites dirigentes de cada um dos países que, em razão de suas tradições políticas, das ideias que imperavam, das relações internas de força e da fortaleza ou debilidade de suas instituições, orientaram suas ações concretas utilizando, com maior ou menor proveito, a autonomia que o contexto internacional lhes proporcionava.

Após serem tomados como insumos e de terem sido ignorados nessa primeira fase das políticas dos anos 1950, 1960 e 1970 na América Latina, no seio do nacional-desenvolvimentismo e da Teoria do Capital Humano, os professores ressurgiram como agentes centrais nas reformas iniciadas nos anos 1990, considerados os principais responsáveis pelo desempenho dos alunos, da escola e do sistema.

As reformas educacionais no Brasil iniciadas nos anos 1990 resultaram em nova regulação educacional. Muitos são os fatores que evidenciam isso, entre eles, destacam-se: a centralidade atribuída à administração escolar nos programas de reforma, situando a escola como núcleo do planejamento e da gestão; o financiamento *per capita*; a regularidade e ampliação dos exames nacionais de avaliação, bem como a avaliação institucional; e os mecanismos de gestão escolares que pressupõem a participação da comunidade. Tais aspectos, apesar de concernentes à realidade brasileira, encontram similitudes com programas implantados em outros contextos nacionais (OLIVEIRA, 2006).

A centralidade atribuída ao local, elegendo a escola como núcleo da gestão (OLIVEIRA, 1997), em certa medida é influenciada pelo modelo *school based management* ou *self-management school* utilizado para definir um conjunto de medidas adotadas desde a década anterior (anos 1980) em alguns países centrais e que estava destinado a diminuir gradualmente a intervenção direta do Estado na prestação do serviço público de educação. Esse modelo de gestão adotado nos Estados Unidos e Inglaterra é definido como um processo de descentralização dos níveis de autoridade ao nível da escola. A responsabilidade e a tomada de decisões no âmbito da escola é transferida para diretores, professores, pais, alunos e demais membros da comunidade escolar.

Nas reformas dos anos 1990, o recurso à racionalidade técnica e a ênfase nas “boas práticas” foi predominante, guiados por uma concepção de “ciência baseada na evidência”, a perseguição da eficiência pelo menor custo (LESSARD, 2005). Nessas políticas, a avaliação do rendimento escolar tomada como pesquisa e seus resultados como evidências indiscutíveis passaram a ser o principal instrumento de regulação da educação. A centralidade atribuída às avaliações externas teve (e tem tido) grandes impactos sobre os docentes.

Com a emergência de governos democrático-populares em alguns países da América Latina a partir dos anos 2000 (SAFORCADA; VASILIADES, 2011), percebe-se um paradoxo entre a ampliação da autonomia e democracia no contexto escolar – na medida em que as políticas de expansão da educação básica se orientam para o acolhimento de segmentos importantes da população que estiveram excluídos da escola – e a intensificação

da responsabilidade dos professores sobre o êxito ou fracasso do sistema medida pelas avaliações externas por meio de testes padronizados.

Esses novos governos, apesar de acolherem importantes reivindicações dos movimentos sociais organizados em direção a transformações necessárias nos sistemas educacionais, entre eles os docentes por meio dos seus sindicatos, não conseguiram romper com certos mecanismos e tendências desenvolvidas pelos governos neoliberais da década anterior (OLIVEIRA, 2009). É o que se pode perceber com relação à política de avaliação no Brasil. A partir dos anos 1990, o Brasil desenvolveu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), que veio sendo aperfeiçoado por diferentes governos. Na atualidade, tal sistema é composto por duas avaliações complementares: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), aplicada censitariamente a alunos dos 5º e 9º anos do ensino fundamental público, nas redes estaduais, municipais e federais, mais conhecida como Prova Brasil. A partir dessas provas e dos dados do fluxo escolar, é construído o Ideb.

Para o MEC, o Ideb representa a iniciativa pioneira de reunir num só indicador dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e média de desempenho nas avaliações. Duas variáveis muito pouco objetivas no contexto federativo brasileiro, em que estados e municípios têm relativa autonomia para definir suas políticas educacionais. Pelo menos no que se refere à organização escolar², a flexibilidade está assegurada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB – Lei nº 9.394, de 1996). O Ideb vem sendo utilizado em muitos municípios e estados brasileiros como instrumento de avaliação indireta dos docentes (já que quem realiza os testes são os alunos), com incidência direta sobre sua remuneração.

O que esperar do PNE no que se refere à questão docente?

Apesar das quatro metas diretamente vinculadas aos profissionais da educação serem as 15, 16, 17 e 18, sobre as quais o movimento sindical docente pôs seu foco durante o processo de tramitação, há no novo PNE outras metas e estratégias que terão influência direta sobre a questão docente. Por exemplo, a meta 7 do novo PNE estabelece para os próximos dez anos que o País deva fomentar a qualidade da educação básica em suas etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir médias nacionais para o Ideb, proporcionais em crescimento, ao longo dos dez anos subsequentes, de tal forma a obter os índices previstos por etapa da educação básica. Essa “qualidade” perseguida deverá levar em consideração, ainda, os resultados obtidos no Pisa, tomado como instrumento externo de referência internacional.

Outra importante observação é em relação à meta 19, que dispõe sobre assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação,

associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União. Mais uma vez, observa-se o recurso à racionalidade técnica, associando o critério meritocrático ao desempenho como elemento necessário para a determinação de uma gestão democrática com financiamento público.

Essas definições legais interferem diretamente sobre o trabalho docente, impondo objetivos contrários à autonomia institucional das escolas e ferindo em grande medida os pressupostos da autonomia profissional reclamada pelos docentes. Além de prever a promoção de processos de avaliação, como a prova nacional específica para diretores e gestores escolares, conforme previsto na estratégia 19.8, fundamentando-se em critérios meritocráticos, baseados em conhecimentos técnicos definidos por especialistas sem a participação dos envolvidos, prevê ainda “a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares”, estimulando e incentivando o que Meirieu (2005) identifica como pressão consumerista junto aos docentes.

Para esse autor, os docentes vivem hoje entre ceder à inquietude dos pais, à tirania da obrigação de resultados, à primazia do instrumental e da pedagogia bancária (nos moldes definidos por Paulo Freire), ao predomínio do behaviorismo, à eficácia do binômio estímulo-resposta, à busca da eficácia escolar imediata e à concorrência entre pares e estabelecimentos, que são comportamentos muito mais próximos ao domínio da esfera privada do que se deveria esperar do serviço público ou da instituição escolar como um espaço de direitos.

Reflexões sobre possíveis ênfases necessárias na agenda atual

Nas últimas décadas, a avaliação dos sistemas educacionais tem assumido, não só no Brasil, como em outros países, grandes proporções, considerando as questões relacionadas à eficácia escolar e à equidade dos sistemas educacionais. Como observa Carvalho (2009), diversos estudos têm sido realizados nesse sentido, comparando os sistemas educacionais, tendo por base o Pisa. As questões desses estudos envolvem a definição do que seria um sistema de ensino eficaz e que promovesse o acesso e permanência de todos, garantindo as condições de igualdade. O que se constata na literatura é que, em geral, tais avaliações, da forma como têm sido desenvolvidas e realizadas, em âmbito nacional e internacional, buscam cada vez mais constituírem-se como mecanismos de regulação dos sistemas de ensino.

As avaliações do rendimento escolar, como têm sido realizadas, não só no Brasil, mas em outros países, se tornam instrumentos de gestão, em uma lógica em que predomina a interpretação dos resultados como indicadora da eficácia do sistema, da escola e do professor. Essa lógica é reveladora de uma concepção de educação que, ao definir

a qualidade, não leva em consideração importantes dimensões do processo educacional, entre elas, destaco - por ser o tema orientador deste artigo - a natureza intrínseca do trabalho docente.

Ao considerar como critério de qualidade o desempenho dos alunos nos exames de português e matemática, ignoram-se outras dimensões fundamentais do processo educativo que devem ser desenvolvidas nas crianças e jovens. Mas, além disso, ao atribuir a ênfase aos resultados dos testes, é empobrecida a atividade docente, reduzindo-a ao treinamento e à perseguição de um foco mensurável. Perde-se aí a dimensão colaborativa e coletiva do trabalho docente, restringindo o foco ao ensino e aprendizagem de duas disciplinas, relevando os conteúdos próprios dessas disciplinas e desprezando outras dimensões do saber humano, necessárias e indispensáveis à vida em sociedade.

Apesar de os princípios em geral para a avaliação de desempenho dos profissionais da educação básica preverem a constituição de processos de análise das atividades e das práticas de trabalho, visando superar as dificuldades e possibilitando o seu crescimento profissional, na realidade, isso não ocorre e o que se vê nomear por avaliação de desempenho são usos genéricos de resultados dos alunos nos exames externos. Vários estados e municípios do Brasil têm sido guiados por essa avalanche da avaliação e adotado políticas que reduzem a qualidade aos indicadores dos testes de português e matemática, tomando-as como políticas de prestação de contas, que responsabilizam os docentes pelo desempenho dos alunos e das escolas.

Muitos desses estados e municípios não têm planos de carreira dos profissionais da educação básica ou, se os têm, são planos que em geral não atendem aos requisitos necessários à valorização, compreendida como condições adequadas de trabalho, remuneração compatível e garantia de realização da formação inicial e continuada.

Além disso, as políticas que vinculam a remuneração dos docentes ao desempenho dos alunos terminam por deslegitimar e desautorizar a atuação profissional dos docentes. Tal processo tem sido compreendido como um ataque à profissionalização docente. Contudo, esta não é uma discussão fácil nem mesmo nos meios intelectuais, o que dirá nas arenas políticas. Como observa Demailly (2009, p. 2), “o termo desprofissionalização é sociologicamente difícil de empregar por seu caráter fortemente polissêmico, não se tratando simplesmente da transformação da condição profissional ou da desestabilização de um determinado grupo profissional.”

As ameaças à condição profissional docente são de várias ordens, pois tanto se assentam em um processo mais complexo que envolve outras profissões quanto emanam de especificidades próprias do campo educativo e de determinações políticas que podem variar conforme as conjunturas nacionais a que estão submetidos. Com relação ao processo mais amplo que tem posto em risco alguns grupos profissionais, Rodrigues (2002, p. 71) esclarece que: “a tendência para a desprofissionalização se assenta naquilo a que se pode chamar mecanismos de desqualificação dos profissionais, de perda ou

transferência de conhecimentos e saberes, seja para os consumidores, o público em geral, os computadores ou os manuais.”

Nessa perspectiva, os profissionais da educação estariam sofrendo processos de desprofissionalização por diversos fatores, que variam desde a padronização dos meios de trabalho e introdução de tecnologias educativas em larga escala nas escolas até a deslegitimação de seus saberes específicos resultante dos efeitos produzidos pelas avaliações externas, que dão publicidade aos resultados, vinculando o baixo rendimento dos alunos com o desempenho profissional dos docentes (OLIVEIRA, 2004).

Essa situação tem reflexos diretos sobre a formação docente, pois a principal defesa à profissionalização nesse contexto é justamente a afirmação de um saber específico, próprio de um grupo profissional. O que transforma o campo da formação docente em um território em disputa, o que se pode perceber claramente na quantidade de emendas referentes à formação docente recebida pelas metas 15 e 16.

Segundo Robalino e Lara (2010), é possível distinguir claramente duas abordagens em disputa para a formação docente no atual contexto da América Latina: a primeira abordagem é predominantemente acadêmica e insiste na necessidade de formar o professor como um profissional corresponsável pelos resultados do trabalho da sala de aula e da escola e que ainda participa das decisões de política educativa; e a segunda é predominantemente gerencial e busca promover o controle, o desenvolvimento de padrões, a medição do desempenho e a formação do professor em função desses padrões e suas medições.

Os mesmos autores assinalam ainda que em vários países latino-americanos, dado seu contexto extremamente desigual, são notórias as disfunções entre a formação inicial e as características laborais que exigem habilidades para as quais o novo docente não foi preparado. A desigualdade de oportunidades atravessa o exercício da profissão e se refere a problemas estruturais dos sistemas educativos, como a coexistência da escolarização de massa com a pobreza e a exclusão. Por essa razão, a formação profissional como matéria de política pública é um dos desafios mais complexos na região, pela responsabilidade social associada ao cumprimento do direito de todos à educação de qualidade.

Ainda de acordo com Robalino e Lara (2010), as avaliações da formação inicial e em serviço dos docentes no contexto latino-americano apontam: persistência de enfoques tradicionais; desarticulação da formação com outros fatores que incidem na qualidade do trabalho docente; desarticulação entre os atores da formação inicial; falta de mecanismos de acompanhamento e assessoria pedagógica; desconexão entre os atores e sistemas da formação inicial e em serviço; e ações de capacitação dirigidas aos indivíduos e não à equipe docente, entre outros.

Entre os fatores que contribuíram para o crescimento das críticas aos modelos tradicionais de formação e organização profissional dos docentes, destacam-se as orientações emanadas do relatório *A Nation in Risk*, publicado nos Estados Unidos em 1983, que

reclamava aos docentes a preparação dos alunos para a sociedade do conhecimento e para garantir a capacidade competitiva do país na economia globalizada, o que abriu as portas para as consequentes políticas de responsabilização docente.

A insuficiência dos processos de formação inicial docente levou à implementação em vários países latino-americanos de estratégias de formação continuada ou em serviço, o que resultou em incremento substantivo da educação a distância. Na América Latina esta é uma discussão complexa e urgente, considerando a grande variedade de modelos de formação docente e as significativas discrepâncias entre eles. Alguns países convivem com sistemas duais de formação de professores que podem oferecer a formação inicial de nível superior universitária ou não universitária realizada em institutos pedagógicos. Dados de recente pesquisa realizada no âmbito do Programa de Apoio ao Setor Educativo do Mercosul (Pasem), contemplando os países que o integram, demonstram essas diferenças e podem subsidiar novas análises e políticas para a formação docente na região (BIRGIN et al., 2014).

Ao mesmo tempo em que se percebe grande ênfase na formação, a pesquisa acadêmica evidencia um processo de degradação das carreiras e das condições de trabalho por meio de resultados de estudos e investigações em diferentes contextos nacionais na região latino-americana (MORGENSTERN, 2010). Numerosos estudos demonstram a perda de autonomia dos docentes pelos processos de massificação do ensino trazidos pela expansão da escolaridade; as perdas salariais impostas a esses profissionais combinadas com a deterioração das condições de trabalho, em muitos casos afetando a saúde; a crescente feminização do magistério, entre outros aspectos que foram ocorrendo nas últimas décadas. Destaca-se ainda o alto grau de intensificação do trabalho (os docentes assumindo novas funções e responsabilidades, sobretudo com novas políticas e programas de inclusão nos sistemas escolares) combinado à crescente pauperização desses profissionais e de seus alunos.

Por tais razões, a questão da valorização docente no contexto latino-americano, e brasileiro em específico, permanece central. A discussão sobre a condição docente no atual momento da política educacional brasileira com o novo PNE para um período de dez anos permanece na ordem do dia, pois os desafios para a melhoria desse quadro extrapolam em muito os limites da lei e exigem novas abordagens conceituais e políticas que possam incidir objetivamente sobre a prática.

Recebido em 26 de agosto e aprovado em 5 de dezembro de 2014

Notas

- 1 Conferir em: <www.fne.mec.gov.br>.
- 2 Sobre o conceito de organização escolar e suas variações a partir da LDB, ver Oliveira e Rosar (2002).

Referências

- BAUMAN, Zygmunt. **Amor líquido**: sobre a fragilidade dos laços humanos. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.
- BIRGIN, Alejandra et al. **Estudio sobre criterios de calidad y mejora de la formación docente del MERCOSUR**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2014.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1996.
- _____. 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.
- _____. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº 10, de 3 de setembro de 2008. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 out. 2008.
- _____. Ministério da Educação. **Documento final da Conae**. Brasília: MEC, 2010a.
- _____. Ministério da Educação. Secretaria Executiva. **Documento-Base da Conferência Nacional de Educação (Conae 2010)**. Brasília, DF: MEC, 2010b.
- _____. Câmara dos Deputados. **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, DF: Câmara dos Deputados, 2010c.
- _____. Ministério da Educação. Portaria Ministerial nº 1.407, de 14 de dezembro de 2010. Institui o Fórum Nacional de Educação – FNE. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 dez. 2010d.
- _____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014.
- CARVALHO, Luís Miguel. Governando a educação pelo espelho do perito: uma análise do PISA como instrumento de regulação. **Educação & Sociedade**, v. 30, n. 109, p. 1009-1036, set./dez. 2009.
- DEMAILLY, Lise. **Politiques de la relation: approche sociologique des métiers et activités professionnelles relationnelles**. Lille: Septentrion, 2009.
- GLUZ, Nora. “Assistir en la escuela”, um cambio en los sentidos de “assistir a la escuela”. In: ELICHIRY, Nora (Org.). **Políticas y prácticas frente a la desigualdade educativa: Tensions entre focalización y universalización**. Noveduc: Buenos Aires, 2011. Cap. 3.
- LESSARD, Claude. L’obligation de résultats en éducation: de quoi s’agit-il? Le contexte québécois d’une demande sociale, une rhétorique du changement et une extension de la recherche. In: LESSARD, Claude ; MEIRIEU, Philippe (Dirs.). **L’obligation de résultats en éducation**. Québec: PUL; Paris: De Boeck, 2005. p. 23-48.
- LESSARD, Claude; KAMANZI, Pierre Canisius; LAROCHELLE, Mylène. Le rapport au métier des enseignants canadiens: le poids relatif de la tâche, des conditions d’enseignement et des rapports aux

élèves et à l'équipe-école. **Revue Éducation et Sociétés**, v. 2, n. 32, p. 155-171, 2013.

MEIRIEU, Philippe. L'école entre la pression consumériste et l'irresponsabilité sociale. In: LESSARD, Claude; MEIRIEU, Philippe (Dirs.). **L'obligation de résultats en éducation**. Québec: PUL; Paris: De Boeck, 2005. p. 5-21.

MORGENSTERN, Sara. Reflexiones sociológicas em torno a los docentes: la paradoja entre su vulnerabilidad y su potencialidad profesional. In: OLIVEIRA, Dalila A.; FELDFEBER, Myriam (Comps.). **Nuevas regulaciones educativas em America Latina**: políticas y procesos Del trabajo docente. Lima: Fondo Editorial UCH, 2010. p. 17-54.

OLIVEIRA, Dalila A. Educação e planejamento: a escola como núcleo da gestão. In: OLIVEIRA, Dalila A. (Org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 64-104.

_____. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. **Educação e Sociedade**, v. 25, n. 89, p. 1127-1144, 2004.

_____. El trabajo docente y la nueva regulación educativa en América Latina. In: FELDFEBER, Myriam; OLIVEIRA, Dalila Andrade (Eds.). **Políticas educativas y trabajo docente**: nuevas relaciones ¿Nuevos sujetos? Buenos Aires: Noveduc, 2006.

_____. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 25, n. 2, p. 197-209, maio/ago. 2009.

OLIVEIRA, Dalila A.; ARAUJO, Heleno. Educação entre os planos de governo e as políticas de Estado: o foco no financiamento e a questão docente. In: SOUZA, Donaldo B.; MARTINS, Angela Maria. **Planos de educação no Brasil**: Estado, governo e sociedade civil. São Paulo: Loyola, 2014.

OLIVEIRA, Dalila A.; ROSAR, Maria de Fátima Felix (Orgs.). **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

ROBALINO, Magaly; LARA, Diego R. Formação docente na América Latina e no Caribe. In: OLIVEIRA, Dalila A.; DUARTE, Adriana C.; VIEIRA, Lívia F. (Orgs.). **Dicionário trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: GESTRADO/FAE/UFMG, 2010.

RODRIGUES, Maria de Lurdes. **Sociologia das profissões**. Oeiras: Celta Editora, 2002.

SAFORCADA, Fernanda; VASILIADES, Alejandro. Las leyes de educación en los comienzos del siglo XXI: Del neoliberalismo al postconsenso de Washington en América del Sur. **Revista Educação & Sociedade**, v. 32, n. 115, ago. 2011.

TERIGI, Flavia. **VIII Foro Latino-Americano de Educación**: saberes docentes; qué debe saber un docente y por qué. Buenos Aires: Santillana, 2013.

TIRAMONTI, Guillermina. Sindicalismo docente e reforma educativa na América Latina na década de 1990. **PREAL**, n. 19, set. 2001.

Teachers in the National Education Plan *Between being valued and deprofessionalization*

ABSTRACT: The debate involving the National Education Plan (PNE), which was recently passed into law, was focused on the definition of a new agenda for Brazilian education. The questions concerning Teachers, central in defining these policies, is perhaps the chapter that best expresses the contradictions and antagonisms that enliven the debate. Around the world, teachers live in situations that threaten their professional status as a consequence of public policies that have expanded school services without ensuring the necessary conditions for the proper performance of professional activities in schools, and at the same time, pursue efficiency within the system by adjusting the results of standardized tests by centralized regulation. Despite the four goals directly linked to educators in the new PNE (National Education Plan) namely, goals number 15, 16, 17 and 18, other goals and strategies will have direct influence on the teaching issue. They are goals that reinforce the centrality of external evaluation and overlook important aspects of the educational process, directly affecting teachers, especially the intrinsic nature of their work.

Keywords: The work of Teacher's. Appreciation for Teacher's. Teaching profession. National Education Plan.

Les professeurs dans le Plan National d'Éducation *Entre valorisation et déprofessionnalisation*

RÉSUMÉ: Le débat dans lequel était impliqué le Plan National d'Éducation (PNE), récemment promulgué comme loi, tournait autour de la définition d'un nouvel agenda pour l'éducation brésilienne. La question des enseignants, centrale pour la définition de ces politiques, est peut-être celle qui exprime le mieux les contradictions et les antagonismes de ce débat. Dans une large partie du monde, les enseignants vivent des processus qui menacent leur condition professionnelle, conséquence directe de politiques publiques qui ont élargi le réseau scolaire sans garantir les conditions nécessaires à la convenable mise en place d'activités professionnelles dans les écoles tout en poursuivant l'efficacité du système à travers un ajustement centré sur des résultats de tests standardisés. Bien que les quatre objectifs directement relatifs aux professionnels de l'éducation du nouveau PNE soient les ci-nommés 15, 16, 17 et 18, d'autres objectifs et stratégies influenceront directement la question des enseignants. Ce sont notamment les objectifs qui renforçant la centralisation de l'évaluation et ignorant d'importants aspects du processus éducationnel, touchent directement les enseignants, surtout au niveau de la nature intrinsèque de leur travail.

Mots-clés: Travail des enseignants. Valorisation des enseignants. Profession d'enseignant. Plan National d'Éducation.

Los docentes en el Plan Nacional de Educación *Entre la valorización y la desprofesionalización*

RESUMEN: El debate acerca del Plan Nacional de Educación (PNE), aprobado recientemente como ley, estuvo dirigido para la definición de una nueva agenda para la educación brasileña. El tema docente, central en la definición de esas políticas, tal vez sea el capítulo que mejor exprese las contradicciones y antagonismos que animan el debate. En gran parte del mundo, los docentes viven procesos que amenazan su condición profesional como consecuencias de políticas públicas que han expandido la cobertura escolar, sin garantizar las condiciones necesarias para el buen desempeño de las actividades profesionales en las escuelas, y al mismo tiempo, buscan la eficacia del sistema a través de una regulación centrada en los resultados de pruebas estandarizadas. A pesar de las cuatro metas vinculadas directamente a los profesionales de la educación en el nuevo PNE ser las 15, 16, 17 y 18, otras metas y estrategias tendrán influencia directa sobre el tema docente. Son metas que refuerzan la centralidad en la evaluación externa y desconsideran dimensiones importantes del proceso educacional, afectando directamente a los docentes, sobretudo la naturaleza intrínseca de su trabajo.

Palabras clave: Trabajo docente. Valorización docente. Profesión docente. Plan Nacional de Educación.

Gestão democrática da educação

Os projetos em disputa

LUCIANA ROSA MARQUES*

RESUMO: Este texto problematiza a meta 19 do PNE e busca demonstrar que sua própria redação traz implícitos projetos de gestão em disputa no campo educacional. Defende, assim, a perspectiva da gestão democrática, que deve constituir uma cultura nos sistemas de ensino e nas escolas, tendo como principal instrumento os conselhos escolares.

Palavras-chave: Gestão democrática. Conselho escolar. Cultura escolar. PNE.

Considerações iniciais

Recentemente tivemos a aprovação do Plano Nacional de Educação pelo Congresso Nacional, sancionado sem vetos pela presidenta da República. O PNE, que passou três anos em tramitação, prevê ações educacionais, da creche à pós-graduação, até 2024. O tema vem pautando a agenda educacional desde a primeira Conferência Nacional de Educação, realizada em 28 de março a primeiro de abril de 2010, precedida de conferências estaduais e municipais, cujo tema foi “Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação; Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação”.

Em novembro de 2014, foi realizada a segunda Conferência Nacional de Educação com o tema “O Plano Nacional de Educação na Articulação do Sistema Nacional de Educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração”. Da mesma forma que em 2010, esta conferência foi precedida por conferências municipais e estaduais.

* Doutora em Sociologia. Professora do Programa de Pós Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco (PPGE/UFPE). Coordenadora de Pós-graduação *stricto sensu* da Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj). Pesquisadora dos grupos de pesquisa Educação e Sociedade e Pós-estruturalismo, Política e Construção de Identidades, vinculados ao Programa de Pós-graduação em Sociologia (PPGS) da UFPE e do grupo de pesquisa Políticas Públicas de Educação, do PPGE/UFPE. Recife/PE – Brasil. E-mail: <lmarques66@gmail.com>.

No momento atual, o grande desafio que se coloca à sociedade brasileira é a implantação do PNE tal como aprovado e sua articulação com os planos municipais e estaduais.

A meta 19 do PNE é “assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto”. Para isso, são definidas as seguintes estratégias: legislação para a gestão democrática das escolas; formação dos conselheiros; criação de fóruns permanentes de educação; fortalecimento dos grêmios e APM; fortalecimento dos conselhos; participação no projeto político pedagógico; autonomia das escolas e prova nacional seletiva de diretores¹.

Este texto discutirá o desafio da implantação da gestão democrática na educação. Neste sentido, defenderá a ideia que a democracia deve se constituir como cultura na gestão das escolas e dos sistemas educacionais, efetivando-se através dos diferentes mecanismos de participação, como os conselhos escolares, conselhos municipais de educação, conselhos do Fundeb, conselhos de alimentação escolar, conselhos de transporte escolar, além da eleição dos dirigentes escolares.

Participação e gestão democrática da educação

A gestão democrática na escola deve ser entendida como uma prática que envolve a efetiva participação nas decisões dos segmentos que compõem a comunidade escolar. Isto implica, dentre outras coisas, participar na organização, na construção e na avaliação do projeto político-pedagógicos e na definição da utilização dos recursos financeiros da escola.

Desta perspectiva, a defesa da democratização da gestão não se dá por ela própria ou como um fim em si mesmo. Ela constitui uma das estratégias que tem por finalidade a busca da melhoria da qualidade da educação, dentre outras maneiras, por meio da elaboração de um currículo que tome por base a realidade local, da construção de práticas cotidianas que possam integrar os sujeitos que fazem o dia a dia da escola: diretor, professores, estudantes, coordenadores, técnico-administrativos, vigias, auxiliares de serviços, em estreita articulação com a comunidade na qual ela se encontra inserida. Tudo isto como sujeitos ativos dos processos de escolarização que aí têm lugar.

Em síntese, é uma maneira de organizar o funcionamento da escola pública nos aspectos políticos, administrativos, financeiros, tecnológicos, culturais, artísticos e pedagógicos, com a finalidade de dar transparência às suas ações e atos e possibilitar à comunidade escolar e local a aquisição de conhecimentos, saberes, ideias e sonhos no processo de aprender, inventar, criar, dialogar, construir, transformar e ensinar (BRASIL, 2006, p.22).

Atualmente, a gestão democrática da educação é defendida pelos diferentes setores. No entanto, esta defesa se dá em perspectivas diferenciadas e, muitas vezes, antagônicas. Se para os setores progressistas a democracia na educação sempre se colocou como uma bandeira na construção de um projeto social comprometido com os anseios da maioria da população brasileira, na perspectiva neoliberal a democracia na educação se transforma em uma prática de gestão que visa assegurar maior eficácia e eficiência aos processos educativos. De acordo com Martins (2002, p. 121)

[...] a pauta defendida por setores progressistas e de esquerda a partir dos anos 1980 – necessidade de redistribuição do poder, maior atenção aos segmentos excluídos das políticas sociais, descentralização e autonomia de decisões às instâncias locais – emergiu com a legitimidade política necessária para ser efetivada nos anos 1990, paradoxalmente vinculada, porém, a uma nova dinâmica de gestão do Estado. A partir daí foram propostas novas formas de articulação com o setor privado lucrativo ou não lucrativo para que o Estado pudesse focar suas ações estabelecendo prioridades.

Lima (2002d) nos aponta, ainda, que na perspectiva neoliberal, a democratização, a participação e a autonomia, as ideias de projeto educativo e de comunidade educativa não desaparecem pura e simplesmente; pelo contrário, são ideias que ressurgem com maior intensidade e frequência, mas concentrando novos significados, que decorrem da concepção de escola como “empresa educativa” ou “indústria de mão de obra”.

Em perspectiva contrária estão os que defendem a democracia na gestão da educação como elemento da própria democratização da sociedade. Nesse sentido, a democracia seria ampliada para além de um sistema político estatal, efetivando-se a partir da incorporação de seus princípios à vida cotidiana de indivíduos e grupos que interagem na sociedade, particularmente nas relações que se estabelecem na escola e na educação. Dessa forma, a democratização da escola contribuiria para a democratização da própria sociedade,

na medida em que representaria a ampliação das possibilidades individuais e coletivas de desenvolvimento de uma ação compatível com a liberdade de agir e de pensar, com o respeito da pluralidade e o reconhecimento do direito à diferença, equalizando as possibilidades de participação nas decisões de interesse coletivo (OLIVEIRA, 1999, p. 28).

De acordo com Bordignon e Gracindo, (2000), a gestão democrática tem sido defendida como dinâmica a ser efetivada nas unidades escolares visando garantir processos de participação e de decisão coletivos. Tal discussão encontra respaldo na legislação educacional. Os autores pontuam o modo superficial com que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) trata da questão da gestão da educação, pois, ao determinar os princípios que devem reger o ensino, indica que um deles é a gestão democrática. Mais adiante (art. 14), a referida lei define que os sistemas de ensino devem estabelecer

normas para o desenvolvimento da gestão democrática nas escolas públicas de educação básica e que essas normas devem, primeiro, estar de acordo com as peculiaridades de cada sistema e, segundo, garantir a “participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola”, além da “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”.

A gestão democrática da educação requer mais do que simples mudanças nas estruturas organizacionais; requer mudança de paradigmas que fundamentem a construção de uma proposta educacional e o desenvolvimento de uma gestão diferente da que hoje é vivenciada. Ela precisa estar para além dos padrões vigentes, comumente desenvolvidos pelas organizações burocráticas. É nesse sentido que acreditamos que ela só se efetiva quando se constitui como cultura na escola, que para além das regras, normativas e leis institui práticas e dá significado a elas.

É o que Lima (2002b) denomina de regras *não oficiais*, ou seja, aquelas atribuidoras de significados sociais e simbólicos que emergem na interação dos indivíduos, tomando por referência interesses comuns e/ou antagonicos na organização e objetivos que podem (ou não) ser diferenciados dos oficiais. Desta forma, o foco passa a ser as estruturas manifestas, as regras ressignificadas e o desempenho dos atores, considerando-se a escola enquanto uma configuração socialmente construída/em construção, na e pela ação, o que introduziria a questão da agência humana na construção/reconstrução dos modelos organizacionais de escola pública, priorizando, portanto, a ação e os processos organizacionais e não as estruturas e os atores. Desta forma, a escola seria, simultaneamente, *locus* de reprodução e *locus* de produção de políticas, orientações e regras.

Consideramos, assim, que a participação² na gestão da escola não pode se resumir apenas à dimensão formal, normativa, que se expressaria pelo direito ao voto, mas à criação de mecanismos que impliquem a superação de práticas clientelistas e autoritárias que permeiam as práticas sociais nas quais as práticas educativas se incluem, pois

A questão central é que as leis firmam valores, não criam cultura. A efetivação do novo princípio da gestão democrática requer um processo instituinte de uma nova cultura de gestão escolar. Gestão que não se confunde mais com o gestor, com a centralização nas mãos do diretor, mas que passa a ser vista como um projeto coletivo, que institui uma organização colegiada. Trata-se da constituição de um novo paradigma de gestão escolar. E paradigmas não nascem da lei. Nascem das ideias, das concepções mais radicais de pensamento e das práticas que arruinam o velho para instituir o novo (MEC, 2004, p. 54).

O principal mecanismo de institucionalização da gestão democrática nas escolas seriam os conselhos escolares. Lima (2002 a) demonstra, a partir da obra de Paulo Freire, que os conselhos escolares seriam a instância de criação de uma escola diferente, espaço para construção da democracia participativa na escola, sendo um órgão político, uma instância organizadora da escola, um centro deliberativo através do qual os diferentes

segmentos (pais, alunos, educadores e comunidade) têm o direito de exercer a gestão, tomar decisões, encaminhando-as e avaliando-as e, com isso, o projeto pedagógico da escola seria resultado do debate e confronto de posições e interesses de todos e todas.

O conselho seria um órgão deliberativo e coletivo não envolvido na gestão cotidiana da escola, a cargo do diretor, mas responsável pela tomada de decisões referentes ao seu funcionamento, seus projetos, significados e práticas. O processo de tomada de decisões democráticas na escola envolveria a participação de sujeitos conscientes, responsáveis e livres, que interfeririam nas decisões tomadas. Dessa forma, autonomia e responsabilidade seriam, simultaneamente, condição e consequência da democracia e uma educação *para e pela* democracia, que envolveria práticas dialógicas e antiautoritárias e processos participativos, *lócus* de produção de discursos, regras, orientações e ações em direção à autonomia e *substantividade democrática*, construindo uma educação para a responsabilidade social e política.

O conselho escolar pode ser considerado um espaço de democracia participativa no qual os diferentes segmentos da comunidade escolar, através de seus representantes, têm oportunidade de defender seus interesses e aspirações, a partir de relações dialógicas, podendo, portanto, ter participação e responsabilidade na definição dos rumos da escola. O conselho traz vozes diferentes e discordantes para dentro da escola, fazendo refletir sobre a heterogeneidade da comunidade escolar e do movimento da realidade.

Werle (2003, p. 10), em seu estudo sobre os conselhos escolares, trata-os como espaços de relações de poder que envolveriam a autorização e influência entre as partes. Segundo ela,

não há poder, *a priori*, nos Conselhos Escolares, mas como decorrência do exercício da palavra, da capacidade de argumentação nas reuniões, do nível de escolaridade dos participantes e da politização da comunidade escolar, as percepções que os diferentes atores desenvolvem sobre o poder real influem nas relações de poder.

A autora trata o conselho escolar como espaço de aprendizagem democrática, a partir das relações construídas pelo grupo conselheiro. Para ela, os processos democráticos não são um aspecto conceitual ou um direito assegurado por lei, mas algo que deve ser desenvolvido e construído como prática pela comunidade escolar. Nesse sentido, o conselho é um espaço de formação por possibilitar a participação. “Os Conselhos são, atualmente, um espaço não de aprendizagem em nível conceitual e teórico da democracia, mas um local de fazer democracia” (WERLE, 2003, p. 12).

No entanto, assim como qualquer outro instrumento de democratização, embora os conselhos expressem possibilidade de mudança na cultura política, autonomia e participação da população na definição de políticas públicas, eles também apresentam limites que, entretanto, podem ser superados, como indica o quadro abaixo³.

POTENCIALIDADES	LIMITES	SAÍDAS
Espaço institucional de negociação entre sociedade civil e o Estado.	Fraca capacidade de negociação dos conselheiros da parte da sociedade civil.	Mais investimentos em programas de capacitação dos conselheiros.
Espaço que possibilita o exercício do controle social sobre a ação do Estado através da ação da sociedade.	Pouco conhecimento dos conselheiros sobre o funcionamento das políticas públicas e do Estado.	Capacitação orientada para a lógica, natureza e funcionamento das políticas públicas e do Estado.
Possibilidade de domínio das políticas públicas específicas: saúde, educação, criança e adolescente, assistência social etc.	Fragmentação das políticas públicas que levam os conselhos a atuarem de forma isolada e desarticulada.	Criação de fóruns municipais e redes intermunicipais de conselheiros: estruturas físicas (casa dos conselhos) e infraestrutura compartilhada.
Capacidade de construção da cidadania ativa através da atuação com eficiência.	Baixa eficácia e eficiência dos conselheiros.	Desenvolver instrumentos de planejamento e avaliação da atuação dos conselhos e conselheiros.
Espaço com possibilidade de instituir relações entre Estado e sociedade resgatando o caráter público do Estado.	Não dispõe de dotação orçamentária para oferecer condições adequadas de participação à maioria dos conselheiros.	Negociar com os governos a alocação de recursos financeiros para possibilitar o funcionamento adequado dos conselhos.
Possibilidade de maior democratização do Estado, partilhando decisões entre governo e sociedade.	Muitos conselhos são criados pró-forma, para não funcionar efetivamente.	Processo de acompanhamento dos conselhos estaduais aos conselhos municipais e em parceria com a sociedade civil.
Lugar propício para envolver a comunidade nos processos de planejamento e gestão do município.	Falta vontade política da maioria dos governantes para envolver a sociedade na gestão pública do município.	Mobilização da sociedade civil local, inclusive, utilizando medidas legais para garantir a participação nas gestões públicas.
Espaço que possibilita pensar a política pública universal, contrapondo-se ao individualismo e o localismo.	Os conselhos reproduzem os vícios da cultura política tradicional.	Avaliação sistemática da prática e comportamento dos conselhos e conselheiros, reforçando os novos valores.

Fonte: Oliveira (2003, p. 80).

O conselho escolar constitui instância deliberativa nas unidades escolares, sendo um local de debates e tomada de decisões. É formado pelos representantes dos diferentes segmentos que compõem a comunidade escolar, constituindo-se, assim, no órgão máximo de decisões na escola, possibilitando a delegação de responsabilidades e o envolvimento dos participantes na sua gestão, sendo, portanto, um elemento fundamental na construção de uma escola democrática.

Pode ser um espaço de construção de uma escola voltada para os interesses da maioria da população brasileira, que pode influir na educação que lhe é oferecida. Os conselhos escolares podem representar um instrumento de aprendizado democrático, que se efetivará a partir da transformação da prática escolar cotidiana, no enfrentamento de posturas autoritárias, podendo, assim, ter papel fundamental na construção de uma cultura democrática nas escolas públicas.

Algumas considerações

O PNE aprovado traz a gestão democrática como um de seus princípios, o que consideramos como um grande avanço. No entanto, a própria redação da meta 19 traz elementos da gestão meritocrática e da gestão democrática que se apresentam antagônicas. Assim, percebe-se uma disputa por projetos educacionais e sociais na própria redação desta meta⁴, expressando, portanto, as múltiplas vozes presentes no PNE.

O grande desafio que se coloca, por conseguinte, é a forma como esta meta vai se efetivar em sistemas estaduais e municipais, nos PEE e nos PME, assim como nas próprias escolas. Há, portanto, um tensionamento na própria meta e serão as bases da regulamentação que irão indicar que projeto de gestão se colocará como hegemônico, aquele fundamentado na meritocracia ou aquele fundamentado na participação.

É fundamental, portanto, que os setores que defendem a gestão democrática da educação tenham papel ativo na construção dos planos municipais e estaduais e em sua regulamentação, em articulação com o PNE, interferindo, desta forma, no desenho de gestão que será implantado nas escolas.

Recebido em 30 de junho e aprovado em 2 de outubro de 2014

Notas

- 1 Note-se que a eleição de diretores não aparece como uma estratégia para a efetivação da gestão democrática.
- 2 Segundo Lima (1998, p. 134), “o conceito de participação, embora complexo e polifacetado, assume um significado relativamente preciso no quadro da democracia como participação, onde é associado à decisão, ao governo, à partilha de poder”.
- 3 Este quadro foi elaborado para apresentar os avanços, ou seja, as potencialidades, limites e possíveis soluções para os problemas dos conselhos setoriais de políticas públicas, a partir de processos de formação desenvolvidos em algumas ONG e movimentos populares no Nordeste e também em seminários sobre o tema. O conjunto de limites apresentados indica que a participação nas políticas públicas e no Estado, apesar de importantes avanços, ainda precisa dirimir sérios impasses, como a baixa capacidade de negociação por parte desses sujeitos (OLIVEIRA, 2003).

- 4 O que também pode ser observado em outras metas e estratégias, que, no entanto, não é objetivo deste texto aprofundar.

Referências

BORDIGNON, Genuíno & GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da educação: o município e a escola. *In: AGUIAR, Márcia Ângela & FERREIRA, Naura Syria C. (orgs). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000. p.147 – 176.*

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. **Conselhos escolares**: uma estratégia de gestão democrática da educação pública. Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Gestão da educação escolar**. Brasília: UnB/CEAD, 2006.

LIMA, Licínio. **A escola como organização e a participação na organização escolar**. 2.ed. Braga: Universidade do Minho, 1998.

_____. **Organização escolar e democracia radical**: Paulo Freire e a governança democrática da escola pública. São Paulo: Cortez, 2002 *a*.

_____. Modelos organizacionais de escola: perspectivas analíticas, teorias administrativas e o estudo da ação. *In: MACHADO, Lourdes Marcelino & FERREIRA, Naura Círia (orgs.). **Política e gestão da educação**: dois olhares. Rio de Janeiro: DP&A, 2002**b**. p.33-53.*

_____. A democratização das organizações educativas e a participação como ingerência: contribuições de Paulo Freire. **Fórum**. n. 31, jan. – jun., 2002 *c*, p. 81-94.

_____. Modernização, racionalização e otimização: perspectivas neotayloristas na organização e administração da educação. *In: LIMA, Licínio; AFONSO, Almerindo Janela. **Reformas da educação pública**: democratização, modernização, neoliberalismo. Porto: Afrontamento, 2002 *d*. p. 17 – 32.*

MARTINS, Ângela Maria. **Autonomia da escola**: a (ex) tensão do tema nas políticas públicas. São Paulo: Cortez, 2002.

OLIVEIRA, Inês Barbosa (org.). **A democracia no cotidiano da escola**. Rio de Janeiro: DP&A: SEPE, 1999.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita. **Cidadania e cultura política no poder local**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. **Conselhos escolares**: implicações na gestão da escola básica. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

Democratic management of education *Competing projects*

ABSTRACT: This paper discusses goal 19 of the National Education Plan (PNE) and seeks to show that its own statement implies that some management projects in the educational field are in dispute. Thus it defends the perspective of democratic management, which should be a culture in education systems and schools, with school boards as their principle instrument.

Keywords: Democratic management. School board. School culture. National Education Plan (PNE).

Gestion démocratique de l'éducation *Les projets en concurrence*

RÉSUMÉ: Ce texte problématise l'objectif 19 du PNE et cherche à démontrer que sa propre écriture comporte déjà la mise en concurrence implicite de projets de gestion. Il défend ainsi la perspective de la gestion démocratique, qui doit se constituer comme culture dans les systèmes d'enseignement et dans les écoles, avec comme outil principal les conseils scolaires.

Mots-clé: Gestion démocratique. Conseil scolaire. Culture scolaire. PNE.

Gestión democrática de la educación *Los proyectos en disputa*

RESUMEN: Este texto problematiza la meta 19 del Plan Nacional de Educación (PNE) y busca demostrar, que su propia redacción trae implícitos proyectos de gestión en disputa en el campo educacional. De esta forma, defiende la perspectiva de la gestión democrática, que debe constituir una cultura en los sistemas de enseñanza y en las escuelas, utilizando como principal instrumento los consejos escolares.

Palabras clave: Gestión democrática. Consejo escolar. Cultura escolar. PNE.

FNE, Conae e PNE

Por uma referência social na política educacional

HELDER NOGUEIRA ANDRADE*

RESUMO: O estudo objetiva analisar a engenharia institucional da política educacional no princípio da gestão democrática da educação nacional expresso na Lei que aprovou o Plano Nacional de Educação, sob articulação do Fórum Nacional de Educação (FNE) e da Conferência Nacional de Educação (Conae), eixos da concepção, execução e avaliação do PNE como planejamento de Estado com participação popular e representatividade social.

Palavras-chave: FNE. Conae. PNE. Gestão Democrática.

Introdução

As bases da concepção do atual Fórum Nacional de Educação (FNE) foram definidas sob a deliberação da primeira Conferência Nacional de Educação (Conae), em 2010. O Fórum foi formalmente constituído por iniciativa governamental, expressa na Portaria Normativa nº 1407, de 2010, do Ministério da Educação (MEC).

O processo de institucionalização da Conae e do FNE está diretamente relacionado à efetivação do princípio constitucional da gestão democrática da educação nacional, preconizado no artigo 206 da Constituição Federal (CF). Este é fundamentado por uma proposta de planejamento decenal da educação nacional expressa no Plano Nacional de Educação (PNE), preconizado no artigo 214 da CF.

O novo PNE – Lei nº 13.005, de 2014 – instituiu o FNE e a Conae, antevista para ocorrer com periodicidade quadrienal prevista em lei, sob a responsabilidade do Fórum. A participação popular no ciclo das políticas públicas é um dos eixos constitutivos da

* Doutorando em Ciências Sociais. Professor da Rede Estadual de Ensino do Ceará (Seduc/CE) e Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Fortaleza/CE - Brasil. E-mail: <profheldernogueira@yahoo.com.br>

Conae. A conferência aprova por deliberação pública em plenária final composta por delegados e delegadas de todo o país um documento final para referenciar o debate nacional sobre a política educacional.

A atual definição do FNE vislumbra uma perspectiva de constituí-lo como órgão de Estado, porém a Portaria Normativa que o instituiu e sua previsão na Lei Federal nº 13.005, de 2014, ainda carece de complementação legislativa para garantir sua consolidação. A portaria é apenas uma iniciativa sub-legislativa atrelada a uma decisão administrativa de governo e o PNE é um plano decenal.

Nesse sentido, é preciso vislumbrar o FNE como instância vinculada à estrutura do MEC, mas que seja autônomo, um órgão de Estado, com orçamento próprio e lei federal específica que o institua no marco normativo da educação nacional.

É fundamental que os fóruns de educação aprofundem sua experiência política, garantam autonomia, não só para fazer o monitoramento das políticas públicas, no sentido de mobilizar a sociedade para garantir a efetivação das deliberações da Conae, mas também para custear a própria realização das conferências.

O Fórum precisa atuar no sentido de garantir a institucionalização das conferências, sua concepção e coordenação, além do acompanhamento da efetividade das suas deliberações em outras instâncias governamentais e estatais.

A criação de um Fórum Nacional de Educação é uma reivindicação, de longa data, da sociedade educacional. Durante a tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 1996), no Congresso Nacional, ocorrida por um longo período de oito anos (1988-1996), a criação do FNE foi proposta, porém não foi efetivada. A proposta era de que o FNE fosse instância máxima de deliberação e teria ampla representação dos setores sociais, além dos segmentos educacionais.

O atual desenho institucional do FNE foi formalizado pelo MEC, ainda no ano de 2010, a partir das deliberações da Conae 2010. A proposta converge para a construção de um órgão de Estado no horizonte da definição do Sistema Nacional de Educação e vislumbrado como instância de articulação entre os governos e a sociedade civil. A ampliação da representatividade social na definição da gestão pública e suas decisões em matéria educacional é um eixo primordial da concepção do fórum.

Algumas reflexões sobre a capacidade política do FNE

A definição do FNE e da Conae, com suas respectivas atribuições no cômputo da Lei Federal nº 13.005, de 2014, evidencia uma preocupação da legislação com o papel dos processos participativos e deliberativos no ciclo das políticas públicas.

Tal preocupação exige uma avaliação dos limites e das possibilidades desses processos na atualidade, considerando a atuação do Governo Federal com vias a garantir

a viabilidade do princípio da gestão democrática da educação nacional como “fio condutor” do PNE.

A análise da capacidade política do FNE em tal processo, que envolve uma articulação entre a iniciativa da Conae e a construção do PNE, exige a compreensão da necessária definição do Fórum como órgão de Estado. Compreende-se aqui tal definição com o indicativo de identificar alguns indicadores que explicitem as condições de possibilidade do fórum para atuar nas relações políticas e institucionais realmente existentes que devam viabilizar a gestão democrática da educação nacional.

Este estudo assume a perspectiva de que a definição do FNE como órgão de Estado está em construção, possui elementos significativos em sua concepção inicial que indiquem possibilidades evidentes para a sua consolidação e fortalecimento. Por outro lado, existem limites e contradições que precisam ser suplantadas para garantir a consolidação do seu processo de institucionalização.

É preciso dar continuidade à dinâmica política recente desencadeada pela Conae 2010 e sintetizada no novo PNE. Um projeto político ambicioso de construção efetiva da gestão democrática da educação nacional como uma concepção política de Estado em matéria educacional, envolvendo a proposição e o fortalecimento de arranjos políticos como o FNE e as conferências nacionais de educação.

As iniciativas visam, dentre outras coisas, a consolidação de um legado de fortalecimento da participação social que deve ser substanciado para além da efemeridade dos governos. Caminhar como política de Estado para garantir a intervenção política dos cidadãos na definição de prioridades para a agenda política nacional.

É preciso garantir o controle da sociedade sobre as decisões governamentais e estatais consideradas estruturais, tais como os níveis de destinação do fundo público para o financiamento educacional constituído objetivamente no ciclo orçamentário do País.

O acompanhamento do PNE, desde a sua tramitação no Congresso Nacional e, posteriormente, a consecução das suas metas no âmbito das instâncias governamentais, é uma das atribuições mais relevantes do FNE.

O Fórum deve estabelecer a difusão das informações sobre os debates que tratam do plano, tomando como referenciais relevantes a transparência e o diálogo social no âmbito da gestão pública. Os temas inerentes ao PNE, com suas metas e estratégias, devem ser foco da atuação do FNE.

A atribuição de convocar, planejar e coordenar a Conae, em todas as suas etapas, é uma das mais relevantes atribuições do FNE. A perspectiva de garantir as edições da conferência como algo periódico e perene para intervir no planejamento educacional decenal expresso no PNE, define que o fórum deva cumprir um importante papel na definição dos rumos da política de Estado em matéria educacional no País.

Art. 2o Compete ao Fórum Nacional de Educação:

I - convocar, planejar e coordenar a realização de conferências nacionais de educação, bem divulgar as suas deliberações;

II - elaborar seu Regimento Interno, bem como o das conferências nacionais de educação;

III - oferecer suporte técnico aos estados, municípios e Distrito Federal para a organização e a realização de seus fóruns e de suas conferências;

IV - acompanhar e avaliar o processo de implementação das deliberações das conferências nacionais de educação;

V - zelar para que as conferências de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios estejam articuladas a Conferência Nacional de Educação;

VI - planejar e organizar espaços de debates sobre a política nacional de educação;

VII - acompanhar, junto ao Congresso Nacional, a tramitação de projetos legislativos relativos à política nacional de educação;

VIII - acompanhar e avaliar a implementação do Plano Nacional de Educação. (MEC, 2010).

As atribuições propostas para o FNE em seu regimento interno definem seu caráter de fortalecimento da participação social, desde a coordenação e realização das próximas edições da Conae, passando pelo acompanhamento e divulgação das suas deliberações.

O caráter normativo, evidenciado na atribuição de elaborar um regimento interno que ordene sua organização, bem como os regimentos das conferências nacionais de educação, define uma espécie de autonomia relativa inerente a sua concepção. Esta definição fica evidenciada quando se estabelece sua capacidade política de constituir as próprias regras de atuação e organização, mas ao mesmo tempo submete-o às decisões administrativas e políticas do MEC.

É preciso compreender que propostas de organização de instâncias públicas como o FNE devem ao mesmo tempo vislumbrar os caminhos para seu fortalecimento institucional na perspectiva da democratização do Estado pela via da consolidação da participação política da sociedade.

Conforme mencionado anteriormente, uma das atribuições mais relevantes do FNE é convocar, coordenar, planejar e acompanhar a Conae, desde as conferências locais até a nacional, tornando-as perenes. Além de acompanhar e avaliar as deliberações definidas na conferência nacional para direcionar a política educacional no País, tanto nas opções de política governamental propostas pelo Governo Federal, como na formulação e tramitação de matéria legislativa relevante para a educação nacional no Congresso Nacional.

Como fruto da iniciativa desencadeada pelas conferências nacionais de educação, outros dois eixos de atribuições do FNE devem ser percebidos como estratégicos para

viabilizar uma dinâmica relacional entre as instituições tradicionais da democracia representativa, a saber, o MEC como instância de governo e o Congresso Nacional, instância do Poder Legislativo, e, outras instâncias como os fóruns de educação, com foco na ampliação da representatividade social do Estado.

O primeiro eixo é a construção de espaços públicos participativos para debater a política nacional de educação ao buscar articular as diretrizes deliberadas nas edições das conferências e o PNE, acompanhando sua execução e avaliação. O documento final da Conae revela o caráter deliberativo das conferências e exige que o FNE consolide o processo político participativo mediando o diálogo social com os governos e o parlamento.

A capacidade política do Fórum é permeada por sua condição de instância de mobilização social em torno dos temas deliberados no documento final das conferências. É preciso estabelecer uma dinâmica político-institucional que garanta no âmbito das políticas públicas definidas pelos governos uma pauta de prioridades em matéria educacional orientada pelas deliberações da Conae.

As relações institucionais entre o Governo Federal e o Fórum possuem lacunas e contradições que precisam ser sanadas no processo de consolidação institucional do FNE. Apesar da previsão inerente à Portaria Normativa nº 1407, de 2010, inexistente uma regulamentação para garantir mecanismos objetivos que devam pautar as políticas públicas educacionais de forma a vinculá-las às diretrizes do documento final da Conae.

O segundo eixo define a atribuição de acompanhar no Congresso Nacional as matérias legislativas pertinentes a educação, principalmente na tramitação do PNE. A atuação institucional junto ao parlamento favorece a construção e o fortalecimento de caminhos que possam substanciar a participação social na definição da pauta legislativa, possibilitando as condições para uma dinâmica de controle e intervenção social nas decisões do Parlamento.

É preciso definir objetivamente os procedimentos que devem garantir a efetivação das relações entre as deliberações oriundas da Conae, a atuação política do FNE e as atividades cotidianas do Congresso Nacional.

Nesse sentido, considere-se a necessidade da ampliação da democratização do Parlamento com a inserção dos movimentos oriundos da sociedade na construção da sua agenda política e na definição de algumas decisões que implicam questões decisivas em matéria educacional.

O regimento interno do FNE

O regimento interno do FNE é um desdobramento das determinações evidenciadas na Portaria Normativa nº 1407, de 2010. Mais uma vez, fica evidenciada a autonomia

relativa do Fórum, pois a portaria foi definida pelo MEC e o regimento pela deliberação dos seus membros.

As definições inerentes ao documento se originam e em grande parte foram definidos pelo Ministério da Educação, porém o documento traz avanços como a criação de comissões específicas para cuidar das suas atribuições, principalmente a coordenação das próximas edições da Conae.

A constituição do FNE foi fortemente marcada pela iniciativa e influência política e administrativa do MEC, algo que define um limite para o Fórum na sua capacidade política autônoma como potencial órgão de Estado que promove uma dinâmica de articulação e diálogo entre as instâncias estatais/governamentais e a sociedade.

O regimento interno estrutura a atuação do Fórum ante suas atribuições e abre novas possibilidades no caminho do fortalecimento da sua autonomia. O estabelecimento de reuniões periódicas, ordinárias a cada seis meses, a autonomia na sua composição com a possibilidade da inclusão de novos membros mediante deliberação do pleno e a organização de duas comissões permanentes, garantiram ao Fórum uma organicidade que indica novas possibilidades para o seu fortalecimento.

O artigo 20 do regimento interno do FNE define duas comissões permanentes, a comissão de monitoramento e sistematização e a comissão de mobilização e divulgação. As duas comissões convergem para as atribuições precípuas do Fórum que são atuar no planejamento estatal da educação nacional, favorecendo a participação social na sua construção numa dinâmica de conferências com capilaridade nacional expressa na agenda da Conae.

As atribuições da comissão de monitoramento e sistematização estão previstas no artigo 21 do regimento. Dentre as atribuições elencadas destaque-se o acompanhamento na implementação das deliberações das conferências nacionais de educação. O monitoramento, a avaliação e a revisão dos planos nacionais de educação, além da articulação e/ou promoção dos debates sobre os conteúdos da política nacional de educação.

Outras atribuições importantes da primeira comissão são acompanhar indicadores educacionais, organizando um observatório para este fim, coordenar o processo de elaboração e revisão das publicações do FNE e garantir a continuidade das conferências nacionais de educação desenvolvendo metodologias e estratégias para fortalecê-las de forma articulada ao acompanhamento do PNE.

O termo acompanhamento adquire uma primazia na comissão de monitoramento e sistematização, definindo a própria natureza do FNE como instância estatal de articulação e fortalecimento político da participação social no ciclo das políticas públicas para a efetivação da gestão democrática da educação nacional.

Um Fórum entraria como mais um espaço de consulta pública pela qual haveria uma maior aproximação entre governo e sociedade na identificação de

problemas e na proposição de alternativas de solução de problemas. Por outro lado, ele teria a possibilidade de articular, horizontalmente, muitos organismos da sociedade civil identificados com a educação. (CURY, 2011. P. 10).

A perspectiva da consulta pública inerente ao FNE deve ser substanciada pela ampliação da sua capacidade política de intervenção finalística nas decisões governamentais e estatais em matéria educacional, principalmente aquelas que tratam das exigências sociais definidoras da qualidade da educação e dos patamares de investimento público em educação.

A segunda comissão permanente definida no regimento interno do FNE é a de mobilização e divulgação prevista no artigo 22 do documento. Tal comissão evidencia outra dimensão da natureza do Fórum que é a perspectiva da sua capacidade política de mobilização popular para a participação política em matéria educacional. Uma dinâmica que deve ser pautada por princípios como a transparência e a publicidade das ações no âmbito do Estado Democrático de Direito.

Dentre as atribuições da comissão, está o fortalecimento de uma perspectiva sistêmica da educação nacional no âmbito do federalismo cooperativo previsto no artigo 23 da CF. O FNE deve articular os entes federados na concepção e organização dos seus fóruns e conferências de educação, garantindo unidade política ao processo participativo de fortalecimento da gestão democrática. Outra atribuição estratégica da comissão é a viabilização das condições de infraestrutura, auxílio técnico e financeiro para viabilizar os fóruns e as conferências em todo o País.

As duas comissões permanentes do FNE, previstas nos artigos 21 e 22 do seu regimento interno, evidenciam um grande potencial do Fórum para atuar de forma democrático-participativa na gestão sistêmica da educação nacional.

É preciso amadurecer a experiência das comissões assim como do próprio Fórum em suas atribuições e potencial de intervenção política numa perspectiva relacional do “estado ampliado” nas mediações públicas inerentes às relações entre o Estado e a sociedade. (HIRSCH, 2010).

A formulação de notas públicas, fruto do debate e da deliberação do pleno do FNE, é uma das principais formas de sua intervenção política. Uma das atribuições precípuas do Fórum é garantir mobilização social e debate público sobre os principais temas educacionais, principalmente aqueles inerentes ao PNE.

As notas públicas do FNE

As notas públicas formuladas e publicadas pelo Fórum a partir das suas reuniões ordinárias e extraordinárias explicitam temas considerados prioritários para o debate e intervenções políticas em matéria educacional. Tais documentos evidenciam um método

de intervenção política que potencializa a atuação do FNE em duas frentes de lutas e ampliação da sua capacidade política.

O primeiro é a frente institucional, pois através das notas públicas o Fórum formaliza suas opiniões e diálogos com outras instâncias como o MEC e o Congresso Nacional.

A segunda frente é a social, pois as notas públicas são acessadas pelos movimentos, órgãos e organizações da sociedade civil que se organizam em atividades políticas e formativas tais como os atos de rua, as atividades nas escolas junto à comunidade escolar e as audiências públicas solicitadas junto às câmaras de vereadores e as assembleias legislativas de todo o País.

As notas públicas concebidas pelo FNE definem seus posicionamentos políticos, fruto da deliberação das representações que o compõem. Norteiam sua ação política ante alguns temas relevantes para a educação nacional, principalmente considerando suas atribuições regimentais.

Nos documentos são tratadas questões decisivas para a efetivação do direito à educação, atribuindo à participação social uma capacidade política de intervenção em temas vinculados ao planejamento estatal e ao fundo público na definição de metas de investimentos ante as demandas da educação nacional.

O FNE publicou, entre março de 2011 e junho de 2014, vinte e três notas públicas que trataram de vários temas vinculados aos compromissos públicos do Fórum com as deliberações da Conae 2010. A tramitação do novo PNE, dentre outras questões igualmente relevantes para a política educacional nacional, como é o caso da defesa do Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério.

O quadro abaixo relaciona as notas públicas do FNE, por datas e temas. As notas assumem uma função estratégica de mobilizar e aglutinar os fóruns estaduais e municipais de educação em torno dos temas primordiais da Conae.

São temas considerados estratégicos e, portanto, devem receber um tratamento de continuidade no processo político tanto no âmbito das instituições estatais e governamentais como no horizonte da inserção dos órgãos, organizações e movimentos da sociedade, considerando suas respectivas agendas políticas.

Notas Públicas do FNE

DATAS	NOTAS	TEMAS
29/03/2011. 17/07/2011. 06/12/2011. 08/05/2012. 07/08/2012. 13/06/2013. 31/07/2013. 08/08/2013. 13/11/2013. 24/01/2014.	01, 02, 04, 05, 06, 12, 14, 17, 18, 21 e 22.	Tramitação do Novo PNE (PL nº 8035, de 2010 e PLC nº 103, de 2013) no Congresso Nacional.
17/06/2011.	03	Defesa da aplicação do Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério.

DATAS	NOTAS	TEMAS
30/08/2012.	07	Defesa da Lei de Cotas (Lei nº 22.711, de 2012).
30/10/2012. 07/11/2012.	08 e 09	Destinação dos Royalties do Petróleo para financiar a Educação Nacional. (PL 2565/2011).
04/12/2012. 27/02/2013.	10 e 11	Financiamento da Educação Pública no patamar de 10% do PIB.
15/06/2013. 24/01/2014.	13 e 20	Conae 2014. Sobre o adiamento da Conae 2014.
31/07/2013.	15	Debate sobre o processo de fusão de instituições privadas de ensino, em curso no Brasil. Discussão atinente ao Projeto de Lei nº 4.472, de 2012, que cria o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação (INSAES), em tramitação no Congresso Nacional.
31/07/2013.	16	Apoio ao governo brasileiro – Ministérios da Saúde e da Educação – no tocante ao atendimento de saúde pública.
13/11/2013	19	Apoio a carta aberta ao Senado Federal em repúdio a declaração preconceituosa do Sr. Cláudio de Moura Castro.
17/06/2014	23	Defesa da Política Nacional de Participação Social – PNPS.

Fonte: FNE, 2014.

A tramitação do novo PNE e sua relação com as deliberações inerentes ao documento final da Conae 2010 foi o tema predominante em quase 50% das notas públicas formuladas pelo FNE. As notas públicas subsidiaram tanto os debates oriundos da sociedade no Congresso Nacional como as mobilizações sociais sobre as metas do PNE.

A construção dos posicionamentos públicos do FNE através de suas notas é um elemento relevante para indicar sua capacidade política. O Fórum é uma instância que dinamiza uma perspectiva relacional das relações entre o Estado e a sociedade, onde ambos influenciam-se mutuamente e definem um processo aberto e dinâmico de construção articulada sob múltiplas intervenções, disputas e relações sócio-políticas.

Capacidade político-institucional do FNE e da Conae no novo PNE

A Lei Federal nº 13.005, de 2014, pode ser definida como um avanço na definição do marco legal de institucionalização do FNE e da Conae, agora instituídos em lei e integrados ao processo inerente a efetivação PNE desde sua concepção até o controle social na consecução de suas metas.

Uma dinâmica que deve ser necessariamente articulada entre as três instâncias, o *caput* do artigo 6º da lei prevê “a realização de pelo menos 2 (duas) conferências nacionais de educação até o final do decênio, precedidas de conferências distrital, municipais e estaduais, articuladas e coordenadas pelo Fórum Nacional de Educação, instituído nesta Lei, no âmbito do Ministério da Educação.”

Nesse sentido, o FNE torna-se estratégico na efetivação do PNE como planejamento de Estado sob a égide da participação popular e ampliação da representatividade social no ciclo das políticas públicas. A deliberação pública da sociedade expressa no documento final das edições da Conae adquire um caráter de “fio condutor” dos debates e intervenções públicas da sociedade no seio das instituições estatais e governamentais.

O artigo 5º da referida lei define o FNE (inciso IV) como uma das instâncias de “monitoramento contínuo” e “avaliação periódica” da execução e cumprimento das metas do PNE. No caso do Fórum Nacional, tais atribuições estão diretamente relacionadas à diretriz da “promoção do princípio da gestão democrática da educação pública” prevista no inciso VI do artigo 2º da referida lei que instituiu o PNE.

A concepção de monitoramento e avaliação vinculada ao Fórum define uma preocupação estrutural com a participação social como verdadeiro método balizador da gestão pública em matéria educacional.

O PNE, definido como planejamento de Estado decenal da educação nacional, exige uma instância concebida para articular a participação da sociedade no ciclo das políticas públicas, atuando no exame sistemático da consecução do plano.

Nesse sentido, o parágrafo primeiro do artigo 5º estabelece como competências de suas instâncias três eixos que devem permear sua atuação: primeiro, a efetivação dos princípios constitucionais da transparência e da publicidade na gestão pública através da divulgação dos resultados do monitoramento e da avaliação do plano; segundo, a ampliação do Estado no âmbito da concepção, execução e controle das políticas públicas; e terceiro, atuação decisiva no debate sobre o fundo público e sua destinação para a política educacional, ao prever intervenção pública na análise e proposição da revisão do percentual de investimento público em educação.

A expectativa é que o FNE expresse uma articulação singular entre os novos arranjos participativos com seus diversos tipos de representação social e política, articulados, no âmbito de uma concepção de cidadania ativa, para impactar a tradicional engenharia institucional do Estado brasileiro no sentido de superar os limites da tradição política nacional, definidos, dentre outras coisas, pelo autoritarismo, formalismo e clientelismo. (POGREBINSCHI, 2010).

A cidadania ativa é compreendida no presente estudo como princípio articulador da capacidade política da sociedade para viabilizar projetos políticos. Algo realizado por meio da organização coletiva de grupos que se inserem no processo político para defender determinados interesses e demandas com foco na efetivação dos direitos e da

dinâmica de fortalecimento do Estado por meio da participação popular e da ampliação da representatividade social. (MOUFFE, 1996).

Nesse sentido, os novos arranjos institucionais devem ser capazes de impactar o desenho do Estado, e tais impactos não são harmoniosos ou estáticos, ao contrário, se inserem na disputa de hegemonia (POULANTZAS, 2000; HIRSCH, 2010), inerente à sociedade de classes nos marcos do capitalismo contemporâneo.

Os arranjos institucionais que garantem a participação popular como método democrático de gestão do Estado precisam ser continuamente debatidos e aperfeiçoados na dinâmica da sua construção (DULCI, 2013).

O FNE, a Conae e o PNE articulam mecanismos participativos e representativos de intervenção política, desde o âmbito do poder local nos municípios, passando pelo regional nos estados, chegando ao centro das grandes decisões políticas no Congresso Nacional. (DAGNINO e TATAGIBA, 2007; AVRITZER, 2009).

A previsão em lei da capacidade política do Fórum para analisar e propor políticas públicas com foco na efetivação das metas do PNE expressa sua condição de intervenção na construção da agenda política em matéria educacional.

Além disso, é garantida ao Fórum a condição de analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação, algo estrutural na consecução do plano e na própria disputa de hegemonia que permeia o Estado na sociedade capitalista.

No presente estudo, compreende-se que as instituições são constituídas num duplo movimento, que as define na forma social do capitalismo e, ao mesmo tempo, as redefine no campo das lutas políticas e sociais que abrem um caminho de disputas, com autonomia relativa, aberto aos projetos políticos e pautas oriundas da sociedade.

É nessa dinâmica que as crises se manifestam e expressam um processo amplo, embora limitado sob a forma social vigente, de disputas e novas definições sociais e institucionais¹.

As configurações institucionais se distanciam de qualquer “lógica pré - estabelecida do capital” e caminham numa dinâmica que as determina na imanência da forma social capitalista.

As ações da sociedade e os processos de institucionalização são eminentemente marcados pelas exigências de valorização do capital, mas tais exigências são realizadas politicamente por um processo aberto e contraditório de lutas sociais e relações de força.

A determinação de autonomia política do FNE deve considerar elementos como (DAHL, 2012): as formas como as decisões e encaminhamentos deliberados pelo órgão ocorrem; como se estabelece a definição e o controle da agenda política em matéria educacional; de que forma se definem as relações institucionais com outras instâncias do Estado e dos governos; quais são as condições da organização administrativa e orçamentária do Fórum, além da capacidade de mobilização popular e acesso público às informações e debates sobre os temas educacionais.

Considerações finais

Nas articulações entre o FNE, a Conae e o PNE é preciso compreender os limites e possibilidades de sua capacidade política à luz do marco normativo que os instituiu com destaque para a Lei nº 13.005, de 2014, que aprovou o novo PNE.

A grande questão é analisar as condições dadas e compreender a capacidade política dessas instâncias, técnica, política e orçamentária, e, ao mesmo tempo, lançar propostas para sua definição como órgão de Estado que deve efetivar uma concepção de gestão democrática da educação nacional. Esta fundamentada pela participação popular no ciclo das políticas públicas e a ampliação da representação política permeada pelo eixo da representatividade social nas instituições governamentais e estatais.

Nesse sentido, analisar o alcance da capacidade política da atual proposta significa considerar três questões essenciais: a sua *autonomia política e administrativa* com relação às instâncias governamentais; as condições institucionais para *definir a agenda política* em matéria educacional e estabelecer mediações públicas com as instâncias estatais, dos poderes Legislativo e Judiciário, para encaminhar suas deliberações; e o potencial de controle social sobre as *decisões finais do Estado* brasileiro em questões estruturais como a erradicação do analfabetismo e as metas de financiamento da educação no orçamento governamental.

Desde sua concepção o FNE evidencia limites e possibilidades inerentes a sua capacidade política no horizonte da efetivação do Sistema Nacional de Educação e da gestão democrática da educação nacional. Um limite estrutural marcante é sua autonomia relativa na relação com o Governo Federal. Existe uma forte dependência administrativa, financeira e política do FNE em relação ao MEC.

A grande possibilidade do Fórum é a sua natureza articuladora da sociedade com capilaridade nacional para intervir em questões centrais vinculadas ao debate público da educação, tais como aquelas vinculadas ao Plano Nacional de Educação.

É preciso construir uma agenda de lutas que viabilizem a radicalização da democracia no País e consolidem as possibilidades do FNE como órgão que fortaleça a participação social e popular no ciclo das políticas públicas.

O Fórum deve avançar desde sua autonomia relativa para uma autonomia mais ampla que possibilite a institucionalização das edições da Conae, independente das sazonalidades governamentais.

O PNE deve ser consolidado como plano de Estado decenal, com princípios, metas e estratégias objetivas para organizar o sistema nacional de educação (SNE), sob a égide do federalismo cooperativo brasileiro e do regime de colaboração em matéria educacional, respectivamente artigos 23 e 221 da CF.

A regulamentação do SNE em lei federal deve vislumbrar o FNE como parte orgânica do sistema no âmbito da efetivação do princípio constitucional da gestão democrática

da educação nacional. O Fórum precisa cumprir o papel de instância articuladora do acompanhamento e da mobilização social para a gestão da educação.

A definição de questões como os níveis do financiamento da educação nacional previstos nos ciclos orçamentários dos governos e os referenciais mínimos de qualidade, vinculados à efetivação do direito à educação de qualidade socialmente referenciada, devem ser objeto de discussão e deliberação nas conferências e fóruns de educação.

As instâncias estatais tradicionais da democracia representativa como o Congresso Nacional e os órgãos do Governo Federal devem dialogar com outras instâncias inerentes aos processos de democratização do Estado brasileiro.

A construção de arranjos institucionais que favoreçam objetivamente as mediações públicas entre instâncias como o FNE e as instituições tradicionais da democracia representativa constitui-se em condição essencial para o aprofundamento da gestão democrática da educação nacional.

Recebido em 26 de julho e aprovado em 13 de janeiro de 2014

Nota

- 1 Entre as formas sociais e as instituições, estabelece-se assim uma múltipla relação contraditória. As formas sociais realizaram-se e mantêm-se apenas permeando a ação social e os conflitos sociais, mas podem ser colocadas em questão por sua dinâmica. Como a sociedade capitalista caracteriza-se por uma permanente transformação das condições de produção e das estruturas de classe, as crises sempre devem manifestar-se na configuração institucional. Mas as mudanças institucionais não são implantadas de forma planejada; elas são resultado das estratégias de atores sociais em oposição, cuja base e ligação devem permanecer ocultas para eles. (HIRSCHI, 2010, p. 51).

Referências

AVRITZER, Leonardo (org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2011.

_____. **Lei nº 13.005, de 2014, de 25 de junho de 2014**. Aprova o novo Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em 28/06/2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Fórum Nacional de Educação: textos para subsidiar a agenda temática**. Brasília, DF: FNE, 2011.

DAGNINO, Evelina e TATAGIBA, Luciana (orgs.). **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. Chapecó: Argos, 2007.

DAHL, Robert A. **A Democracia e seus críticos**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012. Trad. Aníbal Mari.

DULCI, Luiz. **Um salto para o futuro**: Como o governo Lula colocou o Brasil na rota do desenvolvimento. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

Fórum Nacional de Educação. **Regimento Interno** – aprovado em junho de 2011. Brasília, DF: FNE, 2011.

Fórum Nacional de Educação. **Notas Públicas**. Brasília, DF: FNE, 2014. Disponível em www.fne.mec.gov.br. Acesso em 10/07/2014.

HIRSCH, Joachim. **Teoria Materialista do Estado**: Processos de transformação do Sistema Capitalista de Estado. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Portaria normativa nº 1407, de 14 de dezembro de 2010**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2010 a.

_____. **Documento Final da Conferência Nacional de Educação (Conae 2010)**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2010 b.

MOUFFE, Chantal. **O regresso do político** – Trajectos. Lisboa: Gradiva Publicações, 1996.

POGREBINSCHI, Thamy. (coord.) **Entre Representação e Participação**: As conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro – Relatório Final de Pesquisa – 15/03/2010. Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, 2010.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o Poder, o Socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

FNE, Conae and PNE *For a social reference in education policy*

ABSTRACT: This study analyzes the institutional structure of education policy according to the principle of democratic management of national education as expressed in the Act approving the National Education Plan, under the joint National Forum on Education (FNE) and the National Conference on Education (Conae), which are the axes of the design, implementation and evaluation of the National Education Plan (PNE) as an occasion of state planning with popular participation and social representation.

Keywords: National Forum on Education (FNE). The National Conference on Education (Conae). The national education Plan (PNE). Democratic Management.

FNE, Conae et PNE *Pour une référence sociale en politique éducationnelle*

RÉSUMÉ: L'étude a pour objectif d'analyser l'ingénierie institutionnelle de la politique éducationnelle dans le principe de gestion démocratique conforme à la Loi promulguée avec le Plan National d'Éducation (PNE), articulé par le Forum National d'Éducation (FNE) et la Conférence Nationale d'Éducation (Conae), axes de la conception, de l'exécution et de l'évaluation du PNE comme planification de l'État en participation avec la population et la représentativité sociale.

Mots-clés: FNE. Conae. PNE. Gestion démocratique.

FNE, Conae y PNE *Por una referencia social en la política educacional*

RESUMEN: El estudio objetiva analizar la ingeniería institucional de la política educacional en el principio de la gestión democrática de la educación nacional expresada en la Ley que aprobó el Plan Nacional de Educación (PNE), bajo articulación del Fórum Nacional de Educación (FNE) y de la Conferencia Nacional de Educación (Conae), ejes de la concepción, ejecución y evaluación del PNE como planeamiento de Estado con participación popular y representatividad social.

Palabras clave: FNE. Conae. PNE. Gestión Democrática.

Plano Nacional de Educação 2014-2024

As perspectivas tecnológicas nas escolas

NATÁLIA ANDREOLI MONTEIRO*

RESUMO: Este trabalho tem por objetivo identificar as perspectivas tecnológicas do Plano Nacional de Educação 2014-2024, a partir de abordagem qualitativa através da análise de conteúdo, e suas conclusões sintetizam caminhos a serem considerados na construção dos planos tecnológicos das redes de ensino em todo o País.

Palavras-chave: Educação básica. Educação superior. PNE. Tecnologias.

Introdução

O Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado em 2014 é a materialização histórica e articulada da intenção de um país em busca de garantir o direito à educação a todos os seus cidadãos. O estabelecimento do PNE, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação, está descrito no art. 214 da Constituição Federal de 1988, que aponta os princípios fundamentais para o seu desenvolvimento: I) erradicação do analfabetismo; II) universalização do atendimento escolar; III) melhoria da qualidade do ensino; IV) formação para o trabalho; V) promoção humanística, científica e tecnológica do País; e, com a Emenda Constitucional nº 59, de 2009, VI) estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB) (BRASIL, 1988).

Pode-se dizer que, antes da Constituição Federal de 1988, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, marca a primeira ideia da concepção de uma educação nacional: “partindo do pressuposto de que a educação é uma função essencialmente pública, e baseado nos princípios da laicidade, gratuidade, obrigatoriedade, co-educação

* Mestranda em Educação. Assessora na Secretaria Municipal de Educação de São Paulo. Campo Belo/SP – Brasil. E-mail: <natalia@zuggi.com.br>.

e unicidade da escola, o manifesto esboça as diretrizes de um sistema nacional de educação.” (SAVIANI et al., 2006, p. 33).

O atual plano é precedido de outros, porém cabe destacar o caráter participativo e colaborativo para a elaboração desse documento, sistematizado por meio de conferências realizadas nas esferas federal, estaduais e municipais, com setores da sociedade civil organizada, e sistemas e órgãos educacionais. Em consonância com a Constituição Federal de 1988 e ampliando seus fundamentos, o PNE traz diretrizes essenciais para os próximos dez anos da educação brasileira, a saber: I – erradicação do analfabetismo; II – universalização do atendimento escolar; III – superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; IV – melhoria da qualidade da educação; V – formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; VI – promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; VII – promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do país; VIII – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; IX – valorização dos profissionais da educação; e X – promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (BRASIL, 2014).

Além das diretrizes, o PNE define objetivos, metas e estratégias para os diversos níveis, etapas e modalidades de ensino em prol da garantia do direito à educação de qualidade para todos. Em diversas partes do documento, há referências às tecnologias da informação e da comunicação (TIC). Estas fazem parte da cultura contemporânea, reconhecidas por diversos autores, entre eles Pinto (2005), Almeida (2007) e Franco (2009), como um direito humano a ser garantido. O objetivo deste trabalho é, portanto, entender as perspectivas tecnológicas presentes no PNE, como forma de compreender e proporcionar uma visualização objetiva das intenções das políticas públicas para a área.

Tecnologias para a educação

Para fundamentar a análise das TIC no PNE, tomou-se como base os dados apresentados pela pesquisa *TIC Educação 2013*, realizada pelo Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR, entidade vinculada ao Comitê Gestor da Internet no Brasil. Buscou-se também estabelecer uma relação direta e fundamentada entre os números da pesquisa e as principais teorias relacionadas às TIC e à educação.

As TIC se difundiram de forma desigual desde os anos 1960 (CASTELLS; CARDOSO, 2005). Atualmente, é possível verificar este fato, como, por exemplo, ao analisarmos os alunos de ensino fundamental e médio: enquanto 95% dos alunos das escolas particulares possuem acesso à internet em suas casas, apenas 55% dos alunos das escolas

públicas municipais convivem com a mesma realidade (NIC.BR, 2014). Trata-se de uma desigualdade a ser superada, o que aponta para a reflexão sobre a potencialização do uso de computadores e internet nas escolas – por alunos e no processo de ensino e aprendizagem.

Todas as concepções das tecnologias contemporâneas, desde o início das primeiras invenções e inovações, estiveram ligadas aos interesses de alguns, conforme explica Almeida (2009).

Sabe-se que as tecnologias dos computadores e de comunicação contemporânea não nasceram para democratizar, mas sim para multiplicar a capacidade de cálculo, de armazenar informações em pouco espaço e acelerar a transmissão de dados. Enfim, concentrar informações – por conseguinte, concentrar poder. (p. 52).

Para Castells e Cardoso (2005, p.17), “a tecnologia não determina a sociedade: é a sociedade. A sociedade é que dá forma à tecnologia de acordo com as necessidades, valores e interesses das pessoas que utilizam as tecnologias.” Para Pinto (2005), a tecnologia deve ser pensada como uma dimensão da cultura.

Como cultura, as TIC passam a ser entendidas como direito humano a ser garantido. Seguem, portanto, o artigo XXVII da Declaração de Direitos Humanos (1948): “toda pessoa tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade.” Para Almeida e Silva (2011, p. 3) “tais tecnologias passaram a fazer parte da cultura, tomando lugar nas práticas sociais e resignificando as relações educativas.”

De acordo com a pesquisa *TIC Educação 2013*, na maioria das escolas brasileiras existem computadores com acesso à internet (97%) e em 80% delas os computadores estão presentes em laboratórios de informática para uso de alunos e professores (NIC.BR, 2014). Dessa forma, podemos dizer que as escolas brasileiras possuem condições para que professores, gestores e alunos tomem parte da cultura digital.

A principal atividade realizada pelas crianças na internet é o trabalho escolar (82%), sendo que 62% delas realizam o trabalho escolar pelo menos uma vez por semana e a maioria passa entre uma e duas horas conectadas quando acessa a internet durante a semana (BARBOSA, 2013).

Analisando-se os dados dos professores, mais da metade (52%) afirma não ter cursado disciplina específica sobre computador e internet durante o ensino superior, mas 96% deles possuem acesso à internet em casa (NIC.BR, 2014). Esses dados indicam a pouca preparação dos professores, em sua formação inicial, para o uso das TIC na sua prática pedagógica.

Apesar do crescente acesso às tecnologias, sua apropriação não está garantida. Para Freire (apud SILVA; SILVA, 2013, p. 193), “as tecnologias presentes nos processos escolares deveriam estar a serviço da humanização, da transformação das gentes e do mundo.” A transformação e emancipação do ser humano – nesse caso, aluno e

professor –, que podem ocorrer de forma facilitada pelo advento das tecnologias, são fatores que ocorrerão a partir do movimento de integração das tecnologias ao currículo (ALMEIDA; SILVA, 2011).

Por meio da midiatização das TDIC, o desenvolvimento do currículo se expande para além das fronteiras espaço-temporais da sala de aula e das instituições educativas; supera a prescrição de conteúdos apresentados em livros, portais e outros materiais; estabelece ligações com os diferentes espaços do saber e acontecimentos do cotidiano; e torna públicas as experiências, os valores e os conhecimentos, antes restritos ao grupo presente nos espaços físicos, onde se realizava o ato pedagógico. (ALMEIDA; VALENTE, 2012, p. 60).

As tecnologias estão presentes nas escolas públicas e, portanto, a definição de estratégias para o acesso, manutenção, apropriação pedagógica e uso crítico das mesmas é fundamental para a política educacional brasileira.

Vale destacar a linha teórica atribuída às tecnologias nas diretrizes iniciais descritas no PNE. Apresenta-se a tecnologia ao lado do ser humano, da ciência e da cultura na diretriz VII, que diz: “promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País”.

Para Almeida (2006), “as tecnologias são um instrumento político da ação educativa.” Não se pode ocultar sua raiz histórica, bélica, vinculada ao domínio e ao poder de certos grupos sociais. Mas é preciso avançar entendendo que esse instrumento, assim como a cultura e a ciência, pode carregar em si ideais humanos de democracia, liberdade, justiça, verdade e paz, fundamentais para a evolução da sociedade, cabendo, a cada educador, a sua promoção humanizada na ação educativa.

Metodologia

Este estudo utilizou-se da abordagem qualitativa, que pressupõe “uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre o sujeito e o objeto, um vínculo indissociável entre o mundo do objetivo e a subjetividade do sujeito.” (CHIZZOTTI, 1991, p. 79).

Para alcançar os objetivos deste trabalho, foram utilizados elementos da análise documental, tendo como documento base a redação final do PNE aprovada no Congresso Nacional em 2014.

Optou-se por utilizar a análise de conteúdo como estratégia de pesquisa pela sua adequação aos objetivos deste trabalho. Para Appolinário (2009), a análise de conteúdo é um:

Conjunto de técnicas de investigação científica utilizadas em ciências humanas, caracterizadas pela análise de dados linguísticos. [...] Normalmente, nesse tipo de análise, os elementos fundamentais da comunicação humana são identificados, numerados e categorizados. (p. 27).

Segundo Laville e Dionne (1999), a análise de conteúdo é um processo que possui três etapas: recorte dos conteúdos; definição das categorias analíticas; e categorização final das unidades de análise.

Para o recorte de conteúdos, foram necessárias diversas leituras e análises do PNE visando iluminar informações relacionadas às perspectivas tecnológicas, objeto deste trabalho. Foram selecionadas metas e estratégias contidas no PNE com citações das palavras: tecnologia, digital, informática, computador, internet, banda larga e eletrônico, considerando suas principais variações de gênero e número. “Os elementos assim recordados vão constituir as unidades de análise, ditas também unidades de classificação ou de registro.” (LAVILLE; DIONE, 1999, p. 216). Nessa ocasião, foram recortadas 14 metas e 30 estratégias para análise.

Após o recorte, optou-se por agrupar os conteúdos analisados em categorias analíticas. Laville e Dione (1999, p. 219) definem as categorias analíticas como “rubricas sob as quais virão se organizar os elementos de conteúdos agrupados por parentesco de sentido.” Considerando o objetivo do trabalho, ou seja, a análise das perspectivas tecnológicas do PNE, foram identificadas duas categorias analíticas: educação básica e educação superior.

Por fim, foi realizada a categorização final das unidades de análise. “Trata-se de considerar uma a uma as unidades à luz dos critérios gerais de análise, para escolher a categoria que convém melhor a cada uma.” (LAVILLE; DIONE, 1999, p. 223). Nessa etapa, foi realizada uma análise mais profunda dos recortes do texto e foi possível identificar seis subcategorias e 17 eixos de análise para a educação básica e seis subcategorias e 12 eixos de análise para a educação superior, que serviram de base para a construção dos resultados e conclusões do presente trabalho.

Resultados para a educação básica

De maneira transversal, as tecnologias aparecem em grande parte dos aspectos abordados pelo PNE (2014-2024). A análise dos conteúdos referentes à educação básica permitiu a identificação das seguintes subcategorias que serão analisadas a seguir: currículo, recursos tecnológicos, cursos, acesso, gestão e infraestrutura.

As perspectivas tecnológicas para a educação básica apresentadas no PNE demonstram três eixos de análise para o currículo. Os eixos estabelecem visões distintas, mas não excludentes, para a integração das tecnologias ao currículo do ensino fundamental, do ensino médio e da educação de jovens e adultos. Não foram encontradas referências para a integração das tecnologias ao currículo da educação infantil.

Para o currículo do ensino fundamental, as tecnologias ultrapassam os muros da escola e articulam a organização do tempo e das atividades didáticas entre a escola e o

ambiente comunitário. No ensino médio, com a proposta de institucionalizar o programa nacional de renovação do ensino médio, a tecnologia é uma dimensão de conteúdos do currículo, assim como a ciência, o trabalho, as linguagens, a cultura e o esporte. Já na educação de jovens e adultos, com a proposta de estimular a diversificação curricular, a tecnologia é um eixo de inter-relação entre a teoria e a prática, assim como a ciência, o trabalho, a cultura e a cidadania.

As abordagens identificadas possuem em comum a relação das tecnologias com os aspectos cotidianos da vida dos alunos no currículo das três modalidades de ensino da educação básica. Mesmo quando a tecnologia faz parte dos conteúdos do currículo, é posicionada ao lado de temas de grande amplitude, indicando a abrangência proposta em sua concepção de integração ao currículo.

Em relação à subcategoria de recursos tecnológicos, foi possível identificar quatro eixos de análise nas perspectivas tecnológicas para a educação básica apresentadas no PNE: as tecnologias educacionais, as tecnologias educacionais para a alfabetização, as tecnologias assistivas e as tecnologias para a recuperação. Na análise do presente trabalho, esta subcategoria da educação básica apresentou o maior número de estratégias do PNE para investigação, o que marca sua grande importância para o decênio em questão (2014-2024).

É possível afirmar que as tecnologias educacionais de maneira geral aparecem no PNE como ferramentas, programas, aplicações, recursos ou produtos em si, algo que se possa incentivar o desenvolvimento e que se pode selecionar, certificar e divulgar, seja para a educação infantil, o ensino fundamental ou o ensino médio. Estas são as principais ênfases estabelecidas no PNE para as tecnologias educacionais, buscando assegurar a diversidade de métodos e propostas pedagógicas nestes processos.

O PNE salienta que as tecnologias educacionais, articuladas à práticas pedagógicas inovadoras, devem assegurar a melhoria do fluxo escolar, a aprendizagem e, no caso das tecnologias para a alfabetização, a alfabetização das crianças. Sinaliza para a utilização pedagógica das tecnologias da informação e da comunicação e indica a necessidade do acompanhamento de resultados nos sistemas de ensino em que forem aplicadas. Enfatiza a preferência por *softwares* livres e recursos educacionais abertos.

Para as tecnologias assistivas, a fim de garantir o acesso e a permanência e promover o ensino e a aprendizagem dos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o PNE propõe a disponibilização de material didático e recursos de tecnologia assistiva e o fomento a pesquisas voltadas para o desenvolvimento de metodologias, materiais didáticos, equipamentos e recursos desta natureza.

No eixo de análise denominado tecnologias para a recuperação, o PNE aponta para o desenvolvimento de tecnologias voltadas para a correção de fluxo, o acompanhamento

pedagógico individualizado e a recuperação e progressão parcial, priorizando estudantes com rendimento escolar defasado.

Outra subcategoria observada nas perspectivas tecnológicas do PNE são os cursos de tecnologia. No ensino médio o PNE sugere estimular a participação de adolescentes nos cursos das áreas tecnológicas e científicas. Na educação de jovens e adultos o PNE aponta para a implementação de programas de capacitação tecnológica direcionados para os segmentos com baixos níveis de escolarização formal e para alunos com deficiência, por meio de tecnologias assistivas que favoreçam a efetiva inclusão social e produtiva dessa população.

O acesso é uma das subcategorias apresentadas como perspectivas tecnológicas do PNE, pois indica as necessidades dos idosos ao acesso a tecnologias educacionais, com vistas à promoção de políticas de erradicação do analfabetismo.

Outra subcategoria é a gestão que indica como perspectiva tecnológica a informatização integral da gestão das escolas públicas e das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, além da criação de portais eletrônicos de transparência.

E por fim, a subcategoria de infraestrutura apresenta como eixos de análise a instalação de laboratórios de informática por meio do programa nacional de ampliação e reestruturação das escolas públicas, garantindo-se a aquisição de equipamentos e laboratórios para o ensino médio; a universalização do acesso à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade; a necessidade de triplicar a relação computador/aluno nas escolas da rede pública de educação básica; o fornecimento de equipamentos e recursos tecnológicos digitais para a utilização pedagógica no ambiente escolar a todas as escolas públicas da educação básica; e a universalização das bibliotecas nas instituições educacionais, com acesso a redes digitais de computadores, inclusive a internet.

O Quadro 1 organiza as perspectivas tecnológicas da educação básica apresentadas no PNE e explicitadas neste trabalho.

Quadro 1 – PNE: perspectivas tecnológicas da educação básica

PNE: perspectivas tecnológicas da educação básica	
Subcategorias	Eixos
Currículo	Ensino fundamental: tecnologias pedagógicas articulam a organização do tempo e das atividades didáticas entre a escola e o ambiente comunitário Ensino médio: a tecnologia é uma dimensão de conteúdos do currículo EJA: a tecnologia é um eixo de inter-relação entre a teoria e a prática

PNE: perspectivas tecnológicas da educação básica

Subcategorias	Eixos
Recursos tecnológicos	<p>Tecnologias educacionais:</p> <ul style="list-style-type: none"> - incentivo ao desenvolvimento, à seleção, certificação e divulgação das tecnologias educacionais e incentivo a práticas pedagógicas inovadoras que assegurem a melhoria do fluxo escolar e a aprendizagem - garantia da diversidade de métodos e propostas pedagógicas - preferência para softwares livres e recursos educacionais abertos - acompanhamento dos resultados nos sistemas de ensino em que forem aplicadas - promoção da utilização pedagógica das tecnologias <p>Tecnologias educacionais para a alfabetização:</p> <ul style="list-style-type: none"> - seleção, certificação e divulgação das tecnologias educacionais para a alfabetização de crianças - fomento ao desenvolvimento de tecnologias educacionais e de práticas pedagógicas inovadoras que assegurem a alfabetização <p>Tecnologias assistivas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - fomento a pesquisas voltadas para o desenvolvimento de metodologias, materiais didáticos, equipamentos e recursos de tecnologia assistiva, com vistas à promoção do ensino e da aprendizagem, bem como das condições de acessibilidade dos estudantes público-alvo da educação especial - disponibilização de material didático próprio e de recursos de tecnologia assistiva como um dos recursos para garantir o acesso e a permanência dos alunos com deficiência - favorecimento da efetiva inclusão social e produtiva dos alunos da população jovem e adulta com deficiência <p>Tecnologias para a recuperação:</p> <ul style="list-style-type: none"> - institucionalização de programas e desenvolvimento de tecnologias para correção de fluxo, para acompanhamento pedagógico individualizado e para recuperação e progressão parcial, bem como priorização de estudantes com rendimento escolar defasado - favorecimento da efetiva inclusão social e produtiva para os segmentos com baixos níveis de escolarização formal da população jovem e adulta
Cursos de tecnologia	<p>Ensino médio: participação dos adolescentes nos cursos das áreas tecnológicas e científicas.</p> <p>EJA: programas de capacitação tecnológica da população jovem e adulta, direcionados para os segmentos com baixos níveis de escolarização formal e para alunos com deficiência</p>
Acesso	<p>EJA: políticas públicas de jovens e adultos considerando as necessidades dos idosos, com vistas ao acesso a tecnologias educacionais</p>
Gestão	<p>Informatização integral da gestão das escolas públicas e das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios</p> <p>Criação de portais eletrônicos de transparência</p>

PNE: perspectivas tecnológicas da educação básica	
Subcategorias	Eixos
Infraestrutura	Instalação de laboratórios, inclusive de informática Universalização do acesso à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade Relação computador/aluno triplicada nas escolas da rede pública de educação básica Fornecimento de equipamentos e recursos tecnológicos digitais para a utilização pedagógica no ambiente escolar a todas as escolas públicas da educação básica Universalização das bibliotecas nas instituições educacionais, com acesso a redes digitais de computadores, inclusive a internet

Fonte: A autora.

Resultados para a educação superior

A análise das perspectivas tecnológicas apresentadas no PNE com o olhar da educação superior permitiu a identificação de seis subcategorias: formação docente, inovação, educação a distância, recursos tecnológicos, gestão e infraestrutura.

Para a formação docente, foram identificados quatro eixos de análise relacionados às tecnologias: o currículo, a alfabetização, os materiais e a organização dos cursos de formação.

Para o currículo, com o incentivo à reforma curricular dos cursos de licenciatura e com o estímulo à renovação pedagógica, o PNE indica a incorporação das modernas tecnologias de informação e comunicação, em articulação com a base nacional comum dos currículos da educação básica. Para a alfabetização, o PNE apresenta a necessidade de se promover e estimular a formação inicial e continuada dos docentes para a alfabetização de crianças com conhecimentos de novas tecnologias educacionais. Em relação aos materiais, o PNE aponta para a ampliação e a consolidação de portal eletrônico com materiais didáticos e pedagógicos suplementares, disponibilizados gratuitamente, inclusive em formato acessível. E, para a organização da oferta e das matrículas em cursos de formação inicial e continuada, o PNE indica a consolidação e a ampliação de plataforma eletrônica destinada a este fim.

Na subcategoria de inovação as perspectivas tecnológicas apresentadas no PNE estão relacionadas à estratégia da Nação em aumentar a sua competitividade. Foram identificados quatro eixos de análise: a formação de pessoal, o estímulo às mulheres, os intercâmbios e a pesquisa brasileira.

Para a formação de pessoal o PNE sugere incrementar a formação para a inovação e considerar a inovação tecnológica no mapeamento da demanda e no fomento da

oferta de formação de nível superior. Para o estímulo à participação das mulheres nos cursos de pós-graduação *stricto sensu*, o PNE indica a área de informática como uma das áreas prioritárias. Para os intercâmbios, o PNE apresenta a promoção de intercâmbios científicos e tecnológicos, nacionais e internacionais, entre as instituições de ensino, pesquisa e extensão. E para a pesquisa brasileira, o PNE propõe aumentar qualitativa e quantitativamente o desempenho científico e tecnológico do País e a competitividade internacional da pesquisa e ampliar o investimento em pesquisas com foco em desenvolvimento e estímulo à inovação, visando o aumento da competitividade das empresas de base tecnológica.

A educação a distância é a terceira subcategoria da educação superior e apresenta um único eixo de análise que está relacionado à oferta de cursos de pós-graduação *stricto sensu*. O PNE sugere a utilização de metodologias, recursos e tecnologias de educação a distância para esta finalidade.

Em termos de recursos tecnológicos para a educação superior, o PNE destaca o programa de acervo digital de referências bibliográficas e audiovisuais para os cursos de graduação e de pós-graduação, assegurando a acessibilidade às pessoas com deficiência.

Na subcategoria de gestão, a criação de portais eletrônicos de transparência e controle social da utilização dos recursos públicos aplicados em educação, assim como já mencionado para a educação básica.

E, por fim, na subcategoria de infraestrutura para a educação superior, o PNE propõe fortalecer as redes físicas de laboratórios multifuncionais de instituições das áreas estratégicas de ciência, tecnologia e inovação.

O Quadro 2 a seguir organiza as perspectivas tecnológicas da educação superior apresentadas no PNE e explicitadas neste trabalho.

Quadro 2 – PNE: perspectivas tecnológicas da educação superior

PNE: perspectivas tecnológicas da educação superior	
Subcategorias	Eixos
Formação docente	<p>Currículo: incorporação das modernas tecnologias de informação e comunicação, em articulação com a base nacional comum da educação básica</p> <p>Alfabetização: formação inicial e continuada dos docentes para a alfabetização de crianças com conhecimentos de novas tecnologias educacionais</p> <p>Materiais: portal eletrônico com materiais didáticos e pedagógicos suplementares, disponibilizados gratuitamente, inclusive em formato acessível</p> <p>Cursos de formação: plataforma eletrônica para a organização da oferta e das matrículas em cursos de formação inicial e continuada</p>

Inovação	<p>Formação de pessoal: formação para a inovação e mapeamento da demanda e fomento da oferta de formação de nível superior, considerando a inovação tecnológica</p> <p>Participação das mulheres: cursos de pós-graduação <i>stricto sensu</i>, principalmente em informática</p> <p>Intercâmbios: promoção de intercâmbios científicos e tecnológicos, nacionais e internacionais</p> <p>Pesquisa brasileira: aumento qualitativo e quantitativo do desempenho científico e tecnológico do País e ampliação do investimento em pesquisas com foco em desenvolvimento e estímulo à inovação</p>
EaD	Oferta de cursos de pós-graduação com a utilização de metodologias, recursos e tecnologias de educação a distância
Recursos tecnológicos	Programa de acervo digital de referências bibliográficas e audiovisuais
Gestão	Portais eletrônicos de transparência e controle social da utilização dos recursos públicos aplicados em educação
Infraestrutura	Redes físicas de laboratórios multifuncionais de instituições das áreas estratégicas de ciência, tecnologia e inovação

Fonte: A autora.

Conclusão

A partir da análise das subcategorias e eixos identificados como perspectivas tecnológicas da educação básica apresentadas no PNE, é possível concluir que as estratégias de investimento em infraestrutura tecnológica das escolas tende a permanecer até que sejam universalizadas. Porém o grande enfoque tecnológico do PNE 2014-2024 para a educação básica está nas tecnologias educacionais, seja em formato de programas, recursos multimídia e digitais ou outras formas não especificadas no plano. O PNE sugere de maneira sutil caminhos para a utilização pedagógica das tecnologias para a aprendizagem quando indica a relação com os currículos do ensino fundamental, do ensino médio e da educação de jovens e adultos, destacando o uso das tecnologias para a alfabetização de crianças, para o público-alvo da educação especial e para estudantes com rendimento escolar defasado.

O PNE, analisado neste trabalho sob a ótica das tecnologias, representa a construção de um ideal comum a todos os cidadãos brasileiros. Pensar em tecnologias para a educação, mesmo que a partir das perspectivas tecnológicas aqui apresentadas, não deve isentar seus pensadores de uma reflexão prévia. Almeida (2009) apresenta o conceito de que a tecnologia é a humanidade adensada. Mostra que ela carrega em si uma longa série histórica e, portanto, não é em si neutra. Ela é construída pelos homens, está repleta de sua cultura e é em si parte dela, portanto de direito de todos.

Partindo-se da concepção do direito humano, caberá aos sistemas de ensino, principalmente estaduais e municipais, acionar os caminhos aqui apresentados para a sua garantia, uma vez que o enfoque ora identificado para a educação básica neste PNE está voltado aos recursos tecnológicos propriamente ditos e não aos fundamentos de sua concepção, apropriação pedagógica e utilização crítica.

Cidadania, ética, moral, gestão democrática, humanismo, equidade, respeito, direitos humanos e sustentabilidade são palavras e expressões contidas no art. 2º que apresenta as diretrizes do PNE e ditam, portanto, as diretrizes fundantes a serem consideradas nos planos dos sistemas de ensino, inclusive quando tratarem das abordagens tecnológicas a serem adotadas em suas escolas.

O objetivo de apresentar uma visão das perspectivas tecnológicas para a educação básica não é restringir o diálogo, o aprofundamento das discussões relacionadas ao tema, ou direcionar ofertas de mercado na sociedade. Ao contrário, sintetizam-se caminhos a serem considerados para a construção de um plano tecnológico abrangente, que parte de uma fundamentação embasada no compromisso com a sociedade e sua emancipação. Todo projeto tecnológico voltado para a educação deve conter, em si, a intenção de transformar a sociedade, reafirmando seus fundamentos teóricos de educação e currículo (ALMEIDA, 2009).

Para a educação superior, pela análise das subcategorias e eixos identificados como perspectivas tecnológicas no PNE, é possível concluir que há uma intenção de fortalecer a formação de professores com o uso de tecnologias de maneira articulada. A proposta indica caminhos concisos que partem do currículo dos cursos de licenciatura, alinhados à base nacional comum dos currículos da educação básica, incluindo e salientando a alfabetização, e apresentam ferramentas de apoio à ação educativa e formativa.

O desafio no caminho apresentado neste caso é anterior às definições relacionadas às tecnologias em si. A base nacional comum dos currículos da educação básica, que servirão de norte para a reforma curricular dos cursos de licenciatura, apresenta-se como desafio inicial para a realização da intenção aqui identificada.

Além dos aspectos relacionados à formação docente, é possível concluir também que o PNE explicita a importância das tecnologias na educação superior para o Estado brasileiro em termos de competitividade e inovação. Neste sentido, a pesquisa científica e tecnológica é apresentada como elemento central.

Observa-se uma diferença nas abordagens para as tecnologias na educação básica e na educação superior. Na primeira o PNE exibe uma visão mais detalhada e diretiva e na segunda uma visão mais ampla e sugestiva.

O trabalho aqui apresentado não esgota as possíveis análises e discussões sobre o tema, ao contrário, sugere-se que sejam investigadas e aprofundadas cada uma das categorias apresentadas e que se construa uma crítica construtiva das próprias perspectivas

tecnológicas do PNE, para que seja possível uma elaboração crítica e avançada dos planos dos sistemas de ensino.

É importante salientar, no entanto, que “não é a tecnologia a medida de todas as coisas. A medida é o ser humano.” (ALMEIDA, 2006, p. 96). Dessa forma, como mencionado anteriormente, todo projeto tecnológico para a educação deve conter princípios fundamentais que vão além das tecnologias em si. Espera-se que este trabalho possa colaborar com a reflexão e a abordagem humanista dos planos de tecnologias para a educação.

Recebido em 31 de agosto e aprovado em 22 de novembro de 2014

Referências

ALMEIDA, Fernando José. Liderança como prestação de serviço. In: ALMEIDA, Fernando José; ALMEIDA, Maria Elizabeth Bianconcini de (Coords). **Liderança, gestão e tecnologias**: para a melhoria da educação no Brasil. São Paulo: MEC, 2006. p. 79-99.

_____. **Computador, escola e vida**. São Paulo: Cubzac, 2007.

_____. **Folha explica Paulo Freire**. São Paulo: Publifolha, 2009.

ALMEIDA, Maria Elizabeth B. de; SILVA, Maria da Graça Moreira da. Currículo, tecnologia e cultura digital: espaços e tempos de web currículo. **Revista e-curriculum**, v. 7 n. 1, abr. 2011.

ALMEIDA, Maria Elizabeth B. de; VALENTE, José Armando. Integração currículo e tecnologias e a produção de narrativas digitais. **Curriculo sem Fronteiras**, v. 12, n. 3, p. 57-82, set./dez. 2012.

APPOLINÁRIO, Fabio. **Dicionário de metodologia científica**: um guia para a produção do conhecimento científico. São Paulo: Atlas, 2009.

BARBOSA, Alexandre (Coord.). **TIC kids online Brasil 2012**: pesquisa sobre o uso da Internet por crianças e adolescentes. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2013.

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

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo. **A sociedade em rede: do conhecimento à ação política**. Belém: Centro Cultural de Belém, 2005.

CHIZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 1991.

FRANCO, Monica Gardelli. **A apropriação das tecnologias da informação e comunicação por jovens e adultos não alfabetizados: um direito humano a ser garantido**. 2009. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

NIC.BR. **TIC Educação 2013**. 2014. Disponível em: <<http://www.cetic.br/educacao/2013/index.htm>>. Acesso em: jul. 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração universal dos direitos humanos**. Genebra: ONU, 1948.

PINTO, Álvaro Vieira. **O conceito de tecnologia**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

SAVIANI, Dermeval et al. **O legado educacional do século XX no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2006.

SILVA, Jayson Magno da; SILVA, Maria da Graça Moreira da. Autoria no mundo digital: o currículo na voz dos sujeitos da aprendizagem. **Revista educ. PUC-Campinas**, v. 18, n. 2, p. 191-199, maio/ago. 2013.

National Education Plan 2014-2024 *The perspectives for Technology in schools*

ABSTRACT: This study aims to identify the technological prospects of the National Education Plan 2014-2024, adopting a qualitative approach through content analysis, and its conclusions, summarizing routes to be considered in constructing the plans for technology in the school systems throughout the country.

Keywords: Basic education. Higher education. National Education Plan (PNE). Technologies.

Plan National d'Éducation 2014-2024 *Les perspectives technologiques dans les écoles*

RÉSUMÉ: Cette étude vise à identifier les perspectives technologiques du Plan National d'Éducation 2014 à partir d'une approche qualitative effectuée à travers l'analyse de contenu. Les conclusions, quant à elles, résument les chemins à prendre en compte pour la construction des plans technologiques des réseaux d'enseignement dans tout le pays.

Mots-clés: Education basique. Education supérieure. PNE. Technologies.

Plan Nacional de Educación 2014-2024 *Las perspectivas tecnológicas en las escuelas*

RESUMEN: Este trabajo tiene por objetivo identificar las perspectivas tecnológicas del Plan Nacional de Educación 2014-2024, a partir del abordaje cualitativo aplicando el análisis de contenido y sus conclusiones se sintetizan los caminos a ser considerados en la construcción de los planes tecnológicos de las redes de enseñanza en todo el País.

Palabras clave: Educación básica. Educación superior. PNE. Tecnologías.

A educação infantil no PNE

Novo plano para antigas necessidades

IVONE GARCIA BARBOSA*
NANCY NONATO DE LIMA ALVES**
TELMA APARECIDA TELES MARTINS SILVEIRA***
MARCOS ANTÔNIO SOARES****

RESUMO: O artigo analisa a educação infantil no Plano Nacional de Educação (2014) que expressa possibilidades de valorização e, paradoxalmente, de fragilização da EI como política de Estado, propondo articular os movimentos sociais para concretizá-la como direito de todas as crianças.

Palavras-chave: Educação infantil. Políticas públicas. Plano Nacional de Educação.

Introdução

A educação infantil ganhou destaque nas políticas públicas brasileiras sendo reconhecida formalmente como a primeira etapa da educação básica na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) de

* Doutora em Educação. Professora dos cursos de Pedagogia e Psicologia da Universidade Federal de Goiás (UFG), e do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Goiás PPGE/UFG). Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Infância e sua Educação em Diferentes Contextos na Faculdade de Educação (FE/UFG) e do GT 07 da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped). Goiânia/GO – Brasil. *E-mail:* <ivonegbarbosa@hotmail.com>.

** Doutora em Educação. Professora da área de Didática e Estágio nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental e Educação Infantil na FE/UFG. Goiânia/GO – Brasil. *E-mail:* <nancynlves@gmail.com>.

*** Doutoranda em Educação. Professora do Instituto Federal de Goiás (IFG). Goiânia/GO – Brasil. *E-mail:* <teles.telma@gmail.com>.

**** Doutor em Educação. Professor da Faculdade de Artes Visuais (FAV) da UFG e vice-líder do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Infância e sua Educação em diferentes contextos (NEPIEC) da FE/UFG. Goiânia/GO - Brasil. *E-mail:* <marcos.fav@hotmail.com>.

1990, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996, entre outros documentos e normas. Essa etapa educacional é responsável pelo atendimento de crianças de até seis anos de idade¹ em creches e pré-escolas, espaços institucionais não domésticos com uma função educativa que abrange a indissociabilidade entre o cuidado e a educação.

Nos limites de uma sociedade capitalista de organização política neoliberal, marcadamente excludente, no bojo das contradições, efetiva-se a luta histórica dos movimentos sociais para a formulação e efetivação de políticas públicas que assegurem os direitos das crianças a uma educação de qualidade. Considerar a educação infantil como primeira etapa da educação básica representou um avanço para a educação pública brasileira. Porém, não se garantiram ainda todas as condições de exercício dos direitos sociais plenos das crianças e de suas famílias, já que enquanto prática social a educação reflete e abrange a luta entre diferentes grupos e classes sociais.

Nesse processo, a educação infantil passou a integrar diversos planos, programas e ações nos âmbitos federal, estadual e municipal, entre os quais o Plano Nacional de Educação (PNE). Com caráter decenal, o plano possui grande importância na definição dos rumos das políticas educacionais, podendo contribuir no processo de efetivação da educação como política de Estado e na superação de marcas históricas da provisoriamente das políticas emergenciais que caracterizaram - e caracterizam - as proposições para a educação das crianças menores de seis anos no Brasil.

Considerando essas premissas, este artigo analisa as propostas para a educação infantil no recém-aprovado PNE 2014 – Lei nº 13.005, de 2014, destacando marcos na trajetória da sua constituição histórica, avanços e desafios expressos no plano, situando-os em relação ao Projeto de Lei (PL) nº 8.035, de 2010.

Trajetórias e movimentos por uma educação como política pública

O novo PNE para o decênio 2014-2024 resultou de longa trajetória e (in)tenso processo de debates e embates envolvendo a sociedade civil e política. Transcorreram-se quase quatro anos, mais de 1.260 dias em tramitação, desde o envio pelo Ministério da Educação (MEC) à Câmara Federal, em dezembro de 2010, sua aprovação final em maio de 2014 e, finalmente, a homologação pela Presidência da República em junho do mesmo ano. Foram elaboradas inúmeras versões do texto, demandando permanente mobilização da sociedade civil, a qual não se furtou à participação organizada e vigilante na tentativa de assegurar concepções, princípios e ações em favor de uma educação pública, laica, gratuita e de qualidade.

Importante destacar o PNE como uma proposta de caráter decenal que tem vigência para além do período de um mandato governamental, devendo se estabelecer como política de Estado. Para a sua validade, é necessário que o financiamento e a gestão estejam

articulados de forma orgânica, e, de acordo com Dourado (2011), que seja reordenada a lógica de planejamento e de proposição de políticas educacionais como expressão de políticas de Estado. Nesse sentido, o plano resulta de correlação de forças sociais e educacionais na constituição de políticas de educação em determinado momento de uma sociedade concreta.

Retomando antecedentes históricos do PNE, percebe-se a complexa relação público/privado no âmbito das disputas de forças a que ele se submete. Ademais, distintas concepções de planejamento e gestão educacional, com enfrentamento de opções político-sociais entre economicistas, educadores e tecnocratas, resultam, não raras vezes, em processos descontínuos (DOURADO, 2010). Nesse movimento, presenciaram-se, desde a década de 1930, interrupções, abandono, não efetivação ou secundarização das propostas contidas nas metas delineadas nas diversas versões de PNE por outros projetos, substituindo-se a pauta política. Tal descontinuidade caracteriza historicamente a educação brasileira, em que o PNE resultou em programas e ações com viés governamental e não como política de Estado.

Entre as décadas de 1940 e o período de regime militar (1964-1985), ocorreram mudanças e proposições acerca do papel do Estado e da sua relação direta com a educação, prevalecendo modelos que mantiveram a tensão público/privado. Naquele momento, conforme Saviani (2007), o conceito de PNE assumiu um significado estrito, referindo-se aos recursos financeiros e à sua aplicação nos diferentes níveis educacionais, garantindo-se o projeto coerente com o regime militar e dando sustentação à política de tendência neoliberal.

No processo de redemocratização do País, foi promulgada a Constituição Federal de 1988, determinando a elaboração do PNE (BRASIL, 1988). Na década de 1990, entretanto, foram realizadas discussões em torno da LDB de 1996 e do Plano Decenal de Educação para Todos em detrimento da elaboração de um novo PNE, cuja aprovação só ocorreu em 2001. O PNE para o decênio 2001-2010 teve a interposição de uma série de vetos, que limitaram os recursos financeiros, restringindo a ação do plano a uma ampla carta de intenções. Em 2007, o governo Lula lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), um plano de governo cujas metas se assemelharam às proposições do PNE, o que favoreceu a transformação deste em “letra morta”.

No período 2009-2010, realizaram-se conferências municipais, regionais, distrital e estaduais, preparatórias para a Conferência Nacional de Educação (Conae/2010). Esta mobilizou múltiplos atores sociais, tendo por finalidade analisar as políticas educacionais na interface com o cumprimento das metas do PNE 2001, no intuito de submeter ao debate social a constituição do Sistema Nacional de Educação (SNE) – antiga e cara reivindicação de educadores brasileiros – com base no preceito constitucional de regime de cooperação e colaboração entre os entes federados. A Conae deliberou bases e diretrizes para um novo PNE, expressas em seu documento final (BRASIL, 2010b). Estudos

indicam que as proposições da Conae/2010 se articularam à perspectiva de enfrentar as desigualdades sociais e educacionais (AQUINO, 2012; DOURADO, 2011; VIEIRA, 2010). Porém, o MEC encaminhou uma proposta de PNE ao Congresso Nacional sem submetê-la à apreciação das entidades que participaram da Conae/2010, demonstrando profunda desvalorização do papel dessas entidades no percurso de militância e de luta em defesa da educação pública no Brasil.

As propostas do PL nº 8.035, de 2010 (BRASIL, 2010a), desconsideraram e/ou divergiram de muitas proposições da Conae/2010. Segundo Campos e Campos (2012, p. 9), o que se apresentou nesse Projeto de Lei “decepcionou as expectativas dos movimentos sociais organizados, especialmente aqueles vinculados à educação infantil.” Também a aprovação do PNE 2001 resultou de manobra governamental fazendo prevalecer um projeto que se sobrepôs à proposta da sociedade civil. Em 2001, os dois projetos de PNE traziam concepções, perspectivas e objetivos diferentes, principalmente acerca do raio de ação das políticas para as formas de financiamento, de gestão, de diagnóstico, de prioridades, de diretrizes e metas a serem alcançadas (DOURADO, 2011).

Diferentemente do que ocorreu com o PNE 2001, o PL nº 8.035, de 2010 foi a debate público, em um processo permanente de mobilização e organização da sociedade civil. Recebeu mais de três mil emendas na Câmara Federal, após dois anos foi enviado ao Senado, no qual tramitou como PLC nº 103, de 2012 e sofreu novas modificações, retornou à Câmara em dezembro de 2013 e finalmente foi aprovado em maio de 2014, sendo **sancionado pela Presidência da República em junho de 2014**. Releva-se o protagonismo dos movimentos sociais organizados que, em vários momentos, obtiveram conquistas e evitaram retrocessos, como, por exemplo, na aprovação do Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi) e na destinação de 10% do PIB para a educação. Tais conquistas, entretanto, ainda não asseguraram todas as reivindicações expressas na Conae/2010 e em outros momentos da história educacional brasileira. Nossa análise do novo PNE 2014 apreende contradições internas, especialmente quanto à concepção de educação pública e seu financiamento, que, aliás, foi uma das principais polêmicas durante a tramitação do projeto, evidenciando o clássico embate entre público e privado no campo educacional.

A Lei nº 13.005, de 2014, que aprovou o PNE 2014, possui 14 artigos e um anexo com 20 metas e 254 estratégias que abarcam os níveis, as etapas e modalidades educacionais; formação e valorização do magistério; gestão e financiamento. (BRASIL, 2014). Entende-se que a consolidação das proposições, metas e estratégias do PNE deve abranger o regime de colaboração entre os sistemas, contando, como afirmou Dourado (2011), com a mediação de instâncias colegiadas no sentido de aprimorar a organicidade do conjunto de políticas públicas educacionais brasileiras. Implica conceber o Estado de modo amplo, reconhecendo a correlação de forças, sem dicotomizar sociedade civil e política.

A análise da educação infantil considera, assim, esse contexto de embates político-ideológicos na constituição de uma educação pública, laica, gratuita e de qualidade socialmente referenciada. Entende-se por educação de qualidade socialmente referenciada aquela que tem por eixo o caráter emancipatório dos sujeitos histórico-sociais e que considera as diferentes condições concretas de existência desses sujeitos, voltando-se à formação omnilateral, objetivando a superação das desigualdades individuais e de classe e da desvalorização cultural.

A educação infantil no PNE 2014: desafios, limites e possibilidades históricas

Apreender o delineamento de um projeto de educação infantil no PNE exige perceber a forma como ela foi contemplada no documento. O novo PNE traz oito novas estratégias em relação ao PL nº 8.035, de 2010. Constatamos que, além da meta 1 e suas respectivas estratégias (17) específicas, outras metas e estratégias apresentam proposições pertinentes à educação infantil, como, por exemplo, as metas: 2 (universalização do ensino fundamental de nove anos); 4 (educação especial); 6 (educação em tempo integral); 7 (qualidade da educação básica, em todas as etapas e modalidades); 15 e 16 (política nacional de formação dos profissionais da educação); 17 e 18 (valorização dos profissionais do magistério da educação básica); 19 (gestão democrática); e 20 (ampliação do investimento público em educação). Compreender essa totalidade é politicamente indispensável para o acompanhamento e controle social da educação infantil, reivindicando o cumprimento de pautas que sejam relevantes para essa etapa da educação básica.

A expressão “educação básica” no PNE 2014 nem sempre indica referência explícita à educação infantil, como se percebe, por exemplo, na estratégia 15.6 quanto à reforma curricular dos cursos de licenciatura “em articulação com a base comum nacional dos currículos da educação básica, de que tratam as estratégias 2.1, 2.2, 3.2, e 3.3.” Nesse caso, “educação básica” refere-se ao currículo do ensino fundamental e ensino médio, excluindo a articulação da formação de professores com as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (BRASIL, 2009b). Assim, a ação vigilante e crítica se faz imperiosa para evitar a transposição de características inadequadas ao processo de educação das crianças de até seis anos de idade, combatendo visões que desconsiderem as especificidades do projeto educativo e do trabalho pedagógico de creches e pré-escolas, ignorando a significativa produção de conhecimento realizada por diversos pesquisadores da área.

A proposição central para a educação infantil no PNE 2014, expressa na meta 1, refere-se à ampliação do acesso, por meio da universalização da pré-escola e da expansão do atendimento em creches para no mínimo 50% das crianças de até três anos. A ampliação do acesso é condição indispensável para a conquista da qualidade na educação

infantil e para a garantia do direito subjetivo à educação. A meta quantitativa para a creche, contudo, ficou aquém das indicações da Conae/2010, que visava à progressiva universalização do atendimento à demanda manifesta na faixa etária de 0 a 3 anos de idade, em período integral, a critério das famílias (BRASIL, 2010b). De fato, o percentual de atendimento de 50% já constava do PNE (2001-2010) e, portanto, em 2014 apenas é reapresentado. O Censo da Educação Básica mostra que em 2012 somente 23,5% de crianças de 0 a 3 anos de idade e apenas 14,8% menores de dois anos frequentavam creche (INEP, 2013). Desse modo, os desafios para cumprir a meta 1 são expressivos na desigual realidade brasileira e, mesmo que se alcance 50% de atendimento na próxima década, muitas crianças de até três anos ainda serão privadas do direito à educação, descumprindo a Constituição Federal.

A meta de universalização da pré-escola, por sua vez, apenas reafirma a Emenda Constitucional nº 59, de 2009, que determina a obrigatoriedade de matrícula na educação básica na faixa etária de 4 a 17 anos, a ser alcançada até o ano de 2016. A intenção de obrigatoriedade compõe as políticas educacionais há mais de duas décadas, sendo expressa claramente em orientações de organizações internacionais, como Banco Mundial e Unesco. Nessa perspectiva, o PNE 2001 já fixara a meta de atender 80% das crianças na faixa etária de 4 a 6 anos, o que representaria um acréscimo de pouco mais de 14% em relação ao atendimento existente em 2001.

A cobertura nacional na pré-escola alcança cerca de 80%, com grandes variações regionais, estaduais e municipais (INEP, 2013). A ampliação determinada no PNE (2014-2024) não é tão expressiva em termos numéricos, porém configura muitos desafios, especialmente para a esfera municipal, que tem a responsabilidade da oferta. Quais as condições financeiras, materiais, técnicas e humanas dos municípios para criar mais de um milhão de vagas? A que preço será feita essa universalização? Tudo indica que será à custa da perda do direito das crianças ao atendimento de qualidade e em período integral. Nesse caso, é preocupante que, apesar do avanço representado pelo CAQi, o cálculo da pré-escola considere o atendimento em período parcial, o que pode favorecer a retirada definitiva do direito ao atendimento em tempo integral para as crianças de 4 e 5 anos.

A oferta da educação infantil para crianças de 4 a 6 anos vem se fazendo, primordialmente, em tempo parcial (BARBOSA, 2011; AQUINO, 2012). Desse modo, é preciso considerar, apoiar e acompanhar a estratégia 1.17 do PNE 2014, que prevê o estímulo do acesso à educação infantil em tempo integral para todas as crianças, conforme as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Trata-se de estratégia importante, articulada à 6 do plano, a qual estabelece a oferta de no mínimo 50% das escolas públicas em tempo integral, para atender pelo menos 25% dos alunos da educação básica. Esse percentual, no entanto, diverge das defesas dos movimentos sociais, como o Movimento Interforuns de Educação Infantil do Brasil (Mieib), Fórum Goiano de Educação

Infantil, entre outros, que encontraram expressão no documento final da Conae/2010, priorizando o atendimento em período integral.

Consideramos relevante compreender as modificações expressas na meta 1 do PNE 2014 em relação ao projeto do Executivo, o PL nº 8.035, de 2010, reconhecendo o caráter processual da constituição do plano. Identifica-se mudança de redação que retirou a expressão “atendimento escolar” referindo-se às crianças de 4 e 5 anos de idade e “educação infantil” para crianças de até 3 anos de idade (BRASIL, 2010a), passando a utilizar “educação infantil” para a faixa etária de 0 a 5 anos, em pré-escolas e creches (BRASIL, 2014). O termo “escolar” usado em referência às crianças de 4 e 5 anos no PL nº 8.035/2010 poderia fortalecer a educação preparatória para o ensino fundamental e para a alfabetização que historicamente se realiza na pré-escola (BARBOSA, 2011). Diferentemente dessa posição, assumimos que a educação infantil deve ser compreendida em sua totalidade, com propostas e práticas pedagógicas que considerem as reais necessidades das crianças, respeitando-as como sujeitos histórico-sociais. É imprescindível reafirmar a necessária unidade da educação infantil – com suas particularidades, diversas formas organizativas e dinâmicas –, a fim de romper com uma lógica histórica que segmenta e hierarquiza a relação entre creche e pré-escola.

Tal segmentação tem sido historicamente referenciada na discussão sobre os processos de cuidar e educar, porém, como já mostrou a produção brasileira da área de educação infantil (BARBOSA, 1999, 2011; FREITAS, 2001), trata-se de uma dicotomia que guarda certos interesses discriminatórios e de classe, relacionada, ainda, a uma pauta que foi e é determinante na definição do papel social das instituições educativas. De fato, cuidar e educar constituem atividades indissociáveis no processo educacional, como apontam as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (BRASIL, 2009b) e também as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica (BRASIL, 2010c).

O enfrentamento da desigualdade de classe social no acesso à educação infantil é um tema primordial no PNE 2014. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2012) indicam que o acesso à educação no Brasil é desigual desde o seu início, havendo disparidades gritantes entre a frequência das crianças pobres e ricas de 4 e 5 anos de idade à pré-escola, diferença que se amplia ainda mais no atendimento em creches. O PNE 2014, na estratégia 1.2, indica a possibilidade de diminuir tal disparidade, tratando-se, portanto, de uma meta de considerável impacto na democratização do acesso, que afeta positivamente a creche. Apreendemos, contudo, uma limitação nessa estratégia, por admitir um contínuo de desigualdade, não prevendo o acesso à educação infantil para todas as crianças indistintamente.

A mobilização social e política são imperativas a fim de garantir as conquistas assinaladas no plano. As estratégias 1.3, 1.4, 1.14, 1.15 e 1.16 devem ser consideradas prospectivamente, à medida que incorporam a ideia de controle social da oferta segundo a demanda manifesta por creche e pré-escola, o que implicará um planejamento coerente

com a necessidade social, podendo obter indicadores para acompanhamento – também pela família – do cumprimento da meta e constituir elementos para definição de políticas públicas para a educação infantil, assumidas pelo Distrito Federal e por municípios, em regime de colaboração com a União e os estados.

O regime de colaboração federativa se impõe no PNE 2014 como requisito para a consecução da educação infantil de qualidade socialmente referenciada, sendo previsto também na estratégia 1.5, que trata da melhoria e expansão da rede física, aquisição de equipamentos, por meio de programa nacional de construção e reestruturação de escolas, respeitadas as normas de acessibilidade. Aqui destacamos dois aspectos: a inserção de normas de acessibilidade, que não constava do PL nº 8.035, de 2010, e a possibilidade de tornar o atual Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) uma política de Estado, deixando de ser ação restrita a um mandato governamental. Dadas as condições precárias em que se estrutura a educação infantil em vários municípios brasileiros, considera-se a relevância de continuidade do Proinfância com a participação das universidades públicas, núcleos de pesquisa e pesquisadores nas ações de acompanhamento e formação de profissionais da educação infantil.

O princípio da colaboração é foco de importantes debates nacionais dos fóruns de educadores e de entidades representativas que se debruçam sobre as questões da infância e da educação de crianças de 0 a 6 anos. Nas discussões sobre as condições atuais de atendimento às necessidades das crianças e de suas famílias, enfatiza-se a luta pela garantia da qualidade educacional, do acesso e permanência na educação infantil e do exercício da cidadania plena. É nesse sentido que compreendemos a importância da temática tratada nas estratégias 1.12, 1.14 e 1.15, que, de modo geral, indicam a construção de projetos intersetoriais por meio de ações conjuntas, em caráter complementar, de apoio e orientação às famílias e às crianças de 0 a 6 anos, sobretudo as de baixa renda, articulando-se as áreas de educação, saúde e assistência social, observando-se, de acordo com o plano, o desenvolvimento integral das crianças de até três anos de idade. A estas, por sua vez, segundo a estratégia 1.15, deve ser preservado o direito de opção da família em relação à inserção na educação infantil.

O conteúdo dessas estratégias parece-nos positivo quanto à intersectorialidade e o caráter complementar que, em princípio, não permitem a substituição da creche por modelos alternativos de atendimento. Sua contradição, entretanto, está na ênfase da intersectorialidade para as crianças de 0 a 3 anos de idade, o que pode indicar a separação entre o tipo de serviço para as menores de 3 anos e para as crianças de 4 e 5 anos já inclusas na escolaridade obrigatória, conforme orientação dominante do Banco Mundial e outros organismos multilaterais para a primeira infância nos países em desenvolvimento. Percebe-se a permanência de uma concepção assistencialista de educação infantil para a faixa etária de creche, mantendo a cisão entre cuidado/assistência e educação.

Ainda, em relação a essa polêmica entre assistência e educação, citamos a estratégia 1.7, que trata da articulação da oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação, objetivando a expansão da oferta na rede escolar pública. Essa estratégia já estava presente no PL nº 8.035, de 2010, e recebeu muitas críticas pelo seu caráter privatista, prevendo o uso do dinheiro público no âmbito privado (VIEIRA, 2010; BARBOSA, 2008). Campos e Campos (2012) destacam que a permanência dessa estratégia intensificará a segmentação da educação infantil, favorecendo políticas de conveniamento público-privado, pressupondo-se que a pré-escola deve ser ligada à “escola” e que a creche constitui-se em espaço de assistência às “crianças carentes”, tendência esta que foi analisada de modo sistemático por Barbosa, Alves e Martins (2008).

As estratégias 1.10 e 1.11 consideram a inclusão, a diversidade e a igualdade, quanto às relações étnico-raciais, populações do campo, quilombolas, indígenas, crianças com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação. Nesse sentido, apresentam sintonia com as reivindicações da Conae/2010, embora não atendidas integralmente, e com as concepções e determinações das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (BRASIL, 2009b). Ressaltamos que o acompanhamento da estratégia 1.11 deve se relacionar à meta 4, com atenção especial para assegurar na educação infantil as previsões quanto à formação de professores e das equipes multiprofissionais, infraestrutura física, e aquisição de materiais didáticos, equipamentos e recursos de tecnologia assistiva.

No que concerne à formação inicial e continuada, as estratégias 1.8 e 1.9 acenam novos horizontes ao estabelecer a garantia progressiva de atendimento por profissionais com formação superior, assim como de fomento à articulação entre pós-graduação, núcleos de pesquisa e cursos de formação para profissionais da educação que assegurem a elaboração de currículos e propostas pedagógicas, incorporando pesquisas ligadas a teorias educacionais e ao processo de ensino-aprendizagem das crianças de 0 a 5 anos (BRASIL, 2014). Pontuamos a importância do fortalecimento da pós-graduação *stricto e lato sensu*, reconhecendo-se o papel que esta última pode ter no aprofundamento de estudos, pesquisas e na articulação com as redes de ensino para construção de propostas pedagógicas e de políticas públicas para a educação de crianças até seis anos.

Outro destaque é a elaboração de currículos e propostas pedagógicas com fundamentação em pesquisas ligadas ao processo de ensino-aprendizagem e às teorias educacionais para toda a educação infantil, ao contrário do PL nº 8.035, de 2010, que direcionava essa elaboração apenas à pré-escola, numa visão restritiva que atribuía a necessidade de fundamentação científica somente ao trabalho pedagógico com crianças de 4 e 5 anos, excluindo a creche.

A exigência de formação em nível superior ainda é um ponto de tensão no debate sobre as condições e necessidades da primeira etapa da educação básica. A LDB, de 1996,

estabelece o nível superior, admitindo a formação mínima em nível médio na modalidade normal para a atuação docente na educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental. Nesse cenário, a definição posta no PNE 2014 reafirma a formação em nível superior, o que permite lutar pelo direito à formação inicial e continuada de todos os profissionais envolvidos na educação da criança de 0 a 6 anos. Porém, ao utilizar a terminologia “profissionais da educação infantil”, não destaca a figura do professor, o que é extremamente necessário frente à situação histórica de leigos atuando como professores nessa etapa.

A discussão sobre a formação se articula com a meta 15 que visa garantir, em regime de colaboração política nacional, a formação dos profissionais da educação e propõe assegurar, a todos os professores da educação básica, formação específica em curso de licenciatura, na área de conhecimento em que atuam. Isso significa garantir a formação em pedagogia para os professores de educação infantil. É importante observar a meta 16 no que se refere ao direito de formação em nível de pós-graduação e de formação continuada em sua área de atuação. A restrição de formar apenas 50% dos professores da educação básica, contudo, indica uma pauta de luta dos professores a ser abraçada pelos movimentos sociais e entidades representativas da área educacional, como Mieib, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), Associação Nacional pela Formação de Profissionais da Educação (Anfope), entre outras.

A avaliação é abordada na estratégia 1.6, apresentando mudanças significativas em relação ao PL nº 8.035, de 2010. Foi retirada a proposta de empregar instrumento nacional de avaliação, passando a prever a utilização de parâmetros nacionais de qualidade, a periodicidade e sistematicidade dessa avaliação, numa perspectiva de acompanhamento processual, em consonância com a estratégia 1.13 que defende as especificidades da educação infantil. A própria área tem debatido e produzido referências para a avaliação da/na educação infantil (BRASIL, 2009c; ROSEMBERG, 2001) que consideram a qualidade como processo negociado, portanto a avaliação somente pode ocorrer de modo participativo, aberto e democrático.

A meta 1, entretanto, não apresenta indicadores para a gestão democrática e valorização dos profissionais da educação infantil, princípios constitucionalmente estabelecidos para a educação pública no Brasil. Torna-se ainda mais importante atentar para as metas 17, 18 e 19 para assegurar tais princípios, dado que é recente a inclusão da educação de crianças até seis anos no sistema educacional, demandando lutas para superar o lugar marginal que historicamente lhe foi destinado.

Considerações finais

Apesar das conquistas enunciadas em partes do PNE 2014, muitos desafios se anunciam para a educação infantil. Já no seu início, o plano introduz a luta pela alfabetização,

evidenciando a centralidade das preocupações no ensino fundamental. Ao tratar da proposição de uma educação para crianças de 0 a 6 anos, assume uma concepção que cinde creches e pré-escolas. Percebe-se a continuidade de um tratamento discriminatório para as creches, isto é, para as instituições de atendimento de crianças de 0 a 3 anos, para as quais se mantêm as mesmas prerrogativas do plano anterior. Ademais, as análises do PNE 2014 permitem problematizar a perda de direitos das crianças de 4 a 6 anos, quando se admite para elas a educação infantil em período parcial, projetado, por exemplo, no cálculo do CAQi. Portanto, a questão do acesso e permanência das crianças na primeira etapa da educação básica não se dá de forma igualitária, excluindo cada vez mais as crianças pobres, negras e do campo. Ainda há um número significativo de professores que ainda não têm nível superior, demarcando também o desequilíbrio regional em relação à educação infantil, sendo importante a defesa da formação de todos os seus profissionais em nível superior.

Enfim, é necessário compreender todo esse cenário no âmbito das lutas de força e pelo controle das políticas públicas, constituindo-se políticas de Estado acompanhadas e reguladas com base no controle social, no sentido de se garantir um padrão de qualidade para a educação infantil e todas as outras etapas, níveis e modalidades da educação. Isso requer uma ampla mobilização dos diversos segmentos interessados e representados na Conae/2014, durante toda a implantação do novo PNE 2014, reconhecendo-se que esse espaço se constitui de embates políticos, pedagógicos, ideológicos e, sobretudo, de classe.

Recebido em 31 de agosto de 2014 e aprovado em 13 de janeiro de 2015

Nota

- 1 Referimo-nos às crianças de até seis anos na educação infantil porque defendemos a necessidade e o direito de sua permanência nas instituições quando completam essa idade após a data de corte para ingresso no ensino fundamental.

Referências

AQUINO, Ligia Maria L. de. (Org.). **Educação infantil e PNE: questões e tensões para o século XXI**. Campinas: Autores Associados, 2012.

BARBOSA, Ivone Garcia. **A educação infantil: perspectiva histórica, lutas e necessidades**. Goiânia: FE/UFG, 1999.

_____. Das políticas contraditórias de flexibilização e de centralização: reflexões sobre a história e as políticas da educação infantil em Goiás. **Inter-Ação** – Revista da Faculdade de Educação, v. 33, n. 2, p.

379-394, jul./dez. 2008.

_____. Educação infantil brasileira e a Emenda Constitucional nº 59/2009: dificuldades e perspectivas de construção de uma proposta educativa de qualidade. **Boletim Salto para o Futuro (Os desafios da universalização da educação básica)**, ano XXI, n. 16, 2011. Disponível em: <<http://www.tvbrasil.org.br/fotos/salto/series/17381116-Universalizacao.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

BARBOSA, Ivone Garcia; ALVES, Nancy Nonato de L.; MARTINS, Telma A. Teles. Infância e cidadania: ambigüidades e contradições na educação infantil. In: Reunião Anual da ANPEd, 31., 2008, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ANPEd, 2008. Disponível em: <<http://31reuniao.anped.org.br/1trabalho/GT07-5024-Int.pdf>>. Acesso em: 23 maio 2013.

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

_____. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 jul. 1990.

_____. 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. 1996.

_____. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

_____. 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. 2009a.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução CNE/CEB nº 5, de 17 de dezembro de 2009. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 dez. 2009b.

_____. Ministério da Educação. **Indicadores da qualidade na educação infantil**. Brasília, DF: MEC/SEB, 2009c.

_____. Câmara dos Deputados. **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, DF: Câmara dos Deputados, 2010a.

_____. Ministério da Educação. **Documento final da Conae**. Brasília, DF: MEC, 2010b.

_____. Ministério da Educação. **Conselho Nacional de Educação**. Câmara de Educação Básica. Resolução CNE/CEB nº 4, de 13 de julho de 2010. Define diretrizes curriculares nacionais gerais para a Educação Básica. Brasília, DF: MEC/CNE, 2010c.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

CAMPOS, Roselane; CAMPOS, Rosânia. Políticas para a educação infantil e os desafios do novo plano nacional de educação: similitudes e divergência entre as experiências brasileira e de outros países latino-americanos. In: FÁRIA, Ana Lucia G.; AQUINO, Lígia Maria L. de. (Orgs.). **Educação infantil e PNE: questões e tensões para o século XXI**. Campinas: Autores Associados, 2012.

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação e Sociedade**, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010.

_____. Plano Nacional de Educação como política de Estado: antecedentes históricos, avaliação e perspectivas. In: DOURADO, Luiz F. (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas**. Goiânia: Editora UFG/Autêntica, 2011.

FREITAS, Marcos Cezar de (Org.). **História social da infância no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira – 2012**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsoais2012/>> Acesso em: 14 out. 2013.

INSTITUTO DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo da educação básica: 2012 – resumo técnico**. Brasília, DF: Inep, 2013.

ROSEMBERG, Fúlvia. Avaliação de programas, indicadores e projetos em educação infantil. **Revista Brasileira de Educação**, n. 28, p. 19-26, jan./abr. 2001.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao FUNDEB: por uma política educacional**. Campinas: Autores Associados, 2007.

VIEIRA, Livia Maria F. A educação infantil e o Plano Nacional de Educação: as propostas da Conae 2010. **Educação & Sociedade**, v. 31, n. 112, p. 809-831, jul./set. 2010.

Early Childhood Education in the PNE

A new plan for old needs

ABSTRACT: This article analyzes childhood education in the National Education Plan (2014) and presents the opportunities it takes to value this while, paradoxically, also weakening Early Childhood Education (EI) as a state policy, proposing social movements as a means to strengthen it to ensure it as a right for all children.

Keywords: Child rearing. Public policies. National Education Plan.

L'Éducation infantile dans le PNE

un nouveau plan pour de vieux besoins

RÉSUMÉ: L'article analyse l'éducation infantile au sein du Plan National d'Éducation (2014) qui exprime les possibilités de valorisation et, paradoxalement, de fragilisation de l'EI comme politique d'État, et propose l'articulation des mouvements sociaux afin de la rendre effective comme droit pour tous les enfants.

Mots-clé: Éducation infantile. Politiques publiques. Plan National d'Éducation.

La educación infantil en el PNE

Nuevo plan para necesidades antiguas

RESUMEN: El artículo analiza la educación infantil en el Plan Nacional de Educación (2014), que expresa las posibilidades de valorización y, paradójicamente, la fragilidad de la EI como política de Estado, proponiendo articular los movimientos sociales para materializarlo como un derecho para todos los niños.

Palabras clave: Educación infantil. Políticas públicas. Plan Nacional de Educación.

Plano Nacional da Educação

Os desafios para o ensino médio

ELIANE CLEIDE DA SILVA CZERNISZ*

RESUMO: O artigo analisa as tendências do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 para o ensino médio, procura discutir os caminhos que ainda precisam ser construídos na consolidação de um ensino público, gratuito e de qualidade como política de Estado, e avalia o enorme desafio de sua universalização.

Palavras-chave: Políticas educacionais. Plano Nacional de Educação. Ensino médio.

Introdução

O Plano Nacional da Educação (2001-2010) mostrou o que se renova neste momento, no atual (2011-2020): um percurso controvertido, onde permanece a disputa por um projeto societário e de educação que eleve toda população brasileira a outro patamar, de conhecimento e de participação democrática na riqueza social. (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2011, p. 630).

O excerto que inicia este estudo traz como foco o PNE 2001-2010 como base para a discussão do que ainda é necessário ao Plano Nacional da Educação para o período de 2014-2024, sancionado após ampla discussão acerca de suas proposições e metas¹. Trata-se de um instrumento normativo importante para os próximos dez anos, pois planeja as ações educativas brasileiras, cumprindo com as indicações da sociedade que participou intensamente do processo de sua discussão. O PNE, organizado a partir de 20 metas, recupera preceitos constitucionais, reafirmando-os e ampliando-os, quando apresenta como premissas: a universalização da educação básica pública;

* Doutora em Educação. Professora associada da Universidade Estadual de Londrina (UEL/PR) atuando na graduação do Departamento de Educação (EDU) e como professora e vice-coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE). Londrina/PR – Brasil. *E-mail:* <eczernisz@uel.br>.

a garantia de qualidade e a gratuidade da educação em estabelecimentos públicos; a gestão democrática e o respeito à diversidade; a valorização dos profissionais da educação e o financiamento público, assim como a expansão da oferta da educação superior.

Ao pontuar tais premissas, verifica-se que está sendo reafirmado e reivindicado o respeito ao cumprimento de uma questão chave para o exercício da cidadania: o direito à educação, um direito que resulta de lutas históricas e que, no atual momento, indica que os passos trilhados na direção de uma educação pública, gratuita e de qualidade se concretizam através do desenvolvimento do PNE. Este é um desafio para a realidade brasileira cujo povo, disperso num país continental, herdeiro de desigualdades sociais, que se aprofundam em regiões da federação, apesar de algumas conquistas, ainda carece do acesso à educação básica pública e de qualidade.

A incessante busca por educação de qualidade para todos requer reconhecer os impedimentos deste direito na realidade brasileira assim como as medidas fundamentais para que este seja garantido. Com tal intuito, elaborou-se o Manifesto: A Educação tem que ser compromisso prioritário² (2014), que foi entregue aos presidentiáveis que disputavam o pleito eleitoral para a Presidência da República. A principal reivindicação é que o PNE (Lei nº 13005, de 2014) seja cumprido para o que se faz necessário garantir o investimento de 10% do PIB brasileiro em educação pública, fato indispensável quando há força constitucional para a universalização da educação para a população de quatro a 17 anos, conforme estabelece a EC nº 59, de 2009. Trata-se de uma determinação legal e de uma conquista que reforçam o sentido da educação básica e, ao mesmo tempo, chamam a atenção para a efetividade da oferta da educação pública desde a educação infantil até o ensino médio.

Com relação ao ensino médio, verificam-se, historicamente, impasses em sua concretização, tanto pela forma de oferta quanto pelas reais condições do alunado, aspectos que têm sido analisados por Brandão (2011), Kuenzer (2010), Frigotto e Ciavatta (2011) em relação aos limites do PNE 2001-2011. Por isso se faz necessário e importante discutir os desafios do PNE 2014-2024 para a educação média, objetivo deste texto, que se desenvolve ancorado em discussão bibliográfica e análise da legislação, no qual, se questionam os desafios que envolvem o ensino médio no PNE em vigor. A fim de responder ao proposto, apresenta-se uma análise do contexto de proposição do PNE 2014-2024 e dos desafios para o ensino médio no caminho da consolidação de uma educação pública, gratuita e de qualidade como política de Estado.

Contexto de proposição do Plano Nacional de Educação

A análise do PNE 2014-2024 requer uma contextualização, mesmo que breve. Para tanto, destacam-se, neste texto, fatos ocorridos a partir da década de 1990, período que

compreende amplas alterações educacionais e, ao mesmo tempo, explicita um cenário marcado por desigualdades sociais e econômicas que têm movido a defesa da educação para todos como forma de superação da pobreza. Coincide com este período também um novo encaminhamento macroeconômico para a sociedade que pode ser descrito a partir da competitividade, das relações sociais desiguais e, conseqüentemente, da exclusão social. Estes aspectos podem ser conferidos em Previtali et al (2012), ao discutirem que as transformações capitalistas têm trazido como reflexo o retrocesso de conquistas sociais, um dado que reforça a análise de Frigotto e Ciavatta (2011, p. 624) quando comentam a disputa entre diferentes projetos societários mediados pela mundialização do capital, pelo desmonte do Estado, pela retomada da ênfase no desenvolvimento de capital humano e sobretudo reforçados pelas “[...] noções de sociedade do conhecimento, qualidade total, pedagogia das competências, empregabilidade, empreendedorismo”.

Tais dados permitem compreender a defesa da educação de qualidade e de uma sociedade mais justa, aspecto também analisado por Oliveira (2011, p. 334), ao afirmar que “[...] o vínculo entre educação e desigualdade social é inegável e tem conseqüências importantes para se pensar estratégias políticas destinadas a enfrentar os problemas de desigualdade educacional”. Isso reforça a necessidade de se discutir um projeto de sociedade e de educação que vislumbre a justiça social.

Os elementos caracterizadores das contradições sociais mencionados pelos referidos autores foram problematizados nos congressos nacionais de educação (Coned), iniciados em 1996 e continuados em cinco edições³, que possibilitaram significativa participação social, com o intuito de traçar os rumos da educação brasileira, a qual, desde o início das discussões, era pretendida como pública, gratuita e de qualidade social. Esse momento proporcionou reflexões, cujos frutos contribuíram para análises a respeito da educação brasileira, reafirmando-se as necessidades de sua melhoria. O resultado em 1997, no II Coned, foi a elaboração do Plano Nacional de Educação – proposta da Sociedade Brasileira, como mencionou Bolmann (2010, p. 661), “[...] constituindo-se na síntese do esforço coletivo resultante dos debates realizados nas diferentes instâncias organizativas, nos diversos eventos programados em todo o país [...]”.

Observa-se que a organização dos Coned, conforme Bolmann, partiu do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, que vislumbrou envolver amplamente a sociedade nas discussões e decisões a respeito da política educacional brasileira. Foram realizadas cinco edições sendo que, na quarta, em São Paulo, o Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172, de 2001) já estava aprovado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, minimizando a proposta construída pela sociedade brasileira. Oliveira et al (2011, p. 486) comentam os projetos educacionais distintos nas duas propostas apresentadas para o PNE aprovado em 2001 e destacam que: “[...] O PNE aprovado, com incidência de novos vetos presidenciais, em sua maioria, concernentes ao financiamento, não se efetivou como política de Estado e foi secundarizado como política de governo”.

Na avaliação de Dourado (2010, 685-686), nesse processo houve movimentação pela revogação do PNE pelas entidades educacionais:

[...] por entenderem que este dispositivo legal não traduzia o esforço político conduzido pela sociedade civil, em particular pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, e que não se configurava como política de Estado mas era resultante de manobras governamentais no seu processo de tramitação.

Oliveira (2011, p. 326) afirma que as reformas na gestão de Fernando Henrique Cardoso seguiram “[...] na contramão de muitos direitos e garantias conquistadas na mesma Constituição Federal de 1988”. Para a autora, as reformas realizadas no período “[...] apontavam na direção de maior flexibilidade na gestão, maior autonomia às escolas e maior responsabilização dos docentes” (OLIVEIRA, 2011, p. 337). Estes aspectos são características das noções vinculadas à sociabilidade capitalista e se tornavam aparentes e fortalecidas no cenário brasileiro, como se pode depreender das reflexões de Frigotto e Ciavatta (2011).

Esse encaminhamento, na avaliação de Oliveira (2011, p. 327), possibilitou o desenvolvimento de políticas focalizadas “[...] revelando a grande dispersão de políticas temporárias que se afirmavam mais como políticas de governo que de Estado, cujas bases institucionais e de controle social não estavam definidas”.

Percebem-se avanços no campo educacional no período de discussão e elaboração da proposta do novo Plano Nacional de Educação para o decênio de 2014-2024. De modo específico, ocorreu ampla organização da sociedade brasileira no ano de 2009, foram realizadas conferências municipais, intermunicipais, estaduais e do Distrito Federal, como descrito no Documento Referência (2013, p. 09), dando origem à I Conferência Nacional de Educação realizada no ano de 2010 com o tema *Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação*. A I Conae, de acordo com o Documento Referência (2013, p. 09), se originou das parcerias “[...] entre os sistemas de ensino, os órgãos educacionais, o Congresso Nacional e a sociedade civil”. O Documento Referência (2013, p. 09) também ressalta:

O Documento Final da Conae/2010, resultado da construção coletiva desencadeada pela decisão política de submeter ao debate social a instituição do Sistema Nacional de Educação, que assegurasse a articulação entre os entes federados e os setores da sociedade civil, apresentou diretrizes, metas e ações na perspectiva da democratização, da universalização, da qualidade, da inclusão, da igualdade e da diversidade e se constituiu em marco histórico para a educação brasileira na contemporaneidade, deliberando as bases e diretrizes para o novo Plano Nacional de Educação.

Este importante marco da história da educação brasileira promoveu amplo debate sobre a educação, entre diversos segmentos da sociedade. As proposições da I Conae foram novamente discutidas e aprimoradas na II Conferência Nacional de Educação com o tema *O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração*. A II Conae, que, assim como a I, foi coordenada pelo Fórum Nacional da Educação, realizou-se no ano de 2014, no governo Dilma Rousseff, e objetivava, como previsto no Documento Referência (2013, p. 11), aprofundar as discussões já realizadas na I Conae propondo a “[...] Política Nacional de Educação, indicando responsabilidades, corresponsabilidades, atribuições concorrentes, complementares e colaborativas entre os entes federados e os sistemas de ensino”.

O que se busca com o referido Documento é a construção de políticas de Estado, cujo cerne seja a extensão do direito à educação para todos. Considera-se esta meta importante e imprescindível, mas cumpre lembrar que se trata, também, de um desafio tanto de garantir o direito à educação quanto de acompanhá-lo, visando à efetividade da política de Estado. Como analisou Oliveira (2011, p. 332), o maior desafio para a educação brasileira no cenário político mundial é “[...] o aumento do nível de escolarização da população e a melhoria do desempenho dos alunos”, questões que, segundo a autora, precisam ser consideradas a fim de se reverter os problemas da desigualdade social.

Tais análises reforçam as proposições do novo PNE, recentemente aprovado. De acordo com Dourado (2011), a Constituição Federal de 1988 é um importante instrumento para encaminhar a educação brasileira por reafirmá-la como “direito social” a partir do estabelecimento de seus princípios e por destacar a obrigatoriedade da educação para a população de quatro a 17 anos.

O PNE para o período de 2014 a 2024, aprovado pela Lei nº 13.005, de 2014, indica como Diretrizes:

Art. 2º São diretrizes do PNE:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;

IV - melhoria da qualidade da educação;

V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;

VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;

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

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

IX - valorização dos (as) profissionais da educação;

X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental. (BRASIL, 2014, p. 1)

Analisando este excerto, percebe-se que as diretrizes são abrangentes e relacionadas à educação como um todo. Explicitam o que é fundamental para que a educação brasileira seja realizada e, ao mesmo tempo, anunciam os desafios e a imensa tarefa a ser desenvolvida por escolas, professores e sistemas de ensino. Verifica-se que as diretrizes perpassam as metas e destaca-se que a universalização do atendimento escolar na educação básica é vislumbrada na meta 1, que trata da educação infantil; na meta 2, que destaca o ensino fundamental de nove anos; na meta 3, que se refere ao ensino médio e, na 4, que reforça a escolarização e a inclusão na faixa etária dos quatro aos 17 anos. Conclui-se, portanto, que a universalização do atendimento escolar é questão chave no encaminhamento do PNE em vigor e, segundo Dourado (2011, p. 39-40), já estava prevista no Projeto de Lei nº 8.035, de 2010, a opção por

[...] políticas educacionais de visão ampla que articulam a universalização do atendimento escolar à melhoria da qualidade, à formação para o trabalho e, também, a concepção abrangente de formação, respeito à diversidade e promoção da sustentabilidade socioambiental, reafirmando o princípio da gestão democrática e acenando, claramente como princípio, para a valorização dos profissionais da educação.

Duas questões requerem análises na meta 3, que faz referência ao ensino médio. A primeira é a demarcação de idade visando ao acesso do aluno à escola e consequentemente a universalização. Como se pode verificar no texto da meta 3 a proposta é universalizar o atendimento escolar até o ano de 2016 para a população de 15 a 17 anos. Este aspecto representa, para Ramos (2013), uma conquista que possui também limitações. Conforme discutiu a autora, ao considerar a idade e não a faixa etária, a meta não leva em conta que “[...] 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” (RAMOS, 2013, p. 114).

As observações da autora são importantes por considerar a trajetória irregular daqueles alunos que estão fora da escola média. Ela afirma:

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 (RAMOS, 2013, p.114).

A segunda questão refere-se à permanência do aluno na escola. Para que a educação de quatro a 17 anos seja universalizada, é necessário que se garanta a qualidade e, também, a disponibilização de 10% do PIB brasileiro para a educação pública. O financiamento é citado no artigo 2º do PNE e é uma medida fundamental, haja vista que a educação pública tem sobrevivido com recursos insuficientes, fator que contribui para retroceder sua qualidade. Destaca-se também que a disponibilização deste percentual orçamentário, no atual momento de crise econômica e evidente inflação no cenário brasileiro, período governamental que coincide com a composição de uma nova equipe ministerial, somado à elaboração do planejamento plurianual da segunda gestão de Dilma Rousseff, torna a garantia de tal montante para a educação objeto de constante atenção, sendo que isso pode vir a ser um obstáculo para o desenvolvimento do atual PNE, o que seria lamentável, posto que, conforme um trecho do Manifesto: “A Educação tem que ser compromisso prioritário (2014, p. 1), e o investimento em educação pública é fundamental”:

Compreendemos que o estabelecimento da educação como direito de cidadania só se dará por completo por meio de amplo investimento direto na educação pública, capaz de prover os insumos requeridos para a progressiva construção de um novo paradigma educacional que tenha por objetivo maior garantir ao conjunto da população brasileira acesso pleno a uma formação integral e de qualidade, em todos os níveis – da educação infantil à pós-graduação.

Ressalta-se que a efetividade do PNE também só se concretizará com a elaboração dos planos estaduais e municipais de educação, ação que poderá mobilizar todo o País. No cenário nacional, o debate de autores que analisaram o PNE para o período de 2001-2011 como Kuenzer (2010), Oliveira (2011), Frigotto e Ciavatta (2011) e Dourado (2010), permite-nos um alerta acerca do fato de que o PNE para o período de 2014-2024 não se torne mera formalidade ou apenas uma lista de ações possíveis e bem intencionadas, preocupação que remete à necessidade de acompanhamento constante do Plano. Com relação a isso, cumpre retomar o destaque de Dourado (2011), quando comenta sobre o Fórum Nacional de Educação como instância que iria encaminhar as conferências nacionais. O Fórum é instituído no artigo 6º do PNE em vigor, assim como a realização de Conferências Nacionais de Educação de quatro em quatro anos. Trata-se, como pode ser constatado a partir de Dourado, de uma questão importante, já que permitirá consolidar o Fórum como espaço de acompanhamento que possibilita a aproximação da sociedade na discussão acerca da educação oferecida no País, enquanto política de

Estado, e, também, como partícipes na deliberação de propostas que possibilitem a melhoria de qualidade, ação que concretiza o princípio da gestão democrática.

Segundo Kuenzer (2010), para não incorrer em mera formalidade, o acompanhamento do PNE deverá ser feito com base em dados que explicitem o real encaminhamento da política educacional, o desenvolvimento das ações escolares, possibilitando o debate com a sociedade civil sobre as condições concretas da educação pública brasileira. Acredita-se que este caminho, que se faz na mediação política de forças que correspondem a interesses diversos e divergentes no atual contexto societário, seja oportuno para a sociedade reverter problemas que contribuem com a perpetuação das desigualdades sociais a qual tem atingido a educação e, sobretudo, o ensino médio. Percebe-se pelo exposto que as possíveis limitações do PNE estão no direcionamento que será dado a sua execução. Para tanto, reafirma-se a necessidade de que a sociedade brasileira acompanhe o desenrolar das ações escolares para o decênio do Plano em vigor.

O ensino médio no PNE

Historicamente o Ensino Médio tem sido objeto de discussão de educadores e pesquisadores que têm chamado a atenção sobre a sua importância no contexto brasileiro. De acordo com Krawczyk (2011), desde 1990, é visível a expansão do ensino médio, e a sua inserção na educação básica vem reforçar sua relevância. No entanto, a expansão pretendida teria que ser caracterizada pela qualidade, socialmente referenciada, um aspecto já debatido no âmbito da realização dos Coned e no momento da elaboração do PNE 2001-2011. Segundo Bolmann (2010, p. 670), nas avaliações do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, constatou-se que, para o ensino médio, há “[...] necessidade de uma política de expansão da rede pública, com a necessária ampliação do número de vagas para atender à demanda reprimida até o final da década – entre 2001 e 2011”.

Entende-se que tal demanda reprimida resulta da histórica desigualdade social, responsável por negar o direito à educação à população brasileira pertencente à classe trabalhadora. Como observou Krawczyk (2011, p. 755), em que pese que nos anos de 1990 tenha ocorrido aumento de número de matrículas de alunos do ensino médio, este fato “[...] não pode ser caracterizado ainda como um processo de universalização nem de democratização, devido às altas porcentagens de jovens que permanecem fora da escola [...]”. Na avaliação de Krawczyk (2011, p. 755-756), o processo de expansão é reprodutivo das desigualdades regionais no que diz respeito a aspectos como “[...] sexo, cor/raça e modalidade de oferta: ensino médio de formação geral e ensino técnico de nível médio”. A autora chama a atenção, também, para os aspectos pedagógicos que envolvem conteúdo, condições estruturais da escola, formação docente e financiamento.

Kuenzer (2010) comenta as conquistas e retrocessos do período e diz que há ainda aspectos que precisam ser analisados, mas que já constitui avanço a integração do ensino médio à educação básica, que requer o entrelaçamento efetivo entre as etapas e modalidades que a abrangem. Observa-se, a partir da discussão da autora, que tal integração, possibilitada pela LDBEN nº 9.394, de 1996, e universalização, proclamada a partir da EC nº59, de 2009, são prenúncios da democratização da educação e, como afirmou Kuenzer (2010, p. 854), “[...] em particular para aqueles que só têm na escola pública o espaço de acesso ao conhecimento e à aprendizagem do trabalho intelectual”. Verifica-se em Kuenzer (2010), assim como em Krawczyk (2011), no entanto, uma redução do número de matriculados no ensino médio, um processo que se acentua, segundo Krawczyk, a partir de 2004, seguido por problemas de evasão e repetência. Para Kuenzer, será preciso um maciço investimento a fim de que seja possível uma democratização que considere tanto o acesso como as condições de permanência na escola.

Presentemente, entende-se que alguns investimentos já estão se evidenciando nos dados de alunos matriculados no ensino médio. Cumpre ressaltar que, apesar de ser verificada, no ensino médio, a redução do número de matriculados, como destacado por Krawczyk (2011), também se comprova ter ocorrido um visível aumento da oferta de ensino médio em período integral, fato que ampliou o número de matriculados. No ano de 2010, o número de matriculados no ensino médio integral era de 106.287 alunos. Em 2011, aumenta para 173.505; no ano de 2012, o ensino médio com oferta integral teve 230.398 matriculados e, em 2013, registraram-se 300.831 alunos matriculados⁴. Isso tem sido impulsionado também por ações do governo federal como o Programa Ensino Médio Inovador (ProEMI), instituído a partir da Portaria nº 971, de 2009, que objetiva o fortalecimento de inovações curriculares nas escolas, o desenvolvimento da educação integral e a redução de problemas como a evasão e a repetência, por meio da reorganização dos currículos, a fim de torná-los mais atrativos ao alunado do ensino médio.

As formas de oferta e atendimento do ensino médio, segundo análises de Brandão (2011) ao PNE 2001-2011, precisam ser revistas, pois há metas do PNE que ainda não foram alcançadas e a universalização é hoje o grande desafio do ensino médio. Brandão afirma que estamos longe da universalização, o que indica a necessidade de empenhar esforços para que o ensino médio constitua, de fato, uma etapa universalizada com qualidade. Conforme Brandão, a universalização do ensino médio requer investimentos em infraestrutura, projetos pedagógicos que sejam, verdadeiramente, inclusivos para o que é necessário contemplar a diversidade brasileira, e, ainda, constituir o PNE como política de Estado. Percebe-se nessa análise o reforço ao financiamento como aspecto chave para a consecução do atendimento universalizado, que é destacado nas atuais diretrizes do PNE.

De acordo com Brandão (2011, p. 204), o maior desafio “[...] é trazer nossos jovens “de volta” para a escola, fazer com que eles nela permaneçam e que concluam com sucesso o ensino médio”. O autor descreve a escola necessária:

Aquela a que nos referimos é uma escola que seja capaz de transmitir os conteúdos historicamente acumulados pela humanidade, em suas mais diversas manifestações, especialmente nas artes, nas ciências, nas línguas, na história, na tecnologia, no mundo do trabalho e na cultura, e que, ao mesmo tempo, seja capaz de compreender e interagir com os anseios e expectativas dos nossos jovens, seja ela dirigida à qualificação para o trabalho ou ao prosseguimento dos estudos. Enfim, que seja uma escola socialmente inclusiva. (BRANDÃO, 2011, p. 204).

Verifica-se que, tanto para Brandão (2010) como para Krawczyk (2011), o grande desafio é trazer os alunos para a escola, já que alguns nem fazem a matrícula, fato que os mantém num universo cultural não escolarizado, distanciando-os do exercício da cidadania condizente com os preceitos que reforçam o direito à educação. Os aspectos em destaque nos remetem à Kuenzer (2010), ao comentar a necessidade de qualidade que deverá nortear a universalização do ensino médio. Para a autora, é importante que a universalização possibilite a efetiva inclusão escolar na tríade acesso, permanência e conclusão. É preciso, ainda, a observância e o respeito à diversidade, à igualdade e à gestão democrática, dados que indicam ainda uma incessante tarefa a cumprir no trajeto que poderá nos levar rumo ao ensino médio público e de qualidade.

Constata-se a universalização como uma tendência e como desafio na afirmação e concretização do direito à educação, o qual requer o acesso aos ‘códigos escritos’, como afirmou Saviani (2013). O autor ressalta que a educação é a porta de acesso a todos os demais direitos e complementa ser esta a razão pela qual a sociedade urbano-industrial “[...] erigiu a escola em forma principal e dominante de educação e advogou a universalização da escola elementar como forma de converter todos os indivíduos em cidadãos, isto é, em sujeitos de direitos e deveres” (SAVIANI, 2013, p. 745). Para isso, faz-se necessário que a educação contemplada como direito tenha também qualidade.

Algumas considerações

A análise até o momento desenvolvida permite inferir que o atual PNE propicia muitas perspectivas para a educação brasileira e, entre elas, destacam-se a universalização do ensino médio, o seu desenvolvimento com qualidade, a garantia de um currículo condizente com os progressos científicos e tecnológicos e com as perspectivas dos jovens brasileiros, o envolvimento da sociedade no acompanhamento do Plano e, como consequência, a democratização da gestão da educação. Trata-se de perspectivas, mas também

de desafios, já que a história da educação no Brasil também mostra retrocessos históricos como a visível desigualdade social e com ela a não totalidade de jovens brasileiros matriculados no ensino médio.

O grande limite para a execução do PNE em vigor é a disponibilização de recursos, conforme determina a Lei nº 13.005, de 2014, e a educação sendo adotada como política de Estado. Este fato assume significado no atual contexto brasileiro de visível escalonamento inflacionário e medidas antirrecessão, já que se vive, ainda, a troca de governantes e a recomposição da equipe ministerial do governo federal, que promovem o redesenho de forças políticas, impactando em agendas previamente definidas. Trata-se de um momento que possibilita uma visão ainda turva acerca dos rumos do País e da educação pública, razão pela qual é necessário reafirmar o direito à educação como política de Estado e defender um projeto de sociedade mais justa em que a educação seja prioridade e universal, com a qualidade necessária ao exercício da cidadania, o que exige garantia de financiamento, de efetivo investimento pedagógico, de gestão e constante acompanhamento.

Deste modo, pensar os desafios e tendências postos ao PNE para o período 2014-2024 envolve também analisá-lo em sua totalidade, destacando que sua efetivação requer bons professores, boas escolas, bons governos, que disponibilizem financiamento condizente com as necessidades de implementação desta política. Pressupõe, ainda, a elaboração de planos municipais, estaduais e Distrital, possibilitando a gestão democrática e a participação da sociedade. Tudo isso fortalece o desafio da universalização, entendida também como tendência para a educação brasileira, aspecto forte nas metas 1, 2, 3, e 4 do PNE 2014-2024. Sinaliza, ainda, para o fato de que a luta pela causa da educação continua e retoma o desafio à sociedade de acompanhar e controlar o que é proposto no PNE e o que é desenvolvido a partir dele. Enfim, reafirmando o direito à educação, busca-se a educação pública e de qualidade como política de Estado.

Recebido em 13 de junho e aprovado em 5 de setembro de 2014

Notas

- 1 A Conferência Nacional de Educação (Conae), base para elaboração do Plano Nacional de Educação, ocorreu em 2010 no período de "28/03 a 1º de abril de 2010" (OLIVEIRA et. al., 2011, p. 483). "O projeto de Lei (PL 8035) foi apresentado pelo Governo Federal ao congresso nacional em dezembro de 2010" (OLIVEIRA et. al., 2011, p. 484). A aprovação da Lei nº 13005, que normatiza o Plano nacional de Educação, ocorreu em 25 de junho de 2014.
- 2 O Manifesto *A Educação tem que ser compromisso prioritário*, elaborado pela Plenária Nacional da Educação, foi assinado por Anfope, Anped, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Cedes, CNTE, Contee, Contag, CTB, CUT, Forumdir, Proifes-Federação, Ubese, UBN, UNE.

- 3 Conforme Bolmann (2010), o primeiro Coned foi realizado em Belo Horizonte, em 1996, o segundo, também se deu em Belo Horizonte, em 1997, o terceiro ocorreu em Porto Alegre, em 1999, o quarto em São Paulo, em 2002, e o quinto em Recife, em 2005.
- 4 Dados obtidos do Censo Escolar apresentado no site do Inep. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo>. Acesso em: 01/02/2015.

Referências:

BRASIL. **Emenda Constitucional 059 de 11 de novembro de 2009**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm> Acesso em: 01 de out. de 2013.

_____. **Lei nº 10.172, 2001 de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>

Acesso em: 10 de out. de 2013.

_____. Lei nº 13005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília: República Federativa do Brasil. 2014. p. 2-7. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>>. Acesso em: 02 ago. 2014.

BOLMANN, Maria da Graça. Revendo o Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 657-676, jul-set. 2010. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

BRANDÃO, Carlos da Fonseca. O Ensino Médio no contexto do Plano Nacional de Educação: o que ainda precisa ser feito. **Cadernos Cedes**, Campinas, vol. 31, n. 84, p. 195-208, maio-ago. 2011. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 20 mai. 2014.

BRASIL. **Conae 2014**: Conferência Nacional de Educação: Documento Referência. Fórum Nacional de Educação. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria Executiva Adjunta, 2013.

_____. Portaria n. 971/2009 de 09 de outubro de 2001. Brasília: DF. **Diário Oficial da União**, 2009, p. 52.

CENSO ESCOLAR. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo>>. Acesso em: 01 fev. 2015.

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: Questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul-set. 2010. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em: 20 abr. 2014.

_____. Plano Nacional de Educação como política de Estado: antecedentes históricos, avaliação e perspectivas. IN: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.) **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas**. Goiás: Editora Autêntica; Editora UFG. 2011. p. 17-59.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Perspectivas sociais e políticas da formação de nível médio: avanços e entraves nas suas modalidades. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 116, p. 619-638, jul-set. 2011. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

KRAWCZYCK, Nora. Reflexão sobre alguns desafios do Ensino Médio no Brasil hoje. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. 144, p. 752-769, set-dez, 2011.

KUENZER, Acácia. O Ensino Médio no Plano Nacional de Educação 2011-2020: Superando a década perdida? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 851-873, jul-set. 2010 Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 06 mai. 2014.

OLIVEIRA, Dalila Andrade et al. Documento: Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v.16, n.47, p. 483-492, maio-ago. 2011.

OLIVEIRA, Dalila. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr-jun. 2011. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 14 mai. 2013.

Plenária Nacional de Educação. Manifesto: A Educação tem que ser compromisso prioritário. CONTEE, Brasília, 2014. Disponível em: <<http://contee.org.br/contee/index.php/2014/08/plenaria-nacional-aprova-manifesto-a-educacao-tem-que-ser-compromisso-prioritario/#.VAHky5V0zml>>. Acesso em: 20 ago. 2014.

PREVITALI, Fabiane Santana et al. **Trabalho, Educação e reestruturação produtiva no século XXI**. IN: LUCENA, Carlos; SILVA JÚNIOR, João dos Reis (Org.) **Trabalho e Educação no Século XXI**. São Paulo: Xamã, 2012. p. 83-97.

RAMOS, Marise. Ensino Médio e Educação Profissional nos anos 2000: contribuições para análise da proposta de PNE 2011-2021. In: PINO, Ivany Rodrigues; ZAN, Dirce Djanira Pacheco (Org.) **Plano Nacional de Educação (PNE): questões desafiadoras e embates emblemáticos**. Brasília, DF: Inep, 2013. p. 103-120.

SAVIANI, Dermeval. Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil: Abordagem histórica e Situação Atual. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 743-760, jul-set. 2013. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 19 jul. 2014.

The National Education Plan *Challenges for high schools*

ABSTRACT: This paper analyzes the trends of the National Education Plan (NAP) 2014-2024 for high schools, and tries to discuss the structures that still need to be developed to consolidate a free, public, qualitative education, as a state policy, and assesses the enormous challenges for its universalization.

Keywords: Educational policies. National Education Plan. Secondary school. (High School).

Plan National d'Education *Les défis pour l'enseignement secondaire*

RÉSUMÉ: L'article analyse les tendances du Plan National d'Education (PNE) 2014-2024 pour l'enseignement secondaire, il cherche à discuter les chemins qui sont encore à construire pour la consolidation de l'enseignement publique, gratuit et de qualité comme politique d'Etat et évalue l'énorme défi de son universalisation.

Mots-clés: Politiques éducationnelles. Plan National d'Education. Enseignement secondaire.

Plan Nacional de Educación *Los retos para la enseñanza media*

RESUMEN: El artículo analiza las tendencias del Plan Nacional de Educación (PNE) 2014-2024 para la enseñanza media, busca discutir los caminos que aún necesitan ser construidos en la consolidación de una educación pública, gratuita y de calidad como política de Estado y evalúa el reto enorme de su universalización.

Palabras clave: Políticas educacionales. Plan Nacional de Educación. Enseñanza media.

Formação continuada de alfabetizadores

Trajetórias recentes e distâncias operacionais

CLOTENIR DAMASCENO RABELO*

RESUMO: O artigo aborda as políticas de formação continuada de alfabetizadores no Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2011 e no PNE 2014-2024, discute suas proposições e os dilemas da colaboração entre a União, os estados e os municípios, sugerindo que essas políticas se restringem a metas ainda não operacionalizadas.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação. Formação continuada de alfabetizadores. Políticas educacionais. Entes federados.

Introdução

Este ensaio é sobre políticas de formação continuada de professores alfabetizadores do ensino fundamental. Mais precisamente, discute as proposições dos Planos Nacionais de Educação (PNE) mais recentes na formulação e na execução dessas políticas e a atuação dos entes federados. De modo geral, os estudos sobre essa temática e sua configuração nos momentos de planejamento educacional nacional, estadual e federal mostram-se esmaecidos ante a relevância de outras linhas mais recorrentes.

As análises dos processos de elaboração, implantação e execução de programas federais de formação continuada de alfabetizadores, como é o caso dos estudos de Rabelo (2010) e São José (2012), para citar análises recentes, tornaram explícito o fato de que a discussão dessas políticas e sua execução considerando as relações colaborativas entre estados e a União se mostra como temática que toma novo fôlego, sobretudo com o matiz do federalismo cooperativo assinalado na Constituição de 1988 e os importantes avanços na discussão participativa e democrática do planejamento educacional na direção dos PNE e do Sistema Nacional de Educação (SNE).

* Doutor em Educação. Coordenador Pedagógico da Prefeitura Municipal de Icapuí (CE) onde trabalha nas áreas de política e gestão educacional, formação de professores, gestão escolar e planejamento educacional. Icapuí /CE – Brasil. E-mail: <clotenirdr@gmail.com>.

O estudo que aqui se apresenta traz esse debate em três seções articuladas. A primeira situa a formação continuada na contextura recente, com fundamentos históricos breves. A segunda traz a descrição e a análise dos elementos que compõem a feição das políticas de formação continuada de professores alfabetizadores no PNE de 2001 (Lei nº 10.172, de 2001), os traços de sua inclusão nos planos subnacionais e as responsabilidades dos entes federados. A terceira apresenta as perspectivas, desafios e conflitos operacionais para a política de formação continuada de alfabetizadores no novo PNE, Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014.

O texto se integra ao debate necessário e crítico sobre essa área, na medida em que desponta vigoroso e cheio de promessas o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), expressão atual da iniciativa federal para a instalação de uma política compartilhada de alfabetização e de formação continuada de alfabetizadores no País. A descoberta, em âmbito nacional, da necessidade de investir nesse campo, em função de diversos elementos, deixa clara a carência de demarcar no PNE atual sua configuração efetiva.

Os traços gerais de um percurso recente

Os profissionais da educação brasileira, especialmente os professores, desde meados dos anos 1990, são brindados por uma sequência de programas de formação continuada na direção das mudanças projetadas pela reforma educacional iniciada naquele período. O Ministério da Educação (MEC), incorporando os traços dessa reforma, realizou o trabalho de descentralização e indução desses programas, oferecendo-os aos sistemas e redes de ensino como propostas para a qualidade da educação e a formação continuada dos professores.

Entre os muitos dispositivos do percurso, pode-se dizer com Freitas (2002) que a publicação dos *Referenciais Curriculares para a Formação dos Professores* (1999) e a implantação do Programa de Desenvolvimento Profissional Continuado – Parâmetros em Ação (1999), por exemplo, denotam esse esforço centrado do governo brasileiro à época em criar instrumentos e em mostrar-se sintonizado com as tarefas que lhe foram indicadas pelos processos de reformas educativas, bem como a sua atuação no âmbito federal para dar cabo à tarefa de oferecer formação continuada. Nesse campo específico, segundo Gatti (2008), muitas iniciativas se destinaram a suprir a chamada formação precária pré-serviço, oferecida aos docentes por via de cursos de graduação, e passaram a compor a ideia de educação continuada, assumindo a feição de programas compensatórios, não se propondo ao aprofundamento em avanços dos conhecimentos.

No sentido de correção de déficits dos docentes por meio da formação continuada, também as estatísticas relativas aos baixos desempenhos dos alunos nas avaliações

nacionais e os resultados alcançados na educação básica, sobretudo nos conhecimentos relativos às práticas de ler e escrever, cujo domínio resulte de processos de alfabetização e letramento, exerceram fortes pressões sobre os órgãos responsáveis pela formação docente, ensejando a necessidade de implementar estratégias para a formação continuada com vistas a promover melhor qualidade na educação nesse nível.

Nesse panorama, uma das estratégias básicas que vinham se materializando é o desenvolvimento de “regimes de colaboração” com estados-membros e municípios para a efetivação das políticas de formação continuada, como caminho operacional dessas mudanças. Como veículo para a implantação e execução de políticas, o MEC desenvolve procedimentos que se dizem transformadores da gestão nos sistemas educacionais, transferindo para as secretarias de educação a organização e promoção da formação continuada, já que são elas que possibilitam o acompanhamento sistemático às equipes escolares, fixam as diretrizes gerais do trabalho, e promovem assessorias, eventos de atualização e programas de formação (CASTRO, 2005).

Assim, a proliferação e oferta, no Brasil, de programas de formação continuada percorrem os caminhos da formulação no âmbito federal até sua implantação e execução por meio das secretarias estaduais e com a adesão dos municípios no plano local, perspectiva esta incorporada no PNE (2001-2011). Pode-se dizer, portanto, que sob as estratégias de descentralização e municipalização das políticas educacionais a formação continuada, desde então, passa a ser tarefa transferida para o plano subnacional, com a referência recorrente à ação colaborativa, à coordenação federativa e às relações cooperativas entre os entes federados. É esse o modelo utilizado pelo último dos programas de formação continuada dos professores alfabetizadores, o Programa de Formação de Alfabetizadores (Profa), que teve sua criação no final de 1999 e implementação em 2001 e 2002 em todo o País, tornando-se exemplar do perfil da política de formação continuada homogeneizada desenvolvida até então.

No quadro de transição no governo federal de 2002 a 2003, emergiu a expectativa da reconfiguração dessa prática e de que se definissem as linhas mestras da política de formação de professores no governo iniciante. Essa definição se mostra por meio do Programa Toda Criança Aprendendo e seus desdobramentos – a Portaria nº 1.403, de 2003, que definiu o Exame de Certificação de Professores e a Rede Nacional de Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação, constituída no âmbito do Sistema Nacional de Certificação e Formação Continuada de Professores e criada pelo Edital nº 01, de 2003 da Seif/MEC (FREITAS, 2003). Do conjunto de programas advindos dessa fase, conforme análise de Rocha (2010), figuram essencialmente para a formação continuada dos professores alfabetizadores a continuidade do Profa (2002) em alguns estados e municípios, o Programa de Apoio à Leitura e a Escrita (Praler – 2003) e o Programa de Formação Continuada de Professores dos Anos/Séries Iniciais do Ensino Fundamental (Pró-letramento – 2006), todos como iniciativas formuladas pelo MEC a serem implementados nos

estados e nos municípios. Segundo Freitas (2002) e Oliveira (2009), no entanto, ao contrário do que se imaginava, foram preservados o caráter e a concepção dos programas anteriores, predominando assim os princípios e práticas que orientaram as reformas no governo Fernando Henrique Cardoso.

É com aporte nesse ambiente de suposta reconfiguração da política de educação no Brasil eivada de contradições práticas que se incluem as preocupações deste ensaio, com vistas a problematizar os caminhos que tomaram a política de formação continuada de alfabetizadores e a atuação dos entes federativos nessa área, considerando o âmbito do planejamento educacional no PNE de 2001 e no plano recente.

PNE 2001-2011: o papel de estados e municípios

O PNE 2001-2011, Lei nº 10.172, de 2001, deixa visível a noção de que as iniciativas de formação continuada devem ser essencialmente executadas pelas unidades subnacionais/locais, onde ocorrerão as tarefas gestoras, que, de fato, são coordenar, financiar e manter os programas como ação permanente. Nas entrelinhas, as tarefas de formulação e oferta ficam reservadas ao nível central da federação, em especial ao MEC, que a representa nesse plano. Não involuntariamente, as metas 12 e 13 do PNE citado, no âmbito da formação dos profissionais de educação, insistem em ampliar, com a colaboração da União, dos estados e dos municípios, os programas de formação em serviço, observando as diretrizes e os parâmetros curriculares por meio de programas de educação a distância que possam ser utilizados também em cursos semipresenciais modulares, de forma a tornar possível o cumprimento do previsto.

O desenho da perspectiva federalista, de compartilhamento, criação de pactos e descentralização para as unidades subnacionais das políticas de formação docente, desse modo, toma mais forma no texto do PNE, revelando-se em conflituoso desenvolvimento e solidificação. Há um movimento contraditório nessa questão, que, por um lado, sugere um relacionamento colaborativo, pactuante desde a criação dos objetivos da política até sua avaliação, ao mesmo tempo em que requer manter a elaboração centralizada, deixando as unidades envolvidas sob o controle central, executando o que foi pensado por outro eixo. Considerando o movimento contraditório, o proposto nas metas para a formação continuada no PNE evidencia a centralidade do governo federal na formulação e implementação de políticas e programas relativos ao PNE, minimizando a participação dos demais entes federados nos processos de elaboração. De fato, nos indicativos do PNE as tarefas de coordenação, financiamento e manutenção extinguem a possibilidade de um papel formulador sugerido aos municípios e estados.

A indicação de ente coordenador e financiador da política destinada agora aos entes subnacionais parece encontrar suas bases na compreensão de que, sendo o PNE

um referencial normativo e de planejamento estabelecido pós-instalação da política de fundos concretizada no Fundef, e considerando que essa fonte de recursos previa inicialmente percentuais para a formação docente, sobretudo a continuada, é natural que se atribua aos municípios o cuidado de conferirem suporte financeiro a essas atividades.

Pelo visto, no estabelecimento de políticas de formação, é atribuído à União o papel de articuladora, ao lado dos estados e municípios, esses últimos considerados responsáveis pela organização dos seus respectivos sistemas de ensino. Tal posicionamento também é evidenciado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), onde resta clara a diretriz de se estabelecer os caminhos da formação continuada de professores pela via do regime de colaboração, prática considerada complexa, por ser uma atribuição ainda sem definições nítidas e de operacionalização lenta.

No que se refere especificadamente às políticas de formação continuada de alfabetizadores, a meta 22 do eixo da formação dos profissionais de educação no PNE de 2001 sinaliza para a área, exprimindo como preocupação a necessidade de

[...] garantir, já no primeiro ano de vigência do PNE, que os sistemas estaduais e municipais de ensino mantenham programas de formação continuada de professores alfabetizadores, contando com a parceria das instituições de ensino superior sediadas nas respectivas áreas geográficas. (BRASIL, 2001, grifos nossos).

A diretriz básica para a formação continuada dos alfabetizadores fica determinada, assim, como responsabilidade dos estados e dos municípios, em que se inclui que se permita seu desenvolvimento pela modalidade a distância e insiram-se como parceiros nessa empreitada as instituições de ensino superior adjacentes às unidades subnacionais. Nota-se, pelo exposto no texto do plano, que a expressão “coordenar e financiar políticas”, como citado na meta 12, de modo algum parece incluir por parte dos entes subnacionais a participação na definição das ações nem a descrição das fontes financiadoras.

A ausência de maior definição do papel da União em garantir políticas de formação continuada de professores alfabetizadores, em especial no financiamento junto aos estados e municípios, aparece como remetida à necessidade de que estes elaborem seus planos de educação locais alinhados com o plano nacional e, por essa via, os entes subnacionais reforcem sua tarefa executora e financiadora das políticas citadas com recursos próprios definidos. Com a evidência, porém, de que os entes subnacionais (estados e municípios) devam coordenar, financiar e manter as políticas de formação continuada, a soma dos esforços requerida para o alcance das metas previstas nas políticas de formação continuada de alfabetizadores ficou em risco, pela não clareza de como se insere a União nessa formação, conflitante que é a sua posição, ora centralizada, ora descentralizada.

A responsabilidade educativa dos municípios no campo da formação continuada dos alfabetizadores, cuja melhor referência de atribuição de papel aos entes no plano nacional é a explicitação da meta 22 do item relativo à valorização dos profissionais de

educação, descrita no PNE 2001-2011, como citada acima, expressa essa tímida assunção, atestado que ficou de que os municípios muito pouco estabeleceram a expressão operacional dessa meta nos planos municipais, mostrando a pouca adequação das políticas locais em relação às políticas federais e estaduais.

A avaliação da meta 22 realizada pelo MEC em relação aos anos 2001 a 2008, no que se refere à formulação e execução da formação continuada dos alfabetizadores, apresenta sua efetivação por meio de oportunidades como o Profa, até 2003, a Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica (Rede); o Pró-letramento e a Universidade Aberta do Brasil (UAB), sem, contudo, apresentar nenhuma referência a indicadores que pudessem contribuir para o monitoramento da meta. Nesse quadro, sugere garantir apoio aos programas de formação continuada e, para os anos seguintes, realizar pesquisa com as secretarias estaduais e municipais sobre a existência de cursos nessa área (BRASIL, 2009). Ainda que sem elementos claros e indicadores precisos, o documento de avaliação dessa meta insiste em colocar a presença do âmbito federal ao acentuar que

o MEC vem implementando uma forte articulação com os estados, municípios e instituições de ensino superior, para a criação, implantação e manutenção de programas de formação continuada de professores alfabetizadores, como também de outras etapas e modalidades educativas. (BRASIL, 2009, p. 649).

Pelo exposto, sinaliza e sugere a tarefa coordenadora e articuladora da União nesse ínterim, mas não especifica como se distribuem as ações de criação, de implementação e de manutenção dos programas citados. De modo geral, a formação continuada de alfabetizadores, pautada como meta do PNE (2001-2011), coloca-se esmaecida e secundarizada no conjunto das proposições que privilegiam a formação docente inicial e continuada de modalidades e níveis diversos. A especificidade da formação dos alfabetizadores, de sua fundamental atuação nos anos iniciais do ensino fundamental, não se manifesta nas preocupações de operacionalização do planejamento educacional em nível federal, muito menos no alinhamento dos estados e municípios em seus planos específicos.

Ausências aferidas, incorporações assumidas e problemas operacionais

As manifestações no Eixo IV do documento final da Conae 2010 (BRASIL, 2010), no âmbito da formação continuada, apresentam essa ação articulada sempre à formação inicial, como deveria ser, mas de modo muito generalizado ou em especificidades que não incluem a preocupação em curso com a alfabetização das crianças na idade certa e a necessária formação continuada dos alfabetizadores qualificada nessa área de atuação. Em trechos aqui recortados, ideias como “em consonância com as demandas

educacionais” (p. 81), “para o uso das tecnologias de informação e comunicação” (p. 81), “com vistas ao exercício da docência no respeito às diferenças” (p. 82), “favorecendo a implementação de uma prática pedagógica pautada nas especificidades de EJA” (p. 88), “que contemple a discussão do gênero e diversidade” (BRASIL, 2010, p. 89), entre outros, delineiam as diversas faces da formação continuada, sem, contudo, apontar a especificidade requerente da formação para uma atuação exitosa dos professores no campo da alfabetização efetiva das crianças nos anos/séries iniciais do ensino fundamental e da busca compartilhada dos governos municipais, estaduais e federal para a erradicação do analfabetismo escolar.

Nesse assunto, o Documento Referência da Conae 2014, de forma muito feliz, acentua as limitações e pendências ainda visíveis nas indicações do PNE 2001-2011 e no documento da Conae 2010. Para o documento,

A avaliação do PNE (2001-2010) mostra que as metas estabelecidas para os profissionais da educação, em todos os níveis, etapas e modalidades, foram objeto de políticas e ações em decorrência, principalmente, do PDE. Contudo, demandas relativas à valorização dos profissionais da educação continuam na agenda para o próximo PNE. (BRASIL, 2014b, p. 74-75).

Ao ver dessa análise, a instituição de uma política sólida e contínua de alfabetização e de formação de professores alfabetizadores, como um exercício compartilhado e cooperativo entre os entes federados, apresenta-se como uma demanda clara de valorização e de formação, e por que não dizer uma tendência histórica que vem requerendo a incorporação nas agendas governamentais dessa iniciativa, sob a coordenação federativa, como uma política pública requerida nas realidades municipais. De fato, a prática social e histórica de formulação de políticas de alfabetização e de formação de alfabetizadores assinala que, no plano nacional, incluindo as situações subnacionais e, sobretudo, municipais, revela a predominância dessa indicação, advinda dos intensos processos de descentralização/municipalização do ensino fundamental em curso desde meados dos anos 1990.

De modo incisivo, o aspecto da valorização dos profissionais da educação: formação, remuneração, carreira e condições de trabalho, no documento da Conae 2014, sugere proposições que se operacionalizem tomando como aporte “[...] atribuições concorrentes, complementares e colaborativas entre os entes federados (União, estados/DF e municípios), sob os princípios de garantia da participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração” (BRASIL, 2014b, p. 76), o que marca o avanço das discussões e dos debates nacionais na direção dessa tendência. No entanto, a especificidade requerida da formação continuada dos alfabetizadores, no documento referência, não se mostra incisiva, repetindo, em parte, o problema como na Conae anterior, traçando proposições aproximativas, nas quais se pode, de longe, asseverar a inclusão dessa proposição “marginal”. No entanto, aparecem timidamente já no final das proposições desse campo

da formação duas indicações que alegam a possibilidade de dar vazão e relevância ao aspecto da formação continuada dos professores alfabetizadores das séries iniciais como política de governo, sólida e contínua. O texto visto nas proposições 433 e 434 do documento referência da Conae 2014 assim se apresenta, respectivamente:

Promover e estimular a formação inicial e continuada de professores para a alfabetização de crianças, com o conhecimento de novas tecnologias educacionais e práticas pedagógicas inovadoras, estimulando a articulação entre programas de pós-graduação *stricto sensu*.

Realizar, em regime de colaboração, o planejamento estratégico para dimensionamento da demanda por formação continuada e fomentar a oferta nas instituições públicas de educação superior, de forma orgânica e articulada às políticas de formação dos estados, do DF e dos municípios. (BRASIL, 2014b, p. 81).

Considerando as investidas federais na construção de programas específicos para a formação continuada dos alfabetizadores na forma de iniciativas pontuais e homogeneizadas, em sua maioria desde 2002, nos quais o Profa, o Praler e o Pró-letramento se destacam, bem como os produtos ofertados pela Rede (BRASIL, 2006), a inclusão dessa proposição nas discussões da Conae 2014 revela a forçosa requisição dos debates nacionais acerca do assunto para que essa carente especificidade de formação, ao lado das alardeadas condições de alfabetização e letramento aferidas nas avaliações nacionais, provoque que tais situações sejam suficientemente incorporadas no PNE de 2014-2023 e sejam contempladas com metas e ações para a próxima década.

No âmbito da qualidade da educação básica (metas 5, 6, 7), e não nas metas da formação docente e valorização dos profissionais da educação (metas 15 a 18), os traços da preocupação com a formação dos alfabetizadores aparecem mais nítidos no novo PNE. Em que pese a não muito detalhada forma como se deram as lutas dos educadores para que essa incorporação ocorresse, pelo que se manifesta no texto da recém-aprovada Lei nº 13.005, de 2014, a alfabetização das crianças com qualidade e no tempo certo, bem como a formação dos professores alfabetizadores dos primeiros anos do ensino fundamental para uma atuação qualificada nessa área, conseguiu alcançar por meio da meta 5 *status* de meta visível: “[...] alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental”, agora com mais expressão no PNE, e na perspectiva de ser uma competência dos entes federados de forma compartilhada e colaborativa. No texto, essa incorporação se revela, sobretudo, por meio das estratégias abaixo:

[...] 5.1) estruturar os processos pedagógicos de alfabetização, nos anos iniciais do ensino fundamental, articulando-os com as estratégias desenvolvidas na pré-escola, com qualificação e valorização dos (as) professores (as) alfabetizadores e com apoio pedagógico específico, a fim de garantir a alfabetização plena de todas as crianças;

[...]

5.6) promover e estimular a formação inicial e continuada de professores (as) para a alfabetização de crianças, com o conhecimento de novas tecnologias educacionais e práticas pedagógicas inovadoras, estimulando a articulação entre programas de pós-graduação 'stricto sensu' e ações de formação continuada de professores (as) para a alfabetização; (BRASIL, 2014a).

Ao lado de outras estratégias, num total de seis, relativas à avaliação permanente em nível nacional e subnacional, do cuidado com a alfabetização de crianças do campo, indígenas, quilombolas e de populações itinerantes, do uso e da divulgação de tecnologias educacionais para a alfabetização e da alfabetização de pessoas com deficiências, a presença de metas e estratégias desse porte solidifica mais incisivamente a necessidade de atuação dos governos federal, estaduais e municipais nesse aspecto.

Os elementos de valorização e de formação inicial e continuada dos professores alfabetizadores apresentados, pelo menos no âmbito da intencionalidade nas metas do novo PNE, ensejam a superação dos modos previstos no PNE anterior, porque sugerem a alfabetização e a formação dos alfabetizadores como desafio nacional e não somente dos municípios e/ou estados, ampliando o espectro de sua condição de problema da educação brasileira, e propõem uma política de Estado nesse tema e a atuação colaborativa.

O acompanhamento da meta, que no caso do PNE anterior não parece ter ultrapassado muito a barreira do nível discursivo, é questão a ser cuidada pelas instituições nacionais e regionais de defesa de uma educação pública e de qualidade, sobretudo pelos educadores, pesquisadores e estudiosos, cujos debates privilegiam a área da formação continuada dos alfabetizadores. Nesse grupo, a presença dos fóruns de acompanhamento e avaliação do PNE, bem como de instituições como a Undime e o Consed, representantes dos municípios e estados em suas demandas por políticas educacionais adequadas e contínuas, entra como instrumento fortalecedor do foco na concretização das metas previstas. Nesse sentido, concorda-se com os indicativos do documento *Planejando a Próxima Década: Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação* (BRASIL, 2014c, p. 10):

É importante uma maior articulação dos municípios e estados com as instituições formadoras no ambiente dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente para o desenvolvimento de programas de formação que têm como foco a profissionalização em serviço.

Esse acompanhamento se faz premente porque, malgrado a atenção dada nas estratégias 5.1 e 5.6, da estruturação dos processos pedagógicos e da formação inicial e continuada dos alfabetizadores, o documento do MEC acima citado não toca na estratégia 5.6 como assunto prioritário, o que, no alinhamento dos planos municipais e estaduais, pode passar marginalizado. Privilegiando a estratégia 5.1, sobretudo, é perceptível, por razões que ainda não ficam nítidas, a secundarização da estratégia 5.6, justamente a que se refere à formação inicial e continuada dos professores alfabetizadores, onde o

uso de tecnologias educacionais e práticas inovadoras e a articulação com aos programas de pós-graduação *stricto sensu* são traços marcantes. Essa estratégia, na verdade, é a concretização no PNE da proposição 434 do documento de discussão da Conae 2014, demarcando a força do debate e da participação dos diversos setores envolvidos na Conae pela acentuação dessa estratégia. Sua operacionalização, no entanto, não se expressa na orientação do MEC com tamanha expressão.

A assunção federativa desse papel é, com certeza, o melhor caminho para atenuar os problemas que historicamente se acentuaram nos municípios brasileiros, sobretudo após o movimento de municipalização do ensino fundamental, mas a sua concretização a partir da meta 5 do PNE recém-aprovado, reafirme-se, é tarefa que os entes federados precisam incorporar em seus respectivos planos subnacionais e obrigação dos educadores locais em por em pauta nas ações previstas de acompanhamento.

Uma luta a ser travada

O conjunto das diretrizes e de iniciativas que regulam a elaboração e implementação de políticas educacionais e, no caso específico, das políticas de formação continuada de alfabetizadores guarda, ou herda, historicamente, os traços de um processo que separa em muito os exercícios da produção e da distribuição dessas políticas em diversificados centros de poder. Manifestam-se ocultos os traços da participação efetiva dos executores nas fases de elaboração, que antecedem a distribuição e homogeneização da política educacional.

De formas diferentes, manifestam-se nos PNE, nas Conae e nos esforços dos educadores traços mobilizadores de forças e de condições para a superação da ausência das políticas requeridas na área da formação continuada dos alfabetizadores e para o desenho colaborativo mais preciso do papel governamental nessa tarefa, seja ele federal, estadual ou municipal. A ausência de tomada de posição no nível federal, mas acima de tudo nos planos estaduais e municipais, atesta, na perspectiva do federalismo educacional, a pouca capacidade dos entes federados em estabelecer reflexões conjuntas na busca de um pacto nacional em prol das políticas de alfabetização e de formação continuada de alfabetizadores. Em todas as instâncias federativas, o quadro é de expectativa para a manifestação mais concreta de tomadas de posições.

A distância ainda insistente entre a proposição e a demanda real, que se manifesta desde a municipalização do ensino, sobretudo, e a operacionalização compartilhada de uma política que se solidifique nos estados e municípios com a coordenação federativa da União e, claro, com recursos visíveis destinados para essa área, é uma luta a ser ainda travada nos processos de controle e acompanhamento das metas do PNE 2014-2024.

Recebido em 29 de agosto e aprovado em 12 de outubro de 2014

Referências

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- _____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.
- _____. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001.
- _____. Ministério da Educação. Portaria nº 1.403, de 9 de junho de 2003. Institui o Sistema Nacional de Certificação e Formação Continuada de Professores. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2003.
- _____. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. **Orientações gerais – catálogo 2006: Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica**. Brasília, DF: MEC, 2006.
- _____. Ministério da Educação. **Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001 – 2008: magistério da educação básica – financiamento e gestão educacional**. Brasília, DF: Inep, 2009.
- _____. Ministério da Educação. **Documento final da Conae**. Brasília, DF: MEC, 2010.
- _____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014a.
- _____. Ministério da Educação. **Conae 2014: o PNE na articulação do sistema nacional de educação**. Brasília, DF: MEC, 2014b. Disponível em:
- <http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc_referencia_conae2014.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2014.
- _____. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Planejando a próxima década: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF: MEC/SASE, 2014c.
- CASTRO, Alda Maria. Duarte Araújo. **Política de educação à distância: uma estratégia para a formação continuada de professores**. Natal: EDUFRRN, 2005.
- FREITAS, Helena Costa Lopes de. Formação de professores no Brasil: 10 anos de embate entre projetos de formação. **Educação e Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 136-167, set. 2002.
- _____. Certificação docente e formação do educador: regulação e desprofissionalização. **Educação e Sociedade**, v. 24, n. 85, p. 1095-1124, dez. 2003.
- GATTI, Bernadete Angelina. Análise das políticas públicas para formação continuada no Brasil, na última década. **Revista Brasileira de Educação**, v. 13, n. 37, p. 57-70, jan./abr. 2008.
- OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 25, n. 2, p. 197-209, maio/ago. 2009.
- RABELO, Clotenir Damasceno. **Gestão local de políticas: estudo comparativo sobre a condução do PROFA em municípios cearenses**. 2010. Dissertação (Mestrado) – Centro de Educação, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2010.

ROCHA, Luciene Martins Ferreira. **A concepção de formação continuada nos programas da União e repercussões no âmbito municipal**. 2010. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2010.

SÃO JOSÉ, Lucimara de. **Os efeitos do PRÓ-LETRAMENTO na formação das professoras alfabetizadoras do município de Conselheiro Lafaiete**. 2012. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

Continuing education for literacy teachers *Recent trajectories and operating distances*

ABSTRACT: The article discusses the continued education policies for literacy in the National Education Plans (PNE) of 2001-2011 and 2014-2024, discusses their proposals and the dilemmas of cooperation between the Federal Union, the states and municipalities, suggesting that these policies are restricted to targets not yet operational.

Keywords: National Education Plan. Continuing education of teachers. Educational policies. Federated entities.

Formation continue des alphabétisateurs *Trajectoires récentes et distances opérationnelles*

RÉSUMÉ: L'article traite des politiques de formation continue des alphabétisateurs dans le cadre du Plan National d'Éducation 2001-2011 ainsi que du PNE 2014-2024; il discute leurs propositions et les dilemmes de collaboration entre l'Union, l'État et les municipalités, suggérant que ces politiques se limitent à des objectifs pas encore opérationnalisés.

Mots-clés: Plan National d'Éducation. Formation continue des alphabétisateurs. Politiques éducatives. Entités fédérées.

Formación continuada de alfabetizadores *Trayectorias recientes y distancias operacionales*

RESUMEN: El artículo aborda las políticas de formación continuada de alfabetizadores en el Plan Nacional de Educación (PNE) 2001-2011 y en el PNE 2014-2024, discute sus propuestas y los dilemas de la colaboración entre la Unión, los estados y los municipios, sugiriendo que esas políticas se restringen a metas que todavía no están en operación.

Palabras clave: Plan Nacional de Educación. Formación continuada de alfabetizadores. Políticas educativas. Entidades federadas.



PNE: Mais Futuro para a Educação Brasileira

Cadernos de Educação/Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Brasília/DF, ano XVIII, v. 28, p. 335-437, ago. 2014. Edição Especial.

ROSELANE FATIMA CAMPOS*

O documento apresentado pela CNTE nesse número especial do *Cadernos de Educação* tem como objetivo analisar a Lei 13.005, de 26 de junho de 2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação, com vigência de 2014 a 2024. Ao mesmo tempo, a publicação pretende subsidiar a “luta dos sindicatos filiados a CNTE e de todos/s que lutam por uma escola pública inclusiva, de qualidade e comprometida com os ideais de felicidade para todos e todas” (p. 343). Dito de outra maneira, propõe uma agenda de debates e lutas políticas que, na ótica da Confederação, é imprescindível para que os avanços necessários à uma educação pública de qualidade, socialmente referenciada, sejam atingidos.

O periódico *PNE: Mais Futuro para a Educação Brasileira* está organizado em duas partes, situando-se, na primeira, a avaliação da CNTE acerca do PNE (2014-2024) e, na segunda, a Lei nº 13.005, de 2014, na íntegra, tal como aprovada pelo Congresso Nacional.

A avaliação se distribui em seis eixos: “O SNE como catalisador do PNE”, a “LRF: risco iminente para os planos decenais de educação” o “Embate público-privado”, os “Principais problemas a serem superados pela pressão social no projeto inicial do PNE”, “O que deve prevalecer no PNE e quais os desafios das metas e estratégias” e “Regulamentações e tarefas pendentes”.

Segundo a CNTE, “embora os eixos da mobilização social em torno do PNE não tenham sido incorporados, especialmente no que diz respeito à vinculação de verbas públicas exclusivamente para a escola pública [...] o importante é que muitas conquistas foram alcançadas na Lei 13.005” (p. 349), considerando, evidentemente, as disputas políticas travadas no Senado e, em especial, a presença dos setores conservadores na Comissão Especial da Câmara de Deputados, no momento em que tramitava o PNE no Legislativo.

* Doutora em Educação. Professora no Departamento de Metodologia de Ensino (MEN) do Centro de Ciências da Educação (CED), da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Florianópolis/SC – Brasil. E-mail: <roselane.campos@ufsc.br>.

Ao relembrar as lutas políticas travadas em torno do PNE, a CNTE avalia que “o mais difícil e importante está por vir”, uma vez que a implementação do Plano depende de regulamentações a serem providas pelo Congresso Nacional. Destaque especial é dado à necessidade de regulamentação do Sistema Nacional de Educação (SNE), sem o qual as metas do PNE correm o risco de não serem atingidas: “o PNE deve ser o articulador do SNE, não tendo fim em si mesmo” (p. 351), o que compreende, tal como instituído na Constituição Federal (art. 23, § único), a construção de “um novo e profundo pacto federativo e prol da educação de qualidade com equidade no país” (p. 351).

No que diz respeito aos retrocessos da Lei aprovada, a CNTE chama a atenção para as pautas resultantes das mobilizações sociais não incorporadas devido ao conservadorismo do Congresso Nacional. O tratamento às diferenças sociais, étnico-raciais, de orientação sexual e de gênero, a perspectiva meritocrática para a política salarial do magistério e o financiamento público da educação devem se manter como objeto de luta e disputa política no período que se segue.

Enfim, trata-se de uma publicação importante e necessária, na medida em que, considerando o campo das políticas educacionais como área em disputa, conclama os trabalhadores em educação a serem protagonistas e, no amplo processo de mobilização social, lembra-lhes do seu lugar como “vanguarda do movimento” (p. 350).

RETRATOS DA
ESCOLA

▶ DOCUMENTOS



Manifesto: a educação tem que ser compromisso prioritário

As entidades que integram a Plenária Nacional da Educação – representativas de mais de quatro milhões de trabalhadores em educação dos setores público e privado, quase setenta milhões de estudantes secundaristas e universitários, e parcelas significativas dos movimentos sociais e educacionais – defendem o fortalecimento da educação pública, de qualidade, gratuita, laica, democrática, socialmente referenciada e isenta de quaisquer formas de discriminação, a serem ativamente combatidas.

Compreendemos que o estabelecimento da educação como direito de cidadania só se dará por completo por meio de amplo investimento direto na educação pública, capaz de prover os insumos requeridos para a progressiva construção de um novo paradigma educacional que tenha por objetivo maior garantir ao conjunto da população brasileira o acesso pleno a uma formação integral e de qualidade, em todos os níveis – da educação infantil à pós-graduação.

Para vencer esse desafio, que demandará anualmente, dentro de uma década, o investimento de 10% do PIB brasileiro, será inevitável enfrentar interesses de setores dominantes na cena política e econômica. A perspectiva de destinação de parte dos recursos provenientes do pré-sal à educação constitui, sem dúvida, um avanço importante, embora tímido frente às possibilidades existentes. Os montantes daí resultantes, contudo, serão absolutamente insuficientes para atingir os valores necessários. Ampliá-los, fortalecendo a capacidade de investimento social do Estado brasileiro, exigirá um duro debate que discuta novas fontes financeiras, tais como as que poderiam advir da definição de um novo marco regulatório para os *royalties* da exploração mineral, da aprovação de um Projeto de Lei que dê formato à cobrança de impostos sobre grandes fortunas, conforme disposto na Constituição Federal de 1988, ou de impostos sobre a movimentação financeira, em especial a de natureza especulativa, revertendo a realidade atual em que a maior parte da arrecadação fiscal provém do consumo e incide de forma inaceitável sobre as classes assalariadas, crescentemente atingidas pelas políticas tributárias vigentes.

Ao mesmo tempo, é preciso que os recursos da educação sejam direcionados para o setor público, que deve ser o principal responsável pelo cumprimento dos objetivos, diretrizes, metas e estratégias previstas no Plano Nacional de Educação recém aprovado. Nesse âmbito a disputa não será pequena. O posicionamento do Poder Executivo e do Poder Legislativo, em anos vindouros, será sem dúvida mais do que relevante diante da enorme pressão que virá daqueles setores – nacionais e transnacionais – que veem na educação um negócio lucrativo e não um direito de todos.

Esta Plenária Nacional de Educação considera que, a par e para além de uma necessária pauta trabalhista, é preciso também formular propostas estratégicas para a educação e, conseqüentemente, para o desenvolvimento econômico e social do Brasil. Esta tem que ser a agenda primordial em prol da nossa soberania nacional, rumo a um País mais justo e solidário.

Nesse contexto, defendemos a estruturação e a regulamentação de um Sistema Nacional de Educação, de gestão democrática e participativa, que abarque os setores público e privado, com ênfase na implantação:

- » de significativa expansão de oferta de ensino público, universal e de qualidade, em todos os níveis, de forma a extinguir gradativamente programas emergenciais que impliquem repasses de recursos ao setor privado;
- » de diretrizes nacionais de carreira e de planos de cargos e salários que permitam tornar atrativa a profissão de professor, com o cumprimento do Piso Salarial Profissional Nacional da Educação, conforme o inciso VIII do artigo 206 da Constituição;
- » de salários dignos, de investimentos em formação inicial e continuada, de políticas de saúde e de condições de trabalho adequadas para todos os trabalhadores da educação, com tratamento igualitário para ativos e aposentados;
- » do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), tomado como parâmetro para o financiamento da educação básica, em todas as etapas e modalidades, e calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem, sendo progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade (CAQ); para isso será essencial o repasse por parte da União, onde houver necessidade, de recursos complementares;
- » da igualdade racial, de gênero, orientação sexual e de identidade de gênero, incluídas aí as diretrizes para os currículos escolares;
- » de uma política nacional de educação do campo, povos e comunidades tradicionais que respeite e valorize suas especificidades, reduzindo as imensas desigualdades hoje existentes;
- » de mecanismos de controle, de regulação, de credenciamento e de avaliação da educação – função inalienável do Estado.

A participação popular e a pressão da sociedade civil organizada são fundamentais para que alcancemos esses objetivos, atendendo reivindicações que vêm sendo histórica e sistematicamente negadas. Para isso, torna-se necessário:

- » assegurar autonomia política, orçamentária e organizativa ao Fórum Nacional de Educação e fóruns estaduais, municipais e distrital, para que seja levado a cabo de

forma independente o acompanhamento contínuo e propositivo da implantação das metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação e de todas as correspondentes políticas educacionais;

- » garantir que o poder público disponibilize, no mínimo anualmente, os dados necessários para tal.

Assim, neste momento em que a Presidenta Dilma foi eleita para o segundo mandato com a atuação efetiva e inequívoca dos militantes das entidades que assinam este manifesto, vimos a público reiterar a defesa de que a educação pública seja pauta prioritária da Presidenta e solicitar-lhe que seja garantida, nos próximos quatro anos, a implementação dos compromissos aqui demandados.

Entidades que assinam este manifesto (em ordem alfabética):

- » Anfope - Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
- » Anped - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
- » Campanha Nacional pelo Direito à Educação
- » CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
- » Contee - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino
- » Contag - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
- » CTB - Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil
- » CUT - Central Única dos Trabalhadores
- » Proifes-Federação - Federação de Sindicatos de Professores de Instituições Federais de Ensino Superior
- » Ubes - União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
- » UBM - União Brasileira de Mulheres
- » UNE - União Nacional dos Estudantes

Plano Nacional de Educação 2014-2024

Lutas e significados para os profissionais da educação

A tramitação do Plano Nacional de Educação (PNE) no Congresso Nacional foi importante para aperfeiçoar o projeto do Executivo com contribuições às resoluções da Conferência Nacional de Educação (Conae 2010).

A pressão social coletiva – por meio do Fórum Nacional de Educação – e individual das entidades foi decisiva para mudar algumas orientações que constituem o eixo do PNE.

A pressão social coletiva – por meio do Fórum Nacional de Educação – e individual das entidades foi decisiva para mudar algumas orientações que constituem o eixo do PNE.

O projeto inicial sonhava a institucionalização do Sistema Nacional de Educação, tentando substituí-lo pelo Plano de Desenvolvimento da Escola e Plano de Ações Articuladas (PDE/PAR) para fins de monitoramento das metas e estratégias do Plano. Desta forma, o PNE mais parecia um plano de Governo do que propriamente de Estado, sem a expressão do compromisso dos demais entes federados. A questão não foi resolvida em definitivo, restando pendentes inúmeras regulamentações de leis, entre elas, as que devem criar o regime de cooperação amparado pelo Sistema Nacional de Educação, e a Lei de Responsabilidade Educacional (LRF).

O Projeto de Lei (PL) nº 8.035, de 2010, não dispunha de diagnóstico nem estabelecia metas intermediárias que pudessem comprometer os diferentes gestores públicos que assumirão os compromissos do Plano ao longo da década. Além de dificultar o monitoramento das metas, essa lacuna servia de escudo para a ingerência de gestores.

A não vinculação de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) para a educação pública aglutinou as entidades e fez eco no Parlamento e no próprio Governo, que acabaram cedendo à pressão. Porém, a perigosa concessão de recursos públicos às instituições privadas foi mantida.

A regulamentação do Custo Aluno Qualidade (CAQ) não havia sido cogitada; hoje essa política é de extrema importância para alavancar os recursos necessários para a promoção da qualidade com equidade nas escolas públicas.

Em relação à valorização dos profissionais da educação, o projeto inicial previa apenas aproximar a remuneração média do magistério à de outros profissionais com o mesmo nível de escolaridade, sem quantificar a “aproximação”; limitava a maior parte da oferta de formação somente aos profissionais do magistério e não se comprometia em estabelecer um prazo para a regulamentação do piso nacional, previsto no art. 206, VIII da CF.

Já os critérios restritivos para a regulamentação da gestão democrática nas escolas e nos sistemas de ensino não conseguiram ser superados, ficando esta tarefa para os sindicatos quando do processo de regulamentação das leis locais nas assembleias legislativas e câmaras de vereadores.

Desafios das metas e estratégias

A participação social no processo de formulação da Lei 13.005 tende a legitimar o PNE perante a comunidade escolar e a sociedade em geral, que devem empenhar-se para cobrar dos gestores públicos a consecução das metas do Plano.

O PNE carrega forte mensagem de inclusão social e escolar – sintetizadas nas diretrizes do art. 2º da Lei – que é o norte da luta dos movimentos sindical e social.

Elementos da qualidade socialmente referenciada, à luz de políticas sistêmicas, integram as metas e estratégias do Plano, não obstante as críticas à parceria público-privada, à meritocracia “desvirtuada” com a qual se pretende remunerar os(as) educadores(as) e às limitações impostas à gestão democrática.

Os canais de diálogo entre o poder público e a sociedade devem ser priorizados, sobretudo para a continuidade das conferências de educação e para a atuação dos fóruns nacional, estaduais, distrital e municipais de educação como protagonistas dos processos de avaliação e proposição de políticas públicas. Essas instâncias também são fundamentais para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas dos respectivos planos de educação – incluindo a perspectiva de revisão do percentual do PIB para investimento na área – e para elaborar os futuros planos decenais.

O aperfeiçoamento dos indicadores de aferição da qualidade da educação, em especial o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), é tema chave para a mudança conceitual de avaliação em curso no Brasil – e em boa parte do mundo – pautada em testes padronizados. A luta social sobre este tema funda-se na autonomia dos projetos político-pedagógicos das escolas, inclusive para avaliações dos estudantes, dentro de orientações que preservem as características nacionais da educação escolar, a exemplo das diretrizes curriculares emanadas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE).

A possibilidade de se avançar na base de dados dos indicadores sócio educacionais é bastante significativa, sobretudo na educação básica, que detém uma organização descentralizada e requer mais investimento técnico nas redes municipais. Essa condição deve priorizar a transparência dos dados financeiros, ainda precária, mesmo após a vigência da Lei nº 12.527, de 2011 (Lei da Transparência).

O aumento dos investimentos em educação (meta 20) deve ser acompanhado ao menos de quatro pressupostos: maior controle social sobre as verbas públicas, inclusive as que serão destinadas ao setor privado (devendo este se submeter à regulação similar

à imposta aos entes públicos); regulamentação do CAQ como política orientadora do financiamento escolar; regime de cooperação pautado no equilíbrio entre a responsabilidade fiscal dos entes em recolher tributos; suporte financeiro para que cada um deles cumpra as atribuições pautadas no PNE; e aprovação da Lei de Responsabilidade Educacional (LRE), a fim de conduzir as redes escolares à boa gestão dos recursos da educação.

O Sistema Nacional de Educação (SNE) precisa cumprir o papel de orientador e regulador das políticas educacionais. De sorte que sua finalidade concentra-se na institucionalização das políticas indicadas no PNE, visando torná-las obrigatórias a todos os entes.

Quanto à valorização profissional, à ampliação de direitos e aos investimentos na carreira, nas condições de trabalho e na saúde dos (as) educadores(as), há que focar a qualidade do trabalho, o bem estar da categoria e o reconhecimento social da profissão, estimulando os profissionais e atraindo a juventude para trabalhar na escola pública.

O papel da sociedade é cobrar a integral implementação do PNE e a CNTE se manterá empenhada neste objetivo, junto com o Fórum Nacional de Educação e outras entidades engajadas na luta por uma escola pública universal, democrática, laica e de qualidade socialmente referenciada.

Normas de publicação

A Revista RETRATOS DA ESCOLA (publicação semestral da Escola de Formação da CNTE- Esforce) propõe-se a examinar a educação básica e o protagonismo da ação pedagógica no âmbito da construção da profissionalização dos trabalhadores da educação, divulgando e disseminando o conhecimento produzido e estimulando inovações. A Revista destina-se à publicação sobretudo de artigos acadêmicos de pesquisa que devem ser inéditos, redigidos em português ou espanhol, em meio eletrônico, não sendo permitida a sua apresentação simultânea para avaliação em outro periódico.

Categorias de artigos - *Retratos da Escola* publica artigos acadêmicos vinculados à análise das políticas educacionais sobretudo vinculadas à educação básica, análise de experiências, práticas pedagógicas, formação e valorização dos profissionais da educação, documentos e resenhas.

Processo de avaliação – Os originais serão submetidos à apreciação prévia do comitê editorial, que encaminhará a pareceristas (no mínimo dois) vinculados à temática relativa ao texto enviado. Será adotado o sistema duplo-cego (*blind review*), onde os nomes dos pareceristas permanecerão em sigilo, omitindo-se também perante estes os nomes dos autores. Os pareceristas poderão recomendar a aceitação ou negação do artigo, ou poderão sugerir reformulações, que deverão ser atendidas pelo autor. Em caso de artigo reformulado, ele retornará ao parecerista para avaliação final.

Quesitos para avaliação dos artigos – Relevância, atualidade e pertinência do tema; consistência teórica e revisão de literatura; procedimentos metodológicos e consistência da argumentação; estruturação, aspectos formais e redação.

Apresentação formal dos originais – Os textos deverão ser redigidos na ortografia oficial e digitados no processador de textos Word for Windows, fonte Times New Roman, tamanho 12, espaço 1,5 e em folha tamanho A4. O texto do artigo, incluindo resumos, notas e bibliografias, deverá ter entre 20.000 e 35.000 caracteres (considerando os espaços). No preparo do original, deverá ser observada a seguinte estrutura:

- a) Título e subtítulo do artigo.
- b) Resumo e palavras-chave: o resumo não deve ultrapassar 600 caracteres (considerando espaços) e as palavras-chave, que identificam o conteúdo do artigo, devem ser no máximo cinco (5).
- c) Não deve haver identificação autoral no corpo do texto.
- d) Referências bibliográficas: devem obedecer às normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), sendo ordenadas alfabeticamente pelo sobrenome do primeiro autor. Até três autores, todos poderão ser citados, separados por ponto e vírgula. Nas referências com mais de três autores, citar somente o primeiro, seguido da expressão et al. O prenome e o nome do(s) autor(es) deverão ser escritos por extenso. A exatidão das referências constantes na listagem e a correta citação de seus dados no texto são de responsabilidade do(s) autor(es) dos trabalhos. Exemplos de referências:

Livro (um autor)

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

Livro (dois autores)

CASTILLO-MARTÍN, Mária; OLIVEIRA, Suely de (Org.). **Marcadas a ferro: violência contra a mulher**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2005.

Livro em formato eletrônico

BERTOCHÉ, Gustavo. **A objetividade da ciência na filosofia de Bachelard**. Rio de Janeiro: Edição do Autor, 2006. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobebook/objbachelard.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2008.

Capítulo de livro

MALDANER, Otavio Aloísio. Princípios e práticas de formação de professores para a educação básica. In: SOUZA, João Valdir Alves de (Org.). **Formação de professores para a educação básica: dez anos da LDB**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007. p. 211-233.

Artigo de periódico

COELHO, Ildeu Moreira. A gênese da docência universitária. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 14, n. 26, p. 5-24, jan./jun. 2008.

Artigo de periódico (com mais de três autores)

MASINI, Elcie F. Salzano et al. Concepções de professores do ensino superior sobre surdocegueira: estudo exploratório com quatro docentes. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 28, n. 22, p. 556-573, set./dez. 2007.

Artigo de periódico (formato eletrônico)

OLIVEIRA, Ozerina Victor de; MIRANDA, Cláudia. Multiculturalismo crítico, relações raciais e política curricular: a questão do hibridismo na Escola Sarã. **Revista Brasileira de Educação**, Campinas/SP, n. 25, p. 67-81, jan./abr. 2004. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/rbe>>. Acesso em: 18 nov. 2008.

Teses

FERREIRA JUNIOR, Amárico. **Sindicalismo e proletarização: a saga dos professores brasileiros**. 1998. 303 f. Tese (doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras, e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Artigo assinado (jornal)

FREI BETTO. Tortura: suprema decisão. **Brasil de Fato**, São Paulo, 13-19 nov. 2008. p. 2.

Artigo não assinado (jornal)

EXPANSÃO dos canais é acompanhada por exploração de trabalho. **Brasil de Fato**, São Paulo, 13-19 nov. 2008. p. 5.

Matéria não assinada (revista semanal)

CONFRONTO de números. **Carta Capital**, São Paulo, a. 11, n. 348, 29 jun. 2005.

Decretos, leis

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 19 nov. 2008.

Constituição Federal

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

Relatório oficial

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Relatório de atividades 1990-1993**. Brasília, 1993.

Gravação de vídeo

COM LICENÇA, eu vou à luta. Direção: Lui Farias. Produção: Mauro Farias. Rio de Janeiro: Embrafilme, Produções Cinematográficas R. F. Farias Ltda., Time de Cinema, 1986. 1 DVD.

CD-Rom

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS. **Anuário dos trabalhadores 2006**. São Paulo: Dieese, 2006. 1 CD-ROM.

Trabalho apresentado em evento

MELO, Maria Teresa Leitão de. Formação e valorização dos profissionais da educação. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO, 1., 2000, Brasília. **Desafios para o século XXI**: coletânea de textos... Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

Trabalho apresentado em evento (em meio eletrônico)

SILVA, Obdália Santana Ferraz. Entre o plágio e a autoria: qual o papel da universidade?. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 29., 2006, Caxambu/MG. **Trabalhos**. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/trabalho/GT10-1744--Int.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2008.

e) Notas e citações: quando existirem, devem ser numeradas seqüencialmente e colocadas no final do artigo. Não será permitido o uso de notas bibliográficas. Para isso, deve-se utilizar as *citações no texto*: a identificação das referências no corpo do trabalho deve ser feita com a indicação do(s) nome(s) do(s) autor(es), ano de publicação e paginação. Ex.: (OLIVEIRA, 2004, p. 65).

f) Tabelas e figuras: Deverão ser elaboradas em Excel e numeradas, consecutivamente, com algarismos arábicos, na ordem em que forem incluídas no texto e encabeçadas pelo título. Na montagem das tabelas, recomenda-se seguir as "Normas de Apresentação Tabular", publicadas pelo IBGE. *Quadros*: identificados como *tabelas*, seguindo uma única numeração em todo o texto. As *ilustrações* (fotografias, desenhos, gráficos etc.) serão consideradas figuras. Recomenda-se, ainda, que os elementos sejam produzidos em *preto e branco*, em tamanho máximo de 14 x 21 cm, apresentando, sempre que possível, qualidade de resolução (a partir de 300 dpis) para sua reprodução direta.

g) Folha de identificação do(s) autor(es), contendo os seguintes dados: (i) título e subtítulo do artigo; (ii) nome(s) do(s) autor(es); (iii) endereço, telefone, fax e endereço eletrônico para contato; (iv) titulação e (v) vínculo institucional.

Observações gerais – ao autor principal de cada artigo serão fornecidos três (3) exemplares do fascículo em que seu trabalho foi publicado; em artigos de co-autoria ou com mais de dois autores, cada autor receberá um (1) exemplar.

A revista não se obriga a devolver os originais das colaborações enviadas e informa que o conteúdo dos textos publicados é de inteira responsabilidade de seus autores, não refletindo, necessariamente, a opinião do comitê editorial.

Endereço para envio dos originais

Revista Retratos da Escola
E-mail: revista@esforce.org.br

Normas de publicação

La revista RETRATOS DA ESCOLA (publicación semestral de la Escola de Formação da CNTE – Esforce) se propone a examinar la educación básica y el protagonismo de la acción pedagógica en el ámbito de la construcción de la profesionalización de los trabajadores en educación y enseñanza, divulgando y diseminando el conocimiento producido y estimulando las innovaciones, especialmente en la educación básica. Los artículos deben ser inéditos, escritos en portugués o español, en medio electrónico, no estando permitida presentación simultánea para evaluación en otra revista.

Categorías de artículos – *Retratos da Escola* publica artículos, análisis de experiencias, políticas, prácticas pedagógicas, formación y valorización de los profesionales de la educación, documentos y reseñas.

Proceso de Evaluación - Los originales serán sometidos previamente a la apreciación de la Comisión de Redacción, que encaminará a los jueces (dos como mínimo) vinculados a la temática relacionada al texto enviado. Será adoptado el sistema de doble ciego (*blind review*), donde los nombres de los árbitros permanecerán en anonimato, omitiéndose también ante ellos los nombres de estos autores. Los árbitros podrán recomendar la aceptación o el rechazo del artículo, o podrán sugerir cambios, que deberán ser atendidos por el autor. En el caso de artículo reformulado, este volverá a los árbitros para la evaluación final.

Criterios para la evaluación de los artículos – relevancia, actualidad y pertinencia del tema, consistencia teórica y revisión de la literatura teórica, procedimientos metodológicos y consistencia de argumentación, estructuración, aspectos formales y redacción.

Presentación oficial de los originales – los textos deberán ser redactados según la ortografía oficial y digitados en el procesador de textos Word for Windows, en fuente tipo Times New Roman, tamaño 12, espacio 1,5, página A4. El texto del artículo, incluyendo resúmenes, notas y bibliografías, deberá tener entre 20.000 y 35.000 caracteres (teniendo en cuenta los espacios en blanco). En la preparación del original, la siguiente estructura deberá ser observada:

- a) El título y subtítulo del artículo.
- b) Resumen y palabras clave: el resumen no debe exceder 600 caracteres (considerándose los espacios) y las palabras clave que identifican el contenido del artículo, deberán respetar un máximo de cinco (5).
- c) El cuerpo de texto no debe contener identificación autoral.
- d) Referencias: deben obedecer las normas de la Asociación Brasileña de Normas Técnicas (ABNT), que se ordenan alfabéticamente por el apellido del primer autor. Hasta tres autores, todos podrían ser citados, separados por punto y coma. En referencias con más de tres autores, citar solamente el primer autor, seguido de la expresión et al. Los nombres del (de los) autor(es) deben ser escritos al completo. La exactitud de las referencias que figuran en la lista y la correcta citación de sus datos en el texto son responsabilidad del (de los) autor(es) de trabajo. Ejemplos de referencias:

Libro (un autor)

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

Libro (dos autores)

CASTILLO-MARTÍN, Márcia; OLIVEIRA, Suely de (Org.). **Marcadas a ferro: violência contra a mulher**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2005.

Libro en formato electrónico

BERTOCHÉ, Gustavo. **A objetividade da ciência na filosofia de Bachelard**. Rio de Janeiro: Edição do Autor, 2006. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobebook/objbachelard.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2008.

Capítulo del Libro

MALDANER, Otavio Aloísio. Princípios e práticas de formação de professores para a educação básica. In: SOUZA, João Valdir Alves de (Org.). **Formação de professores para a educação básica**: dez anos da LDB. Belo Horizonte: Autêntica, 2007. p. 211-233.

Artículo de revista

COÊLHO, Ildeu Moreira. A gênese da docência universitária. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 14, n. 26, p. 5-24, jan./jun. 2008.

Artículo de revista (con más de tres autores)

MASINI, Elcie F. Salzano et al. Concepções de professores do ensino superior sobre surdocegueira: estudo exploratório com quatro docentes. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 28, n. 22, p. 556-573, set./dez. 2007.

El artículo de la revista (formato electrónico)

OLIVEIRA, Ozerina Victor de; MIRANDA, Cláudia. Multiculturalismo crítico, relações raciais e política curricular: a questão do hibridismo na Escola Sarã. **Revista Brasileira de Educação**, Campinas/SP, n. 25, p. 67-81, jan./abr. 2004. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/rbe>>. Acesso em: 18 nov. 2008.

Tesis

FERREIRA JUNIOR, Amarilio. **Sindicalismo e proletarização**: a saga dos professores brasileiros. 1998. 303 f. Tese (doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras, e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Artículo Firmado (diario)

FREI BETTO. Tortura: suprema decisão. **Brasil de Fato**, São Paulo, 13-19 nov. 2008. p. 2.

Artículo sin firmar (diario)

EXPANSÃO dos canais é acompanhada por exploração de trabalho. **Brasil de Fato**, São Paulo, 13-19 nov. 2008. p. 5.

Materia no firmada (semanario)

CONFRONTO de números. **Carta Capital**, São Paulo, a. 11, n. 348, 29 jun. 2005.

Decretos, leyes

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 19 nov. 2008.

Constitución Federal

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

Informe oficial

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Relatório de atividades 1990-1993**. Brasília, 1993.

De grabación de vídeo

COM LICENÇA, eu vou à luta. Direção: Lui Farias. Produção: Mauro Farias. Rio de Janeiro: Embrafilme, Produções Cinematográficas R. F. Farias Ltda., Time de Cinema, 1986. 1 DVD.

Cd-Rom

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS. **Anuário dos trabalhadores 2006**. São Paulo: Dieese, 2006. 1 CD-ROM.

Ponencia apresentada en evento

MELO, Maria Teresa Leitão de. Formação e valorização dos profissionais da educação. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO, 1., 2000, Brasília. **Desafios para o século XXI: coletânea de textos...** Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

Ponencia apresentada en evento (electrónica)

SILVA, Obdália Santana Ferraz. Entre o plágio e a autoria: qual o papel da universidade?. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 29., 2006, Caxambu/MG. **Trabalhos**. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/trabalho/GT10-1744-Int.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2008.

e) Notas y citas: si las hay, serán enumeradas de manera secuencial y colocadas al final del artículo. No será permitida la utilización de notas bibliográficas. Para ello, deberán ser utilizadas las citas en el texto: la identificación de referencias en el cuerpo del trabajo debe hacerse con la indicación del (de los) nombre(s) del (de los) autor(es), año de publicación y de paginación. Ej: (Oliveira, 2004, p. 65).

f) Tablas y Figuras: Deberán ser elaboradas en Excel y enumeradas de manera consecutiva en números arábigos, respetando el orden en que se incluyeron en el texto y encabezados por el título. En el montaje de las tablas, se recomienda seguir las "Normas para la Presentación Tabular", publicadas por el IBGE. Cuadros: identificados como tablas, utilizando una sola numeración a lo largo de todo el texto. Las ilustraciones (fotografías, dibujos, gráficos, etc.) serán consideradas figuras. Se recomienda también que las piezas se produzcan en blanco y negro, en tamaño máximo de 14 x 21 cm, con resolución (mínimo de 300 DPIs) para reproducción directa siempre que posible.

g) Hoja de Identificación del (de los) autor(es) que contenga la siguiente información: (i) el título y subtítulo del artículo, (ii) nombre(s) del(de los) autor(es), (iii) dirección, teléfono, fax y dirección electrónica para contacto, (iv) la titulación y (v) vínculo institucional.

Observaciones generales - Al autor principal se le entregarán tres (3) copias de la revista en la que se ha publicado su trabajo. En el caso de los artículos con más de un autor, cada uno de los autores recibirá una (1) copia.

La revista no está obligada a devolver los originales de las colaboraciones enviadas, e informa que el contenido de los textos publicados es de total responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Comisión de Redacción.

Dirección para envío de los originales

Revista Retratos da Escola

E-mail: revista@esforce.org.br

RETRATOS DA
ESCOLA

▶ Educação com conteúdo em um clique

www.esforce.org.br



Agora você pode acessar todas as edições da revista Retratos da Escola no site: www.esforce.org.br.

A Esforce – Escola de Formação da CNTE – disponibiliza todos os textos das 15 edições, separados por artigos.

Basta clicar para ter acesso à versão online.

Boa leitura!



Periódico da área de educação, a revista Retratos da Escola é uma iniciativa da Escola de Formação (Esforce) da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). Criada em 24 de abril de 2007, Retratos da Escola pretende, acima de tudo, produzir um ambiente mais propício ao debate da realidade social e educativa.

Com novo formato e linha editorial de renovado conteúdo, a partir de 2008, a revista deu início a um novo patamar de reflexões sobre a educação brasileira. Com periodicidade semestral, a revista possui Editoria, Comitê Editorial e Conselho Editorial nacional e internacional, integrados por pesquisadores e profissionais da educação de várias instituições educacionais e científicas.

O periódico encontra-se indexado em várias bases. Conta, ainda, com ampla rede de disseminação, envolvendo sua disponibilização no site www.esforce.org.br.

A CNTE promove, ainda, sua doação a inúmeras entidades, sindicatos, gestores e órgãos ligados à área de educação.


ESFORCE
ESCOLA DE FORMAÇÃO DA CNTE

 Confederação Nacional dos
Trabalhadores em Educação
@ www.cnte.org.br

Filiada à  CUT

 CEA
 Associação Nacional de Educadores

Brasil

Projeto Gráfico

Esta publicação foi elaborada em 19,5 x 26 cm, com mancha gráfica de 13 x 20,5 cm, fonte Palatino Linotype Regular 11pt., papel off set LD 75g, P&B, impressão offset, acabamento dobrado, encadernação colado quente.

Edição Impressa

Tiragem: 7.000 exemplares.

Gráfica Coronário.

Abril de 2015.

EDUCAÇÃO

Sem ação, o PNE
não sai do papel

O PNE já é lei. Mas, para que ele seja
cumprido, exija dos prefeitos e governadores
Planos Municipais e Estaduais de Educação.
É assim que se escreve uma
educação pública de qualidade.

#AcaoPeloPNE



Confederação Nacional dos
Trabalhadores em Educação
www.cnte.org.br

Brasil

Filiada à
CUT
BRASIL





Ilustração de capa
"Bandeiras"
Carlos Alexandre Lapa de Aguiar
Recife, 2014

O novo Plano Nacional de Educação (PNE), que vigora desde 25 de junho de 2014, é o resultado de intensas discussões em um processo que contou com participação popular sob o crivo do Congresso Nacional após três anos e meio de tramitação. Ele deve orientar as políticas educacionais no País para os próximos dez anos e articular a instalação do Sistema Nacional de Educação.

As análises que integram este Dossiê buscam explicitar as disputas sociais e de classe no interior do Plano e delimitar suas perspectivas, a fim de esclarecer a todos os que nos leem e colaborar para a mobilização dos educadores na defesa da escola pública gratuita, laica, democrática e de qualidade socialmente referenciada.

▶ **Leda Scheibe**, Editora