The background of the cover features a textured, light gray surface with several dark gray silhouettes of hands reaching out from the bottom and sides towards the center, symbolizing support and education.

# **Garantia do Direito à Educação monitorando o PNE Lei nº 13.005/2014**

**Sônia Mara M. Ogiba**  
Organizadora



**UFRGS**  
EDITORA



UNIVERSIDADE  
FEDERAL DO RIO  
GRANDE DO SUL

---

Reitor

**Rui Vicente Oppermann**

Vice-Reitora e Pró-Reitora  
de Coordenação Acadêmica

**Jane Fraga Tutikian**

---

EDITORA DA UFRGS

Diretor

**Alex Niche Teixeira**

Conselho Editorial

**Álvaro Roberto Crespo Merlo**

**Augusto Jaeger Jr.**

**Carlos Pérez Bergmann**

**José Vicente Tavares dos Santos**

**Marcelo Antonio Conterato**

**Marcia Ivana Lima e Silva**

**Maria Stephanou**

**Regina Zilberman**

**Tânia Denise Miskinis Salgado**

**Temístocles Cezar**

**Alex Niche Teixeira, presidente**

# **Garantia do Direito à Educação monitorando o PNE Lei nº 13.005/2014**

**Sônia Mara M. Ogiba**  
Organizadora



**UFRGS**  
EDITORA

© dos autores  
1ª edição: 2018

Direitos reservados desta edição:  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Capa e editoração eletrônica: Imagine Design  
Revisão textual e editorial: Célia Maria Trevisan Teixeira

### **Instituições parceiras desta publicação**

Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre  
Fórum Municipal de Educação de Porto Alegre  
União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação  
União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação  
Associação de Escolas Superiores de Formação de Profissionais do Ensino do RS  
Instituto Latino-americano de Estudos Avançados da Universidade  
Federal do Rio Grande do Sul

A grafia desta obra foi atualizada conforme o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, de 1990, que entrou em vigor no Brasil em 1º de janeiro de 2009.



---

G212    Garantia do Direito à Educação: monitorando o PNE - Lei nº 13.005/2014 /  
organizadora Sônia Mara M. Ogiba. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2018.  
254 p. : il. ; 16x23cm

Inclui figuras e tabelas

Inclui referências.

1. Educação. 2. Políticas públicas. 3. Financiamento da Educação. 4. Sistema Nacional da Educação. 5. Plano Nacional de Educação. 6. PNE - Lei nº 13.005/2014. I. Ogiba, Sônia Mara M.

CDU 37

---

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.  
(Jaqueline Trombin - Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-85-386-0427-3

# Agradecimentos

Minha gratidão a todas as parcerias do Ciclo de Debates “Garantia do Direito à Educação: monitorando o PNE – Lei nº 13.005/2014” pela oportunidade da construção coletiva e da luta conjunta pelo PNE. Aos painelistas do Ciclo um agradecimento especial aos que acolheram o desafio de produzirem os textos que compõem o presente livro. Agradecemos com fervor aos setores da Faculdade de Educação (NAPEF, NAEC, LIES), aos estudantes bolsistas desses setores, e àqueles que atuaram e atuam junto à Secretaria do Projeto de Extensão Monitoramento e Avaliação do PNE, meu reconhecimento da importância deles para o desafio da acolhida que fizemos como Instituição aos participantes do Ciclo, durante todo o ano de 2017. Cabe, ainda, agradecer à Vice-Reitora da UFRGS, professora Jane Tutikian, que prefacia a publicação, e à Direção da Faced, professora Magali e professor César, pela parceria, confiança e reconhecimento desse projeto como *Tarefa*, no sentido daquele apontado pelo filósofo Jacques Derrida, inspirando-se em Walter Benjamin: *uma urgência*, da qual não poderíamos nos desobrigar.

Sônia Mara M. Ogiba (Org.)



# Prefácio

Quando fiz a graduação em Letras, no ano de 1974, ouvi que a Educação estava em crise. Tornei-me professora com a Educação em crise. Entretanto, por uma crença inabalável naqueles que trabalham pela Educação neste país, trago comigo a esperança de não me aposentar com a Educação em crise.

Trabalhei durante dez anos numa escola de periferia de Porto Alegre nos anos 1980. Com a Educação em crise, participei de todas as greves por melhores salários e melhores condições de ensino. Lutei muito pela minha escola, cujos pavilhões, as famosas Brizoletas, construídas no início da década de 1960, estavam caindo...

Lembrei disso há pouco tempo, ao atravessar a Praça da Matriz e encontrar meus ex-alunos, jovens professores, fazendo as mesmas reivindicações, os mesmos discursos, gritando as mesmas palavras de ordem trinta anos depois. Nada mudou ou, se mudou, foi para pior. A Educação, que deveria ser um direito de todos e dever do Estado, sobe em todos os palanques em épocas eleitorais e é sufocada já a cada

primeiro ano de governo. Não importa a esfera. Simplesmente tem sido assim ao longo dos anos, o que foi segue sendo.

Na universidade, depois de um projeto de expansão único na história do ensino superior brasileiro, as restrições orçamentárias para o ensino, assim como para a pesquisa e a inovação começaram a dar sinais da crise no segundo semestre de 2015, agudizando-se com a aprovação da Emenda Constitucional 95/2016, a do teto das despesas públicas, que terminou estabelecendo uma perspectiva sombria para os próximos anos e que já estamos vivendo. Aliás, a Emenda aponta também para o desmonte das políticas sociais. Some-se a isso os ataques que a universidade vem sofrendo ao princípio que a fundamenta: a autonomia.

Importam essas colocações, ainda que muito rápidas e sem uma análise aprofundada, porque são uma forma de contextualizar o desenvolvimento do Plano Nacional de Educação e a necessidade de monitoramento e de avaliação, uma vez que traz – e deve trazer – em seu bojo a garantia do direito à Educação e dele não podemos abrir mão em nome das gerações presente e futuras, em nome do desenvolvimento do país com justiça social e com a garantia do Estado de bem-estar social.

Foi justamente considerando essa garantia fundamental que é a do direito à Educação que a Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, dentro do seu compromisso de pensar e fazer avançar as políticas públicas, desenvolveu o Projeto de Extensão e Monitoramento e Avaliação PNE/Faced/UFRGS – Ações 2017, envolvendo uma grande equipe de professores e pesquisadores, coordenada pela Prof.<sup>a</sup> Sônia Mara M. Ogiba, professora do Departamento de Ensino e Currículo. Dentro do projeto, foi realizado um grande Ciclo de Debates: “Garantia do Direito à Educação: monitorando o PNE – Lei nº 13.005/2014”.

O Ciclo de Debates reuniu estudantes de graduação e de pós-graduação, professores e especialistas de todo o Estado e contou com o apoio e parceria de várias associações: Conselho Estadual de Educação (CEEEd); Conselho Municipal de Educação (CME-POA); União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime/

RS); Fórum Municipal de Educação de Porto Alegre (FMEPOA); União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME/RS); Associação de Escolas Superiores de Formação de Profissionais do Ensino do RS (AESUFOPE); Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs); Instituto Latino-americano de Estudos Avançados (ILEA/UFRGS).

O resultado do evento é a publicação do livro *Garantia do Direito à Educação: monitorando o PNE – Lei nº 13.005/2014*, que ora tenho a satisfação de apresentar aos leitores. Organizado pela professora Sônia Mara M. Ogiba (UFRGS/Faced), o livro aborda temáticas, tais como: políticas de Estado, financiamento, direito à educação e monitoramento dos planos; valorização dos professores e políticas públicas de formação continuada; Educação Básica (Educação Infantil, Educação Especial, EJA / Proeja / Profissionalizante); gestão democrática, Sistema Nacional de Educação e regime de colaboração e avaliação externa e qualificação da aprendizagem.

Trata-se de uma obra madura para aqueles que efetivamente se preocupam com a Educação no Brasil, os artigos altamente qualificados constituem importante material de reflexão sobre o Plano Nacional de Educação que, com suas metas, garante o acesso e a universalização do ensino obrigatório, busca reduzir as desigualdades respeitando a diversidade e busca valorizar os professores, sem esquecer o ensino superior. É porque se diz, com muita propriedade, que o PNE é – sendo um Plano de Educação – um verdadeiro Projeto de Nação.

É importante dizer que, para que esse Projeto de Nação se realize, precisamos, nós todos, acompanhar e monitorar o cumprimento das metas do PNE. Até 2017, apenas seis das vinte metas foram cumpridas. Quatro em cada cinco metas não foram atingidas. É preciso que não percamos de vista o respeito à diversidade, a gratuidade do ensino com garantias de recursos financeiros e de pessoal através de uma séria política de investimentos públicos na educação, é preciso lutar pela efetiva priorização da Educação de acordo com o estabelecido no Plano Nacional de Educação. Lutar pelo PNE é lutar para que as Políticas em Educação se materializem como direitos sociais e, como tal, se efe-

tivem, essas políticas, em sua natureza precípua de Políticas de Estado. Lutar pelo PNE é lutar por um país democrático e ético, é mitigar as desigualdades sociais.

Para isso, é preciso um esforço conjunto, o que este excelente *Garantia do Direito à Educação: monitorando o PNE – Lei nº 13.005/2014*, cuja leitura recomendo fortemente, representa.

Jane Tutikian  
Vice-Reitora / UFRGS

# Sumário

- 15 Apresentação  
Sônia Mara M. Ogiba
- 25 Sistema Nacional de Educação: agenda estratégica em um contexto de disputas entre projetos educacionais  
Luiz Fernandes Dourado  
Walisson Araújo
- 47 Sistema Nacional de Educação: a regulamentação do regime de colaboração e a garantia do direito à Educação  
Catarina de Almeida Santos  
Daniel Cara
- 61 Como financiar o PNE 2014-2024 em tempos de Emenda Constitucional nº 95/2016  
José Marcelino de Rezende Pinto

- 77 O papel da Educação na construção de uma sociedade democrática: o Sistema Nacional de Educação e a gestão democrática no PNE em debate  
Vera Maria Vidal Peroni
- 91 Direito à Educação, políticas de Estado: monitorando o PNE – Lei nº 13.005/2014  
Sônia Mara M. Ogiba
- 103 O papel do Fórum Municipal de Educação de Porto Alegre (FMEPOA) a partir do Plano Municipal de Educação de Porto Alegre (PMEPOA)  
Célia Maria Trevisan Teixeira
- 113 Gestão pública do ecossistema municipal de Educação: o caso de Porto Alegre  
Adriano Naves de Brito
- 121 A Província Brasil em análise na Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre  
Darlize Teixeira de Mello
- 139 Concepções de qualidade e avaliação da Educação presentes na Meta 7 dos planos de Educação: gestão democrática *versus* gerencialismo  
Isabel Letícia Pedroso de Medeiros
- 149 Paradoxos das políticas de formação continuada de professores na “sociedade do cansaço”: ponderações críticas  
Roberto Rafael Dias da Silva

- 167 Educação Infantil no Plano Nacional de Educação: avanços verificados e desafios a serem enfrentados pelos municípios  
Débora Brondani da Rocha  
Hilário Royer
- 183 Integração entre a Educação Profissional e a Educação de Jovens e Adultos: (im)possibilidades da Meta 10 do PNE 2014-2024  
Dante Henrique Moura
- 207 Direito à Educação no Brasil: democratiza-se a Política Pública de Educação Profissional Integrada ao Ensino Médio para Jovens e Adultos?  
Jane Paiva
- 225 Plano Nacional de Educação e a Educação Especial  
Neusa T. Machado Salaberry
- 233 O Plano Nacional de Educação (2014-2024), a Diversidade e a Educação Escolar Indígena: possibilidades e limites  
Rita Gomes do Nascimento
- 247 Posfácio  
Sônia Mara M. Ogiba
- 249 Sobre os autores



# Apresentação

A publicação intitulada *Garantia do Direito à Educação: monitorando o PNE – Lei nº 13.005/2014* é o resultado do trabalho em parceria entre a Faculdade de Educação (Faced) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e diversas entidades do campo da Educação do Estado do Rio Grande do Sul, através de Projeto de Extensão sobre Monitoramento e Avaliação do PNE, proposto no ano de 2014.

A aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) no ano de 2014, com a consequente elaboração e aprovação do Plano Estadual e dos Planos Municipais, no ano de 2015, ao trazer novos desafios à Faculdade de Educação, renova aqueles que lhe são históricos, como a produção de conhecimentos e de saberes acerca da formação de professores para a Educação Básica e a análise das políticas educacionais. Desafios oriundos da urgência com as problemáticas contemporâneas dos Direitos Humanos e da garantia do direito à Educação e que foram sendo tecidos à luz de uma reflexão acerca da importância dos Planos em Educação serem tomados como política de Estado e não como po-

líticas de governo. Garantir essa premissa será fundamental ao longo da década de vigência dos Planos (2014-2024) para que possamos dar continuidade às conquistas e aos avanços que este PNE enseja.

Na origem do Projeto de Extensão “Monitoramento e Avaliação do PNE” esteve o compromisso da Faced com a constituição de redes de ensino e pesquisa, de ações de extensão em parceria com instituições e entidades representativas do campo educacional no Estado e no Município de Porto Alegre que buscassem colaborar para o monitoramento e avaliação do PNE no Estado. Além disso, esteve o desejo em acompanhar a sua implementação como política pública de fundamental significado para a formação de professores para a Educação Básica. Desejo que ora se materializa nessa publicação, já que ela busca expressar reflexões coletivas, balanços analíticos produzidos sobre as 20 metas do PNE, assim como revela o trabalho colaborativo entre essas entidades e instituições em prol, e na defesa, das políticas públicas no campo da Educação.

Em uma época em que, nas palavras de Stephen Ball,<sup>1</sup> estamos vivendo o desaparecimento da concepção de políticas específicas ao Estado-nação, com consequências imediatas no abandono dos propósitos sociais da Educação, não é demais afirmar que configuramos esse projeto de extensão como um *movimento pelo PNE*, no centro do qual está a luta por uma escola pública, democrática, gratuita e de qualidade socialmente referenciada na eliminação das desigualdades na Educação e na sociedade. Como *movimento* o projeto foi assumindo, também, a feição de resistência aos recentes abalos sofridos na democracia brasileira. A crise que decorre dos ataques à democracia no País trouxe sérios riscos às políticas educacionais, dentre essas o PNE em sua dimensão de “epicentro das políticas de Estado para a educação brasileira”, conforme situa Luiz Fernandes Dourado.<sup>2</sup> A ofensiva neoliberal e os processos de privatização e mercantilização da educação pública colocam em risco a “materialização do PNE”, ainda na reflexão de Dourado.

---

<sup>1</sup> Ball, Stephen. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. *Currículo sem Fronteiras*, v. 1, n. 2, p. 99-116, jul./dez. 2001.

<sup>2</sup> Dourado, Luiz Fernandes. *Plano Nacional de Educação: o epicentro das políticas de estado para a educação brasileira*. Goiânia: Editora da Imprensa Universitária/Anpae, 2017.

Da mesma forma, no nascedouro da concepção que orientou a formulação desta publicação, composta por textos que enfatizam tanto a garantia do direito à educação como o monitoramento dos Planos em Educação, esteve a convicção de que as ações de monitoramento e avaliação do PNE, propostas no Projeto de Extensão Monitoramento e Avaliação do PNE/Faced/UFRGS, são *lugares de memória coletiva* em prol da preservação do que certamente não seria demasiado afirmarmos: a Educação, em sua dimensão simbólica, é patrimônio cultural e social a ser transmitido às novas e futuras gerações. É direito humano fundamental, bem público e dever do Estado, meio de realização de outros direitos humanos.

Sobretudo, tratou-se da geração de memória e “relato” do trabalho coletivo, dentro dos limites possíveis, empreendido por “um cem número de pessoas”, qual dito de Michel De Certeau em sua obra *A invenção do cotidiano: artes de fazer*.<sup>3</sup> Todas elas representando uma comunidade educacional em estado de tensão diante do que foi apontado no parágrafo anterior. Como *memória*, tais ações de monitoramento expressam as forças propositivas do direito à Educação em uma sociedade “congenitamente regida pelo nexos da violência econômica”, nas sábias palavras de Paulo Arantes,<sup>4</sup> e de um Estado que ganha feições de uma matriz antipopular, monocultural, empobrecedor das classes populares e privatizador da riqueza nacional.

Essas ações compuseram, então, o Ciclo de Debates titulado “Garantia do Direito à Educação: monitorando o PNE – Lei nº 13005/2014”, organizado em várias mesas de debates, as quais tematizaram e problematizaram os diversos eixos que estruturam o Plano Nacional de Educação, com vigência até o ano de 2024. Desse Ciclo de Debates participaram docentes e pesquisadores do Brasil e dos países vizinhos Argentina e Uruguai. O ciclo teve como característica fundamental a de ser espaço de debates, mediado pela experiência da elaboração coletiva, aquela que se volta para a construção de sentido comum.

---

<sup>3</sup> De Certeau, Michel. *A invenção do cotidiano: artes de fazer*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

<sup>4</sup> Arantes, Paulo. *O novo tempo do mundo*. São Paulo, SP: Boitempo, 2014.

Como movimento, o Ciclo de Debates se estendeu durante o ano de 2017, dos meses de abril a dezembro, com a participação de inúmeros gestores da rede pública e municipal, docentes, estudantes de cursos de licenciatura e de pós-graduação em Educação, entidades representativas dos movimentos sindicais, associações científicas do campo da Educação, Tribunal de Contas do Estado e Ministério Público. Associaram-se, também, a esse coletivo a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o Fórum Gaúcho de Educação Infantil (FGEI), os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia do Estado do Rio Grande do Sul, bem como o Fórum de Educação de Jovens e Adultos do RS (Forumeja) que, igualmente, participaram ao longo do ano de 2017 do referido Ciclo de Debates.

À medida que o ciclo foi se desenvolvendo, novas parcerias foram se consolidando, como aquela firmada com a Comissão de Educação, Cultura, Esporte e Juventude (Cece) da Câmara Municipal de Porto Alegre. Da mesma forma foi estabelecida parceria com o VIII Encontro Estadual da UNCME, realizado em novembro de 2017, na Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), em São Leopoldo, cuja abertura do evento esteve a cargo da mesa de debates, integrante do Ciclo de Debates, que tematizou o “Direito à Educação, Sistema Nacional de Educação – SNE e Regime de Colaboração”.

Ao todo foram onze mesas de debates, que contaram com debatedores de reconhecida participação nacional e internacional no campo dos direitos humanos, das políticas públicas em Educação e do financiamento da Educação, bem como de pesquisadores do campo da Educação Básica e do Ensino Superior. Os encontros ocorreram em sua maioria no auditório da Faculdade de Educação (Faced/UFRGS), bem como no auditório do Instituto Latino-americano de Estudos Avançados (ILEA/UFRGS), no auditório da Faculdade de Ciências Econômicas (UFRGS), no anfiteatro Padre Werner (Unisinos) e no plenário Ana Terra (Câmara de Vereadores de Porto Alegre).

Sobre a presente publicação, cabe uma breve apresentação dos quinze textos que a compõem. Os cinco primeiros textos que abrem o livro tematizam questões que poderíamos chamar basilares para a materialização dos Planos em Educação, pois dizem respeito a temas

cruciais no contexto da educação brasileira. Há muitas décadas que fazem parte da agenda educacional questões como o Sistema Nacional de Educação (SNE), o regime de colaboração, o financiamento da educação, o papel da educação na construção de uma sociedade democrática e o direito à educação no PNE na tensão entre políticas de Estado e políticas de governo. Os autores e autoras tratam desses temas de maneira a não nos deixar com dúvidas de que a democratização da sociedade brasileira pela via da educação em tempos de ampla mobilização pela ampliação de direitos está intrinsecamente ligada à tensão fundamental entre Estado e sociedade e entre fundo público e justiça social. O desenvolvimento dessas reflexões é apresentado nos seguintes trabalhos: “Sistema Nacional de Educação: agenda estratégica em um contexto de disputas entre projetos educacionais”, dos autores Luiz Fernandes Dourado e Walisson Araújo; “Sistema Nacional de Educação: a regulamentação do regime de colaboração e a garantia do direito à educação”, dos autores Catarina de Almeida Santos e Daniel Cara; “Como financiar o PNE 2014-2024 em tempos de Emenda Constitucional nº 95/2016”, de José Marcelino de Rezende Pinto; “O papel da educação na construção de uma sociedade democrática: o Sistema Nacional de Educação e a gestão democrática no PNE em debate”, de Vera Maria Vidal Peroni; e, por fim, “Direito à Educação, políticas de Estado: monitorando o PNE – Lei nº 13.005/2014”, de Sônia Mara M. Ogiba.

Outro conjunto de quatro trabalhos focaliza a perspectiva do Sistema e da importância do controle social para as políticas públicas. A Educação Infantil e o Ensino Fundamental no território de Porto Alegre são analisados a partir de uma abordagem ecossistêmica. Do mesmo modo, modelos de avaliação e a qualificação das aprendizagens são discutidos no contexto do PNE, do PEERS e do PMEPOA contrapondo modelos gerencialistas e modelos de regulação vinculados à concepção de gestão democrática de educação. São eles: “O papel do Fórum Municipal de Educação de Porto Alegre (FMEPOA) a partir do Plano Municipal de Educação de Porto Alegre (PMEPOA)”, de autoria de Célia Maria Trevisan Teixeira; “Gestão pública do ecos-

sistema municipal de Educação: o caso de Porto Alegre”, do secretário municipal de Educação Adriano Naves de Brito; “A Provinha Brasil em análise na Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre”, de Darlize Teixeira de Mello; e o texto de Isabel Letícia Pedroso de Medeiros, “Concepções de qualidade da Educação presentes na Meta 7 dos planos de Educação: gestão democrática *versus* gerencialismo”.

O décimo texto que integra a obra, “Paradoxos das políticas de formação continuada de professores na ‘sociedade do cansaço’: ponderações críticas”, de Roberto Rafael Dias da Silva, desenvolve uma reflexão crítica acerca das políticas de formação continuada de professores no Brasil em um cenário nomeado como “sociedade do cansaço”.

A Educação Básica em sua complexidade é abordada em um outro conjunto de três trabalhos, a saber: “Educação Infantil no Plano Nacional de Educação: avanços verificados e desafios a serem enfrentados pelos municípios”, de autoria de Débora Brondani da Rocha e Hilário Royer, integrantes do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul; “Integração entre a Educação Profissional e a Educação de Jovens e Adultos: (im)possibilidades da Meta 10 do PNE 2014-2024”, de Dante Henrique Moura; e “Direito à Educação no Brasil: democratiza-se a política pública de Educação Profissional integrada ao Ensino Médio para jovens e adultos? ”, de autoria de Jane Paiva.

Os dois últimos trabalhos encerram a obra com o tema da diversidade e dos Direitos Humanos no PNE. Ambos os trabalhos trazem os grandes desafios ao tema em contextos diferenciados: Neusa T. Machado Salaberry aborda o “Plano Nacional de Educação e a educação especial”; e Rita Gomes do Nascimento (conhecida como Rita Potiguara) versa sobre “O Plano Nacional de Educação (2014-2024), a diversidade e a educação escolar indígena: possibilidades e limites”.

Cabe mencionar que esses quinze textos têm o valor de sintetizarem as reflexões tecidas durante os debates do referido ciclo. O fio condutor que os une e os articula é, sobretudo, a questão dos direitos humanos, da democracia e da justiça social, trazendo aos planos da análise e da crítica as tensões permanentes entre a sociedade civil e a sociedade política; entre o direito à educação e o financiamento à

educação como direito; entre educação e trabalho e a educação profissional como uma das dimensões do direito à profissionalização; entre a gestão democrática da educação, e na educação, e a valorização dos profissionais da Educação, visto que a democratização da educação pressupõe não somente a formulação de políticas mas também a formação qualificada desses profissionais, carreira, salários justos e dignos e, igualmente, condições de trabalho.

Atravessando essa tessitura reflexiva estão concepções de qualidade e avaliação da Educação, para além de modelos neotecnicistas, nas dimensões micro – enquanto resultados de aprendizagens – e macro – a dos sistemas em Educação.

Podemos acrescentar que em todos os quinze textos está (de forma presente ou de maneira subjacente) a urgência da institucionalização do Sistema Nacional de Educação (SNE), prevista no Plano Nacional de Educação (PNE), cuja matéria é de natureza constitucional, concebido no contexto de relações e articulações federativas, reforçando, portanto, o papel do Estado na garantia do direito à educação.

Ao concluirmos essa tarefa, temos a certeza de que os textos aqui apresentados serão catalisadores para a continuidade das ações de Extensão sobre o monitoramento e avaliação dos Planos, da mesma forma como o serão para ações de pesquisa no âmbito do Ensino Superior e da valorização do magistério, em uma importante articulação das Metas 12, 13, 14, 15 e 16 do PNE. Esse trabalho de pesquisa vem sendo coordenado pelo Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação, da Faced, contando com a parceria da Comissão de Ensino Superior do Fórum Municipal de Educação (FMEPOA).

Por fim, cabe o registro, os textos que fazem parte da obra ilustram a riqueza das reflexões e dos debates ocorridos nas diversas mesas do Ciclo de Debates. A totalidade das discussões pode ser acessada no site do Projeto de Extensão Monitoramento e Avaliação do PNE/Faced/UFRGS, no *link*: <http://www.ufrgs.br/monitoramentopne>.

Sônia Mara M. Ogiba



# Sistema Nacional de Educação: agenda estratégica em um contexto de disputas entre projetos educacionais

Luiz Fernandes Dourado  
Walisson Araújo

O debate acerca da instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE) não é novo, não é simples, não é consensual e, por tais razões, é hoje tão necessário para o desenvolvimento da educação nacional, com inclusão social, e representa importante contraponto em face de um quadro de reformas aligeiradas, focalizadas, arbitrárias e restritivas no tocante à garantia do direito à educação.

A ausência de um Sistema Nacional de Educação, em sentido próprio e com normas de cooperação e arenas federativas de caráter vinculante, resulta, até hoje, em importantes debilidades na organização da nossa educação nacional. Inexistem referenciais de qualidade válidos por todo o território nacional; programas são criados, sobrepostos e descontinuados e a construção de pactos em arenas federativas próprias e legítimas é ainda um enorme desafio nacional. Para além da complexidade inerente à própria conformação e materialização do SNE, polarizam, ao longo do último século, projetos distintos de educação e de sociedade em torno dessa agenda, disputa que conforma as

barreiras jurídicas e políticas para a sua concretização: mais elitistas *versus* universalistas; defensores da escola pública *versus* privatistas; neoliberais *versus* publicistas.

Na primeira parte do artigo fazemos rápida referência histórica em relação às discussões atinentes à instituição do Sistema Nacional de Educação, paradigma de organização da educação nacional, reivindicado historicamente pela sociedade brasileira. Para tanto, situamos a matéria e o contexto histórico em que ocorre o debate nas últimas décadas, destacando concepções e demarcações acerca da sua materialização legal, resgatando referências do Manifesto dos Pioneiros pela Educação Nova e percorrendo formulações do período Constituinte e das discussões em torno das diretrizes e bases da educação nacional. Em seguida, destacamos as Conferências Nacionais de Educação da última década como movimentos de reposicionamento de teses e atores sociais, bem como de rearticulação do tema do SNE e sua relevância, com importante apoio do poder público.

Na terceira parte do texto, alcançamos os movimentos mais recentes em favor da instituição do SNE, traduzido em formulações de diversos atores e, atualmente, em larga medida materializadas em proposições legislativas na Câmara dos Deputados, que se consubstanciam em um contexto de crescentes restrições ao papel do Estado e de disputas pelo fundo público, impactando-as.

Nas considerações finais, reforçamos a importância do Sistema Nacional de Educação na direção da ampliação do direito à educação pública de qualidade social, para todos e todas, orientação estratégica conflitante, portanto, com um modelo educacional ancorado em uma concepção de Estado mínimo e de educação compreendida como mera escolarização. Demarcamos a importância do movimento de articulação de forças vivas da sociedade no Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE) e na Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE). Sinalizamos que é necessário avançar na ampliação do papel do Estado na expansão e universalização do direito à educação para o que o exercício da pactuação interfederativa e a efetiva participação social na conformação do Sistema Nacional de Educação são indispensáveis.

## SNE: histórico, contextualização, concepções e movimento pendular no debate

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 escrito por renomados educadores e educadoras com vistas a propor diretrizes para uma política de Estado para a educação nacional, de forma decidida criticou a “sucessão periódica de reformas parciais e frequentemente arbitrárias” (Brasil, 2010). O fazia diagnosticando que os esforços nacionais para aperfeiçoar o sistema educacional não poderiam dispensar a unidade de plano e o espírito de continuidade, pressupostos absolutamente válidos de um Sistema Nacional de Educação. Segundo Saviani (2010, p. 389), “o conceito de plano, no âmbito do Manifesto, assume o sentido de instrumento de introdução da racionalidade científica no campo da educação em consonância com o ideário escolanovista”. Na avaliação do educador, essa compreensão influenciou a Constituição Brasileira de 1934, oportunidade em que ficou demarcado um Conselho Nacional de Educação a elaborar um Plano Nacional de Educação (Saviani, 2010; Dourado, 2011; Dourado, 2017), instrumento fundamental na tessitura de um potencial sistema nacional de educação.

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, ainda, denunciando a fragmentação das reformas do ensino de até então, sinalizara para uma organização sistêmica da educação nacional, fundada na doutrina federativa e descentralizadora, a presidir a tentativa de “organização da educação nacional”, com unidade e maior colaboração e interação. Segundo Cury (2008, p. 1.191):

O Manifesto buscou combater essa dualidade de redes por meio de uma estrutura educacional sob a égide da escola pública. Com currículos e normas comuns, tendo o Estado como articulador e legislador, o sistema só se diversificaria após uma escolaridade fundamental comum e para todos. E essa diversificação deveria permitir a todos os seus concluintes o prosseguimento de estudos, mormente no ensino superior.

Após o movimento dos Pioneiros, vem o Estado Novo e os desdobramentos potencialmente benéficos de diretrizes nacionais e do PNE

são sobrestados. Nas décadas de 40 e 50 há uma retomada do debate sobre a democratização da educação e da escola, envolvendo os processos de organização e gestão. Tais movimentos são sobrestados com o golpe militar de 1964 que promove alterações legais em contraposição a tais movimentos e, sobretudo, secundariza o debate sobre a instituição de um sistema nacional de educação.

Ao longo dos anos 80 e 90 tanto o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) constituído à luz das discussões da Constituinte de 1988, quanto o Fórum Nacional da LDB, acumularam proposições relativas ao Sistema Nacional de Educação e seus organismos, bem como em relação ao Plano Nacional de Educação (ver mais em Brasil, 2014; Brasil, 2008; Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, 2009). Esses movimentos foram centrais para que o deputado Octávio Elísio apresentasse uma versão de Nova LDB praticamente concomitante com a aprovação da Nova Constituição. Após a confluência de inúmeros projetos, foi apresentado e aprovado pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados um substitutivo, pelo deputado Jorge Hage, que estabelecia, entre outros aspectos, a criação do Sistema Nacional de Educação (SNE), o Plano Nacional de Educação (PNE), o Conselho Nacional de Educação (CNE), como órgão normativo e de coordenação do SNE; e Fórum Nacional de Educação (FNE), como instância de consulta e de articulação com a sociedade (Bordignon et al., 2014, p. 213). Na conclusão da tramitação, consubstanciada na LDB em vigor, tais elementos acabaram por ser reconfigurados ou excluídos.

O projeto capitaneado por Octávio Elísio, PL nº 1258, estabelecia (Art. 3º) que o direito à educação seria assegurado pela instituição de um Sistema Nacional de Educação mantido pelo poder público, gratuito em todos os níveis, aberto e acessível a todos os brasileiros. Este sistema, alinhava a proposição construída com a sociedade, seria constituído pelos vários serviços educacionais desenvolvidos no território nacional, intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente (Art. 5º), articulando todas as redes e a totalidade da educação.

Antes de todo o movimento havido por ocasião das discussões da Constituição Federal e da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional no período de redemocratização acima referido, a Lei nº 4.024 de 26 de dezembro de 1961 (aprovada no governo João Goulart e que fixara as Diretrizes e Bases da Educação Nacional) também já representara uma tentativa de emoldurar um projeto nacional de educação. Contudo mais esta tentativa também se viu constrangida e rescindida pelo Golpe Civil Militar de 1964, permeada pela objeção de inúmeros sujeitos políticos (notadamente a Igreja Católica e as instituições privadas) à centralização e a um suposto monopólio estatal. No percurso histórico e nas tentativas de emoldurar um SNE, nos movimentos mais recentes pró-LDB e Constituição, dois importantes organismos vivos foram especialmente impactados: o Fórum Nacional de Educação e o Conselho Nacional de Educação.

O Fórum Nacional naquele período fora demarcado como um espaço de articulação e coordenação com a sociedade, instância máxima de deliberação. O Conselho Nacional de Educação seria autônomo em relação ao governo, órgão normativo e de coordenação do Sistema, também composto por ampla representação social (Brasil, 2010, p. 24).

Neves (2008), se debruçando sobre a configuração de tais espaços colegiados demarca que no processo de discussão já terminativa da LDB, o governo Fernando Henrique Cardoso editou a Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, que normatizou o funcionamento do novo CNE. Por essa via, relata Neves (2008, p. 160), “o novo Conselho perdeu qualquer autonomia diante do governo, transformando-se em órgão colaborador do Ministério da Educação na formulação e na avaliação da política nacional de educação”. Segundo a autora, o governo de então dá mostras de que estreitaria o espaço de participação popular na gestão do sistema educacional. Em igual direção, alude que o Fórum Nacional de Educação, outro organismo previsto naquele período, de articulação e coordenação com a sociedade, também viria a ser eliminado (Neves, 2008, p. 161). A expressão Sistema Nacional de Educação também foi abandonada.

## Os principais desafios em perspectiva

Cury (2008, p. 1188-1198) sinaliza dimensão que merece ser especialmente ressaltada no debate relativo ao SNE que é a própria *desigualdade sistêmica* que é congênita à sociedade capitalista. Há um sistema social desigual e injusto que subjaz à conformação dos sistemas educacionais, duais, que é próprio sistema capitalista de produção. Em face de tal realidade, o papel do Estado na garantia de direitos e no enfrentamento de desigualdades de toda ordem é complexificado. A tal questão fundamental se articula tantos outros obstáculos à organização do Sistema Nacional de Educação no Brasil, estes permeados, óbvia e igualmente, pela ação de atores políticos e sociais com interesses distintos e conflitantes, tão bem sintetizados por Saviani (2010, p. 381):

a) os obstáculos econômicos decorrentes da histórica resistência à manutenção da educação pública no Brasil; b) os obstáculos políticos caracterizados pela descontinuidade nas políticas educativas; c) os obstáculos filosófico-ideológicos, isto é, a prevalência das ideias ou mentalidades pedagógicas refratárias à organização da educação na forma de um sistema nacional; d) os obstáculos legais materializados na resistência à incorporação da ideia de sistema nacional na nossa legislação educacional, cuja ponta de lança se ancorava na suposta e logicamente inconsistente tese da inconstitucionalidade da proposta de Sistema Nacional de Educação.

A primeira dimensão diz respeito à resistência da União (e dos estados) no sentido de ampliar e assumir responsabilidades financeiras para manutenção e desenvolvimento do ensino no país, incluindo os aspectos relativos a uma maior participação financeira.

A segunda dimensão traduz a problemática ausência de um projeto nacional de educação que dá lugar à reformas e ações pontuais, ora em uma direção, ora em outra, confirmando uma tradição de rupturas, descontinuidades e protelações, que precisa, portanto, ser solapada.

A terceira dimensão diz respeito às concepções de educação, de homem e de sociedade que perpassam e presidem a organização de um Sistema Nacional de Educação, sempre em disputa segundo correntes tradicionais e modernas e seus desdobramentos especialmente na compreensão em torno do papel do Estado e a abrangência de sua atuação no provimento e garantia do direito.

A quarta dimensão abrange, especialmente, as questões atinentes à autonomia de cada ente federativo e à necessidade de configuração de estruturas plurais, representativas e deliberativas (CNE e o FNE) constantes do SNE. Estas, em larga medida, implicam compartilhamento de poder e flexibilização da capacidade diretiva, hoje, quase que exclusiva concentrada no órgão de coordenação executiva federal, o Ministério da Educação (MEC). Ademais, a tese da inconstitucionalidade se viu definitivamente afastada pela alteração no Art. 214<sup>1</sup> da Constituição Federal no ano de 2009.

Temos colocado em perspectiva, portanto: a) a complexidade no modelo federativo brasileiro e a cultura patrimonial, autoritária e clientelista que o marca; b) as enormes assimetrias constitutivas, estruturais e conjunturais, que marcam a existência de 26 estados, o Distrito Federal e os 5.570 municípios brasileiros, todos dotados de autonomia; c) uma cultura de descentralização que se traduz e se materializa na histórica transferência de encargos aos entes mais frágeis (municípios) sem mecanismos compatíveis de cooperação e apoio correspondentes de parte dos governos federal e estadual; d) uma cultura de planejamento que não se baseia no exercício de pactuação federativa em arenas institucionais legítimas, pautados por instrumentos de planejamento duradouros e de caráter vinculante; e) uma disputa entre visões e projetos de educação que contrapõe defensores do ensino público e os defensores do ensino privado.

---

<sup>1</sup> Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Progressivamente acabou com a Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino; ampliou a obrigatoriedade do ensino; ampliou a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica e; delimitou o PNE (de duração decenal) e o SNE no corpo constitucional, assinalando meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

## O reposicionamento do SNE na última década: rearticulando o campo para uma agenda necessária e o papel do poder executivo

Podemos avaliar que, entre a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1996, e a realização da Conferência Nacional de Educação Básica no ano de 2008 (Coneb 2008), mesmo com os Congressos Nacionais de Educação (Coneds) e tantos outros movimentos, o tema SNE não havia voltado à agenda com todo o vigor requerido, dando lugar às medidas e reformas pontuais e ancoradas em uma visão parcial das questões educacionais, vigente durante todo o Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), especialmente ancorada na “implementação de uma política de avaliação fortemente centralizada, em detrimento de um sistema que propiciasse a colaboração recíproca entre os entes federados” (Dourado, 2007, p. 927).

A Coneb<sup>2</sup> representou, ao nosso juízo, importante expressão da articulação sociedade civil e política assimilada pelo poder público e demarcou entre os grandes desafios para o Estado e para a sociedade brasileira naquela oportunidade: “promover a construção de um sistema nacional de educação que institua uma orientação política comum e de trabalho permanente do Estado e da sociedade na garantia do direito à educação” (Brasil, 2008, p. 14). A Conferência, em linha como o horizonte estratégico indicado pelos Pioneiros, deixou muito claro que a organização de um SNE é a via para promover o regime de colaboração, novas vias de financiamento, o controle social e a formação e valorização dos trabalhadores em educação, colaborando para maior organicidade na proposição e materialização das políticas educativas válidas para todo o território nacional, com novas bases e regramentos presidindo as relações federativas na garantia do direito à educação.

---

<sup>2</sup> A Coneb foi articulada por uma Comissão Nacional Organizadora, apoiada pelo Ministério da Educação do Governo Lula e mobilizou a participação de cerca de 2000 pessoas na etapa nacional, entre participantes e observadores

A Coneb demarcou, acerca do SNE: 1. a necessidade de um instrumento jurídico dando conta do Regime de Colaboração; 2. a necessidade de mecanismos democráticos e de participação de deliberação a influenciar os processos decisórios dos sistemas de educação e das suas instituições; 3. coordenação e fiscalização pelo Conselho Nacional de Educação, dotado de autonomia administrativa e financeira; 4. novas bases na relação entre os entes federados e esforço integrado e colaborativo na proposição e materialização de políticas públicas; 5. incremento da participação da União na cooperação técnica e financeira, com priorização dos entes federados com baixos índices de desenvolvimento socioeconômico e educacional, com vistas ao alcance do Custo Aluno Qualidade (CAQ); 6. concepção ampla de avaliação, conformando uma política nacional de avaliação entendida como “processo contínuo e que contribua para o desenvolvimento dos sistemas de ensino, das escolas - tanto as públicas, quanto as privadas, e do processo ensino-aprendizagem” (Brasil, 2008, p.27); 7. subordinação das instituições privadas ao conjunto geral de regras da educação, com o Estado normatizando, controlando e fiscalizando sob os mesmos parâmetros aplicados ao setor público. O limitador da agenda Coneb foi justamente sua abrangência, circunscrita à educação básica.

Por ocasião da Conferência Nacional de Educação do ano de 2010 (Conae 2010), por sua vez, ao menos 35 (trinta e cinco) representações de entidades e órgãos públicos foram mobilizadas na sua Comissão Organizadora Nacional<sup>3</sup> para avançar na agenda de construção do SNE, agora olhando para o conjunto da educação, seus diferentes níveis, etapas e modalidades. A Conae representou um segundo esforço relevante em prol da construção do Sistema Nacional de Educação, reforçando e desdobrando as teses da Coneb. A construção do SNE, afirma a 1ª Conae, requer o redimensionamento da ação dos entes federados com diretrizes comuns válidas a serem implementadas em todo o país, com vistas à superação das enormes desigualdades.

---

<sup>3</sup> Portaria normativa nº 10, de 3 de setembro de 2008. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria\\_coneb.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_coneb.pdf)>.

A Conae do ano de 2014 já se dá sob os auspícios do FNE, institucionalizado após a Conae 2010 e composto por 34 (trinta e quatro) institucionalidades, por meio de Portaria nº 1407 (Brasil, 2010) do então ministro de Estado da Educação, Fernando Haddad. O SNE foi reforçado como forma de organização necessária para viabilizar o alcance dos fins da educação, em sintonia com o regime de colaboração entre os sistemas de ensino, tornando viável o que é comum às esferas do poder público a garantia de acesso à cultura, à educação e à ciência (Art. 23, inciso V da Constituição Federal).

As últimas conferências representam, portanto, certa expressão de organicidade de diversos estratos sociais que se conectam em torno de importantes teses no campo educacional, articulando sociedade civil e sociedade política. As conferências, construídas nessa relação entre as expressões do aparato do Estado e a sociedade em geral, colaboraram para construção de certa unidade de ação no último período, em direção ao reforço do papel do poder público na garantia ampliada do direito à educação e no enraizamento das referências e agendas atinentes ao PNE e ao SNE, instrumentos basilares para assegurar *unidade de plano e espírito de continuidade* nas/das políticas educacionais por todo o território.

Avaliamos como marcações fundamentais tais conferências porque constituídas na interação democrática entre governo e sociedade e pela densidade de sua configuração e porque

[...] diante de um espaço mobilizador e democrático de diálogo e decisão que teve a finalidade de prosseguir a obra, reconhecer as heranças, perscrutar suas bases conceituais e materiais, fundamentar e atualizar a concepção de educação que respondesse aos objetivos e finalidades apontados pela prática social emancipadora e à pactuação da Constituição Federal de 1988 (Abicalil, 2014, p. 59).

Os esforços de mobilização e articulação mais recentes se situam, avaliamos, portanto, em um *movimento político institucional progressista*, a despeito de alguns limites e paradoxos, em prol de um SNE que redundou em importantes conquistas que, por sua vez, retroalimentam

as lutas (em favor de uma educação pública, gratuita e de qualidade social) e pavimentam um terreno crescentemente propício para o debate e a produção de avanços concretos em torno da instituição do SNE *em sentido próprio*. Destacaríamos:

1. A aprovação da Emenda Constitucional nº 53/2006, da Lei nº 11.494/2007 e do Decreto nº 6.253/2007, que tratam do Fundeb, ampliando a cobertura do financiamento pública e participação progressiva da União na complementação.

2. A aprovação da Emenda Constitucional nº 59/2009, que ampliou a escolarização obrigatória, inscreveu o PNE como instrumento decenal a articular o SNE, entre outras inovações.

3. A realização de processos de conferências nacionais, institucionalizadas com envolvimento das distintas esferas federativas e engajamento político e social.

4. A aprovação da Lei nº 11738, de 16 de julho de 2008, que trata do piso salarial profissional para os profissionais do magistério.

5. A criação do Plano de Desenvolvimento da Educação e o Plano de Ações Articuladas (conversão da Medida Provisória nº 562, de 2012 na Lei nº 12.695 de 25 de julho de 2012).

6. A aprovação da Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013 que destina para a educação parcelas de recursos dos royalties, da participação especial e do Fundo Social.

7. A criação do Fórum Nacional de Educação (FNE) no ano de 2010 (Brasil, 2010).

8. A criação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), no MEC, no ano de 2011<sup>4</sup>.

9. Aprovação do Plano Nacional de Educação pela Lei nº 13.005/14, após amplo debate social e sem quaisquer vetos presidenciais.

O movimento das conferências instituiu certa identidade como ação de Estado à medida em que sociedade civil e política se interpenetram

---

<sup>4</sup> Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011, que aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão do grupo Direção e Assessoramento Superiores (DAS) e das funções gratificadas do Ministério da Educação e dispõe sobre remanejamento de cargos em comissão.

na construção e aperfeiçoamento das relações interfederativas, político e sociais para responder à ampliação da escolaridade obrigatória e do direito à educação pública de qualidade social, envolvendo todos os níveis, etapas e modalidades. Este movimento reforça a tese da necessária descentralização qualificada, materializada na ação coordenada e cooperativa entre as distintas esferas de governo (Dourado, 2013). Podemos afirmar que a ideia de descentralização qualificada dá consequência e consistência estratégica a uma efetiva cooperação federativa, na medida em que possibilita melhor distribuição e exercício das competências, com condições para que elas sejam efetivamente realizadas, mediadas por arenas interfederativas próprias. A crescente presença da União na responsabilidade ampliada e solidária para fazer frente às obrigações do Estado brasileiro no campo educacional exige instâncias interfederativas que promovam a negociação e a cooperação<sup>5</sup> entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de forma equilibrada.

### O percurso mais recente: os movimentos relativos à concretização de propostas de Sistema Nacional de Educação

As demarcações das últimas conferências e as medidas legislativas e executivas no campo educacional representam importantes movimentos, ao nosso juízo, consentâneos e de reforço à agenda instituinte do Sistema Nacional de Educação, em grande medida com viés progressista. A eles se somam os comandos do Plano Nacional de Educação consolidados no Art. 13 do corpo da Lei nº 13.0005/14 e no seu anexo, especificamente a estratégia 20.9, que tratando do Sistema Nacional de Educação e da cooperação federativa, assim dispõem:

---

<sup>5</sup> Em função de tal imperativo, a Lei do PNE (13.005/14), Art.7º § 5º, prevê a criação de uma instância permanente de negociação e cooperação entre os entes federativos. Como resposta, foi editada a Portaria nº 619, de 24 de junho de 2015, que institui a Instância Permanente de Negociação Federativa no Ministério da Educação. *Diário Oficial da União*, nº 119 de 25 de junho de 2015, seção 1, p.12-13. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=25/06/2015&jornal=1&pagina=12&totalArquivos=56>>. Acesso em 25 de novembro de 2017>.

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

20.9) regulamentar o parágrafo único do Art. 23 e o Art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste.

A demarcação de tais dispositivos, portanto, é resultante do movimento de retomada dos debates capilarizados pelas conferências (Coneb e Conae) em torno do SNE. Em qual direção? Saviani (2010, p. 384) demarca importante posição basilar a respeito:

a) Trata-se de construir 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 assegurar educação com o mesmo padrão de qualidade a toda a população do país.

O alerta feito por Saviani é de que não deveremos dispor de uma “lei arcabouço” a meramente acomodar as distintas realidades já existentes (unidades federativas autônomas, sem procedimentos de trabalho comum, instâncias de articulação interfederativas, regras e diretrizes comuns, legítimas e válidas por todo o território nacional etc.). Ademais, que devemos dispor de uma legislação que contemple tanto novos organismos vivos, de natureza interfederativa e com representatividade e legitimidade social, quanto o melhor delineamento das prerrogativas e atribuições federativas com vistas à garantia do direito.

Portanto, vislumbramos movimentos de fôlego e de importante consistência do debate e de ações institucionais, representados nos

avanços na forma de leis e normativas com validade nacional, como aquelas acima referidas (seja no campo da coordenação, seja no campo da cooperação federativa<sup>6</sup>) e nos balizamentos teóricos emprestados à conformação de um SNE. De igual modo, há aqueles dispositivos e estratégias que constam no Plano Nacional de Educação que, sem dúvida, cumprem importante função na direção de formatar o SNE:<sup>7</sup> a previsão e periodicidade de realização de conferências de educação durante a vigência do plano, para monitorá-lo e avaliá-lo; a previsão das instâncias permanentes de negociação e cooperação entre esferas federativas; o imperativo da aprovação de planos de educação por cada ente federativo (à luz do PNE) e da regulamentação da gestão democrática da educação, em prazos determinados; a necessidade de instituição de um efetivo sistema nacional de avaliação da educação básica e de uma política nacional de formação dos profissionais da educação e a ampliação dos aportes orçamentários e financeiros em educação ancorado na definição de um custo-aluno-qualidade. Estas e outras previsões, constam do PNE, ajudam a formatá-lo e devem ser consideradas na composição de formulações legislativas instituidoras do Sistema Nacional e que visem a regulamentar a cooperação federativa em educação. Na cooperação federativa, aspecto essencial no SNE, a tomada de decisão deve ser concretizada de forma conjunta, assim como o exercício das competências (Araújo, 2010, p.236), razão pela qual as instâncias colegiadas, como o CNE, o FNE, as instâncias interfederativas ganham especial relevância no debate acerca do Sistema.

Podemos, por oportuno, nessa linha, sumarizar os movimentos e formulações atuais que pretendem transformar boa parte do que vem sendo dito sobre o SNE em proposições legislativas recentes:

---

<sup>6</sup> Discussão relevante a esse respeito é feita por Gilda Cardoso de Araújo em “Direito à Educação Básica: a cooperação entre os entes federados”, publicado na *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 4, n. 7, p. 231-243, jul./dez. 2010.

<sup>7</sup> Tal orientação consta bem alinhavada no texto *Instituir um sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país*, construído pela Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino com os aportes de renomados acadêmicos. Disponível em: <[http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE\\_junho\\_2015.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf)>.

1. A *proposta embrionária*,<sup>8</sup> do ano de 2010, de autoria do então deputado federal Carlos Abicalil.<sup>9</sup> A proposição foi apresentada no contexto de um artigo de sua autoria, sob o título “Construindo o sistema nacional articulado de educação” (Abicalil, 2010), apresentado à Conferência Nacional de Educação do ano de 2010, ensejando debate em mesa específica sobre a matéria.

A proposição, com nove artigos e assumidamente inacabada, traz o conceito de SNE, as instituições que o conformam, seus objetivos, papéis dos diferentes órgãos e instâncias estruturantes, novos organismos interfederativos, de gestão e normatização. Ademais, demarca as ações de cooperação entre os entes federativos e os instrumentos de suporte; os planos de educação (fundamento para a ação cooperativa), que devem demarcar disposições obrigatórias relativas ao financiamento, formação, carreira e remuneração, gestão democrática, organização curricular, padrão de qualidade social, alimentação, transporte, avaliação, entre outros aspectos.

No ano de 2014, o autor retoma a proposição e a aprofunda, na forma de uma “proposta em gestação”, com trinta artigos, delineando um primeiro bloco de artigos que fixa finalidades próprias do instrumento legal, delimita princípios e fins e define conceitos fundamentais. Um segundo bloco de artigos trata do delineamento do SNE e um terceiro bloco trata do planejamento articulado. Um quarto bloco de artigos trata das funções redistributivas e supletivas no contexto das relações federativas, para o que sugere instrumentos e arenas interfederativas próprias do SNE, sendo que o quinto bloco de artigos trata do financiamento no contexto do Sistema.

2. O *Projeto de Lei Complementar nº 413 (PLP 413/14)*, do ano de 2014, de autoria do deputado Ságuas Moraes.<sup>10</sup> A propo-

---

<sup>8</sup> Disponível em: <[http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/const\\_%20sae.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/const_%20sae.pdf)>.

<sup>9</sup> Mestre em Educação, professor de educação básica, ex-secretário da SASE/MEC. Diretor Geral de Educação, Ciência e Cultura da Organização de Estados Ibero-americanos.

<sup>10</sup> Ex-secretário de Educação de Mato Grosso e titular da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e vice-líder do PT.

sição considera formulações do Grupo de Trabalho<sup>11</sup> instituído no âmbito da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) do Ministério da Educação. Com 31 artigos, no fundamental, se espelha na formulação apresentada por Carlos Abicalil entre os anos de 2010 e 2014. É relatado pelo deputado Glauber Braga o *Documento Propositivo para o Debate Ampliado* – Projeto de Lei Complementar que institui o Sistema Nacional de Educação e regulamenta a seção da educação na Constituição Federal, especialmente os artigos 23 e 211, construído pelo Fórum Nacional de Educação (FNE). A proposição possui 47 artigos e foi construída a partir de um Grupo de Trabalho Temporário composto por várias entidades representativas do FNE. Demarcou importantes avanços em termos de desdobramento de deliberações das conferências anteriores na forma de um diploma legal colocado à disposição da sociedade, para debate. Tratou dos princípios, finalidades e conceito do SNE, seus objetivos e estruturas; dispôs sobre as ações e instrumentos integrados de planejamento, com centralidade no PNE; dedicou importante debate ao Sistema Nacional de Avaliação e ao Custo Aluno-Qualidade, além de outras referências para o financiamento educacional.

3. *As formulações da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação (SASE/MEC)*, sob responsabilidade de Binho Marques,<sup>12</sup> em que se destacam o texto *Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país*<sup>13</sup> e o Anteprojeto de Lei Complementar (com 51 artigos), que considera a formulação do FNE. Por ter sido a última proposição consolidada sobre a matéria e tendo contado com importante nível de debate, expressa uma proposta bem ampla de regulamentação da matéria e considera largamente o conjunto acima referido. Dá melhor desdobramento às instâncias interfederativas, às discussões ati-

<sup>11</sup> Sob a coordenação do secretário Binho Marques, com a participação da Profa. Dra. Flávia Nogueira, dos Prof. Dr. Carlos Jamil Cury (PUC-MG), Luiz Dourado (UFG), Romualdo Portela (USP) e do professor Carlos Abicalil.

<sup>12</sup> Ex-governador e vice-governador do Acre. Ex-secretário municipal e estadual de Educação.

<sup>13</sup> Disponível em: <[http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE\\_junho\\_2015.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf)>.

nentes às iniciativas regionais ou territoriais e ao tema do financiamento, detalhando a tese dos padrões nacionais de qualidade, que decorre de trabalho de um Grupo de Trabalho Específico sobre Custo Aluno Qualidade.

Houve ainda uma proposição construída pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, amplamente criticada pela sociedade, construída pelo Professor Roberto Mangabeira Unger, que acabou sendo desautorizada pelo Governo.

### Alguns temas (ou disputas) atuais

Sem pretender ser exaustivo, destacamos que nas proposições em tela há diferenciações em relação ao lugar ocupado pelo Plano Nacional de Educação na articulação do Sistema Nacional de Educação e como instrumento de planejamento válido para todo o território nacional. Este debate tem importante reflexo no veto aposto<sup>14</sup> pelo atual presidente da República na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o ano de 2018 às metas e estratégias do PNE. Em jogo, o caráter vinculante do Plano na articulação do SNE e o reconhecimento de seu lugar na conformação da unidade nacional, como instrumento e referência pactuada de gestão e mobilização da sociedade.

O escopo e alcance das proposições também variam e a definição do que seja Sistema Nacional de Educação, cooperação e colaboração também recebem tratamento distinto, sendo considerados, inclusive, conceitos de “cooperação vertical e horizontal”, mesmo que nosso ordenamento demarque o federalismo cooperativo a presidir as relações entre esferas de governo, sem expressa hierarquização entre entes.

Ademais, as proposições se diferenciam ao prever ou não prazo determinado para que os sistemas de ensino se (re) organizem em decorrência da nova “organização da educação nacional”. Nesse campo, inclui-se a necessidade de que haja regulamentação da cooperação entre estados e municípios pela via de leis complementares sucedâneas (ou

---

<sup>14</sup> Mensagem de Veto nº 277, de 8 de agosto de 2017, notadamente no parágrafo único do Art. 3º e seção II do Anexo VII; Art. 21 da Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017.

não), importantes, ao nosso juízo, para garantir a sustentabilidade e estabilidade dos pactos, para além das alterações, democráticas, de gestão.

Quantidade, natureza, nomenclatura, atribuições e objetivos das instâncias interfederativas, bem como os papéis atribuídos ao Fórum Nacional de Educação e ao Conselho Nacional de Educação no contexto do Sistema Nacional de Educação, também são objeto de importantes diferenciações entre as propostas. O caráter vinculante das deliberações da instância federativa tripartite, via normas operacionais básicas que orientem a implementação de programas e ações, também é objeto de dissenso.

A previsão de organismos (como arranjos, polos regionais e câmaras) que, em larga medida, não precisariam constar da Lei Complementar também demarcam importantes diferenciações entre as proposições. Planos regionais, consórcios e outras formas de organização territorial também são incorporadas entre as proposições.

Outra discussão importante na análise das proposições é o lugar conferido à importantes lutas identitárias, como por exemplo dos povos indígenas e das pessoas com deficiência, em que se destaca, por exemplo, a questão dos territórios etnoeducacionais e a conformação de unidades administrativas próprias para a condução das políticas para educação escolar indígena.

O Custo Aluno-Qualidade como parâmetro de financiamento, bem como os requerimentos por maior participação da União, também são tratados de forma diferente nas proposições. Ganham relevo, especialmente, as mediações relativas à progressividade da implementação do CAQ, notadamente em relação à possíveis critérios de priorização na repartição de recursos da ação supletiva e redistributiva.

As questões atinentes a uma concepção ampla de avaliação, nos termos do Sinaeb e Sinaes, são mais ou menos tratadas nas propostas de regulamentação que estão colocadas.

A questão da explicitação de funções mais amplas aos conselhos, sobretudo municipais (deliberativas, consultivas, propositivas, fiscalizadoras e de controle social) também encontra resposta distinta entre as proposições. Também ganha lugar entre as proposições, a explicita-

ção e descrição de condições mínimas de funcionamento de instâncias colegiadas, como os fóruns e conselhos. Sobre o Conselho Nacional de Educação, percebe-se não haver proposições incisivas no sentido de alterar a atual composição e enfrentar a questão do estatuto da homologação dos atos deliberativos pelo executivo.

Também é objeto de diferenciação entre as proposições, a inclusão ou não no corpo da Lei Complementar de avanços importantes da Lei do PNE, como a vinculação entre os instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA), além dos territórios etnoeducacionais, como já referido.

Há também, certa indistinção no tratamento entre educação e ensino, notadamente quando há referências aos sistemas, ora “sistema de ensino” ora “sistema de educação” nas proposições. Em tal indistinção, avaliamos, subjaz uma dúvida em relação à abrangência, intencionalidade e alcance das ações e estruturas do SNE que está sendo tecido, expressão das disputas em torno de uma concepção de homem, sociedade e escola.

Destacamos que os movimentos em defesa da educação que enfeixam tais propostas (e cuja mediação e negociação temática com vistas à construção de consensos seriam possíveis em um cenário de avanços no campo educacional) são constrangidos pelos processos atuais que se agudizam: de financeirização e internacionalização da educação, de avanço de grupos educacionais privados sobre a educação básica e de sucessivos ataques às liberdades e à democracia, articulados à retomada de um discurso de focalização e diminuição do papel da União, especialmente no financiamento educacional.

Tais movimentos pressionam novamente a ação central de governo, não em direção à coordenação de esforços para ampliação e universalização de direitos, sob a égide de um Sistema Nacional de Educação. Indicam, outrossim, para a retomada de agendas e reformas parciais e pró-mercado, como aquelas voltadas à ampliação do ensino superior privado e da educação à distância, à ampliação de instrumentos e mecanismos de financiamento individual de estudantes, como FIES e Prouni, bem como reformas curriculares que melhor acom-

dem requerimentos e demandas do mercado por mão de obra, como a Reforma do Ensino Médio e sua ênfase nas formações técnicas. Estas passam a ser as pautas do executivo e da base parlamentar de governo – privatização do público e incremento às empresas vinculadas ao ensino-, não o Sistema Nacional de Educação.

## Considerações finais

Observamos uma forte retomada dos esforços em direção à instituição do SNE, tanto da sociedade em geral, mas, de forma consistente, também pelos governos de corte progressistas capitaneados pelo Partido dos Trabalhadores. A estes esforços se articulam as Emendas Constitucionais nº 53 e nº 59; a ampliação continuada do orçamento público federal para a educação; a criação do PDE e do PAR; a institucionalização do FNE e das conferências; a criação da instância permanente de negociação e do fórum para o acompanhamento da atualização do piso; a edição do Decreto da Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação e a portaria ministerial dando tratamento a um inovador Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb); além dos planos de educação aprovados por todo o país e o PNE e o SNE assinalados constitucionalmente.

Contudo, não é demais registrar que a conformação de propostas mais concretas sobre o SNE nos últimos anos, a despeito dos avanços acima, já se consubstancia tardiamente e em um cenário de pressões e restrições econômicas, pressões indevidas do sistema econômico-financeiro sobre o campo educacional e, notadamente, sob o contexto e as consequências do traumático impedimento da Presidenta Dilma Rousseff.

O atual governo, que decorrente do impedimento da Presidenta, congelou por consequência (e coerência programática, inclusive) as discussões acerca da proposta de Sistema Nacional de Educação, deixando sua base parlamentar sem orientação e, por omissão intencional, inviabiliza quaisquer avanços no diálogo no âmbito do processo legislativo no tocante à matéria nos últimos 2 (dois) anos. Ademais, avançou de forma agressiva sobre organismos vivos como o Conselho Nacional de Educação, cuja nomeação de conselheiros foi sustada, e

o Fórum Nacional de Educação, que teve sua estrutura refeita e suas deliberações sobre a Conae revistas unilateralmente. Tais medidas restringem o exercício de importantes funções e limitam tais espaços no sentido da vocalização das demandas da sociedade.

Secundariza-se, portanto, a conveniência de diretrizes, bases e normas comuns válidas para todo o território nacional, ancoradas em um Plano Nacional de Educação. O contexto nacional é, portanto, novamente de desresponsabilização da União pela manutenção da educação, orientação estratégica absolutamente incompatível com a organização de um sistema nacional de educação que para ser aprovado, ao contrário, exigiria forte presença do Governo Federal e da ação pública-estatal nos aspectos atinentes à coordenação e cooperação, notadamente nos aspectos financeiros.

Embora as formulações legislativas e propostas mais recentes acerca do SNE guardem certa identidade, confluência e aproximação com as teses históricas do Manifesto dos Pioneiros e das articulações da sociedade civil, no âmbito das conferências, a compatibilização em uma conformação relativamente pactuada e possível de ser aprovada (como o quadro síntese acima sugere), se vê fortemente constringida e obstaculizada pelo atual contexto governamental.

A negação de um sistema com dimensão organizativa, coordenadora e integradora, como o é o SNE, está na matriz da atual conformação de governo que, justamente, sugere e propõe menor presença e ingerência do Estado e ação do poder público na ampliação de direitos. Ademais, sua concepção de gestão reforça a fragmentação e a justaposição de esforços, ente outros aspectos, para, inclusive, fragilizar e desqualificar o público e desacreditá-lo.

Contudo, o processo de retrocesso do último biênio não é observado sem reação, já que a necessidade de desdobrar um modelo jurídico cooperativo é invariavelmente acompanhada pela ampliação do número de sujeitos políticos capazes de deliberar e decidir. Assim, em face do congelamento das discussões sobre o SNE, em face das negativas em tomar o PNE referência de gestão e de mobilização da sociedade e em face de reformas arbitrárias e parciais que vêm sendo encaminha-

das, bem como dos ataques promovidos às instâncias de participação social, as forças vivas da sociedade, as entidades representativas do campo educação, se articularam e conformaram um Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE) e uma Conferência Nacional Popular de Educação (Conape) que, com centralidade, colocam o PNE e o SNE (organização comprometida com uma educação de qualidade social ao longo de todo o território nacional em todos os níveis e modalidades) como eixos centrais de luta e articulação, posicionando nova direção para o debate e a disputa no campo educacional. Tais articulações pós-impeachment já representam forte reação aos ataques ao público e à ideia de cristalizar como valores na educação a livre iniciativa individual, a prevalência do mercado e a apropriação do Estado como espaço para produção de negócios e de apropriação do público pelo privado, em que direitos sejam, no limite, referenciados em poder de compra.

## Referências

- ABICALIL, C. A. Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2010, Brasília. *Anais...*, Brasília, DE, 2010. p. 100-113.
- ABICALIL, C. A. Federalismo brasileiro e cooperação interfederativa em educação: entre as autonomias e a equidade. *Roteiro*, v. 39, n. 1, p. 11-38, jan./jun. 2014. Disponível em: <<http://editora.unoesc.edu.br/index.php/roteiro/article/view/4620>>.
- ABICALIL, C. A. O federalismo e o Sistema Nacional de Educação: uma oportunidade fecunda. *Retratos da Escola*, Brasília, DE, v. 6, n. 10, p. 21-37, jan./jun. 2012.
- ABICALIL, C. A. Sistema Nacional de Educação Básica: o nó da avaliação. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 253-274, set. 2002.
- ARAÚJO, G. C. Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados. *Retratos da Escola*, Brasília, DE, v. 4, n. 7, p. 231-241, jul./dez. 2010.
- BORDIGNON, G.; GADOTTI, M.; CUNHA, C.; ALMEIDA JUNIOR, A. M. Sistema nacional de educação: uma agenda necessária. In: BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. *O sistema nacional de educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto*. Brasília: 2014.
- BRASIL. *Manifestos dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores 1959*. (Coleção Educadores) Fernando de Azevedo [et al.]. Recife: Fundação Joaquim Nabuco; Massangana, 2010. 122 p.

BRASIL. Ministério da Educação. *Conferência Nacional de Educação Básica: relatório final*. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/arquivos/conferencia/documentos/doc\\_final.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/conferencia/documentos/doc_final.pdf)>.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria n. 1407, de 14 de dezembro de 2010. Institui o Fórum Nacional de Educação. *Diário Oficial da União*, n. 240, de 16 de dezembro de 2010, seção 1, p. 24. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=24&data=16/12/2010>>.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria n. 369. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. *Diário Oficial da União*, n. 86, de 6 de maio de 2016, seção 1, p. 26. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=06/05/2016&jornal=1&pagina=26&totalArquivos=288>>.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria n. 459, de 12 de maio de 2015. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Relatório Final do Grupo de Trabalho para elaborar estudos sobre a implementação do Custo Aluno-Qualidade – CAQ como parâmetro para o financiamento da educação básica. *Diário Oficial da União*, 13 de maio de 2015, seção 1, p. 12. Disponível em: <[http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/RELATORIO\\_FINAL\\_GT\\_CAQ\\_out\\_15.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/RELATORIO_FINAL_GT_CAQ_out_15.pdf)>. Acesso em: 07 de dezembro de 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. *Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país*. Brasília, DF, jun. 2015. Disponível em: <[http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE\\_junho\\_2015.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf)>. Acesso em: 2 jul. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. *O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto*. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <[http://pne.mec.gov.br/images/pdf/livro\\_pioneiros\\_final.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/livro_pioneiros_final.pdf)>.

BRASIL. Projeto de lei nº 1258, de 1988. Fixa as diretrizes e bases da Educação Nacional. *Diário Oficial do Congresso Nacional*. Seção 1, p. 4267-4270, nov. 1988. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/imagem/d/pdf/DCD29NOV1988.pdf#page=9>>.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO. Sistema Nacional Articulado de Educação: aspectos da conformação do novo regime de cooperação educacional. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, DF, v.3, n. 4, p. 277-293, jan./jun. 2009. Disponível em: <[http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/sistema\\_nacional\\_articulado\\_de\\_educacao\\_posicoes\\_da\\_cnte.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/sistema_nacional_articulado_de_educacao_posicoes_da_cnte.pdf)>.

CURY, C. R. J. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>.

DOURADO, L. F. (Org.). *Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas*. 2. ed. Goiânia: UFG; Belo Horizonte: Autêntica, 2011.

DOURADO, L. F. *Plano Nacional de Educação: o epicentro das políticas de estado para a educação brasileira*. Goiânia: Editora da Imprensa Universitária/Anpae, 2017. 216 p.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100 (Especial), p. 921-946, out. 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 26 nov. 2017.

DOURADO, L. F. Sistema Nacional de Educação, federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. *Revista Educação e Sociedade*, v. 34, n. 124, p. 761-785, set. 2013.

NEVES, L. M. W. Por que dois Planos Nacionais de Educação? In: \_\_\_\_\_. *Educação e política no limiar do século XXI*. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2008, p. 147-182.

SAVIANI, D. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. *Revista Brasileira de Educação*, v. 15 n. 44, maio/ago. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v15n44/v15n44a13.pdf>>

# Sistema Nacional de Educação: a regulamentação do regime de colaboração e a garantia do Direito à Educação

Catarina de Almeida Santos  
Daniel Cara

O Brasil é um país diverso, desigual e de dimensões continentais. De acordo com a Constituição Federal (CF) de 1988, a sua organização político-administrativa compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição, mas devem cooperar entre si de modo a garantir o desenvolvimento do país e o bem-estar em âmbito nacional.

A Educação é definida na CF de 1988 como direito de todos, inclusive dos que não tiveram acesso na idade adequada, e dever do Estado, sendo obrigatória a educação básica dos quatro aos dezessete anos de idade. A CF diz ainda que caberá à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios se organizarem em regime de colaboração para garantir o direito à Educação. A educação é definida na CF de 1988 como direito de todos, inclusive dos que não tiveram acesso na idade adequada, e dever do estado, sendo obrigatória a Educação básica dos quatro aos dezessete anos de idade. A CF diz ainda que caberá a União, aos Estados, ao Distrito Federal

e aos Municípios organizarem-se em regime de colaboração para garantir o direito à Educação. De acordo com o parágrafo único do Art. 23 da CF, do conjunto do Art. 211, e com o texto da Lei nº 13.005/2014 – que estabeleceu o Plano Nacional de Educação –, a definição das normas e regras do regime de colaboração depende de lei complementar que, até o momento, não foi aprovada.<sup>1</sup>

A Emenda Constitucional (EC) nº 59, de 2009, deu nova redação ao artigo 214 e definiu a criação do Plano Nacional de Educação, com o objetivo de articular o Sistema Nacional de Educação (SNE) em regime de colaboração, além de definir as diretrizes, os objetivos, as metas e as estratégias para Educação durante a década de sua vigência, em seus diversos níveis, etapas e modalidades, por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.

Nesse sentido, o presente texto analisa o SNE como articulador do regime de colaboração, condição fundamental para garantia do direito à Educação. Analisa ainda que, diante das desigualdades entre os entes federativos, passando pelas disparidades regionais, estaduais e municipais, no campo da Educação, a implementação do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) e do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), com a complementação da União, é o único meio de garantir o direito à Educação.

## O Direito à Educação e o princípio da qualidade

O Art. 1º da Constituição de 1988 define que a República Federativa do Brasil é formada pela União indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal e constitui-se em Estado Democrático de Direito. Um país baseado nesse pilar tem por obrigação a garantia

---

<sup>1</sup> Neste artigo, seguindo a leitura jurídica, não há diferenciação positiva entre regime de cooperação e regime de colaboração. Na bibliografia e nos debates da área da Educação, alguns autores insistem que não há equivalência entre os termos e que Cooperação é maior do que Colaboração. Porém, a Constituição Federal demanda leis de cooperação no parágrafo único do Art. 23, mas cita nominalmente regime de colaboração nos artigos 211 e 214. É deduzível que as ditas leis de cooperação, em matéria educativa, materializam-se no regime de colaboração.

dos direitos sociais básicos para o seu povo, tendo em vista serem estes basilares para garantia do que está posto no Art. 5º da citada Constituição, ou seja, a garantia aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país à inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

Assim, coerente com esse preceito, a Carta Magna destina o capítulo II para os Direitos Sociais e define, no seu Art. 6º, que estes são “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (Brasil, 1988).

Esses preceitos constitucionais estão de acordo a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, da qual o Brasil foi o primeiro país signatário, que define, em seu Art. 26, a educação como direito humano, deixando explícito no seu preâmbulo que é um direito fundamental para garantia dos demais direitos.

Agora portanto a Assembleia Geral proclama a presente Declaração Universal dos Direitos Humanos como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade tendo sempre em mente esta Declaração, *esforce-se, por meio do ensino e da educação*, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universais e efetivos, tanto entre os povos dos próprios Países Membros quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição. (Organização das Nações Unidas, 1948, grifos dos autores).

Diz o Art. 26 da Declaração que todo ser humano tem direito à instrução e que ela será gratuita e obrigatória, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. Além de definir a Educação como direito, a Declaração traz, ainda, orientações da abrangência formativa que essa Educação precisa se basear. Nesse sentido, afirma-se que “a instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos do ser humano e pelas liberdades fundamentais” (Brasil,

1988). Não resta dúvida assim que, nessa perspectiva, a Educação é apontada como um meio precípua para o processo formativo de todo ser humano e do estabelecimento das bases de constituição da nossa sociedade.

A existência de tratados, acordos e bases legais que definam e garantam os direitos são fundamentais para a construção de uma sociedade mais justa e próspera. Chauí (1989) aponta que, na modernidade, os homens são ditos sujeitos portadores de direitos – seja pela natureza, seja pela criação de leis positivas, por eles criadas – que instituem os direitos civis. Segundo a autora, a prática da declaração dos direitos traz mudanças significativas, pois, quando os direitos subjetivos eram tidos com vontade divina, não havia por que os declarar. Diz a autora que

[...] a prática de declarar direitos significa, em primeiro lugar, que não é um fato óbvio para todos os homens que eles são portadores de direitos e, por outro lado, significa que não é um fato óbvio que tais direitos devam ser reconhecidos por todos. A declaração de direitos inscreve os direitos no social e no político, afirma sua origem social e política e se apresenta como objeto que pede o reconhecimento de todos, exigindo o consentimento social e político. (Chauí, 1989, p. 20)

A Carta de 1988 define no Art. 205 que a Educação é direito de todos e que o Estado e a família têm o dever de garanti-lo, inclusive àqueles que a ela não tiveram acesso na idade adequada. Diz, ainda, que ela será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade e tem como objetivo precípua o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. A garantia do direito à Educação, no entanto, pressupõe a garantia da qualidade – princípio também inscrito nas principais bases legais brasileiras que legislam sobre a área. A Constituição Federal relaciona, nos mais diferentes artigos, a garantia de padrão mínimo de qualidade e padrão de qualidade, que é um dos princípios constitucionais da organização da Educação nacional. O § 3º do Art. 212 define que a distribuição dos recursos públicos para educação deve

assegurar o atendimento das necessidades do ensino obrigatório, não só no que se refere a sua universalização, mas também à garantia de padrão de qualidade e equidade. Já o Art. 60 das disposições transitórias estabelece, no § 1º, que os entes federados deverão assegurar, no financiamento da Educação Básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir o padrão mínimo definido nacionalmente. Isso é ratificado na Lei de Diretrizes e Bases (LDB) nº 9.394/1996 quando, no Art. 4º, diz que o Estado cumprira o seu dever com educação escolar pública 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” (Brasil, 1996).

Nessa perspectiva, só é possível assegurar o direito à Educação se esta tiver qualidade. O Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 13.005/2014, tem a garantia do direito à Educação como finalidade e a qualidade como princípio e fio condutor de todas as metas, tanto é que a aprovação de, no mínimo, o equivalente a 10% do produto interno bruto (PIB) para a Educação pública foi um dos maiores embates travados na tramitação do PNE, pois estudos feitos pela Campanha Nacional pelo Direito a Educação<sup>2</sup> mostravam que esse era o percentual mínimo para a garantia da implementação das metas do Plano, de modo a garantir a qualidade almejada. Não por acaso, a implementação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) esteve entre os temas mais debatidos pela opinião pública, pela sociedade civil, pelos pesquisadores, pelos parlamentares e por representantes do Poder Executivo Federal no processo de tramitação PNE no Congresso Nacional.

Aprovado nas estratégias da Meta 20 do PNE, o CAQi, criado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, foi pensado

---

<sup>2</sup> O estudo do CAQi foi a base da Nota Técnica “Por que 7 % do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade” produzida pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, em 2011. Até o momento, esse é o principal documento produzido pela sociedade civil para questionar o patamar de investimento de 7 % do PIB, proposto pelo Ministério da Educação (MEC).

[...] a partir de insumos como número médio de alunos por turma, pagamento do piso nacional salarial do magistério, política de carreira e de formação continuada aos profissionais da educação, bibliotecas e salas de leitura, laboratórios de ciências, laboratórios de informática, quadras poliesportiva cobertas, brinquedotecas para todas as creches, pré-escolas e escolas dos anos iniciais do ensino fundamental e garantia de recursos para o desenvolvimento de projetos pedagógicos – o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) aponta quanto deve ser investido anualmente por aluno de cada etapa da educação básica para que o Brasil comece a oferecer uma educação (e uma escola) pública com um padrão mínimo de qualidade, materializando a demanda disposta no § 1º do Art. 211 da CF, que obriga uma participação mais efetiva da União. (Cara, 2014, p. 81)

Frente às desigualdades existentes na Federação brasileira, tendo em vista que as responsabilidades dos diferentes entes federados não são proporcionais às suas capacidades arrecadatórias, a Constituição prevê, no caso da garantia do direito à Educação, que estes entes se organizem em regime de colaboração para que todo cidadão tenha esse direito garantido, independentemente do local em que resida. Sendo a União o ente federado que mais arrecada, o legislador determinou que a sua função supletiva e redistributiva deve ser utilizada para assegurar o direito à Educação pública com base em um patamar básico de qualidade. Assim, a LDB define, no Art. 75, que “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 de ensino” (Brasil, 1996).

### O regime de colaboração e a garantia do Direito à Educação

A Constituição Federal define, no Art. 23, as competências que são comuns à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. No inciso V, desse artigo, está definido que cabe a estes entes proporcionar os meios necessários para que a população tenha acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação. Define, ainda, no parágrafo único, que “Leis complementares fixarão

normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (Brasil, 1988).

No campo específico da Educação, além da Constituição, a colaboração entre os sistemas para garantia desse direito está nas legislações correlatas. O Art. 211 da Carta Magna diz que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração em seus sistemas de ensino e o § 4º dispõe que “na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório” (Brasil, 1988), atribuindo à União um papel decisivo em matéria de garantia desse direito, tendo em vista seu papel na equalização das desigualdades e disparidades entre os entes federativos, além da garantia do padrão de qualidade.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. (Brasil, 1988)

A LDB, no Art. 8º, define que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino, cabendo à União, de acordo com § 1º, “a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais” (Brasil, 1996).

O Art. 7º do PNE define que os entes federados atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias definidas no Plano. A Estratégia 20.1 dispõe sobre “garantir fontes de financiamento permanentes e sustentáveis para todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica, observando-se as políticas de colaboração entre os entes federados [...]” (Brasil, 2014).

## O Sistema Nacional de Educação e a regulamentação do regime de colaboração

A criação do SNE, como prevê a Constituição para ser articulado pelo PNE, adquire grande importância e torna-se cada vez mais necessária diante da não regulamentação do regime de colaboração, previsto desde a CF de 1988. Como aponta Cara (2014), as inúmeras desigualdades verificadas na República brasileira, continuamente reatualizadas pela falta de regulamentação dos mecanismos de equilíbrio federativo que integram a Carta Magna, prejudicam demasiadamente a realização das políticas e, conseqüentemente, a consagração dos direitos sociais, inclusive o direito à Educação.

O parágrafo único do Art. 23, já citado anteriormente, prevê a criação de uma lei complementar para fixar e definir as regras do regime de colaboração entre os entes federados. A EC nº 59, de 2009, além de ampliar a obrigatoriedade da Educação Básica, elemento fundamental para garantia do direito à Educação, apontou mecanismos para a efetivação desse direito. Ao dar nova redação ao Art. 214 da Constituição, além de manter o estabelecimento de um plano nacional de educação, a emenda aponta o caminho para a concretização do regime de colaboração. Diz o Art. 214 e os seus respectivos incisos que:

[...] a lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam: I – erradicação do analfabetismo; II – universalização do atendimento escolar; III – melhoria da qualidade do ensino; IV – formação para o trabalho; V – promoção humanística, científica e tecnológica do País. VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (Brasil, 1988)

O Plano Nacional de Educação, previsto no Art. 214, foi instituído pela Lei nº 13.005/2014, como um plano decenal, que tem como objetivo a melhoria da Educação brasileira, abrangendo todos os aspectos, dimensões, componentes e formas. As 20 metas e suas 246 estratégias são orientadas por diretrizes que perpassam, dentre outras, pela universalização da Educação obrigatória, pela expansão do acesso e ampliação da escolaridade, pela garantia de acesso aos serviços educacionais em todos os níveis e modalidades, pela melhoria dos resultados de aprendizagem, como consequência da melhoria da qualidade da educação, pela formação e pela valorização dos profissionais da Educação, pela gestão democrática, pelo controle social, pela inclusão, pelo respeito à diversidade e pela redução das desigualdades.

Além dos aspectos citados, há ainda, no plano, o estabelecimento das condições financeiras para que as metas sejam alcançadas, com a criação de importantes mecanismos para garantia de recursos orçamentários para a implementação das metas e suas estratégias. Além disso, apontam-se os esforços e as responsabilidades privativas e comuns dos entes federados, a necessidade de que estes desenvolvam ações coordenadas que aprofundem e aperfeiçoem as ações de cooperação e concretize o tão necessário regime de colaboração.

Assim, o art. 13 da Lei nº 13.005/2014, que aprova o PNE, define que o Sistema Nacional de Educação será o articulador dos sistemas de ensino para garantir a implementação do Plano, ao definir que:

[...] o poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação. (Brasil, 2014)

A Meta 20 do PNE, em acordo com o Art. 214 da Constituição de 1988, estabelece meta de aplicação de recursos públicos em Educação como proporção do PIB necessária à implementação das demais metas do Plano e traz, nas suas estratégias, SNE como articulador do regime

de colaboração. A Estratégia 20.9 aponta a regulamentação do parágrafo único do Art. 23 e do Art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos,

[...] por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste. (Brasil, 2014)

Cara (2014), ao discorrer sobre a necessidade da efetivação do regime de colaboração como forma de combater as disparidades existentes no sistema federado brasileiro, afirma que há três grandes categorias de desigualdades no Brasil, sendo elas: a desigualdade regional, a desigualdade federativa horizontal e a desigualdade federativa vertical.

No que refere à primeira, qual seja, a desigualdade regional, ele afirma ser essa a mais conhecida no Brasil, pois há uma imensa disparidade regional na participação do PIB com flagrante concentração de atividade econômica no Sudeste, desde o final da década de 1930.

A chamada desigualdade federativa horizontal traduz, segundo o autor, as desigualdades entre os estados, inclusive entre as unidades federadas de uma mesma região e também entre os municípios. “Em outras palavras, essa categoria compreende as desigualdades entre os estados como pares e também as assimetrias verificadas no conjunto dos municípios entre si” (Cara, 2014, p. 79).

A última categoria apontada por Cara é a desigualdade vertical, tida como a menos conhecida, mas a mais representativa em termos federativos globais, tendo em vista a disparidade entre a capacidade de investimento e as responsabilidades na prestação dos serviços por parte dos entes federados. Ele afirma que

[...] segundo dados de 2010 do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República, a

União retém 57,1 % dos recursos disponíveis arrecadados, sobrando 24,6 % para os 26 Estados e para o Distrito Federal e apenas 18,3 % para os mais de 5.000 municípios. Contudo, conforme dados de 2009 do Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), órgão vinculado ao MEC (Ministério da Educação), a cada R\$ 1 público investido em políticas educacionais naquele ano, Estados e o Distrito Federal despenderam R\$ 0,41, os municípios investiram R\$ 0,39 e a União colaborou com só R\$ 0,20. (Cara, 2012)

Se o SNE é apontado como o sistema que deve ser fruto da síntese da cooperação federativa entre os entes federados e o regime de colaboração entre os sistemas de ensino, o CAQ é o instrumento voltado para equilibrar a balança, ou melhor, o federalismo brasileiro no que se refere à Educação Básica, e garantir a oferta de educação de qualidade para estudantes desse nível no país.

A inserção do CAQ e do CAQi (mecanismo criado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação) no Plano se deu graças a uma proposta da Campanha, assim como a sua forte incidência no processo de tramitação. A defesa da Campanha para aprovação e implementação do CAQi e, posteriormente, do CAQ tem como base a luta pela garantia do direito humano à Educação pública, gratuita, laica e de qualidade, para todos os brasileiros e brasileiras sem nenhuma exceção.

Nesse sentido, a sociedade brasileira foi vitoriosa na aprovação, em um instrumento legal, de uma proposta vinda da sociedade civil, ao ser aprovada no Congresso Nacional as estratégias de criação e implementação do CAQ e CAQi.

[...] 20.6) no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial – CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade – CAQ;  
20.7) implementar o Custo Aluno-Qualidade – CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e

modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático escolar, alimentação e transporte escola.

Uma das estratégias de mais difícil negociação e que, para a campanha, era fundamental, tendo em vista ser ela basilar para a viabilização de uma educação básica de qualidade e para a consecução da justiça federativa, no campo educacional, foi a Estratégia 20.10, que define que “caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ” (Brasil, 2014).

O governo federal, sobretudo por meio da Casa Civil e do Ministério da Educação, fez oposição ferrenha à aprovação da Estratégia 20.10, buscando a articulações para derrubá-la durante a tramitação do Plano, inclusive no dia da votação final. Os embates foram tão fortes que as entidades e os parlamentares que duelaram com o governo, no processo, ficaram apreensivos com a possibilidade de que a Presidenta Dilma Rousseff, ao sancionar o PNE, vetasse essa estratégia. Na prática, a 20.10 obriga a União a dividir com Estados, Distrito Federal e Municípios o “bolo” arrecadatário, por meio de transferências voluntárias de recursos, e o MEC a alterar a lógica da gestão educacional por meio de programas, amarrando prefeitos e governos em suas prioridades.

## Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: dez. 2017.

BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)>. Acesso em: dez. 2017.

BRASIL. *Emenda constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm)>. Acesso em: dez. 2017.

BRASIL. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm)>. Acesso em: dez. 2017.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. *Nota técnica*: por que 7 % do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão máximo de qualidade. São Paulo: [s.n.], 2011.

CARA, D. O Custo Aluno-Qualidade Inicial como proposta de justiça federativa no PNE: um primeiro passo rumo à educação pública de qualidade no Brasil. *Jornal de Políticas Educacionais*, n. 16, p. 75-91, jul./dez. 2014. Disponível em: <[http://www.jpe.ufpr.br/n16\\_8.pdf](http://www.jpe.ufpr.br/n16_8.pdf)>. Acesso em: dez. 2017.

CARA, D. Mais dinheiro federal na educação básica. Sessão Tendências e Debates. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 3 fev. 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/23707-mais-dinheiro-federal-na-educacao-basica.shtml>>. Acesso em: dez. 2017.

CHAUÍ, M. Direitos humanos e medo. In: RIBEIRO FESTER, A C. *Direitos humanos*. São Paulo: Brasiliense, 1989. p. 15-35. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/humanismo/chaui.html>>. Acesso em: 7 dez. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolução 217 A III*. Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro 1948. Preâmbulo. Disponível em: <[https://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10133.htm](https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm)>.



# Como financiar o PNE 2014-2024 em tempos de Emenda Constitucional nº 95/2016

José Marcelino de Rezende Pinto

Pode-se começar este texto afirmando que, tudo indica, uma maldição atinge os planos de educação no Brasil, ao menos no que se refere às suas metas de financiamento e, como se sabe, sem financiamento adequado, não há plano que se efetive. Assim é que, no primeiro Plano Nacional de Educação (PNE) no período pós-ditadura, através da Lei 10.172/2001, o então presidente Fernando Henrique Cardoso vetou a meta que determinava a elevação dos gastos públicos em educação até atingir 7 % do PIB até 2006, ampliando-se à razão de 0,5% do PIB nos primeiros 4 anos e 0,6 % do PIB no 5º ano (Meta 1 do item Financiamento) (Pinto, 2002). Já no PNE mais recente (Lei 13.005/2014), que determina, em sua Meta 20, a ampliação dos gastos públicos em educação, de forma a atingir 7 % do PIB, em 2017 (quinto ano do PNE) e 10 % do PIB, em 2024 (10º ano do plano), o veto efetivo à ampliação dos recursos, acontece através da EC 95/2016 que congela os gastos primários da União por 20 anos, impedindo, portanto, qualquer ampliação no gasto da União em educação. E como a grande expectativa de tirar esse PNE do papel seria fazer com que a União,

que fica com mais da metade dos recursos tributários arrecadados, mas contribui com pouco mais de 20 % nos gastos públicos com educação, assumisse uma participação mais ativa nesse esforço gigantesco de tirar o país de anos de atraso educacional, se não houver a revogação da EC 95/2016 pode-se dizer que o PNE 2014-2024 já nasce morto. Até porque, com a recessão econômica intencionalmente provocada, através de cortes no investimento público, a partir da gestão, no segundo governo de Dilma Rousseff, de Joaquim Levy no Ministério da Fazenda e intensificada no governo de Michel Temer, com Henrique Meirelles à frente da Fazenda, estados e municípios, cujas receitas dependem diretamente da atividade econômica, pouco têm a fazer para contribuir no aumento dos gastos públicos em educação. Para se ter uma noção dos efeitos nefastos da recessão, basta dizer que o PIB *per capita* de 2016 retomou o patamar de 2008, oito anos perdidos, portanto.

Assim, trata-se de um texto construído em um contexto de corte de direitos (sociais, trabalhistas e previdenciários) cujo objetivo é dimensionar as necessidades financeiras para que o PNE 2014-2024 possa ser implementado. Além disso, busca-se fornecer dados e argumentos que fomentem os esforços para a revogação da EC 95/2016, que inviabiliza o futuro do Brasil como nação civilizada, e contra as políticas econômicas recessivas e concentradoras de renda que, também, parecem uma maldição que assola a nação brasileira.

Um parêntese: obviamente não se trata de ‘maldição’, mas de disputa pelo fundo público em um país que se insere de modo subalterno em uma economia capitalista mundializada e que apresenta um dos maiores níveis de desigualdade de renda do mundo, controlado por uma elite rentista que não se envergonha de promover golpes de Estado sempre que identifica qualquer mínima ameaça a seus interesses. No caso da presidente Dilma Rousseff, afastada por um golpe parlamentar, com amplo apoio da mídia, seu crime foi determinar a queda da taxa de juros em dado momento de seu governo, um “pecado capital” para o capital financeiro que controla o mundo (Piketty, 2014).

Por limitações de espaço, serão analisadas aqui as metas com maior impacto financeiro. Na primeira parte serão considerados os desafios de

expansão do atendimento, tais como a ampliação da oferta na educação básica (Metas 1, 2 e 3), na educação em tempo integral (Meta 6), na educação de jovens e adultos (Metas 8, 9 e 10), na formação profissional técnica (Meta 11) e na educação superior (Meta 12). Na segunda parte serão discutidas as dimensões relativas à qualidade, particularmente, a valorização dos profissionais da educação (Metas 17 e 18) e o Custo Aluno-Qualidade (estratégias incluídas da Meta 20). Em seguida será feita uma rápida simulação do custo do atendimento dessas metas.

## As necessidades de expansão do atendimento

Em relação à educação infantil, o Brasil apresentou avanços significativos nos últimos anos, mesmo considerando a vigência do Fundef (1997-2006) que não destinava recursos para essa etapa. No que se refere à faixa de 0 a 3 anos a cobertura saiu de 13,8 %, em 2001, para 30,4 %, em 2015.<sup>1</sup> Em termos de matrículas significou sair de 1,9 milhões para 3,5 milhões de crianças atendidas em escola pública e privadas, sendo que, em 2016, 64 % encontravam-se em instituições públicas. Cabe ainda comentar que, no mesmo ano, 47 % das matrículas da rede privada decorriam de conveniamento com o poder público. Não obstante o enorme esforço de ampliação do atendimento feito pelos municípios, feito com quase nenhum apoio federal ou estadual, atingir a meta do PNE de 50 % do atendimento de 0 a 3 anos, em 2014, implica na criação de mais de 2 milhões de vagas em creches.

No caso da pré-escola, que inicialmente englobava a faixa de 4 a 6 anos e, a partir de 2010, atende crianças de 4 e 5 anos, também houve um esforço significativo de ampliação do atendimento por parte do poder público municipal. Assim é que o atendimento saiu de 66,4 % em 2001 (faixa de 4 e 5 anos) para 90,4 %, em 2015. Em termos absolutos, o esforço foi menor; o número de crianças atendidas passou de 4,3 milhões para 4,9 milhões, o que se explica pela dinâmica populacional e

---

<sup>1</sup> Todas as informações estatísticas aqui apresentadas, quando não indicada outra fonte, foram retiradas da página Observatório do PNE ([www.observatoriodopne.org.br](http://www.observatoriodopne.org.br)), que se baseou em fontes oficiais.

mudanças no arranjo da pré-escola. Embora 90,4 % seja uma cobertura elevada, cabe comentar que a meta do PNE, e da Constituição Federal, é de 100 % já em 2016, o que significa a criação de mais meio milhão de vagas. Nessa etapa 76 % das matrículas estão no setor público, sendo que no setor privado, apenas 19 % das matrículas são atendidas em escolas conveniadas, em processo progressivo de queda, o que decorre das restrições estabelecidas pelo Fundeb.

Na faixa de 6 a 14 anos, que é obrigatória desde 2010, a cobertura de 97,7 %, parece adequada, mas significa 0,6 milhão de crianças e jovens fora da escola, ressaltando-se que a faixa de 7 a 14 anos é obrigatória desde 1969.

Quanto à faixa de 15 a 17 anos, que se tornou obrigatória a partir de 2016, a evolução no atendimento tem sido bem lenta. A cobertura na faixa etária, que era de 77,7 %, em 2001, atingiu 84,3 %, em 2015, mantendo-se praticamente estabilizada desde 2008. Em termos absolutos, a matrícula cresceu de 7,8 milhões para 8,3 milhões no mesmo período. Para o cumprimento da meta de 100 %, há que se incorporar 1,5 milhões de jovens à escola. Preocupa também o baixo valor da taxa líquida, que considera o percentual de jovens de 15 a 17 anos matriculado no ensino médio, que era de 62,7 %, em 2015, sendo que a meta para 2024 é 85 %, muito tímida por sinal. Nos países desenvolvidos esse índice se aproxima de 100%. Isso significa que muitos dos jovens de 15 a 17 anos escolarizados encontram-se no ensino fundamental, em decorrência, basicamente, da repetência, um sinal claro da baixa qualidade da escola. Uma escola incapaz de ensinar e que atribui ao jovem e a sua família a responsabilidade pela não aprendizagem (Patto, 1992).

Outro desafio com grande impacto financeiro é o da ampliação da jornada escolar. A meta é atingir 25 % da matrícula na rede pública da educação básica em tempo integral (mínimo de 7 horas por dia) até 2024, sendo que, em 2016, essa taxa era de 11,5 %. Em termos absolutos a meta implica em atingir mais 5,4 milhões de alunos. Na verdade, o desafio é maior, pois boa parte das matrículas atualmente consideradas como de tempo integral são viabilizadas através do Programa Mais Educação, que funciona a base de trabalho voluntário e com repasses

muito pequenos do governo federal (Pinto, 2014). É tempo integral só para efeito das estatísticas. Atualmente, o governo federal tem feito forte propaganda sobre o ensino médio em tempo integral, como se dele fosse a responsabilidade pelo atendimento, o que é falso. E é importante lembrar que, em tempos de EC 95/2016, qualquer recurso para um programa novo federal, implica em retirar recursos de outros programas, pois a despesa total da União em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) está em queda, corrigida a inflação, desde 2012. E nunca é demais ressaltar, não existe tempo integral sem investimento significativo de recursos. Uma forma simples de explicar isso: passar uma escola de 4 horas/dia para 7 horas/dia representa um acréscimo de 75 % da jornada e, como o pessoal, item que representa mais de 80 % dos custos, recebe por hora de trabalho, o impacto dessa ampliação no custo total é de, no mínimo, 60 % do custo aluno, índice que não é contemplado nem no Mais Educação ou no Fundeb.

Os desafios da EJA, via ampliação dos anos de estudo da população de 18 a 29 anos, alfabetização de adultos e redução (apenas à metade!) do analfabetismo funcional da população acima de 15 anos são os maiores e mais difíceis de dimensionar. Em 2015, o Brasil possuía cerca de 13 milhões de analfabetos absolutos, 28 milhões de analfabetos funcionais (menos de 4 anos de estudo) e pouco mais de 8 % da população mais pobre de 18 a 29 anos, ou da população negra na mesma faixa etária, tinha 12 anos ou mais de estudo (o equivalente ao ensino médio completo), para uma meta de 25 %, em 2024. Cabe dizer que nos países desenvolvidos a educação básica já foi universalizada para boa parte da população e que, no Brasil, a partir de 2016, os 12 anos de estudo, que, nas estatísticas mundiais, contabilizam o ensino fundamental e médio, passam a ser obrigatórios, o que reforça a modéstia da meta, embora indique também seu realismo, tendo em vista os precedentes do sistema educacional do país, em que as crianças mais pobres precisam, em média, de 1,5 anos de escola, para avançar 1 ano de escolaridade (Ribeiro, 1991). O cumprimento dessas metas envolve um universo de, pelo menos, 30 milhões de jovens e adultos, com diferentes necessidades em termos

de oferta educacional. Esses jovens e adultos são o retrato mais acabado de uma escola de baixa qualidade, o passivo de anos de subfinanciamento do sistema educacional no período da ditadura militar e no que lhe segue, e do veto à meta de 7 % do PIB no PNE 2001-2011 por Fernando Henrique Cardoso. E, mantida a PEC 95/2016, outros tantos milhões de analfabetos funcionais e brasileiros sem o ensino médio completo estarão sendo produzidos pelas escolas brasileiras, para se juntar a esses.

No caso da educação profissional de nível técnico, cujos custos para se ter qualidade também são elevados, há muito a ser feito. A meta do PNE é de triplicar as matrículas até 2024, frente à situação de 2014. Isso significa sair de 1,9 milhões de matrículas, em 2014, para 5,7 milhões, em 2024, com a criação, portanto, de 3,8 milhões de novas vagas. Cabe comentar que boa parte dessa formação atualmente é oferecida pela rede privada, principalmente através das instituições do chamado Sistema S que tende a ser uma formação aligeirada e que investe pouco nos fundamentos científicos dos processos produtivos. E o agravante é que esse sistema recebe recursos públicos generosos (0,3 % do PIB), via contribuições, além de recursos do Pronatec, tendo, mesmo assim, boa parte de seus cursos pagos e sem nenhuma transparência na alocação dos recursos (Pinto, 2016).

É chegada a hora da educação superior. Inicialmente há que se dizer que o Brasil possui, nesse nível de ensino, um dos sistemas mais privatizados do mundo e, por decorrência, aquele que apresenta uma das menores taxas de atendimento para a faixa etária correspondente. De qualquer maneira, o crescimento nos últimos anos foi surpreendente, saindo de uma taxa bruta de matrícula na faixa de 18 a 24 anos<sup>2</sup> de 16,5 %, em 2001, para 34,6 %, com uma meta no PNE de 50 % para 2024. Contudo, esse crescimento foi feito essencialmente pelo setor privado, com grande subsídio público nos últimos anos através do Prouni e FIES. Em 2014, 75 % das matrículas do setor estavam no

---

<sup>2</sup> Corresponde à razão (%) entre as matrículas na educação superior e a população de 18 a 24 anos.

setor público, enquanto nos EUA esse índice era de 73 % e de 98 % na Dinamarca (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, 2017). Em função da baixa oferta pública e da baixa escolaridade da população mais pobre, trata-se de um sistema altamente elitizado, de tal forma que, em 2015, a taxa de matrícula bruta entre os 25 % mais ricos da população era de 85,2 %, enquanto entre os 25 % mais pobres esse índice era de 12,3 %, ou seja, menos de um quarto da meta. A elitização se dá também sob o viés racial, ficando a taxa em 46 % entre brancos, 28,7 % entre os negros e 25,7 % entre os pardos, segundo o critério de autodeclaração do IBGE. É importante também ressaltar também que essa elitização é muito mais intensa nos cursos com maior *status*, como, em particular, é o caso da Medicina e é bastante reduzida em cursos como a Pedagogia, em que há uma grande oferta pública e privada (Pinto, 2004). O que impressiona são esses altos índices de desigualdade de acesso, considerando renda e etnias, mesmo com as políticas afirmativas implantadas nos últimos anos, o que indica que a situação era ainda mais grave. O cumprimento da meta implica a criação de mais de 3,5 milhões de vagas. O mesmo PNE estabelece que 40 % dessa expansão deve se dar na rede pública, o que significa ampliar ainda mais a privatização e injetar mais recursos públicos no sistema privado, uma vez que a capacidade de pagamento das mensalidades das instituições privadas das famílias já se esgotou há tempos. Prouni e FIES, juntos, representam mais de R\$ 31 bilhões em subsídios públicos para o setor privado de ensino superior. E o mais grave, em 2014, a rede pública respondeu por apenas 5,5 % do crescimento, ante uma meta de 40 %.

Um comentário interessante a se fazer refere-se à constatação de que Creche e Educação Superior são as etapas de ensino, excetuando-se EJA, com maior demanda de crescimento e também onde é maior a presença privada e maior também o subsídio público a essas instituições. Isso se explica pelo alto custo dessas etapas de ensino. No caso da educação superior há também o grande atraso de criação de nossas instituições, que surgiram apenas com a independência de Portugal, enquanto na América espanhola elas existem desde o século XVI.

## A absolutamente necessária melhoria da qualidade

Um dos poucos consensos que existe no debate educacional é o entendimento de que bons professores são a razão primeira para uma educação de qualidade. E, no Brasil, há uma longa tradição de desvalorização dos professores da educação básica que remonta o período de nascimento da nação (Almeida, 1989). Enquanto em países com educação considerada de qualidade, como é o caso da Finlândia, a profissão docente é altamente valorizada e os cursos de formação de professores são procurados pelos alunos mais bem preparados do ensino médio; no Brasil, a situação é inversa, sendo os cursos de licenciatura aqueles com menor razão candidatos/vaga, além de ser a área onde se concentra a maioria dos cursos de graduação à distância, o que só contribui para a desvalorização da profissão.

Uma condição necessária, embora não suficiente, para valorizar uma carreira é assegurar uma remuneração atrativa para seus profissionais. Nesse sentido, o PNE 2014-2024 traz, em sua Meta 17, a determinação de que, até o final do sexto ano de sua vigência (2020), o salário médio dos professores da educação básica da rede pública seja igual à média salarial de profissionais com escolarização equivalente. Lembrando-se, ainda, que o mesmo plano estabelece a meta de que todos os professores devem ter formação em nível superior. Como se observa, não se trata sequer de colocar os professores em um padrão salarial acima dos demais profissionais, mas tão somente de tirar a profissão de sua condição subalterna, em que a remuneração desses profissionais com formação em nível superior equivale ao que percebem profissionais formados em nível médio (Alves; Pinto, 2011). Para avaliar o efeito dessa meta nas diferentes unidades da federação Jacomini, Alves e Camargo (2016), com base em dados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) do IBGE, realizaram um levantamento que compara o quanto deveria ser o índice de reajuste para se cumprir a Meta 17. O estudo considerou os profissionais formados em nível superior e padronizou a remuneração para uma jornada de 40 horas de trabalho por semana, tendo como referência o ano de 2013. Em média, os professores receberam R\$ 2.613,00 por mês, enquanto os

demais profissionais tiveram uma remuneração média de R\$ 4.273,00 o que deixa, de forma evidente, a desvalorização da profissão. Para se cumprir a meta do PNE, portanto, o reajuste deveria ser de 64 %. O menor reajuste deveria ser no estado do Amapá, com 11 %, e o maior, no Rio Grande do Norte, com 80 %. A Tabela 1, a seguir, indica, por faixas, o quanto deveria ser a correção da remuneração para se atingir a desejada equiparação.

Os dados da Tabela 1 mostram que em praticamente a metade dos estados o reajuste deveria ser superior a 55 % para se atingir a equiparação. É particularmente preocupante o fato de estados populosos como São Paulo e Bahia (27 % do total de professores com nível superior do país) demandarem reajustes acima de 75 %. O mesmo estudo serviu de base para a construção da Tabela 2, que mostra as diferenças na remuneração dos professores da rede pública de educação básica nas diferentes unidades federativas (UFs).

Os dados apresentados na Tabela 2 indicam que, em 44 % das UFs, a remuneração estava abaixo de R\$ 2.501, e em 74 % estava abaixo de R\$ 3.001, o que ressalta a baixa atratividade da profissão e que explica a tendência dos alunos mais preparados no ensino médio evitarem os cursos de licenciatura e de muitos concluintes na área evitarem a profissão. O menor valor encontrado foi no Ceará, com uma remuneração

**Tabela 1** – Porcentagem de reajuste necessária para se atingir a equiparação na remuneração dos professores com profissionais com formação em nível superior (2013)

Reajuste para equiparação (%)	Unidades da federação
10 % a 15 %	AP
25 % a 35 %	GO, AC, MS, PR, DF
36 % a 45 %	RR, PA
46 % a 55 %	SC, AL, RO, ES, MA, SE,
56 % a 65 %	RJ, MT, PB, MG, RS,
66 % a 75 %	PE, PI, AM, CE
76 % a 80 %	SP, TO, BA, RN

Fonte: Adaptado de Jacomini, Alves e Camargo (2016).

**Tabela 2** – Faixas de remuneração para uma jornada semanal ponderada de 40h dos professores da educação básica pública com formação em nível superior (2013)

Remuneração	Unidades da federação
R\$ 1.881	CE
R\$ 2.000 a R\$ 2.500	AM, PA, RO, PB, PE, PI, RN, ES, MG, SP, SC
R\$ 2.501 a R\$ 3.000	AC, RR, AL, BA, MA, RS, GO, MT
R\$ 3.001 a R\$ 3.300	MS, RJ
R\$ 3.597	AP
R\$ 5.274	DF

Fonte: Adaptado de Jacomini, Alves e Camargo (2016).

mensal de R\$ 1.181, e a maior, no DF, com R\$ 5.272, ou seja, quase o triplo. Contudo, há que se ter certo cuidado com o valor do DF, em função do custo de vida elevado da capital federal. Além disso, como se pode observar na Tabela 1, mesmo com esse valor mais elevado, para a equiparação o reajuste no DF ficaria na faixa de 26 % a 35 %, em função dos maiores salários ali praticados para todas as profissões.

Um último aspecto quanto à remuneração é ressaltar que, se o objetivo é dar um novo *status* à profissão docente, como fizeram Finlândia e Coreia do Sul, não basta se aproximar da média da remuneração dos profissionais com nível superior, mas sim do valor pago pelas profissões de maior prestígio social, como é o caso da Medicina, Direito ou Engenharia, e nesse caso, o reajuste médio deveria ser de, pelo menos, 100 % como indica estudo de Alves e Pinto (2011), com dados de 2009.

Um segundo aspecto essencial para se garantir qualidade, além da presença de professores qualificados e motivados através de uma carreira atrativa, consiste na existência de insumos nas escolas que permitam o devido desenvolvimento de sua tarefa formadora. E aqui estamos falando de uma equipe escolar também qualificada e motivada, na presença de uma infraestrutura adequada, com a oferta de laboratórios equipados, bibliotecas, salas para atividades artísticas, recursos para conservação predial, reposição de equipamentos e desenvolvimento de atividades previstas no projeto pedagógico da escola entre outros insumos. No PNE 2001-2011

esses insumos estavam cuidadosamente detalhados para as diferentes etapas. Já no PNE 2014-2024 eles se encontram sintetizados em dois conceitos, o Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e o CAQ, constantes nas estratégias 20.6, 20.7, 20.8 e 20.10, ambos desenvolvidos pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação após um amplo processo de discussão com pesquisadores, comunidade escolar e movimentos sociais (Carreira; Pinto, 2007). O CAQi, posteriormente, foi aprovado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) através do Parecer CNE/CEB nº 8/2010. E o que significam esses conceitos? O CAQi busca estabelecer os recursos essenciais que devem estar presentes em todas as escolas do país, em suas diferentes etapas, para que se garanta um padrão mínimo de qualidade,<sup>3</sup> como determina o Art. 211 da CF em seu parágrafo 1º. Já o CAQ seria o passo seguinte, ou seja, definir que recursos devem ser garantidos em cada escola para se equiparar àquelas existentes nos países desenvolvidos, ou às poucas escolas privadas existentes no país que de fato são de qualidade. Em termos sintéticos, a ideia é que o CAQi passe a ser o valor mínimo do Fundeb. O prazo dado pelo PNE para a implantação, junho de 2016, já venceu e nada foi feito. Para se ter uma noção de como os valores mínimos do Fundeb, que é com que podem contar nove estados da federação, estão longe de garantir uma condição básica de funcionamento das escolas, apresenta-se a Tabela 3, que mostra a distância entre o valor mínimo do Fundeb e o CAQi para o ano de 2017.

Os dados da Tabela 3 mostram, entre outras coisas, que seria necessário triplicar o valor mínimo do Fundeb na etapa de creche para se atingir o CAQi. Na educação do campo (anos iniciais do ensino fundamental), o acréscimo seria de 120 %; na pré-escola e educação do campo (anos finais), 60 %; nos anos iniciais do ensino fundamental urbano, 50 %; anos finais (urbano), 40 % e somente no ensino médio o índice seria um pouco menor, 20 %. Estudo feito pela Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação, tendo por base o ano de 2012, indica que, para garantir o CAQi, a complementação da União ao Fundeb deveria sair do

---

<sup>3</sup> Para conhecer mais sobre o CAQi e CAQ, sugere-se entrar no seguinte endereço da Campanha Nacional pelo Direito à Educação: [www.custoalunoqualidade.org.br/](http://www.custoalunoqualidade.org.br/).

**Tabela 3** – Comparação entre o Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e o valor mínimo disponível por aluno no Fundeb\* para etapas selecionadas 2017

	CAQi (R\$)	Valor mínimo do Fundeb (R\$)	CAQi/Valor mínimo
Creche (integral)	11.859	3.738	3,2
Pré-escola (parcial)	4.591	2.875	1,6
E. F anos iniciais (urbano) (parcial)	4.379	2.875	1,5
E. F. anos finais (urbano) (parcial)	4.287	3.163	1,4
E. Médio (parcial)	4.409	3.594	1,2
E. F anos iniciais (campo) (parcial)	7.237	3.306	2,2
E. F. anos finais (campo) (parcial)	5.534	3.450	1,6

Fonte: Autor a partir de dados do Parecer CNE/CEB 8/2010 e valores do PIB *per capita* divulgados pelo Banco Central.

\* Previsão (Portaria Interministerial nº 8/12, 2016).

atual índice de 0,21 % do PIB e ser ampliada para 1,05 % do PIB (Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação, 2013).

Mas e para garantir as metas de ampliação do atendimento do PNE e um novo padrão de qualidade das escolas através do CAQ? Para isso o PNE define a meta de 10 % do PIB até 2024. Cabe ressaltar que não se trata de um número cabalístico, mas que decorre de várias simulações que remontam ao PNE 2001-2011 envolvendo diferentes pesquisadores e metodologias (Pinto, 2002, 2011, 2015; Cara, Araújo, 2011).

E, para dar um rápido exemplo da necessidade desse percentual do PIB, fez-se a simulação de um PNE com expansão de atendimento e garantia de um patamar de qualidade aceitável (CAQ). Como parâmetro de custo aluno, tomou-se as mensalidades de escolas privadas de classe média. O argumento central para essa escolha foi o de garantir aos alunos da escola pública o mesmo padrão de condições de oferta

da rede privada, como determina, aliás, o Art. 205 da CF: igualdade de condições para o acesso e permanência na escola.

Segue a simulação para atendimento público:

1. Creche em tempo integral: 4,6 milhões de crianças a R\$ 1,6mil/mês;
2. Creche em tempo parcial: 1,2 milhão de crianças a R\$ 1 mil/mês;
3. Educação básica (pré, ensino fundamental e médio) tempo integral: 5,2 milhões a R\$ 1 mil/mês;
4. Educação básica (pré, E. fundamental e médio) tempo parcial: 32,8 milhões a R\$ 600/mês;
5. EJA (incluindo profissionalizante): 5 milhões de jovens e adultos a R\$ 800/mês;
6. Educação Especial (alunos incluídos): 3 milhões de estudantes a um custo adicional de R\$ 1 mil/mês;
7. Educação Profissional de nível técnico: 4 milhões de estudantes a R\$ 1,5 mil/mês;
8. Educação Superior: 5 milhões de matrículas a R\$ 2 mil/mês.

O custo total desse plano seria de R\$ 667 bilhões, montante que corresponde a 10,8 % do PIB de 2016. Embora seja uma simulação grosseira e que não leva em conta o crescimento do PIB per capita (que está caindo, na verdade!), ela oferece uma noção didática de que, mesmo adotando padrões de classe média, e não de elite, não há como ter qualidade valendo-se dos atuais parâmetros de gasto em relação ao PIB. Nunca é demais ressaltar que o país precisa hoje de 10 % do PIB em virtude dos anos de baixo investimento da ditadura militar e governos que lhe seguiram, além do veto de FHC à meta de 7 % do PIB no PNE 2001-2011.

## Considerações finais

Como os dados indicam, para que a “maldição” do PNE não persista, é fundamental uma grande mobilização social que envolva a revogação imediata da EC 95/2016 e a reversão das políticas econômicas recessivas. É evidente que quanto mais rápido o PIB crescer, particularmente em relação ao crescimento da população, um mesmo percentual do PIB para a educação pode propiciar mais recursos para a educação. É

falaciosa também a afirmação de que esse é o gasto possível para a carga tributária brasileira. Nos últimos cinco anos, a carga tributária brasileira situa-se na casa dos 32,5 % do PIB e, portanto, é possível, sim, ampliar os gastos sociais. O grande problema não são os recursos para saúde, educação e previdência, mas os cerca de 6% do PIB destinados ao pagamento de juros e encargos da dívida pública e que se destinam ao 0,01 % da parcela mais rica da população, que não vive do trabalho, mas de aplicações financeiras, os chamados rentistas. Esses 6 % do PIB são uma espécie de “bolsa família rica”. Já o Programa Bolsa Família, tão criticado por essa mesma elite e que beneficia quase um quarto da população brasileira (14 milhões de famílias), tem o custo de apenas 0,4 % do PIB. Além disso, é possível ampliar a receita de impostos no Brasil, ampliando os tributos sobre a propriedade, especialmente dos latifúndios, sobre a herança (uma das menores alíquotas do mundo) e sobre os dividendos (parte do lucro das empresas que vai para os acionistas) que não recebem nenhuma taxa, um caso raro no mundo.

Concluindo, é possível, sim, implantar uma escola pública de qualidade no Brasil a todos que, a ela, têm direito, assim como fizeram muitos países que conseguiram superar o atraso econômico, tecnológico e científico, mas isso depende muito luta.

## Referências

ALMEIDA, J. R. P. *História da instrução pública no Brasil (1500-1889)*. Brasília, INEP-EPUC, 1989.

ALVES, T.; PINTO, J. M. R. Remuneração e características do trabalho docente no Brasil: um aporte dos dados do Censo Escolar e da PNAD. *Cadernos de Pesquisa*, v. 41, n. 143, maio/ago. 2011.

BRASIL. *Lei nº 10.172/2001*. Plano Nacional de Educação. Brasília, Congresso Nacional, 2001.

BRASIL. *Lei nº 13.005/2014*. Plano Nacional de Educação. Brasília, Congresso Nacional, 2014.

BRASIL EC 95/2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, Congresso Nacional, 2016.

CARA, D.; ARAÚJO, R. L. *Nota Técnica da Campanha Nacional pelo Direito à Educação: por que 7 % do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade*. São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://www.andes.org.br/imprensa/noticias/imp-ult-2067712836.pdf>>.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. de. *Custo Aluno qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISADORES EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO. *Nota Técnica 01/2013: por que a União deve complementar o CAQi no PNE*. São Paulo: Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação, 2013.

JACOMINI, M.; ALVES, T.; CAMARGO, R. B. Remuneração docente: desafios para o monitoramento da valorização dos professores brasileiros no contexto da Meta 17 do Plano Nacional de Educação. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, v. 24, n. 73, p.1-35, jul. 2016.

PIKETTY, T. *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PINTO, J. M. R. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). *Educação e Sociedade*, v. 23, p. 109-136, 2002.

PINTO, J. M. R. O acesso à educação superior no Brasil. *Educação e Sociedade*, v. 25, n. 88, p. 727-756 (Especial), out. 2004.

PINTO J. M. R. Estimativa do impacto financeiro do PNE entre 2011 e 2020. *ComCiência* (UNICAMP), v. 132, 2011.

PINTO, J. M. R. O financiamento de uma escola de tempo integral de qualidade. In: BARRA, Valdeniza Maria Lopes. (Org.). *Educação: ensino, espaço e tempo na escola de tempo integral*. Goiânia: CEGRAF-Universidade Federal de Goiás, 2014. p. 229-255.

PINTO, J. M. R. Por que 10 % do PIB para a educação pública? In: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. R.; FERNANDES, M. D. E. *Financiamento da Educação no Brasil: os desafios de gastar 10% do PIB em 10 anos*. Campo Grande: Oeste, 2015. p. 45-60.

PINTO J. M. R. Uma análise da destinação dos recursos públicos, direta ou indiretamente, ao setor privado de ensino no Brasil. *Educação e Sociedade*, v. 37, n. 134, p. 133-152, mar. 2016.

PATTO, M. H. S. A família pobre e a escola pública. *Psicologia USP*, v. 3, p.107-121, 1992.

RIBEIRO, S. C. A pedagogia da repetência. *Estudos Avançados*, Instituto de Estudos Avançados, v. 5, n. 12, p. 7-21, maio/ago. 1991.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. Instituto de Estatística. Disponível em: <[www.uis.unesco.org](http://www.uis.unesco.org)>. Acesso em: 20 dez. 2017.



# O papel da Educação na construção de uma sociedade democrática: o Sistema Nacional de Educação e a gestão democrática no PNE em debate

Vera Maria Vidal Peroni

Este texto apresenta alguns elementos da mesa “Sistema Nacional de Educação – SNE, Conae: materialização das políticas de Estado em Educação”, que teve como objetivo trazer alguns elementos para o debate acerca da democratização da educação, tanto na construção do Plano Nacional de Educação (PNE) e do Sistema Nacional de Educação (SNE) como das propostas de gestão em disputa, em um contexto histórico de privatização e de naturalização das perdas democráticas nesse processo. Questionamos acerca do papel da educação na construção de uma sociedade democrática e, em que medida a criação do Sistema Nacional de Educação e as escolhas sobre a gestão escolar no PNE contribuem para esta construção.

O texto está estruturado em três partes: na primeira, apresentamos a correlação por projetos societários em que, ao mesmo tempo, vivenciamos um período de avanços na materialização de direitos em políticas sociais e o incremento múltiplas formas de privatização da educação; na segunda parte, exibimos um debate sobre a democrati-

zação da educação no processo de elaboração das políticas públicas, tendo como foco o histórico recente do SNE e PNE; e por último, a comparação entre as propostas de gestão da educação apresentadas na Conae e as aprovadas no PNE (Lei nº 13.005/2014).

## O contexto luta por direitos *versus* privatização da educação

No Brasil, ao mesmo tempo que vivemos a luta por direitos, no período de democratização, pós ditadura militar, também sofríamos a crise do capital, e as consequências das suas estratégias de superação, que propunham a diminuição da presença do Estado como executor de políticas e o mercado como parâmetro de qualidade. Assim que, tivemos uma expansão do público como parte da construção do processo democrático e também, contraditoriamente o incremento de processos de privatização, que poderiam envolver ou não, a mudança da propriedade, como formas de privatização endógena e exógena (Ball; Youdell, 2008).

Partindo do pressuposto de que historicamente não tivemos uma sociedade com cultura democrática, mas que estamos em um processo muito recente de sua construção, o tema da gestão democrática (tanto da escola como de sistema), não remete apenas a uma forma de gestão, mas ao papel da educação na construção da democracia no país.

A concepção de democracia trabalhada neste artigo tem sua base em Wood (2003), Mészáros (2002) e Vieira (1998, 2007). Para Vieira (1998, p. 12), “quanto mais coletiva a decisão mais democrática ela é. Qualquer conceito de democracia e há vários deles, importa em grau crescente de coletivização de decisões”. Wood (2003) remete para a não-separação entre o econômico e o político e para a relação da democracia com direitos sociais materializados em políticas. E para Mészáros (2002, p. 1.008), “[...] programas e instrumentos de ação sociopolíticos verdadeiramente adequados só podem ser elaborados pela própria prática social crítica e autocrítica no curso de seu desenvolvimento”. Enfim, “a democracia não é uma abstração, é a materialização de direitos em políticas coletivamente construídas na autocrítica da prática social” (Peroni, 2014, p. 1.022).

Vieira (2007, p. 104) ressalta ainda que, na América Latina, o Estado de direito, ou as democracias formais, estão se instalando em sociedades muito pouco democráticas, o que é um problema, já que “o que garante Estados de direito são sociedades democráticas.” O Estado de direito democrático vai além do Estado de Direito, pois traz o “princípio da soberania popular. Este princípio diz que o governo e o Estado necessitam de legitimidade vinda do povo” (Vieira, 2001, p. 13). E ressalta que, para além do voto, a legitimação democrática do Estado passa pelo controle social da administração pública.

No caso dos países latino-americanos e, em particular, do Brasil, o avanço das lutas por direitos sociais aconteceu no momento pós-ditadura, em meados da década de 1980, mesmo período em que entrava em crise o modelo fordista/keynesiano. Em seu lugar, o capitalismo propunha um conjunto de estratégias para retomar o aumento das taxas de lucro, reduzindo direitos, com graves consequências para a construção da democracia e da efetivação dos direitos sociais (Peroni, 2013).

Dentre as estratégias propostas estão o neoliberalismo, a reestruturação produtiva, a globalização e a terceira via. Todas redefinem o papel do Estado e as fronteiras entre o público e o privado. O neoliberalismo e a terceira via, atual social democracia, têm o mesmo diagnóstico de que o culpado pela crise atual é o Estado e assim, tem o mercado como parâmetro de qualidade. O neoliberalismo tem profundas críticas à democracia, pois, na sua concepção, atrapalha o livre andamento do mercado ao atender a demanda dos eleitores para se legitimar, provocando o déficit fiscal (Peroni, 2006).

Para a terceira via, a democracia deve ser fortalecida. Giddens (2001) argumenta que é preciso democratizar a democracia. Mas é um conceito de democracia e participação em que a sociedade, através do terceiro setor, deve assumir a execução de tarefas que deveriam ser de responsabilidade do Estado (Peroni, 2013).

O terceiro setor, para Montañó (2002), modifica a questão social. Primeiro, com a transferência da responsabilidade da questão social do Estado para o indivíduo, que a resolverá através da autoajuda, ajuda mútua ou, ainda, adquirindo serviços como mercadorias. Segundo, as políticas

sociais passam a ser focalizadas, perdendo, assim, seu princípio universalista. Terceiro, com a descentralização administrativa, as políticas tornam-se ainda mais precarizadas, entre outros problemas, porque são transferidas as competências sem os recursos correspondentes e necessários para executá-las. A questão central não é uma mudança de setor, isto é a passagem para o terceiro setor, mas uma profunda mudança na questão social.

O esvaziamento do conteúdo da democracia é evidente, já que se perdeu a discussão das políticas públicas como a materialização de direitos sociais. As lutas e conquistas dos anos 1980, de direitos universais, deram lugar à naturalização do possível, isto é, se um Estado “em crise” não pode executar políticas, repassa para a sociedade civil, que vai focalizar nos mais pobres para evitar o caos social. O Estado apenas repassa parte do financiamento, e avalia (Peroni, 2008).

Mas se por um lado a privatização do público é cada vez maior, por outro estamos avançando lentamente em alguns direitos materializados em políticas educacionais. Assim, a correlação de forças por projetos educacionais é uma realidade. Como parte da expansão do público, poderíamos dar vários exemplos, mas priorizaremos aqui, a construção do Sistema Nacional de Educação e o aumento da oferta.

A oferta foi ampliada para quem historicamente não teve acesso, e essa ampliação ocorreu na escola pública. Observamos que, segundo os dados, no ensino fundamental e médio a oferta permanece pública, com 84,26 % das matrículas no ensino fundamental (EF) e 86,75 % no ensino médio (EM) e, em instituições privadas, há apenas 15,73 % no EF e 13,25 % no EM. A oferta permanece sendo majoritariamente pública, sendo que a privatização ocorreu no que chamamos de “conteúdo da proposta”, com a lógica mercantil no pedagógico e na organização da escola pública (Peroni, 2016).

Em nossas pesquisas<sup>1</sup> analisamos as múltiplas formas de materialização do privado no público na educação básica no Brasil através da execução, direção, e, ao mesmo tempo, direção e execução. Na direção, pesquisamos sujeitos (Thompson, 1981) organizados ou não em

---

<sup>1</sup> Ver Peroni (2013a, 2015, 2016).

redes, vinculados a propostas de mercado e neoconservadoras que tem assumido protagonismo na definição ou censura de políticas educacionais em todos os âmbitos. Por exemplo, os Movimentos Todos pela Educação de empresários e Escola sem Partido, vinculado ao neoconservadorismo e práticas de censura. Na execução direta da oferta, pesquisamos as creches comunitárias, EJA, Educação Especial e Educação Profissional. Execução e direção ao mesmo tempo, pesquisamos as parcerias dos Institutos Unibanco e Ayrton Senna com escolas públicas, em que o privado define o conteúdo da educação e executa sua proposta através da formação, da avaliação do monitoramento, premiação e sanções que permitem um controle de que seu produto será executado.

### Democratização da educação – sistema e escola – processos de elaboração das políticas públicas – histórico recente SNE e PNE

Com a concepção apontada acima, de que “a democracia não é uma abstração, é a materialização de direitos em políticas coletivamente construídas na autocrítica da prática social” (Peroni, 2013b, p. 1.022), analisamos a trajetória recente de construção do SNE e PNE.

O Fórum Nacional pela Constituinte (1986), que depois se transformou no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP)<sup>2</sup> já trazia o debate acerca do papel da educação na construção de uma sociedade democrática. Não era mais o Estado da ditadura, e a pauta era a construção de uma sociedade com cultura democrática. Assim, a construção de um Sistema Nacional de Educação dentro desta proposta, tinha como questão central o papel do Estado no direito à educação, para superar as desigualdades regionais, a histórica desobrigação da União para com a educação básica, enfim, a ideia de uma educação de qualidade para todos.

Esta proposta de construção de sistema não foi acolhida na CF/88 e retorna à pauta em 1996, quando o FNDEP se mobiliza novamente

---

<sup>2</sup> Sobre esse assunto, ver Bollmann (2010).

para a elaboração de uma proposta de PNE, que foi construída a partir de dois Congressos Nacionais de Educação (Coneds) em 1996 e 1997. Em 1998, o chamado PNE – Proposta da Sociedade Brasileira, foi apresentado ao Congresso Nacional, através do deputado Ivan Valente, como Projeto de Lei nº 4155/98. No entanto, em 1998 o Poder Executivo apresentou o PL nº 4173/98, que mais uma vez ignorou a criação do SNE. Os projetos estiveram em discussão no Congresso nacional e em 2001 foi aprovado o PNE, Lei 10.172/01 (2001-2010), que não incorporou a criação de um Sistema Nacional de Educação (Peroni; Flores, 2014).

É importante ressaltar que o Plano da Sociedade Brasileira foi elaborado por entidades que desde o processo Constituinte estavam envolvidas na democratização da educação. Destacamos, também o esforço de construir coletivamente um PNE e um SNE, o que ocorreu em um momento desfavorável na correlação de forças, com a proposta de educação do então governo Fernando Henrique Cardoso que já implementava o receituário neoliberal na educação. Quando ressaltamos que a sociedade apresentou uma proposta e o governo apresentou outra proposta de PNE, é preciso frisar que há interesses privatistas no estado e na sociedade civil. Havia uma mobilização de parte da sociedade pela escola pública, e parte da sociedade era interlocutora do governo com propostas de minimização dos direitos (Peroni, 2013b).

A proposta de SNE debatida no FNDEP apresentava um sistema que pensava em uma garantia de padrão de qualidade para as escolas públicas e privadas em todo o país. Assim como a articulação de diferentes níveis de ensino, e a relação entre a educação escolar com as propostas dos movimentos populares, que eram efervescentes no processo de abertura. O debate era acerca do papel do SNE para articular a educação formal, informal, e um processo de descentralização e controle social com maior autonomia e participação dos sujeitos da educação. Questões estratégicas para a construção de uma sociedade mais democrática.

Em 2008, a criação de um Sistema Nacional de Educação retorna à pauta. O poder executivo mobilizou a sociedade através de conferên-

cias municipais, regionais estaduais, que indicaram delegados para a Conferência Nacional de Educação (Conae) em 2010.

O Sistema Nacional de Educação assume, assim, o papel de articulador, normatizador, coordenador e regulamentador do ensino público e privado e financiador dos sistemas de ensino públicos (federal, estadual/DF e municipal), garantindo finalidades, diretrizes e estratégias educacionais comuns, mas mantendo as especificidades próprias de cada um. Em tal sistema, os conselhos nacional, estaduais, do Distrito Federal e, municipais, com gestão democrática, são fundamentais para a supervisão e manutenção das finalidades, diretrizes e estratégias comuns (Brasil, 2010b, p. 23).

A proposta de SNE defendida pelo FNDEP, tinha como instância de deliberação maior, o Fórum Nacional de educação. Proposta que foi retomada na Conae. A questão é que a ideia do FNDEP era uma ampla participação na definição de políticas educacionais e que o público deveria definir o privado. Neste sentido, a proposta do FNDEP vinculava o Sistema Nacional de Educação a um Fórum representativo da sociedade civil que fosse capaz de construir políticas de Estado e não apenas de governo, como podemos ver no trecho abaixo:

Sistema Nacional de Educação, assim configurado, tem como instância máxima de deliberação o Fórum Nacional de Educação, com ampla representação dos setores sociais envolvidos com a educação, responsável pela política nacional de educação e, principalmente, pela definição de diretrizes e prioridades dos planos nacionais de educação e sobre a execução orçamentária para a área. (Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, 1997, p. 29).

A correlação de forças no momento atual é muito diferente daquele em que ele foi pensado, ainda durante o período inicial de democratização do país, e também quando foi instituído o Fórum Nacional de Educação pela Portaria nº 1.407, de 14 de dezembro de 2010. Neste sentido, destacamos a reflexão de Vieira (1998, p. 12), sobre a relação Estado/sociedade:

O Estado de direito democrático funda-se na sociedade, e suas raízes se acham nela. Se é uma sociedade fortemente democrática, tende a construir um governo democrático, mas se é extremamente autoritária, discriminatória, violenta, não tende a sustentar essa espécie de governo.

Ainda sobre a relação estado/sociedade/democracia, concordamos com o autor, que não é possível tratar a sociedade civil como uma abstração, em uma sociedade de classes:

Quando dizem que a sociedade civil deve se organizar pressupõe-se que a maioria dela se encontra desorganizada, porque uma parte, a classe dirigente ou a chamada elite, se organiza e se reorganiza desde o surgimento do país, mantendo-o no atraso e na inércia, apesar das alegações de fazê-lo contemporâneo do seu modo ou da sua época (Vieira, 1998, p. 13).

No momento em que escrevemos este texto, o FNE vive um retrocesso enorme quanto a sua proposta de ser uma instituição de Estado e não de governo. Esse que assumiu de forma ilegítima em 2016 retirou parte das instituições que compunham o FNE e outras instituições em protesto se retiraram, construindo um Fórum Nacional Popular de Educação, e estão organizando a Conferência Nacional Popular de Educação, a ser realizada em abril de 2018. Mais uma vez, a sociedade se organiza, em um processo de correlação de forças com o governo, que restringe espaços democráticos de participação da sociedade para a elaboração de políticas educacionais, com graves consequências para a democracia.

## Gestão da Educação – Conae e PNE

A gestão democrática em disputa no PNE, lei 13005/15 e que foi duramente conquistada na Constituição Federal de 1988 (CF/88), é parte do processo de aprendizagem da participação. Entendemos que essa aprendizagem não se dá apenas na teoria, mas na prática social, e a aprendizagem da democracia é o que está em disputa com a gestão ge-

rencial ou outras formas de gestão historicamente vinculadas ao mercado. Como o gerencialismo atualmente ou outras formas históricas de gestão vinculadas à hierarquia, ao controle, a separação entre quem pensa e quem executa, a produtividade vinculada à responsabilização e meritocracia. São propostas em disputa no cenário educacional.

A Conae retomou o debate de que a gestão democrática deveria ser para as escolas públicas e privadas, já que a aprendizagem da democracia deveria ser para a formação de todos os sujeitos, e não apenas envolver as escolas públicas. Este embate que foi perdido no período Constituinte, no sentido de que a CF/88 tem como preceito constitucional a gestão democrática apenas para as escolas públicas, e que o texto final da Conae retoma a gestão democrática pra escolas públicas e privadas:

[...] democratizar a gestão da educação e das instituições educativas (públicas e privadas), garantindo a participação de estudantes, profissionais da educação, pais/mães e/ou responsáveis e comunidade local na definição e realização das políticas educacionais, de modo a estabelecer o pleno funcionamento dos conselhos e órgãos colegiados de deliberação coletiva da área educacional, por meio da ampliação da participação da sociedade civil; instituir mecanismos democráticos – inclusive eleição direta de diretores/as e reitores/as, para todas as instituições educativas (públicas e privadas) e para os sistemas de ensino; e, ainda, implantar formas colegiadas de gestão da escola, mediante lei específica. (Brasil, 2010, p. 44)

A aprendizagem da participação se dá na prática social e que a gestão democrática contribui para a educação dos sujeitos que vão construir a sociedade democrática, assim que, não deveria ser apenas tarefa das escolas públicas, mas também das escolas privadas. Entendemos que eleger diretores é importante para o aprendizado da relação entre representante/representado, assim como participar de conselhos, elaborar coletivamente o Projeto Político Pedagógico da escola são aprendizagens de participação e vivência democrática e não apenas uma concepção de gestão, que poderia ser gerencial, burocrática ou democrática. Esta concepção de gestão perdemos no processo Consti-

tuinte, no PNE passado e na proposta atual de PNE, apesar de ter sido aprovada pela Conae.

A gestão democrática aparece no Art. 2, que apresenta, dentre os princípios: “X – difusão dos princípios da equidade, do respeito à diversidade e a gestão democrática da educação”. E, na Meta 7, que trata do IDEB: “(7.8) Apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, com vistas à ampliação da participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos e o desenvolvimento da gestão democrática efetiva” (Brasil, 2010, p. 1).

No entanto, a Meta 19 já apresenta outra concepção de gestão, além do que, a estratégia 1 da Meta 19 atrela os critérios técnicos e de desempenho ao repasse de recursos financeiros, o que garante a execução da visão gerencialista, pois as escolas, para receberem os recursos públicos a que têm direito, necessitarão adequar-se a esta norma, com princípios que vão de encontro a concepções e práticas de gestão democrática. Questionamos quais seriam os critérios técnicos, quem determinará esses critérios que estarão vinculados ao financiamento?

São projetos de gestão em disputa, os conceitos apresentados de meritocracia e produtividade são partes de uma teoria de gestão gerencial vinculados a lógica de mercado na educação.

No período de abertura política, de luta pela democracia, o tecnicismo, a teoria do capital humano foi muito combatida. Já avançamos na concepção de que não há neutralidade na técnica. A Meta 19 traz, ao mesmo tempo, toda a concepção de gestão gerencial e, ao final, coloca a consulta à comunidade, em uma tentativa de contemplar as diferentes concepções em disputa, como se fosse possível.

Outro ponto polêmico é a prova específica para o provimento de cargos de diretores. Esta proposta ocorre em contraposição ao que foi amplamente discutido e votado na Conae: “Lei própria deve garantir a eleição direta para diretores/as (gestores/as) das escolas federais, estaduais, distritais e municipais da educação [...]” (Brasil, 2010, p.44). A questão central é: qual a função social da escola hoje? Quem define a direção e o conteúdo das políticas educativas?

## Considerações finais

Vivemos um período de naturalização da perda de avanços já havidos no campo da gestão democrática, o que prejudica não apenas sua efetivação nas escolas, mas, também, coloca em risco a construção de um projeto de país mais democrático em todos os sentidos. Vivemos um período perigoso onde o mercado determina o que é “qualidade” e quais são a cultura e os princípios educacionais a serem construídos.

Tomando-se como referência o contexto sociopolítico e econômico do Brasil, no período de construção do Sistema Nacional de Educação (SNE), não deixou de ser uma contraposição à tendência neoliberal vigente, já que, em tempos de retirada do poder público da execução de políticas, a criação do SNE poderia indicar uma maior presença do Estado na coordenação das políticas educacionais, o que garantiria maior democratização da educação no país. Mas, ao mesmo tempo, pode indicar uma forte presença do setor privado mercantil e neoconservador, influenciando, inclusive, a coordenação da educação nacional, como estamos vivenciando no momento atual.

Vivemos um período perigoso de naturalização do possível e de mercadificação de tudo, onde o mercado determina o que é qualidade. Não por acaso, há uma grande correlação de forças na atualidade no sentido de quem define o conteúdo da educação. A democracia é uma aprendizagem que envolve muitos conflitos, sendo o ambiente da escola um espaço privilegiado para esta construção. Questionamos: até que ponto nosso país estaria desistindo de construir, de fato, uma sociedade democrática?

## Referências

- BALL, S.; YOUDELL, D. *Privatización encubierta en la educación pública*. Informe preliminar. Bruselas: Internacional de la Educación, 2008.
- BOLLMANN, M. G. N. Revendo o Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira. *Educação e Sociedade*, v. 31, n. 112, p. 657-676, jul.-set. 2010. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 20 dez. 2012.
- BRASIL. Congresso Nacional. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. *Conferência Nacional de Educação (Conae 2010): reflexões sobre o Sistema Nacional Articulado de Educação e o Plano Nacional de Educação*. Brasília, 2010.

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei Federal 9394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília: Senado Federal, 1996.

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei nº 10.172/01 – Plano Nacional de Educação*. Brasília: Senado Federal, 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. *Documento-base da Conferência Nacional de Educação – Conae 2010*. Brasília, 2010a. Volume I.

BRASIL. Ministério da Educação. *Documento Final da Conferência Nacional de Educação – Conae 2010*. Brasília, 2010b.

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei nº 13005/14 – Plano Nacional de Educação*. Brasília: Senado Federal, 2014.

FERNANDES, M. D.; BRITO, S.; PERONI, V. Sistema e Plano Nacional de Educação: notas sobre conceituação, relação público-privado e financiamento. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 93, p. 565-578, 2012.

FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA. *Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira*. 1997.

GIDDENS, A. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

HARVEY, D. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Loyola, 2008.

MÉSZAROS, I. *Para além do capital*. Campinas: Boitempo; Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2002.

MONTAÑO, C. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.

PERONI, V. (Org.). *Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação*. Brasília: Liber Livro, 2013.

PERONI, V. M. V. A construção do Sistema Nacional de Educação e a gestão democrática em debate In: ALMEIDA, I. C. et al. (Org). *PNE em foco: políticas de responsabilização, regime de colaboração e Sistema Nacional de Educação*. Campinas: Cedes, 2013a. p. 1021-1033.

PERONI, V. M. V. A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. *Pro-Posições*, v. 23, n. 2, ago. 2012.

PERONI, V. M. V. A relação público/privado e a gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. *Público e privado na educação: novos elementos para o debate*. São Paulo: Xamã, 2008.

PERONI, V. M. V. Implicações da relação público-privada para a democratização da educação no Brasil. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação*. São Leopoldo: Oikos, 2015. p. 15-34.

PERONI, V. M. V. *Implicações da relação público-privada para a democratização da educação no Brasil*. Tese (promoção a Professor Titular da Carreira do Magistério Superior), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2016. Disponível em: < <https://plone.ufrgs.br/gprppe/teses/tese>>.

PERONI, V. M. V. Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In: PERONI, V. M. V.; BAZZO, V. L.; PEGORARO, L. (Org.). *Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

PERONI, V. M. V.; FLORES, M. L. R. Sistema nacional, plano nacional e gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões. *Educação*, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, v. 37, n. 2, p. 180-189, 2014.

THOMPSON, E. P. *A miséria da teoria ou um planetário de erros: uma crítica ao pensamento de Althusser*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

VIEIRA, E. O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a LOAS. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 56, p. 9-23, 1998.

VIEIRA, E. A política e as bases do direito educacional. *Cadernos Cedes*, Campinas, n. 55, p. 9-29, 2001.

VIEIRA, E. *Os direitos e a política social*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

WOOD, E. M. *Democracia contra o capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.



# Direito à Educação, políticas de Estado: monitorando o PNE – Lei nº 13.005/2014

Sônia Mara M. Ogiba

Este texto traz pontuações sobre alguns dos elementos e questões que foram sendo construídas ao longo do Ciclo de Debates “Garantia do Direito à Educação: monitorando o PNE – Lei nº 13.005/2014”, realizado no ano de 2017 como uma das ações do Projeto de Extensão “Monitoramento e Avaliação do PNE”, da Faculdade de Educação (Faced), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), iniciado no ano de 2015, cuja coordenação está a meu encargo. A vice-coordenação, durante o ano de 2017, esteve com a professora Simone Valdete dos Santos. O mesmo foi apresentado na Mesa de Debates “Direito à Educação, Sistema Nacional de Educação – SNE e Regime de Colaboração”, do acima referido Ciclo de Debates, realizada em parceria com o VIII Encontro Estadual da UNCME/RS, em São Leopoldo, Unisinos.

O objetivo, então, foi compartilhar com a comunidade de professores, gestores públicos e estudantes, participantes da Mesa de Debates e do VIII Encontro da UNCME/RS, algumas notas e pontuações que

foram sendo construídas durante o ano de 2017 no Ciclo de Debates. São reflexões iniciais que comporão o Relatório Acadêmico do Projeto de Extensão acima mencionado, o qual vem sendo elaborado e será entregue em 2018.

Julgamos oportuno apresentarmos essas reflexões, ainda que em sua dimensão de apontamentos, por considerar ser uma rica oportunidade de socializá-las durante o VIII Encontro Estadual da UNCME, que conta com um grande número de participantes e representantes de vários municípios do Estado.

Na sua natureza de movimento de extensão, e de pesquisa – pesquisa qualitativa em relação aos indicadores relativos às metas e estratégias do PNE – o Ciclo de Debates veio se configurando como trabalho político, e coletivo, de resistência empreendido pela comunidade dele participante, visando assegurar a implementação das 20 metas e das 253 estratégias que estruturam esse Plano de Educação. Espaço de análise e de crítica, portanto, que se empenha no fortalecimento do PNE como uma política pública decisiva no campo da Educação e dos Direitos Sociais. Uma política de Estado cujo objetivo central é a garantia da cidadania e da justiça social para que a equidade seja garantida entre as classes que compõem a sociedade brasileira (Ogiba, 2016), pela via da Educação e da Democracia. Condições sem as quais não se cumprem os desígnios apontados na Constituição do País em relação à realização plena da Educação, qual seja a de conduzir os povos à emancipação social e cultural.

Ainda, ressaltamos que o percurso antes mencionado foi se desenvolvendo a cada momento com a consciência de que se agudizavam as condições sociais e políticas no nosso País, tornando-se lamentáveis, como destacamos em Ogiba (2017), os efeitos devastadores e catastróficos das transformações trazidas pela máquina neoliberal. Um ultraneoliberalismo de pregnância planetária que já deixa sinais de profunda desintegração das sociedades contemporâneas. Condições essas apresentadas de maneira pungente, há duas décadas, em Forrester (1997). Observamos hoje diariamente os ataques aos Direitos Humanos, às Leis e documentos legais no campo da Educação, assim como uma acelera-

da privatização do patrimônio público, cuja consequência imediata é a decomposição das forças e instâncias democráticas. Dessa perspectiva, ressalta Arantes (2014, apud Ogiba, 2017, p. 11): “Estamos diante de uma máquina infernal de produção de hierarquias e extorsões em todos os recantos de uma sociedade congenitamente regida pelo nexo da violência econômica”.

Não é demais afirmarmos que tal violência econômica vem gerando uma violência ainda mais capital para a sociedade brasileira, pois atinge milhares de crianças, jovens, adolescentes e idosos, enfim, a maioria da população. A essa é imposta uma vida sem acesso aos bens culturais e à saúde, deixando-os alijados do laço social, laço imprescindível para garantir as suas condições simbólicas de existência como seres humanos e de direitos.

Temos, assim, uma violência econômica, apontada acima tanto pela romancista e crítica literária Viviane Forrester como pelo filósofo Arantes, geradora de violência simbólica ao contribuir na violação dos Direitos Humanos e Sociais, como o Direito à Educação e à Saúde. Em síntese, refletem esses dois autores com a distância de duas décadas, que o Neoliberalismo, e os governos que a esse aderem sem resistência, em nome da sacralidade do mercado, do capital, vem contribuindo para a exclusão de grande parte do gênero humano. São bilhões de seres humanos, considerados supérfluos aos quais negam uma vida digna, aquela que se realiza apenas quando se vive com qualidade social, cultural e psíquica. Uma vida, portanto, livre da usurpação da palavra, vista e considerada na sua diversidade e conservadora da igualdade. Conservação aqui compreendida no sentido dado a esse conceito por Hanna Arendt, no conjunto de seu pensamento filosófico.

Da mesma forma, foi se explicitando nesse percurso de debates, por um lado, a urgência de que o PNE, bem como os demais documentos legais, seja monitorado e avaliado pelas instâncias responsáveis no Estado, durante a década de sua vigência. Por outro, a importância da problematização contínua pela comunidade educacional de um dos conceitos fundantes desse Plano, o conceito de *Política de Estado*. Problematizar esse conceito em suas relações com a natureza e concepção de Estado Nação,

sobretudo, porque as sociedades contemporâneas vêm a algum tempo atravessando uma crise aguda da democracia, em especial a democracia representativa como a que estrutura o poder em nossa sociedade.

Será preciso que fiquemos alerta a uma visão romântica de sociedade civil para a qual não há contradições e conflitos de qualquer ordem. Para a qual a participação popular é isenta das tomadas de decisões, escamoteando o significado inscrito no sufixo *Demo* da palavra Democracia. Além disso, temos uma lógica de Estado patrimonial que precisa ser problematizada de maneira radical, tencionando os limites entre o público e o privado, em especial no campo da escolarização e da formação básica. Será preciso, pois, produzirmos análises que tencionem de maneira profunda Democracia e Estado de Direito, Democracia e Justiça social ampliando os nexos da luta política pelo PNE nesse contexto de crise. Foram essas questões, dentre outras, que no Ciclo de Debates a comunidade educacional buscou detalhar, problematizar, deixando o registro que a Educação de qualidade social é construída com participação e democracia, simbolizada através do envolvimento de diversas instituições de âmbito estadual e abrangência local.

Foi tendo como referência esse contexto, e seus efeitos decisivos nas políticas públicas no campo da Educação, naquilo que essas avançaram nas duas últimas décadas em termos de democratização e acesso à escolarização e aos bens culturais, que a essa experiência de debates sobre os Planos em Educação, associamos à dimensão de *lugares de memória*. O Romance do escritor nipo-britânico Kazuo Ishiguro, prêmio Nobel em literatura desse ano, titulado “O gigante enterrado” traduz de forma literária esses lugares de memória coletiva diante da barbárie. Memória coletiva que guarda e preserva o que foi construído *a várias mãos*.

Por analogia a De Certeau (1994), podemos também afirmar que uma *memória coletiva* porta a tradução daquilo que foi produzido por um *cem número de pessoas comuns, ordinárias* (entre as quais há coincidência de saberes) que, ao praticarem a resistência e a rebeldia nas redes de vigilância, de poder a que estão submetidos, ascendem ao estado de *sujeito extraordinário* – aquele que de maneira coletiva desloca saberes praticando *diferença(s)*, ou seja, deslocando limites naqueles

lugares de onde o sujeito fala. Trata-se, igualmente, do *diferimento* produzido pelos falantes (praticantes) na cadeia discursiva.

Desse modo, relatar a experiência dos debates sobre o PNE a partir da perspectiva de *lugares de memória* coletiva, assim como seguir nesse fio na escrita do Relatório acadêmico das Ações propostas pelo Projeto de Extensão Monitoramento e Avaliação do PNE, é o grande desafio a que estamos nos propondo a dar início na seção seguinte desse trabalho, e prosseguir em seu aprofundamento no referido Relatório.

### As pontuações e notas na perspectiva de *lugares de memória*

Em *O gigante enterrado* (Ishiguro, 2015), uma obra de ficção escrita em um tempo em que a Grã-Bretanha está em ruínas, guerras entre bretões e saxões, queda do rei Arthur, em um tempo em que mito e história se confundem, “duas faces da mesma moeda”, o escritor terá a sensibilidade de produzir uma narrativa reflexiva na qual as personagens principais, um casal de idosos, Axl e Beatrice, saem em busca do filho quando já quase não se lembram mais de suas feições e não sabem onde se encontra. Nesse percurso, as personagens se deparam com seres míticos (uma dragoa que parece estar ligada à névoa) e terão seu amor posto à prova. Mas o ponto que nos tocou de maneira a trazer aqui associações com as narrativas que permearam as reflexões durante o Ciclo de Debates é aquele em que, ao longo da leitura de *O gigante enterrado*, o escritor vai delineando, tecendo os lugares que cabem as figuras do amor e da *memória coletiva* diante da barbárie.

Guardadas as devidas diferenças quanto ao espaço-tempo entre a narrativa de Ishiguro (2015) e as narrativas que estamos nos propondo “relatar”, fica para nós o significante *memória coletiva* como *lugar* narrativo onde o saber é construído socialmente, com potência de tornar viva a experiência da reflexão e das análises a que chegamos enquanto comunidade educacional.

Para tanto, e visando tornar objetiva a apresentação dos *lugares narrativos* aqui nesse trabalho, registrando passos, lances e gestos que configuraram o início da caminhada dessa comunidade, passamos a

enumerar esses lugares, sem a intenção de dispô-los em uma hierarquia ou de colocá-los em uma ordem cronológica em relação às narrativas, análises e reflexões ocorridas durante os debates.

*Lugar narrativo 1* – Temos a seguinte constatação: em nossa sociedade nos últimos dois anos presencia-se o avanço de políticas sociais deliberadamente recessivas que condenam o futuro do País. A Proposta de Emenda Constitucional, a PEC 55/2016 que trata dos Gastos Públicos, transformada em Emenda Constitucional 95/2016 e promulgada pelo Congresso Nacional em dezembro de 2016, visa instituir o Novo Regime Fiscal, ilustra em intensidade essa afirmação. O corte dos gastos públicos com Saúde e Educação por 20 anos é uma medida que trará sérias consequências para a população. Seus efeitos serão de exacerbar as desigualdades existentes, dismantelar as políticas públicas e as instituições educacionais, não apenas a Escola Básica, mas também Universidades e demais Instituições de Ensino Superior do País. Descumprir as políticas públicas de valorização profissional dos professores da Escola Básica, com sérios riscos para a formação de professores nos cursos de Licenciatura. Em nome do equilíbrio fiscal e do atendimento a metas fiscais, o País se torna obediente ao capital internacional deixando a Educação e seus profissionais à deriva e ao sabor do “ridículo político” (Tiburi, 2017).

Como afirma Pinto (2018, p. 72), ao refletir sobre a Meta 20 - Financiamento da Educação, do PNE, a partir dos efeitos na Educação da Emenda Constitucional 95/2016:

No caso da educação, a referência para o congelamento será esse ano de 2017, que, com certeza, atingirá um dos patamares mais baixos em termos de execução orçamentária, em virtude dos descontingenciamentos, que só não atingem os recursos do FIES, programa proetigo pelo governo golpista. Ou seja, os gastos com educação da União, serão congelados no pior patamar de gastos da União da última década, podendo, inclusive, cair, pois o congelamento dos gastos se dá no conjunto das despesas primárias, e não em cada função programática.

O que observamos com essas medidas é a perpetuação de “lógicas e tradições” (Ogiba, 1997) no campo das políticas públicas, tanto

as sociais quanto aquelas do campo educacional. Desde os anos de 1990 que vimos o cenário neoliberal se alastrando e vindo firmar-se através de retóricas que buscam justificar a ineficiência e a ineficácia das instituições públicas e de categorias profissionais, como as do Magistério. O argumento que sustentava à época tais retóricas é facilmente identificado hoje em sua radicalidade: “estabelecer prioridades, cortar custos”. Seus efeitos não deixam de ser perversos, pois tal “lógica” justifica as desigualdades sociais produzidas pelas próprias políticas que visa consolidar.

Pois bem, o *cem número de pessoas* (no presente Ciclo de Debates, professores, estudantes e gestores públicos) registra também suas reflexões sobre o tema em Cartas Abertas que se encontram publicadas no *link* do site do Projeto de Extensão: <http://www.ufrgs.br/monitoramentopne>.

*Lugar narrativo 2* – Condensam-se aqui as reflexões e análises que se produziu durante o ciclo sobre o processo de democratização na elaboração das políticas públicas. O contexto mais amplo dentro do qual se realizam as discussões sobre a democratização na elaboração das políticas públicas se encontra marcado por lutas por direitos *versus* a privatização da educação. Por um lado, desde as discussões realizadas pela sociedade civil para elaboração e aprovação dos Planos Nacionais de Educação que ocorreram durante as duas Conferências Nacionais de Educação – I Conae, realizada em 2010 e II Conae, em 2014, vivenciamos um período de avanços na materialização de direitos em políticas sociais, e, por outro, o incremento de múltiplas formas de privatização da educação (Peroni, 2008, 2013; Dourado, 2017). A diminuição da presença do Estado é um fenômeno que emerge no período pós-ditatorial, aquele que se inicia, em tese, a partir do ano de 1985 e que hoje se encontra radicalizado com a crise do capital.

O exemplo que nos importa mencionar nesse trabalho é a proposição do Sistema Nacional de Educação (SNE), Artigo 13 da Lei do PNE – 13.005/2014, cuja temática foi problematizada, em duas mesas de debates do ciclo, dada a sua importância no contexto de garantia do direito à

educação com qualidade, isto é, com relevância, pertinência e equidade. A discussão se realizou de maneira articulada à discussão sobre o tema do regime de colaboração entre os entes federativos na organização dos sistemas de ensino, já estabelecido no Artigo 211 da Constituição de 1988.

Saviani (2013, p. 207) fez uma relevante abordagem da educação, na Constituição Federal de 1988, ao evidenciar avanços no texto e sua neutralização no contexto dos 25 anos de vigência. O autor nos ajuda a refletir sobre as contradições entre a educação como direito proclamado na Constituição e a ausência de celeridade do Estado no cumprimento de seu dever de efetivá-lo. No que se refere ao SNE, considera-o “como um problema pendente na Constituição”. Informa-nos que o Ministério da Educação (MEC), em 2008, empenha-se na sua organização, mas permaneceu confusa a situação e parte para a criação de vários Sistemas Nacionais, a saber: Sistema Nacional de Educação Básica, Sistema Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério e Sistema Nacional de Avaliação.

Por fim, o tema tem sido pauta das Conferências Nacionais de Educação, a de 2010 e a de 2014, por tratar-se “verdadeiramente de uma concepção e conceito articulatório” (Ogiba, 2017b):

O Sistema Nacional de Educação assume, assim, o papel de articulador, normatizador, coordenador e regulamentador do ensino público e privado e financiador dos sistemas de ensino públicos (federal, estadual e municipal), garantindo finalidades, diretrizes e estratégias educacionais comuns, mas mantendo as especificidades próprias de cada um. Em tal sistema, os conselhos nacional, estaduais, do Distrito Federal e municipais, com gestão democrática, são fundamentais para a supervisão e manutenção das finalidades, diretrizes e estratégias comuns. (Brasil, 2016).

Podemos perceber, por meio desses poucos registros sobre a democratização das políticas públicas e, dentre essas, as políticas educacionais, tratar-se de uma problemática que se insere na constelação conceitual fundante do PNE, com tensidade política, e pedagógica, de suma importância para a sua materialização. Como dizemos em outro

texto (Ogiba, 2017, p.14), “sem esses conceitos, pouco ou nada entenderemos dos vínculos democráticos entre Estado e sociedade, no contexto do PNE”.

*Lugar narrativo 3* – Trata-se aqui de um outro grande desafio: a universalização da Educação Básica como ideário no contexto do PNE. A força dos balanços analíticos trazidos à discussão pelas instâncias e entidades educacionais, pelo Ministério Público do RS e Tribunal de Contas do Estado, relativos à Educação Básica no contexto do PNE de fato não deixa dúvidas de que, por exemplo, ainda que tenha havido ampliação de vagas em creches para crianças menores de 1 ano, como apontam os dados do Censo Escolar INEP (2010-2016), há uma caminhada longa a ser feita para que se mantenha o ideário da universalização da educação básica no PNE, atendendo, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da sua vigência, conforme registra-se na Meta 1.

Muito há ainda a ser registrado nesse lugar narrativo a partir das contribuições dos participantes do Ciclo de Debates, por ora fica apenas a colocação de que o conjunto das Metas 1, 2, 3 e 4, essa última sobre a universalização do acesso para a população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, aponta para a necessidade da sociedade brasileira caminhar urgentemente para um sistema educacional inclusivo.

Os textos legais, como aquele relativo à Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva Inclusiva (Brasil, 2008), é esclarecedor quanto às características para esse sistema educacional inclusivo, tematizando a educação inclusiva como:

Um paradigma educacional fundamentado na concepção de direitos humanos, que conjugue igualdade e diferença como valores indissociáveis e que avança em relação à ideia de equidade formal, ao contextualizar as circunstâncias históricas da produção da exclusão dentro e fora da escola. (Brasil, 2008).

É importante, portanto, que a comunidade educacional mais ampla esteja conscientizada de que a educação especial, além de fazer parte da

perspectiva inclusiva, se encontra na interface entre dois campos de saber e conhecimento, o da educação e o da saúde, como a conselheira do Conselho Estadual de Educação/RS, professora Neusa Salaberry, refletiu em momento de debate no ciclo onde essa temática esteve em foco. Os desafios aí são vários.

*Lugar narrativo 4* – Partiu-se dos artigos 5 e 6 da Carta Constitucional Brasileira de 1988. O Artigo 6 nomeia a Educação como o primeiro dos direitos sociais, seguido do direito à saúde, ao trabalho, a moradia, ao lazer, a segurança, à previdência social, à proteção à maternidade, à infância e a assistência aos desamparados. O Artigo 5 traz a Educação como direito de todos e dever do Estado e da Família. Pois bem, eis aí no texto constitucional a proclamação do tripé que funda qualquer sociedade democrática: Direitos Humanos, Direito à Educação e Políticas de Estado, que garantam a realização plena dessa sociedade.

No entanto, a efetivação desses Direitos sempre esteve ligada a participação da população, das diversas comunidades, de setores, segmentos, entre outros, nos espaços nos quais as decisões são tomadas, os contratos firmados.

O campo vasto dos Direitos Sociais, e dentre eles o direito à Educação, será mais amplamente problematizado no relatório acadêmico. Nesse trabalho fica apenas o registro da problemática que transversalizou os debates no ciclo, resultando momentos de elaboração em que se percebeu a importância de estudos e análises de princípios como os da autonomia, dignidade e o da inviolabilidade. Princípios básicos do liberalismo político que ao serem conjugados “iria assegurar e viabilizar as instituições democráticas pós-ditaduras”, na concepção que Carlos Santiago Nino, filósofo e jurista argentino, apresenta em sua obra, traduzida para a língua portuguesa em 2011, *Ética e Direitos Humanos*, segundo menciona Barretto (2011, p.13), ao escrever o prefácio a essa edição brasileira.

Para Nino (2011, p. 19), “indubitavelmente os direitos humanos estão entre as maiores invenções da nossa civilização”. Uma demorada leitura dessa afirmação impregnada de sentido parece revelar fragilidade

dado o seu caráter de invenção. Sabemos que como invenção os direitos humanos são temporais, logo emergem a partir de determinadas condições históricas, políticas e culturais. E, por fim, o autor continua refletindo:

O significado dos direitos humanos obviamente é determinado pelo fato de constituírem uma ferramenta indispensável para evitar o tipo de catástrofe que com frequência ameaça a vida humana. (Nino, 2011, p. 19).

Pois bem, dois pequenos recortes no pensamento do filósofo e jurista argentino parecem ser suficientes para tornar densa a discussão dessa problemática no âmbito do PNE. Os debates oportunizados por Catarina dos Santos e Daniel Cara, ambos da Campanha Nacional pelo direito à Educação, trouxeram a dimensão estruturante do direito à Educação. Lembram que os preceitos constitucionais apontados nos Artigos 5 e 6 da Carta Magna estão de acordo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que define a Educação como um direito humano, em seu Artigo 26, sendo fundamental, inclusive, para garantia dos demais direitos.

No PNE a garantia do direito à educação está dada como finalidade, dimensionando, assim, a força estratégica e ferramental desse direito. A sua violação, é uma violência simbólica, como já afirmamos nos lugares de memória que este trabalho sintetiza.

E, para finalizar esse texto no estado em que se apresenta, ou seja, como pontuações e notas, buscamos no escritor Kazuo Ishiguro (2017, p. 9) um novo registro, breve, contudo paradigmático: “Mas esses monstros não causam espanto. As pessoas da época os teriam encarado como perigos cotidianos [...]”.

## Referências

BARRETTO, V. P. Prefácio à edição brasileira. In: NINO, C. S. *Ética e Direitos Humanos*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2011. Coleção Díke.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Especial. *Política nacional de educação especial na perspectiva inclusiva*. Brasília, 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. *Documento Final da Conferência Nacional de Educação – Conae 2016*. Brasília, 2016.

CONAE – Conferência Nacional de Educação. *Documento Final*, ano de 2016.

DE CERTEAU, M. *A invenção do cotidiano: artes de fazer*. Petrópolis: Vozes, 1994.

DOURADO, L. F. *Plano nacional de educação: o epicentro das políticas de estado para a educação brasileira*. Goiânia: Editora da Imprensa Universitária/Anpae, 2017.

FORRESTER, V. *O horror econômico*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997.

ISHIGURO, K. *O gigante enterrado*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

NINO, C. S. *Ética e Direitos Humanos*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2011. Coleção Díke.

PERONI, V. M. V. A relação público-privado e a gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado: In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. *Público e privado na educação: novos elementos para o debate*. São Paulo: Xamã, 2008.

PERONI, V. M. V. *Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da Educação*. Brasília: Liber Livro, 2013.

PINTO, J. M. R. Meta 20 – Financiamento da Educação. *Caderno de Avaliação das Metas do Plano Nacional de Educação: PNE 2014-2024*. Brasília: Anpae, 2018.

OGIBA, S. M. M. *Currículo e formação de professores no Brasil: políticas de final de século*. Trabalho apresentado no V Seminário sobre Formacion de Docentes em los Países del Cono Sur. Universidad de La Republica, Montevideo, Uruguay, 26 a 28 de ago. 1997. 11 p.

OGIBA, S. M. M.(Org.) *Plano Nacional de Educação (Brasil), Plano Estadual de Educação (RS) e Plano Municipal de Educação (Porto Alegre)*. Projeto de Extensão Monitoramento e Avaliação do Plano Nacional de Educação (Brasil). Porto Alegre: Evangraf, 2015.

OGIBA, S. M. M. Política de Estado ou de governo? *Jornal da Universidade*, Porto Alegre, out. 2016.

OGIBA, S. M. M. Três anos do PNE 2014/2024: perspectivas... *Revista Textual*, Sindicato dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul (Sinpro/RS), v. 2, n. 26, nov. 2017.

SAVIANI, D. A educação na Constituição Federal de 1988: avanços no texto e sua neutralização no contexto dos 25 anos de vigência. *RBP AE (Revista Brasileira de Política e Administração da Educação)*, v. 29, n. 2, p.181-394, maio/ago. 2013.

TIBURI, M. *O ridículo político é a nova vitrine da capitalização política*. 2017. Disponível em: <<http://www.correiodopovo.com.br/blogs/dialogos/2017/09/1415/marcia-tiburi-o-ridiculo-politico-e-a-nova-vitrine-da-capitalizacao-politica/>>.

# O papel do Fórum Municipal de Educação de Porto Alegre (FMEPOA) a partir do Plano Municipal de Educação de Porto Alegre (PMEPOA)

Célia Maria Trevisan Teixeira

A construção e a elaboração do PMEPOA, assim como a constituição do FMEPOA foram duas importantes ações no cenário educacional do território de Porto Alegre, articulando diversos atores, de várias instâncias e âmbitos: gestores públicos e privados; trabalhadores em educação, sindicatos patronais e de trabalhadores, estudantes e pais/mães, instituições de ensino, órgão de fiscalização, Legislativo Municipal, entre outros.

## Plano Municipal de Educação de Porto Alegre

O processo de elaboração do Plano Municipal de Educação de Porto Alegre foi iniciado sob a coordenação de Comissão, nomeada para este fim, e composta por membros do Conselho Municipal de Educação (CME) e da Secretaria Municipal de Educação (SMED).

Definiu-se como metodologia a elaboração de um texto base por esta comissão e outros parceiros convidados, divididos em grupos temáticos.

A orientação nacional de elaboração dos planos, assim como as demais políticas e ações decorrentes deste, tem como foco os territórios municipais, nos quais atuam em regime de colaboração os diferentes sistemas de ensino.

Para compor o documento do município, necessitou-se, para elaboração do diagnóstico, de dados referentes à Educação Básica, com seus níveis e modalidades, Ensino Superior, Ensino Técnico.

Em 24 de setembro de 2014, o texto-base foi disponibilizado, em meio eletrônico, para estudo e propostas de redação. Seu lançamento ocorreu em Cerimônia Pública na Câmara Municipal de Porto Alegre. O texto final, após processo de debate nas diversas instâncias e segmentos, foi votado e aprovado no V Congresso Municipal de Educação, em 2015.

O PME aprovado no Congresso foi encaminhado ao CME/PoA que se pronunciou através do Parecer nº 09/2015, retornando ao Executivo Municipal, que o remeteu à Câmara Municipal de Vereadores, sendo modificado, em especial, na temática de gênero e diversidade sexual.

Por fim, o Plano Municipal de Educação de Porto Alegre foi instituído através da Lei nº 11.858, de 25 de junho de 2015, apresenta 23 Metas e 379 estratégias.

Com a publicação do Plano Municipal de Educação de Porto Alegre- PMEPOA, em 2015, foi destinado muito tempo e esforço, em 2016, à criação, instituição e fortalecimento do Fórum Municipal de Educação de Porto Alegre – FMEPOA, como instância de coordenação das políticas públicas de Porto Alegre e, mais especificamente, do processo de monitoramento e avaliação do PMEPOA.

## Fórum Municipal de Educação de Porto Alegre – FMEPOA

O Fórum Municipal de Educação de Porto Alegre foi criado pelo Decreto 19.448, de 19 de julho de 2016, considerando: o que dispõe a Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE); a Lei Municipal nº 11.858, de 25 de junho de 2015, que institui o Plano Municipal de Educação de Porto Alegre (PMEPOA), em especial, no seu artigo 5º; as deliberações da

Conferência Nacional de Educação de 2010; a necessidade de institucionalizar mecanismos de planejamento educacional participativo, que garantam a democracia como fundamento e o diálogo como método; e a competência do Município na coordenação da Política Municipal de Educação, articulando os diferentes níveis e sistemas.

**Art. 5º** A execução deste PME e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias:

[...] IV – fórum municipal de educação;

[...] § 1º Compete, ainda, às instâncias referidas nos incisos do caput deste artigo:

I – divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações nos respectivos sítios institucionais da internet;

II – analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas; e

III – analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação.

[...] **Art. 6º** O fórum municipal de educação, além das competências estabelecidas no PNE:

I – acompanhará a execução deste PME e o cumprimento de suas metas; e

II – promoverá a articulação das conferências municipais com as conferências regionais, estaduais e federais.

Sua criação também atendeu ao estipulado na Meta 19 do PME-POA, nas estratégias 19.4 e 19.19:

19.4 – fortalecer o Fórum Estadual de Educação e instituir fórum municipal de educação, garantindo a participação das entidades representativas dos trabalhadores em educação e comunidade escolar, com o intuito de coordenar as conferências municipais e estaduais e de fiscalizar a execução e efetuar o acompanhamento da execução deste PME, bem como fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à Educação;

19.19 – estabelecer fóruns permanentes entre os entes federados e entre municípios, com a participação das entidades representativas dos trabalhadores em educação e da comunidade escolar, em composição paritária, para planejamento, replanejamento, rearticulação, avaliação e monitoramento das metas deste PME, estabelecendo um ciclo sistemático de políticas educacionais arti-

culadas, inclusive, no caso de alterações no PME, que haja ampla divulgação e participação das comunidades escolares, com tempo suficiente para apropriação e discussão.

O processo participativo de criação do FME iniciou em 2015, estendendo-se por todo ano de 2016, envolvendo diversos atores.

Desta construção coletiva, resultou o Decreto nº 19.448 de 19/07/2016, assinado no Paço Municipal, com a presença de 30 instituições representadas e cerca de 100 pessoas presentes.

A composição do FME é ampla e traz a representação de instituições, entidades, movimentos sociais, trabalhadores e estudantes.

Art. 2º O Fórum Municipal de Educação de Porto Alegre – FMEPOA será integrado pela representação de cada órgão, movimento, instituição ou entidade, conforme segue:

I - Secretaria Municipal de Educação – SMED;

II - 1ª Coordenadoria Regional de Educação – Seduc;

III - Comissão de Educação da Câmara de Vereadores (CECE);

IV - Conselho Municipal de Educação – CME;

V - Conselho Estadual de Educação – CEEEd;

VI - Representação das instituições federais de ensino superior;

VII - Representação da instituição estadual de ensino superior;

VIII - Representação de instituições privadas de ensino superior;

IX - Representação de instituições federais de educação básica;

X - Representação de instituições privadas de educação Básica;

XI - Representação de escolas estaduais;

XII - Representação de escolas municipais;

XIII - Representação sindical de profissionais da educação pública municipal;

XIV - Representação sindical de profissionais da educação pública estadual;

XV - Representação sindical de profissionais da educação pública federal;

XVI - Representação sindical de profissionais da educação privada;

XVII - Representação de estudantes da educação básica;

XVIII - Representação de estudantes da educação superior;

XIX - Representação de pais de alunos de escolas públicas e privadas;

XX - Representação de movimentos sociais comunitários e do terceiro setor;

- XXI - Representação de movimentos de afirmação da diversidade étnicorracial;
- XXII - Representação de movimentos LGBT (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transgêneros);
- XXIII - Representação de movimentos de defesa dos direitos das mulheres;
- XXIV - Representação de movimentos de defesa das pessoas com deficiência;
- XXV - Representação de movimentos de defesa das crianças e dos adolescentes;
- XXVI - Representação de movimentos de luta e defesa da educação;
- XXVII - Representação de movimentos de defesa da educação infantil;
- XXVIII - Representação do Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes;
- XXIX - Representação dos especialistas de educação.

O Regimento Interno do FMEPOA foi aprovado na Plenária do dia 27/10/16 e publicado como Documento Oficial no Diário Oficial de Porto Alegre no dia 13/12/2016.

Assim, conforme previsto em seu Regimento e ratificado pela Nota Técnica 01/16, o FME assumiu a responsabilidade de coordenar o monitoramento e avaliação da implementação dos Planos Municipais de Educação, dentre outras atribuições.

Art. 3º São atribuições deste Fórum:

- I - elaborar e aprovar seu Regimento Interno;
- II - planejar, organizar espaços de discussão e promover o debate sobre a política educacional do território municipal, em articulação com a política nacional e estadual;
- III – convocar, planejar e coordenar a realização de Conferências Municipais de Educação, bem como divulgar as suas deliberações;
- IV - elaborar Regimento Interno das Conferências Municipais de Educação;
- V – acompanhar a organização e a realização dos Congressos Municipais de Educação;
- VI - acompanhar e avaliar a implementação das deliberações das Conferências e Congressos Municipais de Educação;
- VII - zelar para que as Conferências de Educação do Mu-

nicípio estejam articuladas com as Conferências Estadual e Nacional de Educação;

VIII - coordenar os processos de construção dos Planos Municipais de Educação/PMEs;

IX - coordenar o monitoramento e avaliação da implementação dos Planos Municipais de Educação; (grifo nosso)

X - acompanhar, junto à Câmara Municipal de Vereadores, a tramitação de projetos legislativos relativos à política municipal de educação;

XI - articular ações com outros fóruns setoriais e temáticos relevantes na efetivação dos PMEs.

Acerca do FME, é importante destacar que ele possui uma Coordenação Geral e uma Coordenação Colegiada, composta pelos três membros da Geral, mais os coordenadores de cada uma das 4 (quatro) comissões temáticas, a saber: Gestão democrática dos sistemas de ensino, regime de colaboração e financiamento da educação; Garantia do Direito à Educação Básica, suas modalidades e políticas afirmativas; Acesso e ampliação do Ensino Superior, suas modalidades e políticas afirmativas e Valorização dos trabalhadores em Educação.

## Monitoramento 2016

O Município de Porto Alegre assinou adesão à Formação oferecida pela Rede de Assistência Técnica – SASE/MEC, da qual já vinha participando desde 2014, quando da elaboração do PME.

Em 2016, ampliou o número de participantes nas formações ofertadas, com o envolvimento das demais instâncias previstas no artigo 5º do PMEPOA; adotou a metodologia proposta pela Rede com a construção da Agenda de Trabalho e das Fichas de Monitoramento e Avaliação do PME. Assim, o Fórum passa a ter uma participação nestas formações, o que qualifica sua atuação.

Para produzir este primeiro relatório de Monitoramento do PMEPOA, optou-se por dividir as 23 Metas entre as quatro Comissões, de acordo com a temática. Desta forma, a Comissão “Gestão democrática dos sistemas de ensino, regime de colaboração e finan-

ciamento da educação”, ficou responsável pelas Metas 07; 08; 19 e 20; e da “Garantia do Direito à Educação Básica, suas modalidades e políticas afirmativas”, subdividida em três grupos, pelas Metas a) 01, 21 e 22; b) 02, 04, 05 e 06; e c) 03, 09, 10 e 11, “Acesso e Ampliação do Ensino Superior, suas modalidades e políticas afirmativas”, Metas 12, 13, 14 e 23; e, finalmente, a Comissão “Valorização dos Trabalhadores em Educação”, Metas 15, 16, 17 e 18.

E, por uma questão de tempo, focamos nas Metas, deixando as estratégias para este ano de 2017.

Sabemos que o FME tem grandes desafios a serem superados, dentre eles:

- Monitorar o PME e contribuir com articulações para que as metas e as estratégias do Plano aprovado sejam efetivamente implantadas.
- manter e ampliar a participação para consolidar e fortalecer o FME;
- organizar a etapa municipal da Conae 2018, neste primeiro semestre de 2017;
- ampliar a mobilização e contribuir com iniciativas para que as etapas previstas da Conae ocorram de acordo com o que estabelece no documento referência, ou seja com “...discussões em cada território, de forma ampla, plural, representativa e democrática, sob a coordenação dos respectivos fóruns permanentes de educação, estaduais, distrital e municipais. A riqueza das discussões e das proposições formuladas será fundamental para que o País se mobilize e avance na garantia de direitos e conquistas, sem retrocessos, com plena implementação do PNE.”

A título de conclusão, ilustramos com uma das temáticas presentes no texto do PMEPOA, de grande relevância, e que caberá ao FME monitorar e contribuir para seu cumprimento no território de Porto Alegre.

## Plano de carreira

A SASE (Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino), coordenado pela ‘ (Diretoria de Valorização dos Profissionais da Educa-

ção), do MEC tem organizado formações para adequação dos Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação (PCRs), instrumentalizando os gestores para cumprir com o estabelecido na Meta 18.

A Meta 18 do PNE assegurava, no prazo de dois anos, a existência dos Planos de Carreira para os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e o atendimento da lei do piso salarial nacional do magistério (Lei 11.738/2008).

No PMEPOA, a Meta 18, estabelece que se assegure o cumprimento integral dos planos de carreira para todos os profissionais do magistério, com o pagamento do Piso Nacional e, em dois anos, a garantia de plano de carreira para os profissionais não docentes.

Ora, pensar a valorização dos profissionais requer a discussão articulada entre formação, remuneração e plano de carreira compatível com a sua importância social. Não temos dúvidas de que a valorização profissional e a garantia de melhores condições de trabalho são uma luta histórica e dela dependem as conquistas contemporâneas por uma Educação com qualidade social.

O grande desafio é a construção de um PCR (Plano de Carreira e Remuneração) que valorize os profissionais e atraia novos professores sem “estourar” os cofres públicos para que o referido Plano seja exequível e sustentável.

E, em atendimento à Meta 18 PMEPOA, caberá ao executivo, de cada ente federado, designar uma Comissão de Gestão de Plano de Carreira, para estudar a necessidade e propor adequações/criação dos Planos de Carreira, ao longo de 2017.

## Conclusão

Para encerrar, trago a poesia de João Cabral de Melo Neto (1999), “Tecendo a Manhã”, que nos fala em construção de redes, de entrelaçamento de ações e ideias, de troca. Para garantir o direito à Educação, temos que investir na ação e responsabilidade coletiva o poema que trago lembra-nos da força do coletivo e que esta depende de pequenas ações individuais:

Um galo sozinho não tece uma manhã:  
ele precisará sempre de outros galos.  
De um que apanhe esse grito que ele  
e o lance a outro; de um outro galo  
que apanhe o grito de um galo antes  
e o lance a outro; e de outros galos  
que com muitos outros galos se cruzem  
os fios de sol de seus gritos de galo,  
para que a manhã, desde uma teia tênue,  
se vá tecendo, entre todos os galos.  
E se encorpando em tela, entre todos,  
se erguendo tenda, onde entrem todos,  
se entretendendo para todos, no toldo  
(a manhã) que plana livre de armação.  
A manhã, toldo de um tecido tão aéreo  
que, tecido, se eleva por si: luz balão.

## Referências

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). *Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 2014.

MELO NETO, J. C. *Obra Completa*. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1999.

PORTO ALEGRE. Lei nº 11.858, de 25 de junho de 2015. Institui o Plano Municipal de Educação de Porto Alegre (PMEPOA). *Diário Oficial de Porto Alegre (Dopa)*, Porto Alegre, 2015.

PORTO ALEGRE. Decreto nº 19.448 de 19 de julho de 2016. Institui o Fórum Municipal de Educação de Porto Alegre. *Diário Oficial de Porto Alegre (Dopa)*, Porto Alegre, 2016.

PORTO ALEGRE. *Regimento Interno do FMEPOA*. Aprovado na Plenária do dia 27/10/16 e publicado como Documento Oficial no Diário Oficial de Porto Alegre no dia 13/12/2016.



# Gestão pública do ecossistema municipal de Educação: o caso de Porto Alegre

Adriano Naves de Brito

A Educação é um direito. Um direito de duplo sentido. No sentido passivo, é direito daqueles que devem recebê-la, e no sentido ativo, daqueles que se dispõem a ofertá-la. É também uma obrigação, mas que concerne aos implicados de modo assimétrico. A partir dos quatro anos, todos têm a obrigação de frequentar uma escola, e cabe aos pais e ao Estado a responsabilidade de garantir o direito que também obriga. Não importa a natureza institucional da escola, se pública estatal, pública não estatal ou privada. O direito se atende mediante qualquer modelo, desde que a instituição ofertante esteja regularmente estabelecida. Na falta de uma oferta adequada, contudo, a obrigação de prover os meios para o atendimento do direito passivo à educação é do Estado, assim como é sua a obrigação determinar os parâmetros para a oferta regular dos serviços educacionais e fiscalizar o cumprimento desses parâmetros. Ninguém, senão o Estado, é obrigado a ofertar educação. Respeitados os marcos legais, porém, todos têm o direito de fazê-lo, cabendo

mais uma vez ao Estado a obrigação de garantir esse direito de oferta de serviços educacionais.

Considerando os matizes variados e assimétricos do direito à educação, é natural que em qualquer dos entes da federação, municípios, estados e União, um ecossistema educacional diversificado e rico se tenha desenvolvido. Em qualquer dos níveis de formação, da Infantil à Superior, há modelos de diversas linhagens e híbridos em muitos sentidos. Há instituições públicas, mas não estatais, em imóveis públicos e com gestão comunitária; instituições comunitárias financiadas exclusivamente com recursos públicos; instituições filantrópicas que recebem benefícios públicos para a oferta pública e privada de educação; instituições público-estatais com acesso a recursos privados para a sua gestão; instituições cujos alunos contam para o ente público para fins de financiamento, mas cuja gestão é da sociedade civil e assim por diante, numa mestiçagem que é virtuosa desde que as atividades da população de qualquer desses ecossistemas seja coordenada sob a perspectiva do interesse público e, portanto, pelo Estado que o representa.

Em Porto Alegre, a cujo sistema educacional este texto se limita, a pluralidade é a regra, mas a virtuosidade ainda não. Explico-me em dois tempos.

## Do ecossistema educacional de Porto Alegre

A história do desenvolvimento do sistema de oferta de Educação Infantil e Fundamental em Porto Alegre é uma fonte insubstituível para explicar a diversidade de modelos que ele alberga. Conquanto os movimentos na direção da pluralidade não foram articulados desde um plano que dirigisse a evolução do todo, mas ocorreram, via de regra, cingidos pelas necessidades e possibilidades circunstanciais, o que inclui o contexto político de cada momento histórico, essa história tem de incluir uma descrição dos contextos em que o sistema foi sendo construído, não bastando o elenco e exposição de suas disposições normativas.

Sob o signo dessa evolução sem projeto intencional, se pode explicar, por exemplo, que o maior ofertante de Educação Fundamental do município seja o Estado, que as escolas municipais estejam, em sua imensa maioria, fora do centro da cidade e também que quase dois terços da oferta de Educação Infantil do município seja feita por instituições comunitárias de natureza pública, mas não estatal. A história desse desenvolvimento não é o tema deste texto. Para ela o leitor há de encontrar fonte confiável nos muitos estudos acadêmicos em história da educação que devem ter a cidade como objeto. Se não forem satisfatórios, que a academia se sinta interpelada a produzi-los. Interessa-me aqui o estado atual da coisa e a capacidade de gestão que a Secretaria Municipal tem sobre ela, ou que deveria ter.

Temos, na cidade, desde a situação clássica da escola municipal, em que prédio, alunos e gestão são da responsabilidade do poder público, que recebe recursos do governo federal para ajudar a custear a oferta educacional, mediante o Fundo Nacional de Educação Básica, o Fundeb, até a compra de vagas na rede privada por parte do município utilizando recursos do tesouro, passando pela oferta do estado, da União e de instituições privadas em sentido estrito, isto é, sem qualquer auxílio de recursos públicos. A rede municipal de educação (RME) é uma das menores entre as capitais brasileiras, ao passo que a rede de escolas comunitárias (RMEC) é uma das maiores, proporcionalmente.

A tabela abaixo dá uma dimensão clara da pluralidade do ecossistema de Educação Básica, Infantil e Fundamental, no município de Porto Alegre, e das múltiplas fontes que o financiam. Os valores do Fundeb são os praticados em 2017. Educação Infantil 1 e 2, EI 1 e EI2, referem-se, respectivamente, à etapa de zero a três anos e de quatro a cinco. A oferta da União é a do Colégio de Aplicação da UFRGS.

Como se vê, o direito à Educação Infantil e Fundamental no município de Porto Alegre é atendido mediante um conjunto variado de modelos institucionais e de financiamento, cada um suprindo uma demanda no território e ainda sem que essa demanda tenha sido plenamente satisfeita. Se, como mencionado, é certo que cabe ao poder

**Tabela 1** – Oferta e Financiamento da Educação Infantil e Fundamental em Porto Alegre

	Prédio	Alunos	Gestão	Tipo	Recursos Origem dos recursos
Público Municipal (estatal e não estatal) 21 % EF 52,7 % EI1 52,2 % EI2	Smed	Smed	Smed	Público municipal	Fundeb Custo Manut. R\$ 4.652 (EI) R\$ 3.936 (EF)
	Smed	Smed	Mantenedora	Comunitária (Convênio)	Fundeb Custo da vaga R\$ 4.652 (EI)
	Mantenedora	Smed	Mantenedora	Comunitária (Convênio)	Fundeb Custo da vaga R\$ 4.652 (EI)
	Smed	Mantenedora	Mantenedora	Filantropia	Sem Fundeb Cedência do prédio Contrapartida Tesouro
	Mantenedora	Mantenedora	Mantenedora	Compra de vagas	Sem Fundeb Pgto Vaga Tesouro
	Mantenedora	Mantenedora	Mantenedora	Isenção fiscal	Sem Fundeb Pgto Vaga Tesouro
Privado 27,2 % EF 46,6 % EI1 45,5 % EI2	Mantenedora	Mantenedora	Mantenedora	Filantropia	Sem Fundeb Recurso privado próprio
	Mantenedora	Mantenedora	Mantenedora	Privado	Sem Fundeb Recurso privado próprio

Continua

## Continuação

Público Estadual 51,2 % EF 0,4 % EI1 2,2 % EI2	Estado	Estado	Estado	Público estadual	Fundeb R\$ 3.936 (EF)
Público Federal 1 % EF 0,3 % EI1 0,1 % EI2	União	União	União	Público federal	Fundeb R\$ 3.936 (EF)

Fonte: Quadro elaborado pelo autor a partir das informações do MEC/INEP (Censo Escolar 2016).

público a obrigação pela universalização do ensino da pré-escola ao 9º ano do Fundamental, a pluralidade do sistema tem favorecido muito a consecução dessa obrigação – e que continue sendo assim é desejável em todos os sentidos, do normativo ao prático.

Do ponto de vista normativo, a pluralidade mostra que o direito à oferta de educação é respeitado e incentivado pelo Estado no município de Porto Alegre. Do ponto de vista prático, ele supre demandas que seriam impossíveis de serem atendidas por um único modelo. A chave para a universalização da educação neste primeiro nível de formação que compete ao município é, portanto, a diversidade de seu ecossistema. Nos próximos anos, ela deve ser incentivada. O desafio no tocante a isso é duplo. De um lado, manter e atrair instituições educacionais para o sistema, e, por outro, coordenar e acompanhar a oferta de educação no território de modo a que a qualidade do sistema aumente. Ao passo que a história do sistema educacional de Porto Alegre mostra que o poder público municipal, por meio da Secretaria Municipal de Educação, Smed, tem sido capaz de lhe incrementar a pluralidade, mostra também que tem sido incapaz de coordenar o sistema ou de lhe promover a qualidade com presteza aceitável. É nesse sentido, que o sistema educacional do município já é plural, mas ainda não é virtuoso.

## Da gestão do ecossistema educacional de Porto Alegre: coordenação e qualificação

Secretarias municipais de Educação são, em geral, consideradas como repartições para o cuidado e atendimento às redes municipais públicas, estatais ou não. Para o atendimento, portanto, das redes que dependem fundamentalmente de recursos públicos para o seu funcionamento. Com isso, contudo, cumprem apenas parte do que lhes cabe como braço do Estado no sistema de ensino. A obrigação de defender o direito ativo de oferta de serviços educacionais pela sociedade civil, de coordenar esta oferta de modo a que atenda da melhor maneira possível os interesses públicos e de promover a qualificação da oferta em todo o sistema e para cada um dos modelos de oferta é apenas parcial e insuficientemente cumprida com a concepção de uma secretaria para as redes municipais. De fato, ainda mais parcial e insuficiente se considerarmos que o cuidado com as redes comunitárias ocupam um lugar muito secundário na ação das secretarias. Em Porto Alegre, o quadro é esse.

O orçamento da SMED é evidência incontestável para esse diagnóstico. Em 2017, 83 % dele será consumido com a rede municipal estatal e apenas 9 % com a rede comunitária. Na manutenção dos serviços de gestão da Smed, consome-se 8 %. A secretaria, ademais, não está capacitada para monitorar o sistema. Faltam-lhe desde recursos humanos e setores no organograma até sistemas de informação que a habilitem à tarefa. A título de exemplo, a SMED não tem condições de dar informações à população sobre nenhuma das quase seis centenas de creches privadas que oferecem Educação Infantil na cidade. O cidadão recorre a esse sistema sem que o poder público lhe possa dar informações que lhe orientem a escolha.

Assim como no caso da construção da pluralidade do sistema, o despreparo da Secretaria para a tarefa que é sua de coordenar, monitorar e qualificar o sistema não foi obra de um projeto, mas resultado de um processo movido aos impulsos dos acontecimentos. E, no entanto, é preciso que a Secretaria cumpra essa tarefa e, para isso, que se prepare para cumpri-la.

Os dois movimentos que esta gestão fez este ano de 2017 têm de ser vistos a partir da concepção esboçada até aqui sobre o papel do poder público no setor de educação. O primeiro foi a mudança da rotina escolar de modo a impactar na qualidade dos resultados educacionais que a RME tem sido capaz de produzir. Sobre essa ação, muito se terá a dizer e estudar, mas ainda é cedo para balanços. A ação ainda está em curso.

O segundo movimento foi a implantação do Marco Regulatório para a toda a rede comunitária, atualmente formada por 226 entidades, e também para todos nos contratos de prestação de serviços educacionais que a RME recebe para a integralização da educação e no atendimento da educação especial. Este movimento também terá repercussões relevantes na RMEC e que seria muito prematuro avaliar, já que, enquanto escrevo este texto, ele sequer foi concluído em sua fase inicial.

Nos anos que virão, a Smed, além de consolidar os dois movimentos iniciados neste ano, deverá se ocupar em dar-se condições para cumprir integralmente o seu papel de guardião do interesse público no setor de educação, qual seja, cuidar para que o direito, passivo e ativo, a uma educação de qualidade seja uma realidade para todos os concernidos.



# A Provinha Brasil em análise na Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre<sup>1</sup>

Darlize Teixeira de Mello

Neste artigo, examino os discursos estatísticos e pedagógicos contemporâneos relativos à avaliação destinada às classes de alfabetização, acompanhando a trajetória da avaliação na Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre (RME), a partir da implementação da política de avaliação externa, no caso a Provinha Brasil. Situo como *corpus* de análise a Provinha Brasil, problematizando a emergência dessa avaliação, de forma a discutir suas finalidades e seus possíveis efeitos enquanto prática externa e interna de avaliação escolar. Reconheço essa avaliação, como “alfabetização sob medi-

---

<sup>1</sup> Este artigo constitui uma versão parcial da tese de doutorado intitulada *Provinha Brasil (ou “Provinha de Leitura”?): mais uma “avaliação sob medida” do processo de alfabetização e “letramento inicial”?*, apresentada no Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRGS, sob orientação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Iole Maria Faviero Trindade, defendida em agosto de 2012, e da análise de resultados da pesquisa “O desempenho na leitura da avaliação diagnóstica Provinha Brasil dos alunos nos anos iniciais da Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre”, vinculada ao Projeto Interinstitucional “A inclusão escolar e as avaliações em larga escala: efeitos sobre o currículo e o trabalho docente na educação básica”, coordenado pela Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Clarice Salette Traversini.

da”,<sup>2</sup> uma vez que esses instrumentos avaliativos seguem uma lógica de funcionamento que conforma os alfabetizandos em níveis, posicionando-os numa escala avaliativa que também pretende conformar os alfabetizadores, direcionando suas práticas pedagógicas, determinando etapas a serem superadas, estabelecendo e medindo “desvios”.

## Avaliando a alfabetização e o letramento na Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre – algumas contestações

Para realizar o recorte da pesquisa que ora apresento, selecionei as fichas de correção (gabaritos) das edições de 2008-2015/Testes 1 e 2, das turmas de 2º ano do ensino fundamental, dessa Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre (RMEPOA) que participaram das edições de 2008-2015 da Provinha Brasil, organizando-as em tabelas com vistas a tabular os dados estatísticos. Considerando esses dados, classifiquei as questões dos testes 1 e 2, das diferentes edições, por níveis de percentual de acertos, selecionando os resultados de maior e menor percentual de acertos dos alunos da Rede (RMEPOA).

Esmiuçando esses dados, “moldei-os” numa perspectiva de análise dos estudos da alfabetização e letramento para entender os pressupostos do instrumento avaliativo e os *desmontei* para compor uma análise sobre os mecanismos e estratégias de governo e autogoverno prescritos nos discursos desse instrumento, fabricando formas de regulação da alfabetização nacionalmente, amparada, para tanto, nos estudos culturais.

Com essas considerações iniciais, passo à análise da aplicação da Provinha Brasil, no período de 2008 a 2015, na Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre, com vistas a examinar seu uso como instrumento de avaliação diagnóstica e prognóstica.

---

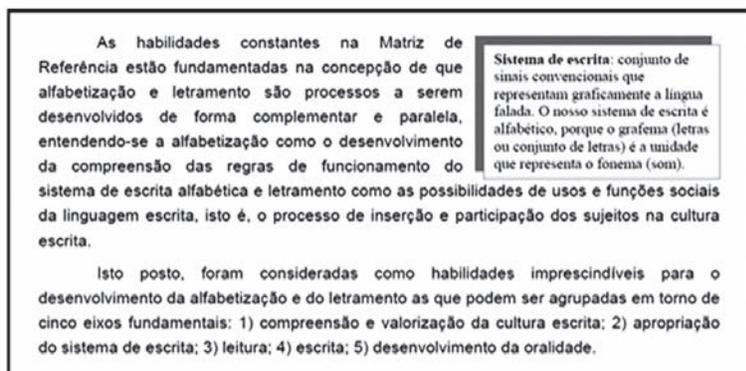
<sup>2</sup> O termo “sob medida” foi tomado emprestado do Capítulo 3, com mesma intitulação (Alfabetização sob medida) do livro de Mortatti (2000), *Os sentidos da alfabetização: São Paulo (1876/1994)*. Neste trabalho, o empréstimo do termo está associado à ideia de regulação da alfabetização enquanto instituição de práticas e políticas públicas.

## A avaliação da alfabetização e do letramento – Provinha Brasil

Destinada aos alunos em processo de alfabetização infantil, a Provinha Brasil<sup>3</sup> tem sido aplicada a todos os alunos matriculados no segundo ano de escolarização do ensino fundamental de nove anos.

Antes de começar a análise dos resultados nos testes, apresento, a seguir, a matriz de referência da Provinha Brasil com seus respectivos eixos, objetivando evidenciar o que será avaliado.

Saliento, de início, que o eixo *oralidade* não foi avaliado desde a sua primeira edição, conforme justificativa localizada no documento Brasil (2008, p. 14), que informa que: “A oralidade, embora fundamental para o desenvolvimento e aquisição da linguagem escrita, não será avaliada devido às limitações impostas pela natureza da avaliação proposta”, que o eixo *compreensão e valorização da cultura escrita* “não é tratado separada-



**Figura 1:** A matriz de referência da Provinha Brasil.

Fonte: Mello (2012, p. 221).

<sup>3</sup> Nas edições de 2008 a 2015, esse instrumento de avaliação foi elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e pelo Ministério da Educação em parceria com outros colaboradores. Ressalto, ainda, que esse instrumento de avaliação, além desses elaboradores, colaboradores e consultores, está aliado às metas do Plano de Desenvolvimento da Educação, a partir do imperativo de todas as crianças com até oito anos de idade estar alfabetizadas, bem como a outras políticas públicas, tais como: Plano Nacional do Livro Didático (PNLD); Programa Nacional de Biblioteca da Escola (PNBE); Programa de Formação Continuada: Rede Nacional de Formação, ou seja, os mesmos Centros colaboradores da formulação da Provinha Brasil e do Pró-letramento e o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) (Mello, 2012).

mente na *Matriz de Referência da Provinha Brasil*, mas as habilidades que o compõem permeiam a concepção do teste, na medida em que subjazem à elaboração das questões de leitura” (Brasil, 2008, p. 14) e que o eixo da *escrita*, avaliado somente na 1ª edição (2008), devido à dificuldade de aferir os resultados, não sendo, então, apresentados nesse artigo. Detenho-me à apresentação de cada um dos outros dois eixos propostos, a partir de excertos desse documento: *apropriação do sistema de escrita e leitura*.

1. **Apropriação do sistema de escrita** – diz respeito à apropriação, pela criança, do sistema da língua escrita. Isto é, trata-se da aquisição das regras que orientam a leitura e a escrita pelo sistema alfabético, bem como do domínio da ortografia da Língua Portuguesa. Nesse sentido, é importante que o alfabetizando compreenda diferenças entre a escrita alfabética e outras formas gráficas; domine convenções gráficas, compreendendo, por exemplo, a organização da escrita da esquerda para a direita e a função dos espaços em branco e dos sinais de pontuação; reconheça unidades fonológicas, como rimas, sílabas, terminações de palavras; identifique as letras do alfabeto, compreenda suas diferentes formas de apresentação gráfica; compreenda a natureza alfabética do sistema de escrita, dominando as relações regulares e irregulares entre letras e seus sons. A apropriação do sistema da escrita é um processo gradual e cada alfabetizando o desenvolve no seu próprio ritmo, mas muitas dessas habilidades básicas necessitam ser dominadas no início da escolarização, como suporte para outras mais complexas.

**Figura 2:** Apropriação do sistema de escrita.

Fonte: Mello (2012, p. 222).

2. **Leitura** – entendida como “atividade que depende de processamento individual, mas se insere num contexto social e envolve disposições atitudinais, capacidades relativas à decifração, à compreensão e à produção de sentido. A abordagem dada à leitura abrange, portanto, desde capacidades necessárias ao processo de alfabetização até aquelas que habilitam o aluno à participação ativa nas práticas sociais letradas, ou seja, aquelas que contribuem para o seu letramento” (PRÓ-LETRAMENTO/MEC, 2007, p.39). Isso implica, entre outras habilidades, saber decodificar palavras e textos escritos; realizar leituras globais por intuição, ou ainda, ler de modo mais aprofundado e proveitoso, identificando finalidades do texto em função do reconhecimento do seu suporte (meio de veiculação) ou características gráficas; localizar dados explícitos e realizar inferências sobre o conteúdo do texto; estabelecer relações entre partes do texto e ler com fluência e expressividade.

**Figura 3:** Apropriação do sistema de leitura.

Fonte: Mello (2012, p. 222).

Para entender melhor como os conceitos de *alfabetização* e *letramento* e como os eixos e descritores que os representam estão presentes nas oito edições da Provinha Brasil examinadas neste artigo, início a apresentação da estrutura desse instrumento avaliativo com vistas a identificar quantitativamente os eixos e descritores das matrizes de referência das edições 2008 a 2015.

Informo, inicialmente, que os testes da Provinha Brasil totalizaram 27 questões na edição de 2008 – Testes 1 e 2, passando a totalizar 24 questões, entre as edições de 2009 a 2010 e a totalizar 20 questões de 2011 a 2015. Quanto ao tipo de questões, somente na edição de 2008 foram incluídas questões abertas, todas elas do eixo *escrita*. Assim, das 27 questões da edição de 2008, 24 delas eram de múltipla escolha, enquanto três eram abertas. A partir da edição de 2009, todas as questões passam a ser somente de múltipla escolha.

Quanto ao aumento da complexidade na sequência de apresentação das questões, uma análise da estrutura da Provinha nas oito edições permite localizar dois grupos de questões: um primeiro grupo, formado pelas questões que contemplam os descritores do eixo *apropriação do sistema de escrita*, envolvendo, principalmente, o reconhecimento de letras e de sílabas, como também a relação grafema-fonema; enquanto um segundo grupo formado por questões que contemplam os descritores do eixo *leitura* envolve, por um lado, a leitura de palavras com sílabas canônicas (consoante/vogal) e não canônicas (vogal/consoante/vogal) e a leitura de frases e textos curtos, e, por outro, o reconhecimento da finalidade e do assunto de diferentes suportes e gêneros textuais, como também exploração da tipologia do texto narrativo e do uso de inferências.

Apresento assim os cinco níveis de desempenho na Provinha Brasil a partir de um mapeamento da categorização usada para posicionar os alfabetizandos em cada um desses níveis.

A Provinha Brasil inventa mais uma forma de avaliar: por itens, cujo amparo discursivo estatístico está na Teoria de Reposta ao Item (TRI) para posicionar os alfabetizandos em cinco níveis: no nível 1 estariam posicionados os alunos que estariam começando a se apropriar do domínio das regras que orientam o uso do sistema alfabético para ler e escrever; no

nível 2, tais alunos já teriam consolidadas as habilidades do nível anterior e seriam capazes de ler palavras compostas por sílabas canônicas, incluindo a possibilidade de ler algumas palavras com ortografia mais complexa; no nível 3, consolidadas as habilidades do nível anterior, os alunos leriam frases e textos de aproximadamente cinco linhas, identificando a sua finalidade; no nível 4, o domínio dos textos lidos passaria a ser de oito a dez linhas, reconhecendo o seu assunto, localizando informações explícitas e fazendo algumas inferências; no nível 5, seriam posicionados como alfabetizados, naquilo que a Provinha avaliou em relação aos níveis anteriores, uma vez que outras habilidades são próprias de eixos que não foram avaliados. Assim, tal instrumento avaliativo pretende “medir” a leitura, no que se refere à alfabetização e ao letramento ou, dito de outra forma, sua pretensa avaliação se restringe ao *alfabetizar letrando* na leitura.

A seguir, examino a aplicação da Provinha Brasil na Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre (RMEPOA) por meio do mapeamento de questões com maior e menor percentual de acertos, com vistas a refletir sobre tais resultados enquanto novas formas de posicionar os alfabetizando a partir desses níveis.

## Os resultados da Provinha Brasil na Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre em suspeição

Considerando as fichas de resposta (gabarito<sup>4</sup>) da Provinha Brasil das edições e testes de 2008 a 2015 – testes 1 e 2, de escolas da RMEPOA que aplicaram a Provinha Brasil, passo a evidenciar uma mostra dos resultados dessa aplicação. Os dados estatísticos provenientes desses resultados foram analisados de forma que ficassem em evidência as questões de maior e menor percentual de acertos.

A escolha de 160 questões para análise de um total de 350 corresponde às que a RMEPOA obteve maior e menor percentual de acertos. Cabe lembrar que os dados percentuais que compõem a base de análise

---

<sup>4</sup> Esses gabaritos foram digitados em banco de dados construído em planilha eletrônica Microsoft Excel®, e a análise estatística desses dados contou com o auxílio do software estatístico SPSS (Statistical Package for Social Sciences) versão 10.0 para Windows.

desse artigo foram organizados conforme informações disponibilizadas no *Guia de correção e interpretação dos resultados da Provinha Brasil* (Brasil, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015) e a partir das fichas de correção, decorrentes dos gabaritos das escolas, que passam a formar um gabarito único, o da RMEPOA.

Com vistas a examinar as questões com maior e menor percentual de acertos da Provinha Brasil na RMEPOA, passo a examinar as quantidades de alunos (absoluta e percentual) nas cinco questões mais acertadas por edição e teste na RMEPOA, realizando a análise comparativa de cada edição/testes 1 e 2 da Provinha Brasil entre 2008 e 2015, com o intuito de pensar sobre seus possíveis efeitos na formação docente e discente, bem como nas políticas públicas voltadas à alfabetização escolar.

Para cada edição e teste foram selecionadas as cinco questões com maior percentual de acertos, totalizando 80 questões e cinco questões com menor percentual de acertos, totalizando também 80 questões. As questões que obtiveram maior e menor percentual de acertos foram analisadas considerando os dois eixos que compõem a Matriz de Referência da Provinha Brasil: o eixo *apropriação do sistema de escrita* e o eixo *de leitura*. Nas questões de maior percentual de acertos quanto ao eixo *apropriação do sistema de escrita* foram localizados os descritores: *reconhecer letras*, *reconhecer sílabas e estabelecer relação entre unidades sonoras e suas representações gráficas* e quanto ao eixo *da leitura*, o descritor: *ler palavras*. Já nas questões de menor percentual de acertos quanto ao eixo *apropriação do sistema de escrita* foi localizado o descritor: *reconhecer sílabas*<sup>5</sup> e quanto ao eixo *da leitura*, os descritores: *ler palavras*,<sup>6</sup> *ler frases*, *localizar informação explícita no texto*, *identificar assunto de um texto*, *identificar a finalidade do texto*, *estabelecer relações entre partes do texto* e *inferir informações*.

Assim sendo, teremos, nesse artigo, num primeiro bloco, exemplos de questões de maior percentual de acertos, do eixo *apropriação do sistema de escrita*, referentes à avaliação do descritor *reconhecer letras*,

<sup>5</sup> Vale ressaltar que, quanto a este descritor, foi localizada apenas uma questão.

<sup>6</sup> Vale ressaltar que, quanto a este descritor, foi localizada apenas uma questão.

considerando o critério: *diferenciar letras de outros sinais gráficos* e *reconhecer sílabas*, considerando o critério: reconhecer a sílaba de palavras por imagem. E, em um segundo bloco, exemplos de questões de menor percentual de acertos, do eixo *leitura*, referentes à avaliação do descritor *reconhecer o assunto de um texto e identificar a finalidade de um texto*.<sup>7</sup>

### Questões com maior percentual de acertos na rede municipal de ensino de Porto Alegre: a visibilidade da alfabetização

Destaco que as questões que obtiveram maiores percentuais de acertos pertencem ao eixo *apropriação do sistema de escrita* e ao eixo de *leitura*, neste último, representadas pelos descritores *ler palavras* e *identificar a finalidade do texto*.

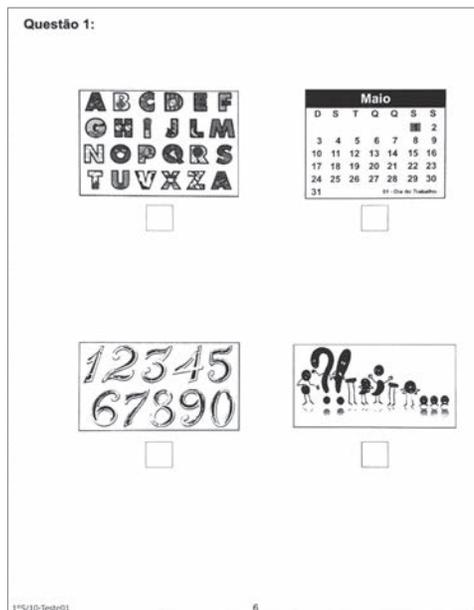
#### *Diferenciar letras de outros sinais gráficos*

Do primeiro bloco, do eixo *apropriação do sistema de escrita*, referente ao item *reconhecer letras*, apresento, então, a questão 1 classificada em 1º lugar (2010/Teste 1), considerando a habilidade referente à diferenciação de letras de outros sinais gráficos<sup>8</sup> (Figura 4).

Observa-se, a partir dessa questão, que um percentual grande de alunos da RMEPOA, já inicia o segundo ano primeiro ciclo, uma vez que o Teste 1 é aplicado em meados de abril, com a habilidade de diferenciar letras de outros sinais gráficos como numerais, sinais de pontuação, desenhos, etc. Embora essa pareça uma habilidade fácil, quem trabalha com alunos da RMEPOA sabe o quanto há um investimento dos professores alfabetizadores para que a consolidação desse descritor ocorra já no primeiro ano do primeiro ciclo, trabalhando-se com os alunos justamente o reconhecimento e a nomeação das letras do alfabeto, a diferenciação das letras de números e outros sinais gráficos e o conhecimento da ordem alfa-

<sup>7</sup> Devido ao número de laudas, será analisada apenas uma questão de cada bloco, eixo e descritor.

<sup>8</sup> Em razão de o comando de voz (aquilo que o professor/aplicador pode ler para o aluno durante a aplicação do Teste) não aparecer no documento em análise (*Caderno do Aluno*), tal comando será colocado em nota de rodapé, com marcação em itálico, com vistas a recuperar o que não pode ser visualizado nas questões em análise.



**Figura 4:** Caderno do Aluno<sup>9</sup> Questão 1/Teste 1.<sup>10</sup>

Fonte: Mello (2012, p. 295).

bética. Vale destacar que, alguns alunos que não são oriundos das classes de jardim, levam mais tempo para se apropriar desse sistema de apropriação da escrita alfabética, uma vez que as comunidades onde as escolas se localizam têm graus de letramentos diferenciados quanto ao sistema de escrita. Continuando esse exercício de análise, examinemos a seguir, outra habilidade avaliada pelo item reconhecer letras.

### *Reconhecer sílabas*

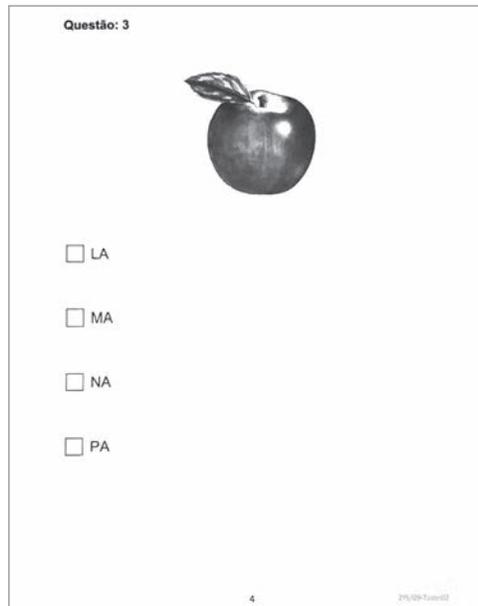
Em relação ainda ao eixo *apropriação do sistema de escrita*, referente à habilidade avaliada de *reconhecer o número de sílabas*, percebo que

<sup>9</sup> Na Questão 1 – edição de 2010/Teste 1 (Figura 4) há o seguinte comando no *Guia de aplicação*: *Faça um X no quadrinho da ficha onde aparecem somente letras.*

<sup>10</sup> Essa Questão 1 – edição de 2010/Teste 1 – obteve o primeiro lugar quanto ao índice de acertos (93 %) entre os alunos da RMEPOA que realizaram o teste.

os alunos da RMEPOA corresponderam melhor ao descritor: identificar a sílaba. Apresento, então, a questão 4 classificada em primeiro lugar (2010/Teste 2), considerando tal habilidade (Figura 5):

A questão 3/Teste 2 (2009) avalia a habilidade de reconhecer a sílaba da palavra que representa o objeto na imagem. Parece-me que a “habilidade de estabelecer relação entre unidades sonoras – no caso, a sílaba – e suas representações gráficas” (Brasil, 2010, p. 13) tem sido uma habilidade conquistada pelos alunos. Assim, vale ressaltar que, como o teste exemplificado é o teste 2, evidencia-se que está é uma habilidade consolidada no final do segundo ano do primeiro ciclo.



**Figura 5:** Caderno do Aluno<sup>11</sup> Questão 3/Teste 2.<sup>12</sup>

Fonte: Mello (2012, p. 247).

<sup>11</sup> Na Questão 3 – edição de 2009/Teste 2 (Figura 5): (Imagem: MAÇÃ): Qual a primeira sílaba do nome da figura que você viu?

<sup>12</sup> Essa Questão 3, edição de 2009/Teste 2, obteve o primeiro lugar quanto ao percentual de acertos (94 %) entre os alunos da Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre que realizaram o teste.

Observo que as questões desse bloco, maior percentual de acertos, podem ser localizadas no *nível 1* dos cinco níveis constituídos com a análise dos resultados das edições da Provinha Brasil 2008-2015/ Teste 1 e 2, considerando o padrão de desempenho dos descritores *reconhecer letra e reconhecer sílabas*. Esses descritores, conforme temos visto, encontram-se no eixo de *apropriação do sistema de escrita*. Assim sendo, embora correspondam ao nível 1, para aferição da Provinha Brasil, o desempenho dos alunos da RMEPOA destaca a visibilidade da alfabetização. Nesse sentido, o aluno evidencia a possibilidade de identificar sílabas (canônicas e não canônicas) no início, meio e final de palavras, identificar o número de letras de determinadas palavras e a comparação de sílabas, a partir de imagens e/ou palavras diferentes. Enfim, talvez possamos considerar que a escrita escolar venha dando mais importância à consolidação das correspondências grafônicas e à análise fonológica, uma vez que os alunos têm, a partir dos testes, evidenciado facilidade em comparar as sílabas das palavras quanto a semelhanças e diferenças sonoras e identificar sílabas e suas correspondências sonoras (Brasil, 2009).

Questões com menor percentual de acertos  
na Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre:  
a (in)visibilidade do letramento

Explicito, inicialmente, que as questões com menor percentual de acertos, ao representarem, aparentemente, aquelas com maior grau de dificuldade para os alunos da RMEPOA, encontram-se em sua maioria entre as questões que avaliam as habilidades relacionadas ao eixo *leitura*, havendo, entre elas, poucas questões que pertencem ao eixo *apropriação do sistema de escrita*.

*Reconhecer o assunto de um texto*

Do segundo bloco, eixo *leitura*, referente ao item *reconhecer o assunto de um texto*, apresento, então, a questão 24 classificada em

1º lugar (2010/Teste 1), considerando a habilidade referente a *reconhecer o assunto de um texto* (Figura 6).

Observa-se, nesta questão, que o baixo índice de acertos se deve pela dificuldade de reconhecer sobre o que trata o referido texto, uma vez que o próprio texto não responde à pergunta feita no título de forma clara. Podemos dizer que a enunciação de outros seres vivos que dormem, no texto, pode ter sido um elemento dificultador para o leitor iniciante, uma vez que as alternativas de respostas permitem inferências “inadequadas” ao texto, considerando a resposta “os passarinhos” ou “os cachorros, por exemplo. Ou a relação do dormir com quando dormimos, e nesse caso, a resposta a ser assinalada seria “noite”, uma vez que alunos de segundo ano nem sempre tem uma leitura fluente que lhes permita a leitura de um texto com a extensão deste de forma compreensiva, considerando ser teste 1 e sua aplicação ser em meados de abril ou maio.

**Questão 24:**

**POR QUE DORMIMOS?**

GENTE DORME, CACHORRO DORME, PASSARINHO DORME, ATÉ MOSCA DORME!...MAS VOCÊ JÁ PAROU PARA SE PERGUNTAR POR QUÊ?! TODO MUNDO SABE POR EXPERIÊNCIA PRÓPRIA QUE AQUELAS OITO HORINHAS NOTURNAS DE SONO SÃO IMPORTANTES. DÁ PARA NÃO DORMIR UMA NOITE OU OUTRA, MAS AS CONSEQUÊNCIAS SÃO IMEDIATAS!

A NOITE.

OS PASSARINHOS.

O SONO.

OS CACHORROS.

29 15/10-Teste01

**Figura 6:** Caderno do Aluno Questão 24/Teste 1.

Fonte: Mello (2012, p. 347).

Outro aspecto a ser destacado é a origem dos fragmentos de textos que compõem as questões desse descritor, geralmente extraído de *sites* destinados ao ensino de ciências ou ao público infantil. Em relação a esse aspecto, pondero que os fragmentos de textos dessas questões circulam em suportes específicos – no caso, na revista *Recreio* – que, embora não possa ser enquadrada no gênero “científica”<sup>13</sup>, traz, em suas páginas, fragmento de textos que abordam, de maneira informativa/lúdica, esse aspecto, bem como o seu *site* e outros *sites* informativos sobre temas dessa área (ciências) e tais suportes de textos. No entanto, embora circulem nas bibliotecas escolares e nas salas de informática das escolas, parecem não ser procurados pelos alunos. Nesse caso, estou novamente pontuado uma questão de aspecto de domínio de linguagem pouco conhecido de determinados alunos, podendo ser um dos fatores de baixo percentual de acertos.

### *Identificar a finalidade de um texto*

Esse bloco corresponde às questões que envolvem a habilidade de identificação da finalidade do texto, com base nas características do gênero textual e na leitura do texto completo ou apenas em partes que o compõem. Segue a seguir a Figura 7, correspondente a esse bloco:

Essa questão trata de um mesmo gênero textual, no caso, anúncio de uma peça teatral. No entanto, não há muito apoio gráfico no texto, como por exemplo, a estrutura de um anúncio destinado ao público infantil e com as informações organizadas estruturalmente em forma de anúncio – propaganda, se considerarmos que esse é “um instrumento – unidade de conteúdo temático, composição e estilo – [...] adaptado a um destinatário preciso, a um conteúdo preciso, a uma finalidade dada numa determinada situação” (Schneuwly, 2004, p. 24). Outra questão poderia ser a pouca familiaridade dos alunos do 2º ano com este tipo de texto, uma vez que além de ler, terá que saber para que serve, iden-

---

<sup>13</sup> Aqui não entrarei no mérito “do conhecimento científico” abordado nesses fragmentos de texto, pois exigiria escrita de outro texto.

tificando o gênero textual. Além disso, o uso da letra *script* na respectiva questão analisada pode ser mais um agravante na identificação da finalidade do texto.

Em síntese, considerando os aspectos ponderados nas análises, podemos concluir que, para a resolução das questões analisadas da Provinha Brasil (no período de 2008-2015), há uma série de fatores que intervieram no processo de compreensão das questões que obtiveram o menor percentual de acertos, para que os leitores iniciantes das escolas da Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre que realizaram a aplicação desse instrumento avaliativo construí-

**Questão: 22**

**PIPOCA E BATATINHA.** Dois divertidos palhaços, cheios de mania, gostos e vontades extremamente opostos, descobrem-se parentes e herdeiros dos bens de um tio comum. Eles iniciam, então, uma complicada e, ao mesmo tempo, engraçada convivência. Será que duas pessoas assim tão diferentes conseguem dividir o mesmo espaço? Teatro da Assembléia, Rua Rodrigues Caldas, 30. 21. 08. 78. 26. Sábado e domingos, às 16h 30min. Até 28/10.

Esse texto serve para

Anunciar uma peça de teatro.

Convidar para uma festa.

Noticiar um acontecimento.

Vender um brinquedo.

**Figura 7:** *Caderno do Aluno*<sup>14</sup> Questão 22/Teste 2.<sup>15</sup>

Fonte: Mello (2012, p. 339).

<sup>14</sup> A questão 22, da edição de 2008/Teste 2 (Figura 7) apresenta o seguinte comando no *Guia de Aplicação*: *Leia o texto silenciosamente e depois responda à questão. Não leia em voz alta e não mostre a resposta para os colegas.*

<sup>15</sup> Essa questão 22 – edição de 2008/Teste 2 obteve o segundo lugar quanto ao percentual de erros (41,5 %) entre os alunos da Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre que realizaram o teste, ficando na vigésima quarta posição de acertos com um percentual de 58,5 %.

sem ou não um todo coerente, que fizesse sentido, que criasse, uma compreensão global do texto, entre esses cito: o aluno leitor; a estrutura do instrumento avaliativo, a produção acadêmica existente contestada nessa avaliação e as condições de possibilidade para a aplicação desse instrumento.

Alerto, assim, sobre a (in)visibilidade do letramento por decorrência de questões que se mostram inadequadas, em sua maioria, quanto à sua formulação, para mostrar o que os alfabetizados sabem sobre finalidade, assunto, informações explícitas e inferências. Digo isso, por julgar que, a concentração dos maiores percentuais de acertos nessas questões não decorre do que os alfabetizados da RMEPOA sabem, mas do que foi avaliado e da forma como foi avaliado e que ocasiona a visibilização da alfabetização avaliada.

## Considerações finais

Seguindo a lógica das tecnologias estatísticas, dos cálculos, em que aquilo que parecia “opaco” ganha uma “visibilidade produtiva”, deixo algumas inquietações: Quais formações e pesquisas na/sobre a RMEPOA têm sido feitas no sentido de analisar os documentos da Provinha Brasil e nossas práticas docentes? Que impacto tem tido a aplicação deste material em nosso fazer pedagógico? Quais formações têm tido os alfabetizadores para poderem articular em suas práticas pedagógicas os “discursos das políticas públicas”, considerando este tipo de avaliação, uma vez que está articulação acontece entrelaçada ao PNLD, ao PINAIC, ao PNE... Valho-me da metáfora da “floresta” de Werle (2010, p. 25) para me fazer entender:

Por suas características, as avaliações como SAEB e Prova Brasil apresentam a “floresta” [...] e caso produzam alguma informação sobre as árvores, não passa da afirmativa de que são árvores (nível genérico), não chegando à especificação do tipo, tempo de vida, se é muda nova ou planta robusta, se floresceu abundantemente ou não produz frutos há algum tempo, se contém jacarandás, jequitibás ou ipês.

Neste sentido, ao analisar a Provinha Brasil, tenho por intuito de não olhar apenas a floresta, mas as “inúmeras árvores, seus diferentes troncos, altura dos ramos, tons de verde, no tudo de diversos que elas produzem e abrigam” (Werle, 2010, p. 21). Acredito, que ao conhecermos mais de perto os sujeitos alfabetizando e seus professores, melhor será a nossa compreensão sobre a (in) visibilidade do letramento neste tipo de avaliação. Assim, teremos a possibilidade de fazer uso de novas lentes para enxergar de outro jeito as florestas e suas árvores, pois, nesse reolhar teremos a possibilidade de visibilizar os múltiplos letramentos desses sujeitos alfabetizando.

## Referências

MELLO, D. T. *Provinha Brasil (ou “provinha de leitura”?): mais “uma avaliação sob medida” do processo de alfabetização e “letramento inicial?”*. 402 f. 2012. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

MORTATTI, M. R. L. *Os sentidos da alfabetização*: São Paulo 1876/1994. Editora UNESP, 2000.

SCHNEUWLY, B. Gêneros e tipos de discurso: considerações psicológicas e ontogenéticas. In: SCHNEUWLY, B.; DOLZ, J. *Gêneros orais e escritos na escola*. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2004.

WERLE, F. O. C. Sistema de avaliação da educação básica no Brasil: abordagens por níveis de segmentação. In: \_\_\_\_\_. *Avaliação em larga escala: foco na escola*. Brasília: Líber Livro, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. *Provinha Brasil: guia de correção e interpretação de resultados*. 2008. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/provinha\\_brasil/kit/2008/2\\_semestre/guia\\_de\\_correcao\\_2-2008.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/provinha_brasil/kit/2008/2_semestre/guia_de_correcao_2-2008.pdf)>.

BRASIL. Ministério da Educação. *Provinha Brasil: guia de correção e interpretação de resultados*. 2009. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/provinha\\_brasil/kit/2009/1\\_semestre/guia\\_de\\_correcao%20\\_1\\_2009.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/provinha_brasil/kit/2009/1_semestre/guia_de_correcao%20_1_2009.pdf)>.

BRASIL. Ministério da Educação. *Provinha Brasil: guia de correção e interpretação de resultados*. 2010. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/provinha\\_brasil/kit/2010/1\\_semestre/guia\\_correcao.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/provinha_brasil/kit/2010/1_semestre/guia_correcao.pdf)>.

BRASIL. Ministério da Educação. *Provinha Brasil: guia de correção e interpretação de resultados*. 2011. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/provinha\\_brasil/kit/2011/1\\_semestre/guia\\_correcao\\_leitura\\_1\\_2011.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/provinha_brasil/kit/2011/1_semestre/guia_correcao_leitura_1_2011.pdf)>.

BRASIL. Ministério da Educação. *Provinha Brasil: guia de correção e interpretação de resultados*. 2012. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/provinha\\_brasil/kit/2012/2\\_semestre/2\\_guia\\_de\\_correcao\\_LEITURA.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/provinha_brasil/kit/2012/2_semestre/2_guia_de_correcao_LEITURA.pdf)>.

BRASIL. Ministério da Educação. *Provinha Brasil: guia de correção e interpretação de resultados*. 2013. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/provinha\\_brasil/kit/2013/1\\_semestre/guia\\_correcao\\_interpretacao\\_resultados.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/provinha_brasil/kit/2013/1_semestre/guia_correcao_interpretacao_resultados.pdf)>.

BRASIL. Ministério da Educação. *Provinha Brasil: guia de correção e interpretação de resultados*. 2014. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/provinha\\_brasil/kit/2014/provinha\\_brasil\\_guia\\_correcao\\_interpretacao\\_resultados.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/provinha_brasil/kit/2014/provinha_brasil_guia_correcao_interpretacao_resultados.pdf)>.

BRASIL. Ministério da Educação. *Provinha Brasil: guia de correção e interpretação de resultados*. 2015. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/provinha\\_brasil/kit/2015/GuiaCorrecao\\_1\\_2015.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/provinha_brasil/kit/2015/GuiaCorrecao_1_2015.pdf)>.



# Concepções de qualidade e avaliação da Educação presentes na Meta 7 dos planos de Educação: gestão democrática *versus* gerencialismo

Isabel Letícia Pedroso de Medeiros

O campo da educação sofreu, a partir da década de 1990, uma grande ofensiva das proposições neoliberais, que buscam imprimir em todos os setores sociais a lógica de mercado, fundamentada na racionalidade, eficiência, produtividade, objetividade, buscando enquadrar tanto currículo/conteúdos quanto gestão, organização e funcionamento da escola nesta perspectiva. Neste cenário, a disputa de concepções de qualidade *em e da* educação e de avaliação educacional, em sintonia com esse paradigma, é fundamental. Conforme aponta Freitas, atualmente a teoria da responsabilização e/ou meritocracia se apresenta como a configuração do neotecnicismo, que rememora o modelo vigente durante a ditadura militar:

[...] em que se propõe a mesma racionalidade técnica de antes na forma de “standarts” de aprendizagem medidos em testes padronizados, com ênfase nos processos de gerenciamento da força de trabalho da escola (controle pelo processo, bônus e punições), ancoradas nas mesmas concepções oriundas da psicologia behaviorista, da econometria, das ci-

ências da informação e de sistemas, elevadas à condição de pilares da educação contemporânea. (Freitas, 2013, p. 49)

Portanto, a qualidade em educação é definida por um padrão de aprendizagem preestabelecido, que será mensurado através de avaliações externas, que por sua vez estão subordinadas a programas internacionais de avaliação.

O mesmo autor postula que a implementação do neotecnicismo no Brasil não foi mais intensa e profunda em função dos dois governos de Luís Inácio Lula da Silva, quando foi contingenciado por concepções concorrentes fundadas no princípio da gestão democrática, mas mesmo nesses períodos ampliou espaços e conquistou avanços, promovendo um processo contraditório nas políticas educacionais. É nesse contexto que se implementa o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica,<sup>1</sup> inserido no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) lançado em 2007.

Assim, estamos vivendo no país uma forte disputa entre o modelo neoliberal, que avança hoje com força e velocidade, e o modelo da gestão democrática, defendido por forças progressistas e que ganha mais vitalidade em estados e municípios nos quais frentes democráticas assumem os governos. Porém, há a presença contraditória desses dois modelos em concomitância/concorrência nas políticas educacionais, em nível nacional, estadual e municipal, ambos defendidos/contestados tanto pelos gestores quanto pela sociedade civil organizada.

A gestão democrática é uma bandeira de luta histórica no campo da educação, que ganhou força com a redemocratização do país. Está ancorada: na concepção de educação como direito de todos; na cons-

---

<sup>1</sup> Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, criado em 2007 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), formulado para medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino. O IDEB funciona como um indicador nacional que possibilita o monitoramento da qualidade da Educação pela população por meio de dados concretos, com o qual a sociedade pode se mobilizar em busca de melhorias. Para tanto, o Ideb é calculado a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo INEP. Os índices de aprovação são obtidos a partir do Censo Escolar, realizado anualmente. As médias de desempenho utilizadas são as da Prova Brasil, para escolas e municípios, e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), para os estados e o País, realizados a cada dois anos. As metas estabelecidas pelo IDEB são diferenciadas para cada escola e rede de ensino, com o objetivo único de alcançar 6 pontos até 2022, média correspondente ao sistema educacional dos países desenvolvidos.

trução coletiva do conceito de qualidade socialmente referenciada, a partir da discussão da função social da educação; na formação integral, visando à participação cidadã e a dignidade humana; na avaliação emancipatória, na qual a dimensão qualitativa se sobrepõe à quantitativa; na autonomia da comunidade escolar e na valorização dos processos participativos locais.

Em contraposição, o gerencialismo associa educação à meritocracia e à responsabilização; afirma-se na pretensão da neutralidade científica, na racionalidade, eficiência e produtividade, buscando processos objetivos e operacionais; fundamenta-se no comportamentalismo e na econometria; a qualidade está subordinada à lógica da administração, do mercado, dos resultados; valoriza os processos de apostilamento e privatização; os testes de larga escala funcionam como mecanismos de direcionamento da força de trabalho; promove a indústria da avaliação e tutoria, criando um sistema de avaliação externa desvinculado das realidades locais.

As últimas conferências nacionais de educação, Conae 2010 e Conae 2014, afirmaram a perspectiva democrática, com a participação da sociedade na elaboração das políticas públicas, entendidas como ações de estado e não programas de governos. Tiveram como foco a discussão do Plano Nacional de Educação, plano decenal que materializa o planejamento educacional, em conformidade com o Artigo 214 da Constituição Federal, trazido pela Emenda Constitucional nº 59/2009, articulador do Sistema Nacional de Educação. Nas referidas conferências, prevaleceu a crítica contundente ao avanço da perspectiva neoliberal nas políticas públicas. Sobre avaliação, o documento final da Conae 2010 postula:

[...] a efetivação de uma política nacional de avaliação articulada ao subsistema, deve ser entendida como processo contínuo e que contribua para o desenvolvimento dos sistemas de ensino, e não para o mero “ranqueamento” e classificação das escolas e instituições educativas – tanto as públicas, quanto as privadas –, e do processo ensino-aprendizagem, resultando em uma educação de qualidade socialmente referenciada. (Brasil, 2010, p. 54)

O documento-referência da Conae 2014 também orienta para o distanciamento de uma perspectiva neotecnicista voltada apenas para

o produto, apontando a complexidade de fatores que devem concorrer para a construção de uma política de avaliação:

[...] 271. A avaliação deve considerar não só o rendimento escolar como “produto” da prática social, mas precisa analisar todo o processo educativo, levando em consideração as variáveis que contribuem para a aprendizagem, tais como: os impactos da desigualdade social e regional nas práticas pedagógicas; os contextos culturais nos quais se realizam os processos de ensino e aprendizagem; a qualificação, os salários e a carreira dos/das professores/as; as condições físicas e equipamentos das instituições educativas; o tempo diário de permanência do/da estudante na instituição; a gestão democrática; os projetos político-pedagógicos e planos de desenvolvimento institucionais construídos coletivamente; o atendimento extraturno aos/as estudantes; e o número de estudantes por professor/a na educação em todos os níveis, etapas e modalidades, nas esferas pública ou privada.

272. Por isso, uma política nacional de avaliação, voltada para a qualidade da educação, para a democratização do acesso, da permanência, da participação e da aprendizagem, deve ser entendida como processo contínuo que contribua para o desenvolvimento dos sistemas de ensino, como expressão do SNE, e não para o mero “ranqueamento” e classificação das escolas e instituições educativas – tanto as públicas, quanto as privadas. (Brasil, 2014, P 54)

Neste sentido, a qualidade é adjetivada como socialmente referenciada, ou seja, aquela com relevância para a formação integral e cidadã, enquanto a avaliação, ao considerar todas as dimensões do processo educativo, deve estar a serviço do desenvolvimento dos sistemas educacionais.

O Plano Nacional de Educação em vigência, enviado pelo Executivo ao Congresso Nacional em dezembro de 2010, onde tramitou por mais de três anos, dada a complexidade e a concorrência de concepções e interesses divergentes no campo educacional, foi promulgado em 25 de junho de 2014, através da Lei nº 13.005/2014. Na análise do documento final, verifica-se que não foi incorporada em plenitude as discussões da Conae 2010. O artigo 11 faz referência à avaliação da qualidade da educação básica:

Art. 11. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino.

§ 1º O sistema de avaliação a que se refere o caput produzirá, no máximo a cada 2 (dois) anos:

I - 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;

II - Indicadores de avaliação institucional, relativos a características como o perfil do alunado e do corpo dos (as) profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão, entre outros relevantes.

§ 2º A elaboração e a divulgação de índices para avaliação da qualidade, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, que agreguem os indicadores mencionados no inciso I do § 1º não elidem a obrigatoriedade de divulgação, em separado, de cada um deles.

§ 3º Os indicadores mencionados no § 1º serão estimados por etapa, estabelecimento de ensino, rede escolar, unidade da Federação e em nível agregado nacional, sendo amplamente divulgados, ressalvada a publicação de resultados individuais e indicadores por turma, que fica admitida exclusivamente para a comunidade do respectivo estabelecimento e para o órgão gestor da respectiva rede.

§ 4º Cabe ao Inep a elaboração e o cálculo do Ideb e dos indicadores referidos no § 1º.

§ 5º A avaliação de desempenho dos (as) estudantes em exames, referida no inciso I do § 1º, poderá ser diretamente realizada pela União ou, mediante acordo de cooperação, pelos Estados e pelo Distrito Federal, nos respectivos sistemas de ensino e de seus Municípios, caso mantenham sistemas próprios de avaliação do rendimento escolar, assegurada a compatibilidade metodológica entre esses sistemas e o nacional, especialmente no que se refere às escalas de proficiência e ao calendário de aplicação. (Brasil, 2010)

O referido artigo reforça a política governamental anterior ao PNE, centralizada no INEP, construída em torno do IDEB e das provas padronizadas, admitindo sistemas de avaliação regionais e locais, desde que afinados com o sistema nacional.

A Meta 7 do PNE igualmente sustenta o IDEB como eixo da política de avaliação: “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 [...]”. Além disso, a estratégia 7.11: “melhorar o desempenho dos alunos da educação básica nas avaliações da aprendizagem no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – PISA [...]” é problemática, no sentido de que “legitima e naturaliza, no plano nacional, um programa internacional de avaliação, como forma de controle externo da convergência dos processos de avaliação nacional.” (Dourado, 2011, p. 45). A educação nacional é subordinada, portanto, aos interesses corporativos empresariais internacionais. A vertente neoliberal consegue figurar com centralidade, dando o conteúdo da meta e de grande parte das trinta e seis (36) estratégias.

Não obstante, há um conjunto de estratégias, que muito embora não guardem consonância com a meta, buscam garantir a afirmação da educação como direito e as condições suficientes para o sucesso escolar, bem como a superação das desigualdades e consideração das diferenças: indicadores específicos de avaliação da educação especial e surdos (7.8); equidade, redução da diferença entre escolas de maior e menor índice (7.9); modelos alternativos para educação do campo (7.13); combate à violência (7.23); inclusão e permanência para jovens em liberdade assistida e em situação de rua (7.24); educação respeitando especificidades: populações tradicionais, campo, quilombolas, indígenas, itinerantes (7.26). Percebe-se assim que os fundamentos democráticos também conseguiram imprimir, ainda que em menor percentual, postulados legados à garantia do direito à educação para todos, com igualdade de condições.

Pode-se afirmar que um avanço significativo em relação ao PNE anterior (Lei nº 10.172/2001) foi a consolidação do compromisso de estados e municípios com o PNE, por meio da elaboração de planos estaduais e municipais de educação, em consonância com o Plano Na-

cional. Este processo também estava previsto no PNE anterior, mas não se consolidou, na maior parte dos estados e municípios.

O Estado do Rio Grande do Sul (RS) deu início ao processo de discussão do Plano Estadual de Educação (PEE) no segundo semestre de 2014, mobilizado pela Secretaria de Educação e pelo Fórum Estadual de Educação (FEE), o qual designou uma comissão para discutir, em encontros temáticos, as proposições elaboradas pela equipe da Seduc e assessoria externa. Foi aprovado ainda em 2014 pelo FEE, encaminhado e aprovado pelo Conselho Estadual de Educação, posteriormente enviado à Assembleia Legislativa, tendo sido promulgado através da Lei nº 14.705, de 25 de junho de 2015.

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 seguintes médias estaduais para o IDEB”, está totalmente alinhada ao PNE, apenas adequando os índices ao contexto estadual.

Destaca-se nas estratégias: diagnóstico detalhado por município, incluindo formação docente, perfil dos estudantes, infraestrutura, etc.; elaboração de plano de ação por município; e constituição de sistemas participativos de avaliação em todos os sistemas de ensino. Igualmente, há um número expressivo de estratégias voltadas à consideração da diversidade, em especial da cultura indígena. Mas também há um grande número de estratégias alinhadas às do PNE. Neste sentido, percebe-se também no PEE um alinhamento à perspectiva neoliberal, concorrendo contraditoriamente com conteúdos mais alinhados a um paradigma de gestão democrática.

O município de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, deu início à discussão e elaboração do Plano Municipal de Educação em 2013, por iniciativa do Conselho Municipal de Educação, que buscou a Secretaria Municipal de Educação para as tratativas. Em dezembro de 2013 foi nomeada por portaria a Comissão responsável pela organização do processo. A seguir, foram constituídas comissões temáticas, responsáveis por várias atividades de discussão. Um grupo redator foi responsável pela elaboração do documento base. Em setembro de 2014, foi disponibilizada uma versão para discussão. O texto final, após

processo de debate nas diversas instâncias e segmentos, foi votado e aprovado no V Congresso Municipal de Educação, em 2015. Após, foi encaminhado ao CME, que exarou parecer favorável, retornando ao Executivo Municipal, que encaminhou à Câmara Municipal de Vereadores, onde foi alterado nos conteúdos que tratavam de gênero e diversidade sexual.

O Plano Municipal de Educação de Porto Alegre foi instituído através da Lei nº 11.858, de 25 de junho de 2015, inovando em relação ao conteúdo da Meta 7, assim redigida:

Construir, de forma participativa, e implantar um sistema de avaliação municipal da educação básica, envolvendo todas as instâncias da gestão democrática dos sistemas de ensino, atendendo para as especificidades locais, sem perder de vista as diretrizes estaduais e nacionais.

Ao analisar o conteúdo da meta, constata-se um distanciamento com as metas do PNE e PEE, no sentido de que a centralidade não está no IDEB, mas na constituição de um sistema participativo de avaliação municipal. Neste sentido, aproximando-se muito mais de um modelo de gestão democrática, tendo prevalecido a defesa da participação da sociedade nesta política educacional. Já na análise das estratégias, percebe-se um alinhamento maior às do PNE e PEE, em consequência, aproximando-se do modelo neotecnicista.

Os Planos de educação, estabelecidos em lei, não são documentos neutros, descontextualizados, distanciados das relações de poder circulantes na sociedade. Ao contrário, são elaboradas no seu bojo, impregnadas de suas contradições e disputas. São frutos de um período em que houve avanços do campo democrático e popular influenciando o estado e suas políticas. Trazem movimentos positivamente inéditos, se considerarmos a história da educação no país, marcada pela escassez de recursos, privatismo, inexistência de um sistema educacional articulado, fragmentação, elitismo, meritocracia.

Recentemente, porém, esse processo virtuoso sofreu sérios revezes: a Emenda Constitucional nº 95/2016, a qual institui um novo re-

gime fiscal, que subtrai os recursos das políticas sociais, congelando por vinte anos os investimentos, o que obstaculiza seriamente a implementação dos planos educacionais; a reforma do Ensino Médio, por meio de medida provisória, também impediu o debate democrático e a participação da sociedade na reflexão e elaboração dessa importante reforma; a discussão da Base Nacional Curricular Comum, cujo encaminhamento dos debates já era alvo de pouca participação, sofreu uma centralização ainda maior, com a desconstituição do processo participativo e mudanças significativas do referencial que vinha sendo discutido. São esses alguns exemplos da ofensiva neoliberal, que intensificou suas ações, na busca de garantir seu projeto.

De outra parte, cabe às forças democráticas organizar a contraofensiva, mobilizando a sociedade no acompanhamento, monitoramento e avaliação dos planos, fortalecendo os fóruns de educação, articulando com os movimentos de resistência e defesa da ordem democrática, afirmando o conteúdo democrático e buscando avançar na superação.

## Referências

BRASIL. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)>. Acesso em: 12 jan. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. *Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias*. Documento Final. Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. *O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração*. Documento Final. Brasília, DF, 2014.

DOURADO, L. F. Plano Nacional de Educação como política de estado: antecedentes históricos, avaliação e perspectivas. In: DOURADO, L. F. *Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas*. Belo Horizonte: Autêntica, 2011.

FREITAS, L. C. Responsabilização, meritocracia e privatização: conseguiremos escapar ao neotecnicismo? In: PINO, I. R.; ZAN, D. P. *Plano Nacional de Educação (PNE): questões desafiadoras e debates emblemáticos*. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2013.

PORTO ALEGRE. *Lei nº 11.858, de 25 de junho de 2015*. Institui o Plano Municipal

de Educação. Porto Alegre, jun. 2015. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smed/usu\\_doc/2015\\_pme.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smed/usu_doc/2015_pme.pdf)>. Acesso em: 12 jan. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. *Lei nº 14.705, de 25 de junho de 2015*. Institui o Plano Estadual de Educação (PEE), em cumprimento ao Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei Federal n.º 13.005, de 25 de jun. de 2014. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/LEI%2014.705.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

# Paradoxos das políticas de formação continuada de professores na “sociedade do cansaço”: ponderações críticas

Roberto Rafael Dias da Silva

O presente artigo pretende estabelecer uma reflexão crítica acerca das políticas de formação continuada de professores no Brasil, considerando as condições de emergência do cenário que Byung-Chul Han (2012) nomeou como “sociedade do cansaço”. Para tanto, produziremos um breve diagnóstico do atual estágio de implementação das referidas políticas; importa enaltecer, então, que não temos a pretensão de produzir indicadores quantitativos para diagnosticar sua condição, mas priorizaremos mapear alguns dos paradoxos que perfazem sua implementação contemporaneamente. Ao construirmos uma leitura crítica e compreensiva desta questão, buscaremos problematizar a centralidade das práticas nas estratégias de formação de professores, a ênfase nos modelos pedagógicos da formação permanente e a opção pelos procedimentos de desenvolvimento profissional centrados na subjetividade do professor.

Para iniciar a composição deste artigo, torna-se relevante destacar que escrever sobre a docência – em seus regimes de ação e em suas possibilidades formativas – não se constitui em uma tarefa

simples, na medida em que facilmente podemos recair em clichês, em simplismos ou mesmo em discursos de tom messiânico. Argumentar sobre as tarefas profissionais de nossos professores e professoras, em sua condição existencial e formação acadêmica, pode remeter-nos a saudosismos melancólicos (“um dia fomos valorizados”), apostas vazias (“somos a profissão do futuro”), ou mesmo – no pior dos casos – a multiplicação de certos determinismos que responsabilizam os professores pelos êxitos e pelas mazelas de nosso tempo. Para começar este texto, então, propomos uma abordagem mais ampliada, comentando nas bordas de uma importante obra literária e disso derivando algumas inquietações – em caráter diagnóstico – para delinear as condições profissionais que a Contemporaneidade Pedagógica nos apresenta, bem como para melhor descrever os paradoxos que atravessam a formação continuada na atualidade.

O romance *Fúria*, do reconhecido escritor Salman Rushdie (2003), relata a história de um singelo professor de História que, após sua aposentadoria em Cambridge, toma a decisão de confeccionar bonecos de madeira, um antigo *hobby* que conservava desde a juventude. Incrivelmente, uma das bonecas do professor Solanka adquire vida (nomeada como Little Brain) e torna-se muito famosa ao participar de um programa de televisão, caracterizado por viagens no tempo, no qual entrevistava alguns dos grandes pensadores da história. Todavia, em uma narrativa muito sedutora, a boneca escapa do controle de seu criador, a partir de sua aproximação aos executivos da indústria do entretenimento.

A obra de Rushdie, em linhas gerais, provoca-nos a pensar sobre as variadas nuances de formação humana, sobretudo ao acompanharmos a narrativa em que Little Brain torna-se um produto de grande sucesso e, ao gradativamente ir afastando-se de seu criador, tende a “trair” as principais convicções – tanto intelectuais, quanto políticas – de seu criador. Em uma interessante fuga para Nova York, o professor Solanka encontra-se com um mundo tumultuado e, ao mesmo tempo, desafiador. Estava diante do século XXI! Nas margens dessa obra, poderíamos seguir interrogando. Como podemos refletir sobre a condição docente na Contemporaneidade? Que limites são apresentados cotidianamente a nosso

trabalho pedagógico? Que modelos poderiam orientar a composição do programa de formação continuada de professores na atualidade? Ainda faz sentido educar em uma sociedade individualizada?

Um primeiro aspecto que poderíamos assinalar refere-se às condições culturais de nosso tempo, caracterizadas pelo filósofo coreano Byung-Chul Han (2012) como “sociedade do cansaço”. Lembra-nos o filósofo que cada sociedade apresenta suas enfermidades características, ora virais, ora bacterianas. De acordo com o filósofo, o século XXI evidencia o apogeu das “enfermidades neuronais” – evidenciadas nas neuroses, depressões, distúrbios de atenção, etc. Todavia, lembra-nos Han (2012, p. 20) que a figura originária deste tempo, uma sociedade do cansaço, é o sujeito da autoexploração, “que se torna presa de um cansaço infinito”. Em uma lógica social demarcada pelo rendimento, os próprios indivíduos, ao tornarem-se donos de si mesmos, ingressam em processos laborais ambivalentes, sendo “vítimas e verdugos de si mesmos” (Han, 2012, p. 20). Argumenta o filósofo coreano que “essa autorreferencialidade gera uma liberdade paradoxal que, com as estruturas de obrigação imanentes a ela, converte-se em violência” (Han, 2012, p. 20).

Na medida em que estamos expostos às condições laborais de uma “sociedade do cansaço”, conforme assinala Han, no que tange ao trabalho dos professores, bem como com relação as suas possibilidades formativas, esse cenário se complexifica com o declínio da função pública do ensino (Biesta, 2016). Nessa direção, outro aspecto que importaria destacar trata-se da emergência de uma nova linguagem da educação, na qual a centralidade dos estudos, das políticas e das práticas pedagógicas encontra-se na aprendizagem. Adverte-nos Gert Biesta que a era das aprendizagens permanentes, um aprender a aprender individualizado, produz uma erosão do ensino enquanto tarefa pública e, mais que isso, distancia-nos do debate acerca dos propósitos públicos da escolarização. De acordo com o pesquisador, a noção de “aprendizagem”, tal como está sendo utilizada no mundo anglófono, “é um termo individualista e individualizante”, afastando-nos da perspectiva de que “aprendemos sempre algo de alguém” (Biesta, 2016, p. 32).

Assim sendo, nas condições de uma sociedade do cansaço, descrita por Han (2012), justaposta à emergência de uma nova linguagem da aprendizagem, apontada por Biesta (2016), as políticas de formação continuada precisam ser analisadas a partir de seus variados regimes de implementação. Nossa intenção para este artigo passa por diagnosticar e problematizar alguns dos paradoxos derivados dos modelos predominantes em nosso país. A composição do artigo está organizada a partir da realização de apontamentos em torno de cada um dos cinco paradoxos selecionados para este momento.

### Paradoxo I: a formação de professores emerge nas margens da universidade europeia

Na abertura de uma importante coletânea, Tardif e Lessard (2011a) produzem algumas reflexões sobre o cenário atual de uma “evolução geral do ensino”. Ao longo dos últimos cinquenta anos, a sociedade passou a exigir “uma formação cada vez mais longa, tanto no plano das normas que regem a organização da vida social e o exercício da cidadania, quanto no plano dos saberes e competências necessárias para a renovação das funções socioeconômicas” (Tardif; Lessard, 2011a, p. 8). Em face dessas mudanças, as condições para o exercício da docência foram alteradas, movimentando-se na direção de sua profissionalização. A docência torna-se uma atividade especializada e complexa na qual, segundo os sociólogos canadenses, “passou definitivamente a época em que bastava conhecer os rudimentos de uma matéria e algumas receitas para controlar alunos turbulentos, para obter o título de professor” (Tardif; Lessard, 2011a, p. 8-9). O exercício da docência ingressa em novas configurações.

No decorrer dos anos de 1980, a partir de um conjunto de transformações sociais, culturais e econômicas, o trabalho docente é redimensionado nas tramas das políticas neoliberais. Responsabilização, descentralização e avaliação de desempenho são concepções que ingressam na agenda das novas políticas dirigidas aos professores.

Por exemplo, outrora concebida como um serviço público, a educação é doravante, cada vez mais, considerada como um investimento, o que se traduz por medidas e exigências novas

em relação aos professores: eles devem ter ótimo desempenho e visar a excelência; aderir a um profissionalismo caracterizado por um engajamento apaixonado, uma exigência elevada e uma ética do serviço prestado aos seus “clientes” (Tardif; Lessard, 2011a, p. 10).

Ainda que seja uma profissão antiga, a docência tem sido situada como um “setor nevrálgico” nas novas economias (Tardif; Lessard, 2009). Em condições bastante diversificadas, conforme a Unesco, no final do último século já haviam mais de 60 milhões de professores atuando profissionalmente em todo o mundo. Outro aspecto que merece ser destacado refere-se à ampliação dos orçamentos nacionais com despesas em educação, ou mesmo a democratização do acesso a escolarização básica em países tidos como emergentes. A partir dessas ponderações, os sociólogos argumentam ainda que “os agentes escolares constituem, portanto, hoje, tanto por causa de seu número como de sua função, uma das principais peças da economia das sociedades modernas avançadas” (Tardif; Lessard, 2009, p. 22). A profissão docente em nosso tempo é situada em dimensões econômicas; entretanto, importa reiterar também sua centralidade política e cultural.

Tal centralidade, conforme os sociólogos, decorre da generalização das instituições escolares nas diferentes sociedades. Em suas palavras, “longe de se desfazer com o tempo, constata-se que esse modo de socialização e formação, que chamamos de ensino escolar, não para de expandir-se, ultrapassando em muito as instituições que lhe serve historicamente de suporte, ou seja, a escola” (Tardif; Lessard, 2009, p. 23). Paradoxalmente, nunca se falou tanto em crise da escola. Remetendo-se ao contexto britânico, Robert Moon (2011) assinala que essa condição atravessa os próprios processos de formação de professores de seu país. Em sua percepção, o fato das escolas de formação de professores terem surgido na Inglaterra, no ano de 1798, no bairro londrino de Southwark é exemplar dessa condição.

O fato de que foi Southwark e não Oxford que viu nascer a formação de docentes explica uma parte dos problemas com os quais os formadores se defrontam até hoje, principalmente a falta de credibilidade, a penúria de competências entre os estudantes, assim como as ambiguidades de um programa de estudos que mistura educação pessoal e formação profissional. Todas essas di-

ficuldades como falta de dinheiro, de recursos e, até recentemente, de talentos, resultaram, em parte, desse nascimento humilde em Southwark (Moon, 2011, p. 93).

O exemplo apresentado por Moon serve para evidenciar os modos pelos quais, ao longo do tempo, a formação de professores esteve distante das tradições universitárias consideradas como de “excelência”. Dessa forma, o primeiro paradoxo que gostaríamos de sinalizar diz respeito aos modos pelos quais os cursos superiores destinados para professores foram sendo desenvolvidos em centros acadêmicos pouco reconhecidos internacionalmente. Ainda que tenha sido construída no final do século XX uma forte retórica acerca da formação de professores, faz-se importante apontar que seus cursos ainda são muito recentes e estão longe de ter uma origem acadêmica “nobre”. Apesar disso, foram inúmeros os esforços para conduzir as possibilidades de formação docente através do conceito de “desenvolvimento profissional”, que exploraremos no próximo paradoxo.

## Paradoxo II: a formação continuada e a questão do desenvolvimento profissional

No que tange à literatura pedagógica, bem como em relação às políticas educacionais, a questão da formação continuada de professores é relativamente recente. A noção de “educação permanente” passou a integrar efetivamente um lugar estratégico para a educação contemporânea no ano de 1970, considerado pela Unesco como o “Ano Internacional da Educação”. Por conta dessa definição da organização internacional foram criados 21 princípios, dos quais um destes afirmava que “a educação permanente deve ser a pedra angular da política educacional nos próximos anos, tanto nos países desenvolvidos quanto nos países em desenvolvimento, para que todo indivíduo tenha oportunidade de aprender durante toda a sua vida” (Faure, 1972, p. 238). O referido documento enuncia a noção de aprendizagem ao longo da vida que se tornará central nas décadas subsequentes.

O conceito de “educação permanente” é atribuído a Bertrand Schwartz em uma obra intitulada *A educação amanhã*, cuja tradução foi publicada no Brasil no ano de 1976. De acordo com o pesquisador francês, “o aparelho educativo deve, pois, dar igualmente aos indivíduos as chaves do saber, do saber-fazer e do saber-ser. Por tal razão, quisemos que nosso projeto se definisse como simultaneamente centrado sobre a pessoa e aberto” (Schwartz, 1976, p. 60). A educação permanente, tal como esboçada nesta obra, operaria nos âmbitos do ser, do fazer e do saber. O modelo desenvolvido por Schwartz ainda se ancorava em outros pressupostos, quais sejam:

[...] desenvolvimento da igualdade de oportunidades, continuidade no tempo e no espaço, associação entre os níveis da formação geral (cultural e social) à formação profissional, participação dos usuários na determinação dos objetivos, dos meios e das modalidades de controle. (Schwartz, 1976, p. 60)

Não foram necessários muitos anos para que a educação permanente se convertesse em políticas de formação continuada de professores, defendida como indispensável nos variados setores acadêmicos e profissionais. Conforme uma importante sistematização realizada por Gatti e Barreto (2009), no início desta década mais de setecentos mil professores participavam de atividades de formação continuada no Brasil. De acordo com as pesquisadoras, são variadas as motivações e as intencionalidades que orientaram tais práticas formativas no decorrer da última década. Via de regra, tiveram como propósito “a atualização e aprofundamento de conhecimentos como requisito natural do trabalho em face do avanço nos conhecimentos, as mudanças no campo das tecnologias, os rearranjos dos processos produtivos e suas repercussões sociais” (Gatti; Barreto, 2009, p. 200).

Para além dessas demandas, derivadas tanto de questões sociais e econômicas, quanto de aspectos culturais e tecnológicos, a formação continuada no Brasil é reivindicada para o desenvolvimento profissional dos professores; todavia, gradativamente, suas preocupações foram deslocadas para “uma concepção de formação compensatória destinada a preencher

lacunas da formação inicial” (Gatti; Barreto, 2009, p. 200). No que tange ao contexto latino-americano, Aguerrondo (2004) pontua a própria fragilidade dos programas de formação continuada desenvolvidos na região. De acordo com a pesquisadora, a referida fragilidade poderia ser justificada pelas dificuldades para a formação em massa, pela brevidade dos cursos, pelas limitações nos recursos financeiros, pelos impasses estabelecidos na oferta dos instrumentos necessários para as mudanças pedagógicas ou mesmo pela baixa participação dos docentes no planejamento e na execução das atividades (Aguerrondo, 2004).

Concordando com Imbernón (2009) acerca de uma superação dos “modelos de treinamento” na formação continuada de professores, Gatti e Barreto (2009, p. 203) defendem uma perspectiva centrada no desenvolvimento profissional:

Nesta concepção de formação como um contínuo ao largo da vida profissional, o conceito subjacente é o de desenvolvimento profissional. O processo de formação é definido como um movimento orientado a responder aos diversos desafios que se sucedem no que se poderia identificar como diferentes fases da vida profissional: o início da carreira, o processo de desenvolvimento e os tempos mais avançados em que o professor consolida sua experiência profissional.

Objetivamente, com base na literatura contemporânea, parece delinear-se uma crítica aos modelos de formação continuada centrados no treinamento e na compensação das lacunas derivadas da formação inicial e uma defesa de um modelo centrado no desenvolvimento profissional. Mais uma vez recorrendo às pesquisadoras brasileiras, tais práticas deveriam ser implementadas a partir de “oficinas de reflexão sobre a prática e a formação centrada no fortalecimento institucional” (Gatti; Barreto, 2009, p. 203). Em articulação a esses modelos, em obra amplamente difundida no país, Imbernón (2009) defende uma centralidade na reflexão de “situações problemáticas” e a constituição de comunidades formativas, capazes de desenvolver a colaboração e potencializar a identidade docente. O paradoxo aqui esboçado diz respeito a uma defesa das

práticas de desenvolvimento profissional ainda é conduzida através de lógicas de treinamento. A centralidade no desenvolvimento profissional, associada ao predomínio de metodologias tidas como inovadoras, conduziu a uma revitalização dos debates entre teoria e prática; e, mais que isso, reinscreveu as políticas e práticas de formação de professores no âmbito das (“boas”) práticas.

### Paradoxo III: quando as práticas nos governam?

Em outro diagnóstico crítico, Tardif e Lessard (2011b) sublinham um caráter de mudança na composição contemporânea do trabalho docente, sobretudo no que concerne às representações sobre a instituição escolar. Em suas palavras, “a escola se parece com um estacionamento, e a função docente é assinalada a uma forma de vigilância” (Tardif; Lessard, 2011b, p. 258). Ainda examinando as questões contemporâneas acerca da docência, Nóvoa (2000), há quase duas décadas em uma conferência realizada no Brasil, destacava o fato de que estávamos experienciando naquele momento um “excesso de discursos”, articulado a uma “pobreza de práticas”. De forma paradoxal, parece que atualmente estaríamos sendo deslocados para outra posição.

Ao analisar a produção contemporânea dos cursos de formação continuada de professores (mas se estenderia para a formação inicial), poderíamos constatar um deslocamento de suas agendas pedagógicas no decorrer da última década. Parece configurar-se uma ênfase nos conhecimentos da prática profissional, atribuindo-lhes maior capacidade heurística para explicar a docência (Silva, 2013, 2015). Em um estudo sobre os professores e sua formação, Popkewitz (2015) examina os modos pelos quais as atuais ciências da educação atribuíram centralidade conceitual e operacional para a noção de “prática”. Em um período de centralidade da aprendizagem ao longo da vida, parece evidenciar-se uma noção em que a “prática’ é uma abstração que expressa teorias sobre o futuro ‘professor’ cosmopolita ideal, para ser atualizado mediante investigação que deve maximizar a utilidade do ‘sistema escolar’” (Popkewitz, 2015, p. 431). De acordo com o pesquisador, as práticas operariam como objeto

de estudo destinado a modificar as práticas cotidianas e, ao mesmo tempo, definiriam as condições ideais de atuação e formação dos professores.

Ampliando a argumentação, conforme Popkewitz (2015, p. 432), as práticas seriam compreendidas como “teorias de desejos a materializar”. A opção pelas práticas delinearía uma forma mais “autêntica” para pensar as condições da escolarização e, concomitantemente, definiriam modos privilegiados de pensar e atuar nos processos formativos. Em outras palavras, do ponto de vista da epistemologia social descrita por Popkewitz (2015, p. 434), a centralidade das práticas definiría modos específicos de pensar e fazer docência:

A investigação sobre a prática é uma teoria sobre o que as pessoas fazem e deveriam fazer. A prática é uma abstração cuja categorização converteu-se na origem do educativo. “A prática” é uma forma de falar e atuar sobre como as coisas que formam o ensino se mantem unidas para serem incorporadas no que constitui um professor. Essa forma de falar e de atuar funciona como uma categoria dominante que incorpora uma série de atributos e características que se conectam para pensar em certos eventos e pessoas.

Assim, poderíamos interrogar se a centralidade das práticas mais que fabricar uma determinada configuração de formação de professores não estaria engendrando uma específica forma de ser docente. Novamente em aproximação a Popkewitz (2015, p. 434), poderíamos assinalar que “a prática é uma declaração teórica sobre um tipo de pessoa ideal que a investigação conceitua, calcula e mede para reconhecer suas características e capacidades”. O próprio professor torna-se alvo de uma teoria da mudança que, ao enfatizar as práticas, concebe novos modos de perícia profissional para os docentes contemporâneos e, de forma paradoxal, redefine as relações entre teoria e prática.

#### Paradoxo IV: o professor toma-se seu próprio centro de competência

Associado ao paradoxo anterior, poderíamos descrever uma tendência na literatura educacional, bem como agenda das políticas im-

plementadas neste período. Um aspecto que adquire ênfase na promoção de tais políticas refere-se à intensificação dos exames de larga escala, em seu potencial regulatório do trabalho docente, bem como na necessária vinculação da escola às competências derivadas da vida econômica. Evidencia-se, nos documentos orientadores das políticas brasileiras, uma preocupação com a melhoria da gestão das aprendizagens associada aos padrões de comparação internacional, nos quais o PISA apresenta-se como exemplar mais relevante.

Em torno dessa questão, importa salientar que tais avaliações de larga escala operam no interior de uma “tradição psicométrica de conhecer outras mentes” (Scott, 2013, p. 68). Sob tal tradição, supõe-se que “uma pessoa tem uma série de competências (isto é, um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes) que podemos descrever como o conteúdo da mente dessa pessoa e que, posteriormente, podemos caracterizá-la usando métodos de experimentação e provas” (Scott, 2013, p. 68). Em torno dessa questão, precisamos considerar que as referidas técnicas de medição educativa, alicerçadas em desempenho, começaram a ser desenvolvidas na segunda metade do século XIX (Lundgren, 2013), posicionadas enquanto decorrência do avanço da ciência psicológica e, ao mesmo tempo mecanismo de regulação política. As avaliações educativas, parametrizadas internacionalmente, intensificaram-se no contexto da Guerra Fria, contribuindo inclusive para que o desenvolvimento curricular pudesse ser internacionalizado (Lundgren, 2013) e fosse lido como vetor de capital humano (Pongratz, 2013).

A partir do ano 2000, com a implementação do modelo do PISA pela OCDE, as reformas curriculares implementadas passaram a considerar tais estratégias de avaliação enquanto matrizes definidoras da própria escolarização. De acordo com Pongratz (2013, p. 143), “ao invés de funcionar como um instrumento ‘neutro’ de objetividade científica, o PISA estabelece seus próprios *standards* de normalidade”, ativando – em sintonia com o neoliberalismo contemporâneo – um “extenso arsenal de modos de intervenção” (Pongratz, 2013, p. 144). Assim sendo, intensificam-se as reformas da escolarização pública, interpelando aos próprios indivíduos – professores e estudantes – que

se tornem seu “centro de competência”. Em tal gramática de intervenção política, a formação continuada ocupa um papel estratégico.

Apesar da retórica acerca dos ambientes colaborativos e da constituição de comunidades de aprendizagem, os professores cada vez mais são responsabilizados pela construção de um trabalho qualificado. Eis o nosso quarto paradoxo. Tal qualidade, ao ser medida por padrões e escalas internacionalmente mobilizadas, é implementada através de indicadores preestabelecidos, assume as práticas como modo privilegiado de regulação e delega aos indivíduos as responsabilidades pelos sucessos e fracassos dela decorrentes.

### Paradoxo V: sobre o declínio dos propósitos públicos da escolarização

Enquanto instituição engendrada no interior das sociedades modernas, a escola consolidou-se em torno de certas formas de socialização e de subjetivação centradas em um “programa institucional” (Dubet, 2010). As técnicas de socialização estabelecidas a partir da Modernidade, ao se deslocarem dos modelos herdados da Igreja, abriram espaço para a composição de novas subjetividades; todavia, ainda se ancoravam em um “programa”. Conforme Dubet (2010, p. 16-17), “o programa institucional é um dispositivo simbólico e prático venerado por aqueles que se encarregam de sua colocação em prática”. O programa da escola moderna centrava-se em um conjunto de valores e princípios tidos por sagrados, pelo trabalho sobre o outro entendido como vocação, pelo posicionamento da escola enquanto um santuário e pela sua forte capacidade de socialização.

No decorrer do século XX, com maior ou menor intensidade, o programa institucional da escola moderna entrou em declínio. Ainda de acordo com Dubet (2010, p. 20), este programa “parece subsumido em um processo de declínio que afeta a própria natureza do trabalho sobre o outro e o modo em que se desempenha a prática na escola”. A escola e seu programa evidenciam-se enredados em uma “poliarquia de valores”, na mesma medida em que a docência

se despede de uma conotação vocacional e é assumida por indivíduos em ação.

Em um contexto pós-institucional, o profissional do trabalho sobre o outro não é um “monge” ou um “sacerdote” obrigado a velar pela economia simbólica da instituição. Converte-se em um trabalhador encarregado de construir ele mesmo o marco simbólico de sua atividade. O velho acordo pedagógico desenhado pelo programa institucional se quebra e a carga de trabalho se desloca até os indivíduos. Parece evidente que os ofícios do ensino adquiriram maior exigência e sobrecarga quando já não repousam sobre um sistema de crenças implícitas e compartilhadas por todos, quando as demandas da sociedade se intensificam, quando o usuário pode oferecer resistência legitimamente e quando é necessário convencer os indivíduos do correto fundamento de sua ação. O regime de justificação transita da instituição ao indivíduo (Dubet, 2010, p. 22).

O declínio do programa institucional da escola moderna, descrito por Dubet, parece evidenciar um amplo deslocamento na constituição da docência na Contemporaneidade. Na medida em que os regimes de escolarização não mais operam nos marcos da razão de Estado, sua pauta formativa distancia-se de “um modelo civilizatório” para dar lugar a uma “versão customizada” (Narodowski; Brailovsky, 2006, p. 75). No que tange à docência, a literatura contemporânea tem sido fértil em descrições e modelos analíticos com significativo potencial heurístico para pensar esta questão. Hamilton (2002), por exemplo, sinaliza os deslizamentos de uma sociedade instrucional para uma sociedade de aprendizagem, na qual há um permanente questionamento acerca das noções de ensino, método e transmissão cultural.<sup>1</sup>

Nesta direção, Biesta (2016) argumenta que o predomínio de uma “linguagem da aprendizagem” produziu certa erosão nas noções de professor e de ensino. Em sua perspectiva, percebe-se uma tendência a

---

<sup>1</sup> Em elaboração recente, Silva (2017, p. 1), ao problematizar elementos acerca da história do currículo, sinaliza que “a emergência da Contemporaneidade Pedagógica adquire conotações específicas no contexto brasileiro, na medida em que a escolarização enquanto uma pauta política somente foi mobilizada pelo Estado na primeira metade do século XX”.

[...] referir-se aos professores como facilitadores de aprendizagem, ao ensino como criação de oportunidades de aprendizagem, às escolas como ambientes de aprendizagem, aos estudantes como aprendizes e aos adultos como adultos aprendizes, ao campo da educação de adultos como aprendizagem ao longo da vida e à educação em geral como o processo de ensino-aprendizagem (Biesta, 2016, p. 121).

Quando os processos de aprendizagem adquirem centralidade, sob essa lógica, ocorre um reposicionamento do papel docente. Ao enfatizar a perspectiva individualizante da noção de aprendizagem, Biesta (2016, p. 122) reitera, em tom crítico, que “se esta é a única linguagem disponível, então os professores terminarão sendo uma espécie de gestores de processos de aprendizagem, vazios e sem direção”.

Acerca deste quinto paradoxo que escolhemos assinalar neste texto, importa enfatizar que, ao tempo em que há um declínio do programa institucional da escola moderna (Dubet, 2010), parece emergir e consolidar-se uma linguagem pedagógica centrada na aprendizagem, de caráter individualizante e redutora do ensino a processos de gestão da aprendizagem (Biesta, 2016). Sob esse cenário, parece-nos relevante defender os sentidos públicos para os fazeres docentes na educação básica, ao mesmo tempo em que vale a pena restabelecer os debates acerca dos procedimentos de seleção dos conhecimentos escolares, dos materiais didáticos apropriados, das possibilidades de planejamento e das estratégias avaliativas de caráter formativo. Ao atribuir ênfase à formação continuada de professores, nossa intenção é potencializar, valendo-nos das palavras de Biesta (2016, p. 128), “a coragem de ensinar”.

## Considerações finais

Mesmo que estejamos expostos a uma *sociedade do cansaço* e experienciemos um período de declínio do ensino e dos debates públicos sobre os propósitos da escolarização, na qual a obra de Salman Rushdie (2003) torna-se emblemática, nosso argumento acerca das políticas e práticas de formação continuada dos professores direciona-se para

uma defesa da escolarização e da dimensão pública exercida pela docência. Reconhecendo a importância e a inserção dos jovens em um mundo preexistente, com Hannah Arendt (2013) consideramos que a preocupação com a transmissão cultural “faz parte da essência mesma da atividade educativa cuja tarefa é sempre acarinhar e proteger alguma coisa”. Uma “atitude conservadora”, na acepção arendtiana, não supõe uma manutenção do *status quo*, visto que “o mundo é feito por mortais, ele é perecível”. A cada geração, reinventa-se o compromisso de preservar o que somos, com vistas a proteger a novidade oriunda de cada recém-chegado. A tradição e suas formas de transmissão ainda são importantes ferramentas para a esperança em um futuro melhor, sobretudo na formação de professores, visto que “uma educação sem ensino é vazia e degenera com grande facilidade numa retórica emocional e moral”, como assinala Arendt.

A Contemporaneidade Pedagógica, em sua multidimensionalidade, explicita novos cenários e novos sentidos para pensar a profissão e a formação docente. Sob as condições de uma “Sociedade do Cansaço”, o trabalho docente torna-se autorreferenciado, especialmente ao ser regulado pela lógica do rendimento. Do ponto de vista pedagógico, essa questão é complexificada pelo esmaecimento do ensino, favorecendo modelos pedagógicos ancorados em noções individualizantes de aprendizagem. Todavia, tais condições não bloqueiam nossa aposta nos sentidos públicos da escolarização, na qual a filosofia arendtiana leva-nos a pensar em outras atitudes intelectuais. O professor Solanka e sua boneca Little Brain, emblemáticos personagens de Salman Rushdie com os quais abrimos este artigo, constituem-se em importantes alegorias para pensar os sentidos de nosso fazer pedagógico, em um mundo convulsionado pelo individualismo e pela busca de desempenho e de visibilidade a qualquer preço. Que saibamos inventar novas docências, agenciadoras de outros mundos!

## Referências

- AGUERRONDO, I. Los desafíos de la política educativa relativos a las reformas de la formación docente. In: PROGRAMA DE FORMACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA EN AMÉRICA LATINA E CARIBE. *Maestros en America Latina: nuevas perspectivas sobre su formación y desempeño*. Santiago: San Marino, 2004.
- ARENDT, H. *Entre o passado e o futuro*. 7ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2013.
- BIESTA, G. Devolver la enseñanza a la educación: una respuesta a la desaparición del maestro. *Pedagogía y Saberes*, n. 44, p. 119-129, 2016.
- DUBET, F. Crisis de la transmisión y declive de la institución. *Política y sociedad*, v. 47, n. 2, p. 15-25, 2010.
- FAURE, E. *Apprendre à être*. Paris: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura; Fayard, 1972.
- GATTI, B.; BARRETO, E. *Professores do Brasil: impasses e desafios*. Brasília: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, 2009.
- HAMILTON, D. O revivescimento da aprendizagem. *Educação e Sociedade*, n. 78, p. 187-198, 2002.
- HAN, B. *La sociedad del cansancio*. Buenos Aires: Herder Editorial, 2012.
- IMBERNÓN, F. *Formação permanente do professorado: novas tendências*. São Paulo: Cortez, 2009.
- LUNDGREN, U. Pisa como instrumento político: la historia detrás de la creación del programa PISA. La reforma educativa como estrategia gubernamental. *Profesorado – Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, v. 17, n. 2, p. 15-29, 2013.
- MOON, R. As políticas reformistas: transição na formação de professores na Inglaterra. In: TARDIF, M.; LESSARD, C. *O ofício do professor: história, perspectivas e desafios internacionais*. Petrópolis: Vozes, 2011, p. 93-111.
- NARODOWSKI, M.; BRAILOVSKI, D. La cuestión del fin de la Razón de Estado en la historia de la escolarización. In: \_\_\_\_\_. (Comp.). *Dolor de escuela*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2006. p. 61-82.
- NÓVOA, A. *Vidas de professores*. 2. ed. Porto: Porto Editora, 2000.
- PONGRATZ, L. La reforma educativa como estrategia gubernamental. *Profesorado – Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, v. 17, n. 2, p. 141-152, 2013.
- POPKEWITZ, T. La práctica como teoría del cambio: investigación sobre profesores y su formación. *Profesorado – Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, v. 19, n. 3, p. 429-453, 2015.
- RUSHDIE, S. *Fúria: romance*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

SCHWARTZ, B. *A educação amanhã*. Petrópolis: Vozes, 1976.

SCOTT, D. P. Comparaciones internacionales, paradojas epistémicas: la reforma educativa como estrategia gubernamental. *Profesorado – Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, v. 17, n. 2, p. 65-76, 2013.

SILVA, R. R. D. Especificidades da emergência da Contemporaneidade Pedagógica no Brasil: apontamentos para uma história do currículo escolar. In: Reunião Nacional da ANPEd, 38, 2017. *Anais...* São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 2017.

SILVA, R. R. D. Políticas curriculares para o Ensino Médio no Rio Grande do Sul e a constituição de uma docência inovadora. *Educação*, v. 19, p. 68-76, 2015.

SILVA, R. R. D. A docência no Ensino Médio no centro da bioeconomia: elementos para uma análise de currículo. *Roteiro*, v. 38, p. 123-147, 2013.

TARDIF, M.; LESSARD, C. Introdução. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *O ofício do professor: história, perspectivas e desafios internacionais*. Petrópolis: Vozes, 2011a. p. 7-22.

TARDIF, M.; LESSARD, C. As transformações atuais do ensino: três cenários possíveis na evolução da profissão de professor? In: \_\_\_\_\_. (Org.). *O ofício do professor: história, perspectivas e desafios internacionais*. Petrópolis: Vozes, 2011b. p. 255-277.

TARDIF, M.; LESSARD, C. *O trabalho docente: elementos para uma teoria da docência como profissão de interações humanas*. Petrópolis: Vozes, 2009.



# Educação Infantil no Plano Nacional de Educação: avanços verificados e desafios a serem enfrentados pelos municípios

Débora Brondani da Rocha  
Hilário Royer

Avanços verificados no atendimento de crianças de 0 a 5 anos em educação infantil pelos municípios do Rio Grande do Sul

O Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (TCE/RS), ampliando o escopo de suas análises para além da ótica financeira, passou a avaliar o cumprimento de políticas públicas. Seguindo essa linha de atuação, iniciou-se em 2008 a análise sistemática nos Processos de Contas dos Poderes Executivos Municipais da oferta de vagas em educação infantil. Em 2010, o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul começou a publicar anualmente a Radiografia da Educação Infantil, onde se congregam indicadores sociais e econômicos de cada município, dados da receita e da despesa municipal, além de informações relativas à evolução nas taxas de atendimento de crianças de 0 a 5 anos e do número de vagas a criar para o atendimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Disponível em: <[http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos\\_pesquisas/educacao\\_infantil](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos_pesquisas/educacao_infantil)>.

Ao longo desse período de acompanhamento da oferta de vagas em educação infantil, constatou-se considerável evolução no número de matrículas de crianças de 0 a 5 anos em educação infantil, passando o Rio Grande do Sul, da 17ª posição nacional em 2010, para a 4ª em 2016, referentemente ao índice de atendimento dessa faixa etária. Além disso, em 2010, havia no Estado 132 municípios sem creche, número que foi sendo paulatinamente reduzido, até chegar a 27 municípios nessa situação em 2016.

Comparando as matrículas em educação infantil de 2008 e 2016, verifica-se nos municípios gaúchos um aumento de 85.490 matrículas em creche e de 75.047 em pré-escola. Tal variação correspondeu a um incremento de 64 % de matrículas de crianças de 0 a 5 anos.

Analisando o período de 2010 a 2016, verifica-se que houve um crescimento médio anual de 8,78 % do atendimento de crianças em creche e de 5,28 % em pré-escola. Desde 2011 o maior aumento de vagas foi em creche, situação que mais se evidenciou em 2012, quando as matrículas de crianças de 0 a 3 anos aumentaram 12,6 % relativamente a 2011, enquanto em relação às crianças de 4 e 5 anos o incremento foi de 2,3 %.

Em 2014, ocorreu maior proporcionalidade no aumento das matrículas de creche (10,1 %) e pré-escola (8,2 %), verificando-se

**Tabela 1** – Variação das matrículas em creche e pré-escola e do número de municípios sem creche (2008/2016)

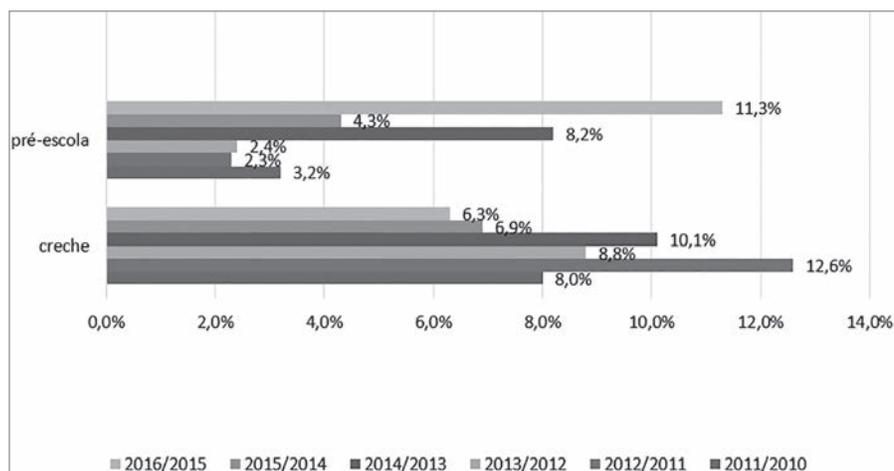
Municípios do RS	2008	2016	Variação no período
Nº de matrículas em creche	93.896	179.386	+91,05 %
Nº de matrículas em pré-escola	156.929	231.976	+47,82 %
Nº de municípios sem creche	146	27	-81,51%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

para as crianças de 4 e 5 anos o maior aumento de matrículas em 2016 (11,3 %), exercício em que na faixa de 0 a 3 anos ocorreu o menor incremento (6,3 %). A modificação da tendência anteriormente verificada (de maior crescimento das matrículas em creche do que em pré-escola), provavelmente, se deve ao fato de que o ano de 2016 foi o prazo previsto no artigo 6º da Emenda Constitucional nº 59/2009 para o término da implementação do atendimento universal das crianças a partir de 4 anos.

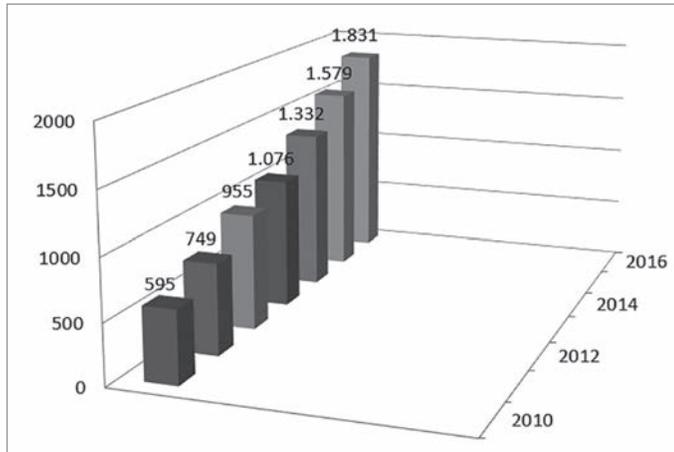
Além do aumento da taxa de crianças de 0 a 5 anos matriculadas na educação infantil (a taxa de matrícula em creche passou de 21,39 % em 2010 para 36,43 % em 2016 e a taxa de atendimento na pré-escola, de 61,64 % para 83,10 %), de 2010 a 2016, também houve forte incremento no montante de recursos aplicados nessa etapa da educação básica.

Em 2010, os municípios do Rio Grande do Sul aplicaram R\$ 594.674.455,85 na educação infantil, passando essa aplicação para R\$ 1.831.162.309,22.



**Figura 1:** Variação anual de matrículas nos municípios do Rio Grande do Sul (creche e pré-escola).

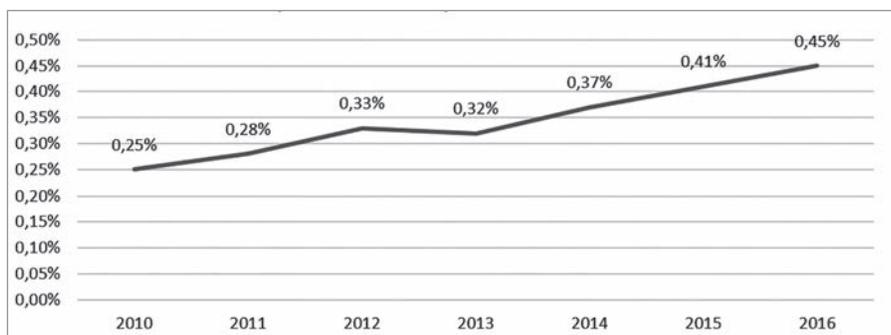
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.



**Figura 2:** Recursos aplicados pelos municípios na Educação Infantil, RS, 2010 a 2016 (em milhões de reais).

Fonte: Elaboração própria a partir do Portal de Dados Abertos do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

O aumento da aplicação pelos municípios do Estado de recursos na educação infantil não apenas ocorreu em valores monetários, mas também no que tange ao percentual do PIB municipal aplicado na etapa, que era de 25 % em 2010 e passou para 45 % em 2016.



**Figura 3:** Percentual do PIB aplicado na Educação Infantil pelos municípios, RS, 2010 a 2016

Fonte: Elaboração própria a partir do Portal de Dados Abertos do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

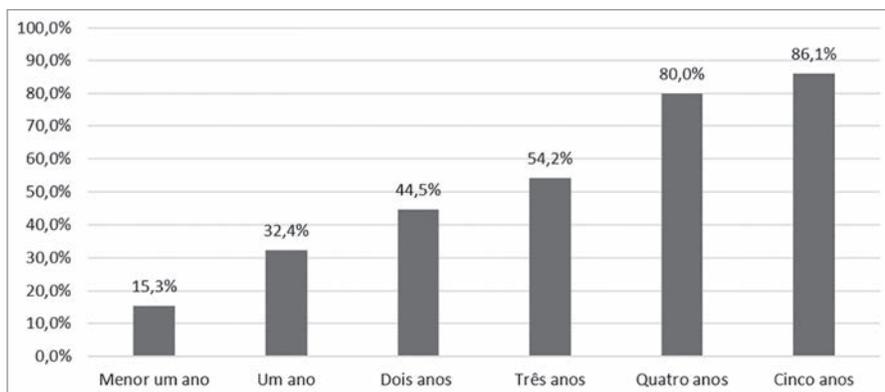
## Desafios para o cumprimento da Meta 1 do PNE

Em que pese os municípios gaúchos tenham apresentado avanços no atendimento de crianças na educação infantil, restam grandes desafios para o atingimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação: *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.*

Primeiramente, resta o desafio de ampliação da oferta de vagas em creche para crianças menores de um ano, cuja taxa de atendimento em 2016 foi de apenas 15,3 %.

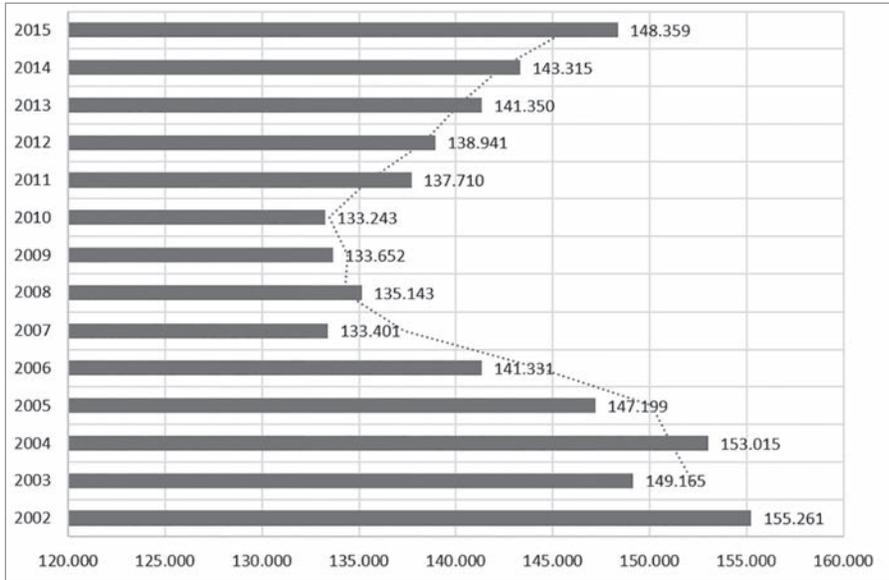
A necessidade de ampliação das vagas em creche assume maior relevância se considerado que, desde 2011, o Rio Grande do Sul tem registrado um aumento anual do número de nascimentos.

Analisando o número de nascidos vivos no Rio Grande do Sul, constata-se que, após considerável queda nos nascimentos entre 2005 e 2007, seguida de ligeiro aumento em 2008 e pequena redução em 2009 e 2010, a quantidade de nascimentos no Estado vol-



**Figura 4:** Taxa de atendimento escolar por idade, RS, 2016

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2016) e estimativa populacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2012).



**Figura 5:** Nascidos vivos no RS, 2002 a 2015.

Fonte: Ministério da Saúde. Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde.

tou a aumentar em 2011, mantendo-se essa tendência até o último dado disponível, em 2015.

O acompanhamento do número de nascimentos no Estado é relevante para o planejamento da expansão de vagas em educação infantil, sendo um dos dados a serem considerados para fins de cumprimento das estratégias relativas à Meta 1 do Plano Nacional de Educação. Quanto a tal, salienta-se aqui a estratégia 1.2 do PNE (2014): *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.*

Tal estratégia é necessária para a redução da desigualdade educacional, principalmente se considerarmos que, conforme estimativa da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, produzida com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2009, excluindo-se o Norte Rural, a oportunidade de uma

**Tabela 2** – Variação do número de nascidos vivos no Rio Grande do Sul (2002-2015)

Ano	Nº de nascidos vivos (RS)	Variação em relação ao ano anterior
2002	155.261	
2003	149.165	-3,9 %
2004	153.015	2,6 %
2005	147.199	-3,8 %
2006	141.331	-4,0 %
2007	133.401	-5,6 %
2008	135.143	1,3 %
2009	133.652	-1,1 %
2010	133.243	-0,3 %
2011	137.710	3,4 %
2012	138.941	0,9 %
2013	141.350	1,7 %
2014	143.315	1,4 %
2015	148.359	3,5 %

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde.

criança pertencente a uma família pobre frequentar creche é três vezes menor a de uma criança de família de classe alta.

É importante ressaltar que, conforme o Censo Demográfico do IBGE de 2010, naquele ano 17,9 % das crianças de 0 a 5 anos se encontravam em situação de pobreza, ou seja, pertenciam a famílias cujo rendimento nominal per capita era de até R\$ 140,00 por mês. Há, portanto, o desafio para o poder público de inclusão das crianças pobres no sistema de ensino, sem o que não se conseguirá reduzir as desigualdades educacionais e sociais existentes.

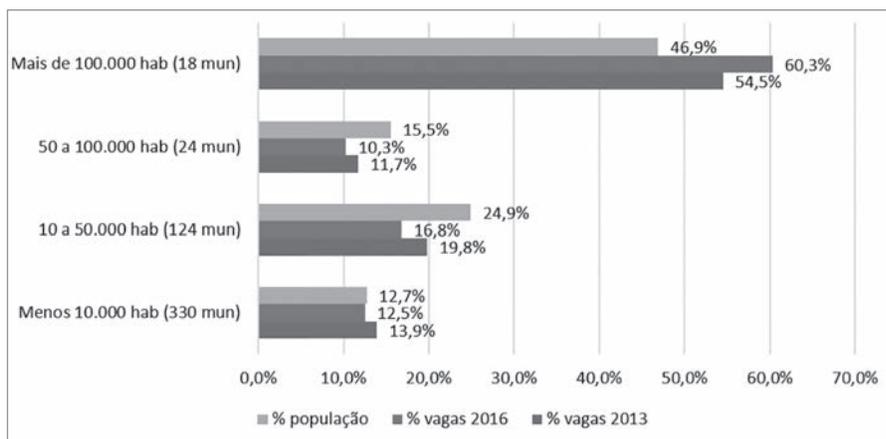
Outro aspecto a se considerar é que o crescimento da oferta de vagas em educação infantil ocorreu de maneira desigual nos diversos municípios do Estado, tendo sido mais acelerada naqueles com população entre 10.000 e 100.000 habitantes. Assim, resta um gran-

**Tabela 3** – Evolução do percentual de frequência a creche de acordo com o nível de renda

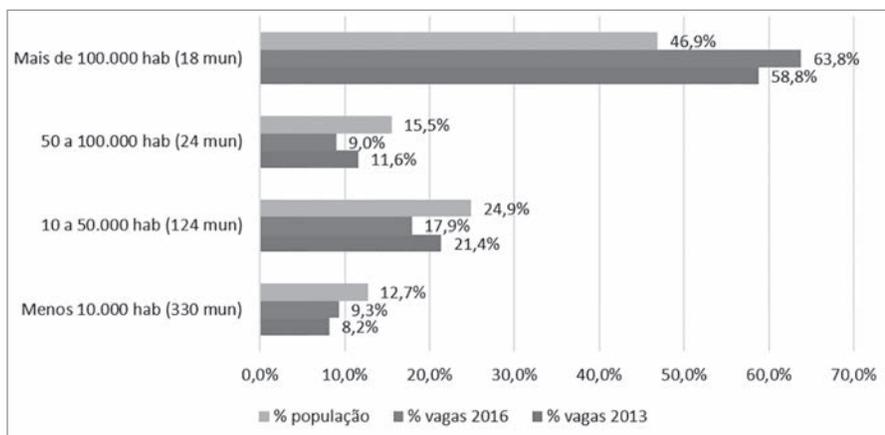
Nível de renda	Ano										
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Extremamente pobre	5,8	6,2	6,6	6,7	7,9	8,5	8,8	9,4	10,2	10,8	11,4
Pobre	7,2	8	8,7	9,7	9,4	11,4	10,7	12,2	13	13,4	14
Classe média	11,9	12,9	14	15,9	17	18,6	17,1	20,5	22,1	23,1	22,5
Classe alta	28,8	29,9	31	33,4	26,2	35,4	32,6	36,2	39,3	39,2	37,6
Brasil	9,2	9,9	10,6	11,6	11,7	13,7	13,3	15,7	17,5	18,5	18,7

Fonte: Estimativa com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), excluindo-se o norte rural.

de percentual de vagas a serem criadas nos municípios com mais de 100.000 habitantes, cerca de 18 (dezoito) municípios, os quais concentram aproximadamente 48 % das crianças de 0 a 5 anos residentes no Rio Grande do Sul.

**Figura 6:** Percentual de vagas a criar (0 a 3 anos) por porte dos municípios, RS, 2013 e 2016

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira e estimativa populacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2012).



**Figura 7:** Percentual de vagas a criar (4 e 5 anos) por porte dos municípios, RS, 2013 e 2016

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira e estimativa populacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2012).

Considerando a necessidade de criação de novas vagas em educação infantil, é fundamental que haja a ampliação dos investimentos públicos com essa finalidade, para o que se faz necessário o aperfeiçoamento do regime de colaboração entre os entes federados, conforme preconiza o Plano Nacional de Educação.

No que tange à participação de recursos federais nos investimentos<sup>2</sup> em educação, percebe-se que houve um aumento do percentual relativamente à aplicação total em educação infantil pelos municípios, do período de 2009 a 2012, reduzindo-se tal participação a partir de 2013.

Para a ampliação do atendimento em educação infantil, além do aumento de investimentos, é necessária a contratação de profissionais, dentre os quais os docentes. Ocorre que, selecionados os onze municípios do Rio Grande do Sul com maior número de vagas em educação infantil a

<sup>2</sup> Despesas com o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas a aquisição de imóveis e outros bens considerados necessários a realização das mesmas; despesas com a aquisição de instalações, equipamentos e materiais permanentes; despesas que resultem em valorização de um bem público, tais como as despesas de reconstrução e reinvestimento; despesas que se destinem a programas de fomento econômico, que permitam a geração de renda e que sejam empregados para obter nova produção.

**Tabela 4** – Evolução da participação dos investimentos com recursos federais sobre o total aplicado pelos municípios do Estado em educação infantil

Ano	Total aplicado educação infantil (R\$ 1,00)	Investimento com recursos federais (R\$ 1,00)	% Investimento recursos federais
2009	489.464.288,84	19.920.901,96	<b>4,07 %</b>
2010	594.674.455,85	44.273.081,00	<b>7,44 %</b>
2011	749.120.021,46	76.257.851,48	<b>10,18 %</b>
2012	955.385.510,22	102.698.687,39	<b>10,75 %</b>
2013	1.076.449.421,07	71.401.672,52	<b>6,63 %</b>
2014	1.332.237.582,68	83.903.801,46	<b>6,30 %</b>
2015	1.579.723.100,13	72.262.696,62	<b>4,57 %</b>
2016	1.831.162.309,22	59.169.451,78	<b>3,23 %</b>

Fonte: Elaboração própria a partir do Portal de Dados Abertos do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul.

criar, constatou-se que, em 2016, sete estavam entre os trinta com menor receita de impostos por habitante, ocupando dois deles as últimas posições no Estado. Além da dificuldade financeira desses municípios, há a necessidade de observância dos limites de despesa com pessoal, estabelecidos pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Conforme previsto no artigo 19, inciso III, da Lei Complementar nº 101/2000, a despesa total com pessoal dos municípios, em cada período de apuração, não poderá exceder 60 % da receita corrente líquida. Nesse limite, 6 % correspondem ao Poder Legislativo e 54 % ao Poder Executivo (artigo 20, inciso III). O artigo 22, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece vedações ao órgão, caso a despesa total com pessoal exceda a 95 % do limite. São elas:

- I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do Art. 37 da Constituição;
- II - criação de cargo, emprego ou função;
- III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do Art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Tais vedações são impostas ao Poder Executivo quando ele exceder 51,3 % da receita corrente líquida com despesas com pessoal. Conforme se extrai da certidão de gestão fiscal do Tribunal de Contas do Estado, um dos municípios que mais necessita criar vagas em educação infantil, em 2016, estava próximo do limite prudencial de despesa com pessoal, situação que dificulta a contratação de professores.

As considerações anteriormente efetuadas acerca da conjuntura, aqui se traduziram em número para alguns municípios do Rio Grande do Sul, mas se repetem nas diferentes Unidades da Federação.

No âmbito do presente trabalho, cabe trazer como contribuição, ainda, aspectos que dizem respeito à gestão municipal, no que tange à educação infantil.

A Lei nº 11.494/2007 considera, para fins de distribuição dos recursos do Fundeb, os alunos da creche e da pré-escola municipal e também de instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público (artigo 8º).

Os recursos do Fundeb são transferidos aos municípios, os quais redistribuem às conveniadas, de acordo com as especificidades de cada convênio. Para que sejam consideradas na distribuição dos recursos do Fundeb, as instituições conveniadas precisam atender, obrigatória e cumulativamente, as seguintes condições, previstas no artigo 8º, parágrafo 2º, da Lei nº 11.494/2007:

I - oferecer igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e atendimento educacional gratuito a todos os seus alunos;

II - comprovar finalidade não lucrativa e aplicar seus excedentes financeiros em educação na etapa ou modalidade previstas nos §§ 1º, 3º e 4º deste artigo;

**Tabela 5** – Relação de municípios com maior número de vagas a criar em educação infantil

Município	Percentual da despesa com pessoal s/ RCL	Vagas a criar (0 a 5 anos)	Receitas de impostos <i>per capita</i> (R\$)	Posição receita de impostos <i>per capita</i>	Estimativa de docentes a contratar
Porto Alegre	42,51 %	12.925	2.226,41	309	1.172
Caxias do Sul	40,19 %	5.294	1.869,82	381	514
Pelotas	44,48 %	4.369	1.139,53	493	407
Canoas	42,41 %	7.905	2.153,54	321	529
Santa Maria	47,28 %	2.703	1.201,90	489	170
Gravataí	43,90 %	8.555	1.436,02	474	928
Viamão	40,98 %	8.499	792,47	496	482
Novo Hamburgo	43,26 %	3.240	1.443,09	471	279
São Leopoldo	48,83 %	3.948	1.326,09	483	307
Rio Grande	48,85 %	3.591	2.089,99	336	328
Alvorada	50,51 %	9.614	680,72	497	751

Fonte: Elaboração própria a partir de certidões de gastos com educação e gestão fiscal: Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, Censo Escolar: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira e Estimativa Populacional: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2012).

- III - assegurar a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional com atuação na etapa ou modalidade previstas nos §§ 1º, 3º e 4º deste artigo ou ao poder público no caso do encerramento de suas atividades;
- IV - atender a padrões mínimos de qualidade definidos pelo órgão normativo do sistema de ensino, inclusive, obrigatoriamente, ter aprovados seus projetos pedagógicos;
- V - ter certificado do Conselho Nacional de Assistência Social ou órgão equivalente, na forma do regulamento.

Analisando os valores de Fundeb recebidos pelos Municípios em 2016, verificou-se que 30 municípios receberam R\$ 11.454.975,57 e não repassaram nenhum valor às instituições com as quais mantinham convênio em 2016. Por outro lado, 23 municípios repassaram R\$ 12.676.959,79 a instituições conveniadas, sem, contudo, receber nenhum repasse de Fundeb relacionado a matrículas em conveniadas com o poder público. Ambas as situações interferem na qualidade da educação, tanto em virtude da falta de repasses a entidades conveniadas, quanto pela existência de convênio com entidades que não preencham os requisitos necessários para que sejam consideradas na distribuição do Fundeb.

Outro problema relacionado com a gestão diz respeito à aquisição de vagas de educação infantil em escolas particulares. Trata-se de realidade mais presente em municípios de médio e grande porte populacional, que em diversas situações são demandados judicialmente para a oferta de vaga em educação infantil e acabam adquirindo vagas em escolas particulares para atender ao comando jurisdicional. A resolução desse complexo problema para tanto pelas questões relativas ao financiamento da educação, quanto pelo cumprimento das estratégias previstas na Meta 1 do PNE, que dizem respeito ao planejamento e conhecimento da demanda por educação infantil.

Em 2016, vislumbrou-se a aquisição de vagas para a educação infantil em 51 municípios do Rio Grande do Sul, sendo despendido para tanto o valor aproximado de R\$ 56.000.000,00.

Destaca-se que o atendimento a crianças em creche e pré-escola de instituições particulares não gera retorno de Fundeb, de modo que,

**Tabela 6** – Fundeb recebido e aplicado (escolas conveniadas)

Nº municípios	Valor Fundeb conveniadas (R\$)	Valor liquidado com subvenção/repasses (R\$)
30	11.454.975,57	0
23	0	12.676.959,79

Fonte: Elaboração própria a partir de dado do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e Portal de Dados Abertos do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul.

**Tabela 7** – Aquisição de vagas em escolas de educação infantil particulares

Etapa	Nº de municípios com compra de vagas	Total de escolas particulares	Escolas com compra de vagas	% Escolas	Gasto aproximado com aquisição de vagas (R\$)
Creche	51	989	169	17,1 %	56 milhões
Pré-escola	48	990	156	15,8 %	

Fonte: Elaboração própria a partir do Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2016) e Portal de Dados Abertos do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul.

ao assim ofertar as vagas, o município deixa de receber importante recurso para o financiamento da educação.

### Considerações finais

A análise dos dados do Censo Escolar INEP (2010-2016) e das despesas – constantes no Portal de Dados Abertos do TCE-RS – revelam que neste período houve considerável evolução no atendimento em creche e pré-escola, tanto no que tange à ampliação de vagas, quanto ao aumento de aplicação de recursos na educação infantil.

Ainda restam, porém, muitos desafios para o atendimento das crianças de 0 a 5 anos, uma vez que parte dos municípios enfrenta dificuldades, tanto do ponto de vista financeiro, como legal, relativas ao limite de despesa com pessoal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, o que dificulta a ampliação da rede. Os desafios se ampliam quando se trata de municípios com maior porte populacional, onde há grande *déficit* de vagas em educação infantil e maior número de nascimentos.

Juntamente com soluções relativas à ampliação da rede de educação infantil - o que exige maior financiamento, através do regime de colaboração entre os entes federados, faz-se necessário o cumprimento das estratégias previstas na Meta 1 do PNE, com o planejamento dos municípios para a oferta de vagas preferencialmente em instituições

públicas. No caso de convênio com instituições sem fins lucrativos,<sup>3</sup> deve-se observar que as mesmas preencham os requisitos necessários para que seus alunos sejam considerados na repartição do Fundeb e o poder público precisa repassar às escolas os valores necessários para a promoção de uma educação de qualidade.

## Referências

BRASIL. Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, de que trata o 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, Seção 1, p. 7.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 jun. 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014, Edição Extra, Seção 1, p. 1.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Demográfico 2010*. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Censo Escolar*. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-escolar>>. Acesso em 22/2/2018

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde. *Tecnologia da Informação a Serviço do Sul*. Disponível em: <<http://datasus.saude.gov.br/>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DO RIO GRANDE DO SUL. *Portal de Dados Abertos*. Disponível em: <<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

---

<sup>3</sup> Lembrando que, em relação às crianças de 4 e 5 anos, o objetivo da legislação é de que o atendimento seja pelos entes municipais



# Integração entre a Educação Profissional e a Educação de Jovens e Adultos: (im)possibilidades da Meta 10 do PNE 2014-2024

Dante Henrique Moura

A Educação de Jovens e Adultos (EJA) no Brasil é marcada por descontinuidades, políticas pontuais e desarticuladas. Enquanto isso, a Educação Profissional (EP) é marcada por sua separação da educação básica. Historicamente, as ações da EJA são desenvolvidas por programas, campanhas e projetos fragmentados, resultando em políticas focais que não têm garantido o direito dos jovens e adultos à educação na perspectiva de sua universalização (Haddad; Del Pierro, 2000). Já no âmbito da EP, predominam as ações que submetem a formação aos interesses imediatos do denominado mercado de trabalho. Ainda na esfera da EP, as ações que podem ser desenvolvidas com qualidade socialmente referenciada são destinadas a poucos. Esse é o caso, por exemplo, da oferta da EP da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEP), que tem seu eixo estruturante no ensino médio integrado à educação profissional técnica de nível médio (EMI). Nessas instituições, em geral, existem condições de funcionamento, desde a infraestrutura física até o corpo de profissionais, que viabilizam a materialização de um

projeto educacional que ultrapasse a formação restrita e instrumental. Nesse contexto, pode-se avançar na direção de uma formação pautada nos eixos estruturantes trabalho, ciência, tecnologia e cultura.

Não obstante, essas escolas são para poucos, mesmo diante do significativo (e importante) processo de expansão desencadeado no período de 2005 a 2016 e da reserva de vagas para os beneficiários das cotas. Deste modo, a matrícula proporcionada por toda a RFEP no que concerne ao Ensino Médio (EM), a qual é concentrada no EMI, corresponde a 1,87 % da matrícula nacional dessa etapa, segundo dados Censo Escolar 2016 (Brasil, 2017).

Já os programas de formação ou qualificação profissional de larga escala são, historicamente, proporcionados por meio de cursos de baixa carga horária e descolados da elevação de escolaridade como foram, por exemplo, o Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra (PIPMO, dos anos 1960 a 1980), o Plano Nacional de Qualificação Profissional (Planfor, dos anos 1990) e o Plano Nacional de Qualificação (PNQ, dos anos 2000 – este apresentou algum esforço de articulação com a educação básica) e como é o atual Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).

Ao longo dos séculos, a lógica de uma sociedade colonizada e escravocrata produziu exclusões em todas as esferas, inclusive, na educacional, o que se agudizou com a consolidação do capitalismo como modo de produção hegemônico em escala planetária. Por outro lado, a complexificação da sociedade faz com que a cada dia, aumente a demanda social por políticas públicas voltadas para o atendimento dos direitos da classe trabalhadora, o que inclui a EP e a EJA.

Em meio a essas demandas ocorreu a gênese do Proeja, com uma dupla finalidade anunciada (Brasil, 2007): enfrentar as descontinuidades e o voluntarismo que marcam a EJA no Brasil; integrar a Educação Básica (EB) a uma formação profissional que contribua para a integração socioeconômica de qualidade dos jovens e adultos. O Proeja trata da integração entre o ensino fundamental (EF) e a EP por meio de cursos de formação inicial e continuada (FIC), integração entre o EM e os cursos FIC e do EMI na modalidade EJA.

Discutiremos o Proeja no contexto das políticas da EP a partir de 2005 e analisaremos a Meta 10 do Plano Nacional de Educação 2014-2014, aprovado pelo Lei nº 13.005/2014 (Brasil, 2014a).

Para tal fim, dividimos o texto em mais três partes além desta introdutória. Inicialmente, analisaremos o Proeja no contexto das políticas educacionais, especialmente da EP, no período de 2003 a 2016. Em seguida, discutiremos os primeiros movimentos do atual PNE (2014 a 2016) com foco na Meta 10 desse plano e em suas perspectivas para o restante do período (2017 a 2024). Finalmente, teceremos nossas considerações finais sobre o tema abordado.

## O Proeja no contexto das políticas da EP (2003 a 2016)

O Proeja tem sua gênese nos movimentos sociais, podendo-se citar o Projeto Integrar da CUT, iniciado nos anos 1990, como um de seus nascedouros, mas naquele período as políticas do governo FHC eram radicalmente contrárias a perspectivas que sinalizassem na direção da formação humana integral, de maneira que diante da correlação de forças existentes não havia possibilidade de trazer para a esfera do poder público a ideia de integração entre EP e EB, nem na oferta denominada de *regular* nem na modalidade EJA.

Uma correlação de forças, eventual e parcialmente favorável, ocorreu no início do primeiro mandato do presidente Lula (2003-2006), período em que a coalizão que dava sustentação ao governo ainda permitia que se construíssem algumas propostas de cunho progressista.

Nesse contexto, em 2003, ocorreram seminários nacionais sobre o EM e a EP, cujo cerne foi a relação entre ambos. Em Moura (2013), já registramos que intensas e polêmicas foram as discussões políticas e teóricas das quais resultou o documento Políticas públicas para a EPT (Brasil, 2004). Esse documento faz uma crítica radical ao que havia sido formulado e posto em prática no anterior ciclo de governo ao afirmar que “[...] novos rumos devem ser traçados com relação à educação profissional e tecnológica que exigirão oportunamente opção de conceitos básicos, correção de rumos e reordenamento de práticas” (Brasil, 2004, p. 12). Evidencia a

importância de uma vinculação orgânica entre a EP e a EB, na perspectiva da formação humana integral, ao invés de a EP “se tornar mero fragmento de treinamento em benefício exclusivamente do mercado e dos interesses isolados dos segmentos produtivos” (Brasil, 2004, p. 12). É por isso que “a articulação da EP e tecnológica com a educação básica deve adquirir características humanistas e científico-tecnológicas condizentes com os requisitos da formação integral do ser humano” (Brasil, 2004, p. 21).

Do ponto de vista legal, foi o Decreto nº 5.154/2004 que apontou para a possibilidade de integração entre o EM e a EP, mas manteve as outras duas possibilidades de articulação previstas no Decreto nº 2.208/1997 (Brasil, 1997): as formas subsequente e concomitante. Essas múltiplas possibilidades constituem-se em bom indicador das polêmicas já mencionadas e dos avanços e retrocessos que marcaram o período de 2003 a 2016 na sociedade brasileira em geral e, em particular, em nosso objeto de estudo neste texto.

De qualquer maneira, a possibilidade de integração entre o EM e a EP, prevista no Decreto nº 5.154/2004 (Brasil, 2004), representou alguma expectativa de avanço na caminhada em direção ao EM igualitário para todos.

Foi nesse contexto que veio à luz o Proeja por meio do Decreto nº 5.478/2005 e, em seguida, reformulado pelo Decreto nº 5.840/2006 (Brasil, 2006).

No documento-base do Proeja (Brasil, 2007, p. 35), afirma-se que a “concepção de uma política cujo objetivo da formação está fundamentado na integração de trabalho, ciência, técnica, tecnologia, humanismo e cultura geral, pode contribuir para o enriquecimento científico, cultural, político e profissional das populações, pela indissociabilidade dessas dimensões no mundo real”.

Nesse sentido, considerar os eixos do trabalho, da ciência, da tecnologia e da cultura como dimensões indissociáveis da formação humana significa compreendê-la em uma perspectiva de integralidade do ser humano.

Apesar de ter sustentação teórica na concepção de formação humana integral, o Proeja não conseguiu avançar muito na ampliação das matrículas nem na materialização de sua concepção formativa. Falta-

ram ações indutoras das instâncias de governo na direção de priorizar a materialização do Proeja como política pública (Frigotto, 2016; Oliveira, Scopel, 2016, dentre outros).

Mas, em função das disputas, das resistências e das tentativas de avanços, apesar das barreiras, o movimento que se produziu no âmbito educacional brasileiro a partir desse Programa trouxe algumas contribuições importantes na direção por ele delineada.

Foi importante a elaboração de um documento-base<sup>1</sup> (Brasil, 2007) de concepções e princípios do Programa. Ações importantes foram desencadeadas a partir das diretrizes emanadas desse documento, merecendo destaque: a oferta de cursos de especialização voltados à formação de profissionais do ensino público para atuar no Proeja; as ações decorrentes do Edital Proeja-Capes/Setec Nº 03/2006, destinado a estimular a realização de projetos conjuntos de pesquisa entre as universidades e os institutos federais (IFs).

Sobre os cursos de especialização, tal iniciativa teve o objetivo de “formar profissionais com capacidades” para atuar no Proeja “considerando as peculiaridades, as circunstâncias particulares e as situações contextuais concretas em que programas e projetos deste campo são implementados” (Brasil, 2006, p. 8).

Segundo Cacho (2016), foram 28 polos ofertantes, entre 2006 e 2009, totalizando 11.433 matrículas, assim distribuídas: 1.400 em 2006, 3.450 em 2007, 3.794 em 2008 e 2.789 em 2009. Assim, essa ação teve papel importante na formação de profissionais para atuar no Programa.

O Edital Proeja-Capes/Setec nº 03/2006, teve o objetivo de estimular a realização de projetos conjuntos de pesquisa, fundamentalmente, entre universidades e IFs. A ação dirigida à produção de conhecimentos por meio de pesquisas e da formação de pessoal pós-graduado (mestrado e doutorado) em EP integrada à EJA, contribuiu para desenvolver as proposições curriculares e organizativas na área.

---

<sup>1</sup> Inicialmente, foi produzido um documento-base especificamente destinado ao EMI Proeja já que o Decreto nº 5.478/2005 somente previa essa possibilidade. Em decorrência desse documento que sugeria a ampliação do Programa no sentido de incluir a integração entre o EF e a EJA, foi editado o Decreto nº 5.840/2006 e atualizado o documento-base (Brasil, 2007).

Em síntese, os cursos de especialização e as ações inerentes ao Edital Proeja-Capes/Setec foram destinadas, dentre outros aspectos, à formação de um corpo de formadores de formadores na perspectiva de desencadear processos institucionais voltados à formulação, gestão e execução de cursos do Proeja, assim como para a criação de grupos de pesquisa para produzir do conhecimento nesse campo visando à consolidação do Proeja como política pública.

Nesse contexto de dificuldades e alguns avanços, de 2007<sup>2</sup> a 2011 houve aumento considerável das matrículas, conforme Tabela 1, elaborada a partir dos Censos da Educação Básica de 2007 a 2014.

Apesar dos avanços observados na construção da política pública que resultaram na evolução da matrícula do EMI Proeja e do Proeja FIC Fundamental até 2011, a correlação de forças políticas no interior do governo foi tal que não garantiu a continuidade dessas (e de outras) ações no âmbito do Proeja. A partir de 2012 essa matrícula entra em declínio na esfera pública. Em seguida, buscamos algumas explicações para isso.

Infere-se que o ciclo de crescimento econômico que se observou no Brasil, até o final dos anos 2000, produziu momento propício para o recrudescimento de discursos que anunciam que há empregos, mas que falta empregabilidade à população.

Esses discursos logo aparecem junto a estimativas, supostamente confiáveis, que anunciavam a necessidade urgente de formação de 8 milhões de trabalhadores, em um curto espaço de tempo, para ocupar postos de trabalhos, sem o que a economia seria paralisada: “é urgente capacitar e curso longo não resolve”, “as empresas clamam por trabalhadores qualificados”, “mais prática e menos teoria”, “nem todos precisam ir à universidade, então é necessário ter vários tipos de ensino médio”, “várias opções formativas pra os trabalhadores” e muitas outras. Esse é, de maneira muito sintética, o contexto em que se engendrou o Pronatec.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Este foi o ano a partir do qual o INEP passou a divulgar a matrícula do EMI Proeja.

<sup>3</sup> Para maior aprofundamento, sugerimos ler: Silva, D. M. *Desvelando o Pronatec: uma avaliação política do programa*. Dissertação de Mestrado (Natal, UFRN, 2015).

**Tabela 1** – Matrícula no EMI Proeja e no EM Propedêutico EJA, de 2007 a 2014

Ano	Proeja EMI				
	Brasil	Federal	Estadual	Municipal	Privado
2007	9.747	4.772	1.229	131	3.615
2008	14.939	8.014	3.958	28	2.939
2009	19.533	10.883	4.327	66	4.257
2010	38.152	14.078	19.919	40	4.115
2011	41.971	14.530	23.033	84	4.324
2012	35.993	14.147	17.171	634	4.081
2013	40.117	12.801	21.909	369	5.038
2014	42.875	11.595	19.276	429	11.575
Proeja FIC Fundamental					
2007	-*	-	-	-	-
2008	3.957	-	-	-	-
2009	3.628	55	1.559	1.766	248
2010	14.126	258	5.975	7.634	517
2011	23.995	647	14.213	8.534	601
2012	18.622	785	11.186	6.237	414
2013	20.194	329	13.354	6.188	323
2014	9.153	297	4.625	4.005	226

Fonte: elaboração própria a partir dos censos escolares do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira de 2007 a 2014 ([www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)).

\* As células em branco correspondem a dados não divulgados pelo INEP no respectivo censo.

Esse Programa oferece dois tipos de cursos. Aos estudantes das redes públicas estaduais que estão cursando o EM se oferece a possibilidade de fazer na forma concomitante um curso técnico, em geral, em uma escola do Sistema S ou em outra escola privada, com financiamento público. É evidente que esse tipo formação não se alinha com a concepção de formação humana assumida no âmbito do Proeja.

O outro tipo de ação proporcionada é ainda mais problemático. São cursos FIC com duração a partir de 160 horas, destinados, principalmente, a trabalhadores com baixa escolaridade, grande parte que sequer concluiu o EF. Nesse caso, é agravante o fato de que não há

vinculação com a elevação de escolaridade. Bem ao estilo “rápido” e “prático”. Coloca-se, então, para a população a ideia de que um curso de curta duração e desvinculado de elevação de escolaridade, vai resolver seus problemas de inserção no mundo do trabalho.

Para ampliar a discussão sobre os dados da Tabela 1, elaboramos a Tabela 2 com informações sobre a matrícula do Pronatec de 2011 a 2014, na qual evidenciamos a priorização da oferta dos cursos FIC em relação aos técnicos de nível médio.

Uma análise mais precisa dos dados da Tabela 2 é dificultada pela falta de transparência e de clareza a respeito deles. Pelo exposto na Tabela 2, não é possível precisar, por exemplo, qual a parte da oferta da Rede Federal que efetivamente integra o Pronatec. Nos cursos FIC como nos técnicos a informação sobre os beneficiários dessa bolsa é genérica não desagregando os dados para esclarecer dentre eles quantos estiveram matriculados em cada tipo de instituição ofertante.

De qualquer maneira, para o que queremos discutir neste texto, os dados da Tabela 2 são muito importantes, pois se os cruzamos com os dados apresentados na Tabela 1, podemos evidenciar a relação entre o rápido e intenso crescimento da matrícula no âmbito do Pronatec, especialmente nos cursos FIC, com a diminuição do esforço das instituições públicas na oferta do Proeja.

Nesse sentido, já comentamos que de 2007 a 2011, mesmo que lentamente, a matrícula pública do Proeja aumentou (federal e estadual, Proeja EMI e Proeja FIC Fundamental). Em 2011, foi criado o Pronatec e a partir do ano seguinte a matrícula Proeja pública começa a cair significativamente. Por outro lado, é inegável o crescimento da oferta do Pronatec, especialmente dos cursos FIC (Tabela 2).

Quanto ao aumento da oferta do EMI Proeja na esfera privada apresentada na Tabela 1, também se explica, em parte, pelo Pronatec. Nesse caso, algumas entidades do Sistema S ofertam o Pronatec por meio de parceria. Por exemplo, no âmbito da Indústria, o SENAI oferece a parte técnica dos cursos e o SESI oferece as disciplinas do EM. Isso ocorre em prédios diferentes e com currículos independentes, o que caracteriza a concomitância, mas alegam que em razão da parceria os

**Tabela 2** – Distribuição de matrículas nos Cursos Técnicos e Cursos FIC no âmbito do Pronatec, de 2011 a 2014

<b>Cursos Técnicos</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014*</b>	<b>Total</b>
Bolsa-Formação	0	101.541	304.966	151.313	557.820
Brasil Profissionalizado	82.823	79.770	70.355	233.781	466.729
E-TEC	75.364	134.341	137.012	250.000	596.717
Acordo Sistema S	85.357	102.807	132.289	161.389	481.842
Rede Federal de EPCT	117.621	119.274	121.958	101.160	460.013
Total: cursos técnicos					2.563.121
<b>Cursos FIC</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>TOTAL</b>
Bolsa-Formação	22.876	531.101	1.243.047	1.013.027	2.810.051
Acordo Sistema S	582.931	733.223	844.581	1.194.266	3.355.001
Total: cursos FIC					6.165.052
<b>Total geral: técnicos + FIC</b>					<b>8.728.173</b>

Fonte: adaptado de Brasil (2014b).

\* Os dados referentes a esse ano são previsão, segundo Brasil (2014b).

currículos são integrados, mascarando a realidade. Concluimos, então, que a criação do Pronatec e sua priorização como política pública vem produzindo efeitos negativos sobre o Proeja (EMI e FIC Fundamental).

Isso ratifica que entre 2003 e 2016 os avanços e os retrocessos conviveram em constante disputa na sociedade brasileira. A modo de síntese conclusiva sobre esse período, podemos afirmar que houve diminuição da pobreza. Sobre isso, Zimmermann e Silva (2012, p. 139)<sup>4</sup> partem de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

<sup>4</sup> Parte das ideias discutidas nos próximos parágrafos foram tomadas de Moura e Lima Filho (2017).

(PNAD) e afirmam que “em 2002, o percentual de pobres [no Brasil] era 38,3 %, diminuindo para 24,3 % em 2009”. Apesar disso, a Tabela 3 mostra que não houve diminuição significativa na concentração de renda, pois o aumento dos rendimentos dos 50 % mais pobres tem menos relação com a perda de poder aquisitivo dos 10 % mais ricos e mais com o achatamento do grupo intermediário.

O Censo<sup>5</sup> 2010 ainda evidencia superconcentração de recursos nos 1 % mais ricos, que detêm 13,8 % dos rendimentos, enquanto os 10 % mais pobres ficam com 1,1 %.

Por outro lado, no que se refere à política externa, Pautasso e Adam (2014) afirmam que as linhas gerais da política externa do governo Lula foram: aprofundamento das relações com os países emergentes Rússia, China, Índia e África do Sul, que, com o Brasil, formam os BRICS; revitalização do Mercosul; retomada dos laços com a África.

Na educação, criaram-se universidades visando fortalecer as relações com a América Latina, África e países lusófonos: Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila) e Universidade Federal da Integração Luso-Afro-Brasileira (Unilab). Isso ampliou as ações internacionais brasileiras e fortaleceu as relações sul-sul. Apesar de não ter deixado o eixo Norte, essa foi uma estratégia de autonomia que contrariou interesses dos EUA na América Latina. Logo, para a política externa daquele país era necessário ter no Brasil um governo confiável e sensível aos seus interesses.

**Tabela 3** – Distribuição de renda entre os segmentos populacionais, em 2003 e em 2010.

Segmento populacional	2003 (%)	2010 (%)
50 % mais pobres	13,2	17,7
40 % do meio	40,7	37,8
10 % mais ricos	46,1	44,5

Fonte: Moura (2013).

<sup>5</sup> Divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Especificamente na educação também houve avanços significativos, em meio a contradições e retrocessos. A expansão e interiorização de universidades públicas, que vêm viabilizando o acesso de milhares estudantes ao ensino superior,<sup>6</sup> e da RFEP, que em 2002 tinha 140 unidades e chegou a 644 em 2016,<sup>7</sup> além de outras medidas vinculadas ao direito à educação.

As conferências intermunicipais, estaduais e nacionais de educação de 2009/2010 e de 2013/2014 que fundamentaram as discussões e a materialização do PNE 2014-2024, o qual também carrega muitas contradições. Se por um lado, a maioria das metas tem conteúdo coerente com a ampliação do direito à educação, muitas das estratégias para alcançá-las estão eivadas da lógica das parcerias público privado (PPP). Ou seja, ensejam a transferência de recursos públicos para a iniciativa privada.

No PNE 2014-2024 tem outro aspecto extremamente relevante a destacar. A luta pelos 10 % do PIB para a educação pública que, utilizando uma expressão popular podemos dizer que “ganhamos, mas não levamos” porque a Meta 20 destina 10 % do PIB para a educação pública, mas o §4º do Artigo 5º inclui nesses 10 % recursos destinados aos programas de expansão da educação superior e da educação profissional, garantindo o financiamento público do Prouni e do Pronatec, por exemplo. É um dispositivo que regula a transferência de dinheiro para iniciativa privada e, além disso, concede à iniciativa privada o direito de decidir sobre a concepção de formação humana que vai ser proporcionada à classe trabalhadora.

É nesse contexto que, em 2015, começa a se engendrar o golpe em curso contra a sociedade brasileira, cujo primeiro passo foi a deposição, em 2016, da presidenta Dilma Roussef, de forma ilegítima.<sup>8</sup> Nesse contexto, a partir de 2016 ingressamos em uma nova fase, na qual os *avanços e retro-*

---

<sup>6</sup> Dentre elas, a unilab e a unilab já mencionadas, além da Fundação Universidade Federal do Pampa (Unipampa); Universidade Federal do Cariri (UFCA); Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB); Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (Unifespapa); Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB); Universidade Federal do Sul da Bahia (Ufesba); Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM); Universidade Federal Rural do Semiárido (Ufersa-RN), entre outras.

<sup>7</sup> Disponível em: <<http://redefederal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal>>. Acesso em: 5 set. 2016.

<sup>8</sup> Como este não é o objeto do presente estudo, não vamos aprofundar essa discussão. Para aprofundamento, sugerimos ler: Anderson (2016); Moura e Lima Filho (2017).

cessos do período anterior são substituídos por um novo contexto, que o caracterizamos como sendo de *avanço dos retrocessos*. É esse o cenário atual de materialização do PNE 2014-2024 como um todo e, especificamente, da Meta 10, cuja implementação tratamos no próximo item.

### A Meta 10 do PNE 2014-2024 e o avanço dos retrocessos a partir de 2016: (im)possibilidades de materialização

A Meta 10 do PNE 2014-2014 é “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”. Inicialmente, é importante destacar que essa meta tem relação direta com o Proeja, tanto no que se refere ao EMI como nos cursos FIC (Fundamental e Médio).

Para desenvolver a análise elaboramos, inicialmente, as tabelas 4, 5, 6 e 7 a partir dos Censos da Educação Básica de 2014 a 2016 (Brasil, 2015, 2016, 2017). Nelas, apresentamos o detalhamento e a evolução da matrícula da EJA no período de 2014 a 2016, três primeiros anos de vigência do atual PNE.

Antes de iniciar a análise sobre o conteúdo dessas tabelas, ressaltamos que, embora não esteja explicitado no texto da Meta 10, a oferta do Projovem Urbano, publicada no Censo Escolar pelo INEP, refere-se a um tipo de curso que integra o EF e os cursos de qualificação profissional. Por isso, será considerada no cálculo da meta.

**Tabela 4** – Evolução da matrícula da EJA Ensino Fundamental, entre 2014 e 2016

Ano	Ensino Fundamental (propedêutico)				
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
2014	2.274.969	515	705.427	1.523.969	45.058
2015	2.056.008	452	621.990	1.373.103	60.463
2016	1.984.534	464	677.243	1.263.407	43.420

Fonte: elaboração nossa a partir dos censos escolares de 2014 a 2016.

**Tabela 5** – Evolução da matrícula da EJA Ensino Médio, entre 2014 e 2016

Ano	Ensino Médio (propedêutico)				
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
2014	1.265.911	591	1.128.179	36.774	100.367
2015	1.269.984	1.611	1.098.686	32.655	137.032
2016	1.341.841	2.209	1.192.183	34.415	113.034

Fonte: elaboração nossa a partir dos censos escolares de 2014 a 2016.

**Tabela 6** – Evolução da matrícula do Proeja EMI, entre 2014 e 2016

Ano	Proeja EMI				
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
2014	42.875	11.595	19.276	429	11.575
2015	38.212	9.301	21.593	840	6.478
2016	32.704	8.282	22.120	806	1.496

Fonte: elaboração nossa a partir dos censos escolares de 2014 a 2016.

**Tabela 7** – Evolução da matrícula do Proeja FIC, entre 2014 e 2016

Ano	Proeja FIC (Fundamental + Médio) + Projovem Urbano)				
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
2014	9.153*	297	4.625	4.005	226
2015	67.625	528	14.214	51.844	1.039
2016	63.048	858	21.042	40.681	457

Fonte: elaboração nossa a partir dos censos escolares de 2014 a 2016

\* Só inclui a matrícula do Proeja FIC fundamental. Até 2014, o Censo não incluía a matrícula do Proeja FIC Médio nem do Projovem Urbano. A divulgação desses dados começou a partir de 2015.

O texto da Meta 10 sugere que sejam feitos dois cálculos. Um para aferir o percentual da oferta que integra o EF e os cursos FIC, na modalidade EJA (Proeja FIC Fundamental). Nesse caso, acrescentamos o Projovem Urbano conforme já explicamos. E outro para a integração

entre o EM e a EP, tanto no caso da EPTNM como nos cursos FIC, respectivamente, Proeja EMI e Proeja FIC Médio.

Assim, para viabilizar o cálculo exato das duas situações, seria necessário que o INEP divulgasse, separadamente, a matrícula dos cursos FIC integrados ao EF e desses integrados ao EM, mas o INEP divulga apenas os dados globais dos cursos FIC integrados ao EF e ao EM. Dessa forma, faremos três cálculos relativos à Meta 10: a relação entre a matrícula no Proeja EMI e a matrícula total do EM na modalidade EJA; a relação entre a matrícula dos cursos FIC integrados ao EM e ao EF – acrescentando o Projovem e a matrícula total do EF na modalidade EJA; a relação entre a toda a oferta integrada na modalidade EJA (Proeja EMI + Proeja FIC + Projovem Urbano) e a oferta total da modalidade EJA (EF + EM). Na Tabela 8, apresentamos esses cálculos para os anos de 2014, 2015 e 2016.

Ao analisar a evolução das matrículas na Tabela 8 e compararmos com a Meta 10 que prevê que se alcance, em 2024, o percentual de 25 % das matrículas da modalidade EJA na forma integrada à EP no EF e no EM, constatamos que será difícil chegar ao que se espera.

**Tabela 8** – Percentual da matrícula do Proeja EMI, do Proeja FIC + Projovem Urbano e do total da EJA da entre 2014 e 2016

Ano	Total EJA EM	Total Proeja EMI		Total EJA EF	Total (Proeja FIC fundamental e médio) + Projovem Urbano		Total EJA	Total EJA integrada	
		Quant.	%		Quant.	%		Quant.	%
2014	1.308.876	42.875	3,2	2.284.122	9.153	0,4	3.606.908	52.028	1,4
2015	1.308.196	38.212	2,9	2.123.633	67.625	3,2	3.431.829	105.837	3,1
2016	1.374.545	32.704	2,4	2.047.582	63.048	3,1	3.422.427	95.752	2,8

Fonte: elaboração nossa a partir dos censos escolares de 2014 a 2016

Ressaltamos que no caso dos cursos FIC (+ Projovem Urbano) o grande aumento entre 2014 e 2015 (de 0,4 para 3,2 %), que também se reflete nos dados globais desse mesmo ano, é fruto de mudança na forma de divulgação dos dados do Censo Escolar a partir 2015. Até 2014 o INEP divulgava a matrícula dos cursos de EM integrados aos cursos técnicos na modalidade EJA (Proeja EMI) e, separadamente, do EF integrado aos cursos FIC (Proeja FIC Fundamental). Logo, não incluía a matrícula do EM integrado aos cursos FIC (Proeja FIC Médio) nem do Projovem Urbano. Apenas a partir de 2015 o INEP passou a incluir a matrícula do Proeja FIC Médio e do Projovem Urbano. Isso explica o motivo do aumento significativo da matrícula entre 2014 e 2015, nessa categoria. Portanto, a rigor, nesse caso, só podemos analisar a evolução entre 2015 e 2016.

Constatada essa tendência inicial de não alcançar a Meta 10, vamos tentar estabelecer relações com o movimento em curso na sociedade brasileira em geral e, em particular, na educação que estão produzindo tal situação.

Bem, a combinação dos dados das tabelas 4 e 5 refletidos na Tabela 8 evidencia a diminuição da matrícula geral da EJA<sup>9</sup> entre 2014 e 2016, anos iniciais de vigência do atual PNE. Na verdade, essa diminuição é contínua desde 2005. Em 2004, a matrícula total da EJA alcançou seu auge: 5.718.061.<sup>10</sup> Desde então, entrou em declínio, chegando a 3.482.174, segundo o Censo da Educação Básica de 2016, o que representa uma redução de 39,1 %, em 12 anos.

Esse movimento desvela que a ação do estado nessa esfera não consegue avançar na direção de consolidar a política pública.<sup>11</sup> Os programas e os projetos continuam sendo insuficientes para enfrentar a situação em que cerca de mais de 100 milhões de pessoas com

---

<sup>9</sup> Nos censos da educação básica, o INEP considera que o total da EJA inclui matrículas nas seguintes Etapas: EJA Ensino Fundamental, EJA Ensino Médio, Cursos FIC de níveis Fundamental e Médio, EJA Ensino Fundamental Projovem Urbano e Curso Técnico Integrado à EJA (EJA Integrada à Educação Profissional de Nível Médio) de Ensino Especial e/ou EJA (Censo da Educação Básica, 2016).

<sup>10</sup> O total da EJA inclui: EJA Ensino Fundamental e EJA Ensino Médio, nas formas presencial e semipresencial.

<sup>11</sup> Destacamos que essa diminuição vem ocorrendo na EB como um todo desde 2005, o que torna a situação ainda mais grave.

18 anos ou mais de idade não concluíram a EB (Machado, 2010). Ao contrário, ao invés de aumentar, a matrícula vem diminuindo e escolas de EJA vêm sendo fechadas em todo o país sob a contraditória alegação de que faltam estudantes.

Constatada essa diminuição de matrícula que implica na elevada probabilidade de que não se alcance a Meta 10 do PNE, vamos analisar o que vem acontecendo em cada dependência administrativa (Brasil, federal, estadual, municipal e privada) no Proeja EMI e no Proeja FIC (Fundamental e Médio) + Projovem Urbano, conforme detalhado nas tabelas 6 e 7.

Em relação ao Proeja EMI, observamos que na esfera federal houve diminuição constante entre 2014 e 2016. Isso é, aparentemente contraditório, posto que nesse período a RFEP esteve em plena expansão, iniciada desde 2005. Ocorre que em meio à expansão o Pronatec foi criado em 2011 e, conforme já discutido afeta negativamente a oferta do Proeja (tanto EMI como FIC).

A Tabela 1 mostra claramente a ampliação da oferta do Proeja EMI de 2007 a 2011, sua diminuição em 2012, uma pequena oscilação entre 2013 e 2014 e uma tendência de queda a partir de 2015 na esfera federal. Enquanto isso, a Tabela 2 mostra o crescimento da oferta do Pronatec até 2014.

Ressaltamos que, apesar do Pronatec também ter entrado em declínio após o desencadeamento da crise política, econômica e social enfrentada pelo país a partir de 2014/2015, seus efeitos continuam, pois o esforço que vinha sendo realizado pela RFEP para materializar o Proeja foi deslocado para o Pronatec a partir de 2012, mas não voltou para o Proeja com o declínio do Pronatec. Isso pode ser explicado pelo fato de o Pronatec ter sido acompanhado de uma forte ação indutora baseada no financiamento por meio de bolsas para os profissionais envolvidos, enquanto no Proeja isso não existiu.

Evidentemente, essa análise dos dados em nível nacional não permite enxergar as situações particulares de cada estado e de cada Instituição dessa Rede. Há alguns Institutos Federais nos quais a matrícula está sendo mantida ou ampliada, mas, infelizmente o movimento geral é de declínio.

Ainda sobre o Proeja EMI, na esfera estadual observamos um movimento semelhante ao da federal no período de 2007 a 2011 (crescimento). Entre 2012 e 2014, houve declínio e insignificante oscilação positiva entre 2014 e 2016. O aumento entre 2007 e 2011 é fruto, em grande medida, do Programa Brasil Profissionalizado, criado pelo governo federal em 2007, por meio do Decreto nº 6.302 (Brasil, 2007a) com a finalidade inicial de incentivar o aumento da oferta do EMI (regular e Proeja) nas redes estaduais e, posteriormente, ampliado para a oferta concomitante e subsequente. A diminuição entre 2012 e 2014 segue a mesma lógica já mencionada na esfera federal, ou seja, o efeito Pronatec. Na esfera pública municipal a oferta é apenas residual e na privada observamos um movimento semelhante ao da rede federal. Reiteramos que parte significativa da oferta privada sob essa denominação não se trata efetivamente EMI, mas de cursos concomitantes oferecidos em diferentes escolas do Sistema S por meio de parcerias entre elas, conforme já discutido.

Sobre os cursos FIC Fundamental, no período de 2009 a 2014, e FIC (Fundamental e Médio) + Projovem Urbano, de 2015 e 2016, destacamos que a oferta nas redes federal e privada são residuais. A matrícula se concentra nas redes estaduais e municipais. Há um aumento entre 2009 e 2011, diminuição entre 2012 e 2014 e, no conjunto dessas duas esferas, um pequeno aumento entre 2015 e 2016.

Feita essa discussão, o que, então, podemos vislumbrar para os próximos 7 anos de vigência do atual PNE? O quadro é muito difícil diante do estado excludente, de exceção e entreguista do patrimônio público ao grande capital e da soberania nacional às forças do mercado internacional, que se está construindo a passos largos, materializando-se, dessa forma um verdadeiro golpe contra a sociedade brasileira. A deposição da presidenta Dilma Rousseff era essencial para que se pudesse colocar em marcha o atual golpe, especialmente, contra os fragmentos mais empobrecidos da classe trabalhadora, os quais foram os maiores beneficiados dos poucos, mas significativos, avanços do período anterior (2003 a 2016).

Em Moura e Lima Filho (2017), formulamos que o objetivo desse golpe contra a sociedade é reconfigurar o Estado brasileiro no senti-

do de torná-lo ainda “mais mínimo” no que se refere às garantias dos direitos sociais e “mais máximo” para regular os interesses do grande capital nacional e internacional, especialmente o financeiro/especulativo. No texto (Moura; Lima Filho, 2017), discutimos três medidas já aprovadas, ou em trâmite no congresso Nacional,<sup>12</sup> que corroboram esses objetivos: Lei do Pré-Sal, Lei nº 13.365/2016; Reforma da Previdência (PEC 287); Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, sendo que a primeira e a terceira já estão em pleno vigor. Além disso, a reforma do Ensino Médio aprovada pela Lei nº 13.415/2017 também opera segundo a mesma racionalidade: retirar direitos sociais conquistados historicamente pela classe trabalhadora e, ao mesmo tempo, regular os interesses do grande capital interno e internacional.

Para uma melhor contextualização do leitor, trataremos de forma sintética o sentido e as implicações de cada uma dessas medidas. Sobre a Lei do Pré-Sal, é importante destacar que até sua promulgação, qualquer empresa vencedora para explorar determinada área deveria consociar-se com a Petrobras, sendo essa responsável pela condução das atividades operacionais relacionadas à exploração e à produção de petróleo e gás (Lei nº 12.351/2010). Essa norma nunca agradou às petrolíferas estrangeiras, especialmente, as de origem estadunidense, e ao próprio governo dos EUA, face ao interesse em dominar a tecnologia de exploração de petróleo em águas ultra profundas para utilização em outras partes do planeta. Para tanto, era necessário modificar a legislação nacional para retirar da Petrobras essa obrigatoriedade e abrir espaço para que as empresas estrangeiras tivessem acesso às informações sobre a exploração de petróleo no pré-sal.

Nessa direção, José Serra (senador pelo PSDB) submeteu ao Congresso Nacional Projeto de Lei (PL) visando “facultar à Petrobras o direito de preferência para atuar como operador e possuir participação mínima de 30 % (trinta por cento) nos consórcios formados para exploração de blocos licitados no regime de partilha de produção”.

---

<sup>12</sup> Outras medidas seguem a mesma lógica. Escolhemos essas face à repercussão sobre toda a sociedade. Pertence a esse conjunto mais abrangente a Reforma Trabalhista, mas não trataremos dela em virtude da limitação de espaço.

O PL foi convertido na Lei nº 13.365/2016 e materializa a transferência do patrimônio público brasileiro ao capital internacional, comprometendo a soberania nacional e, ao mesmo tempo, correndo-se o risco de que seja diminuída a quantidade de recursos destinados à educação e à saúde, decorrentes dos *royalties* do pré-sal.

O problema é que, apesar da nova lei não alterar os percentuais destinados à educação e à saúde, segundo o economista Cloviomar Cararine, da Federação Única dos Petroleiros, em entrevista concedida ao jornal *El País* em 16 de novembro de 2016,<sup>13</sup> no modelo de partilha da produção, quanto menor o custo para produzir, mais recursos são repartidos entre a operadora e a União. Continua Cararine:

Segundo informações apresentadas pela Petrobras, seu custo de operação nos campos do pré-sal está em 9 dólares por barril enquanto a média mundial está em 15 dólares por barril. Nossas simulações mostram que, somente no caso do campo de Libra (cerca de 12 bilhões de barris), se a Petrobras não fosse operadora, os recursos para educação e saúde perderiam 70 bilhões de dólares em cerca de 35 anos de operação.

Já a Reforma da Previdência (PEC 287), em sua formulação inicial coloca como condição para aposentadoria integral idade mínima de 65 anos para homens e mulheres, combinado com 49 anos de contribuição. Para alcançá-la será necessário, então, trabalhar e contribuir para a previdência, ininterruptamente, desde os 16 até os 65 anos de idade. Ou seja, praticamente impossível. Logo, além de retirar o direito à aposentadoria integral a reforma tem um caráter *pedagógico*, pois *ensina* ao trabalhador que diante dessa realidade só lhe resta uma solução: participar de um plano de previdência privado e, dessa forma, contribuir para os interesses do grande capital que domina esse mercado.

Quanto à EC nº 95, a justificativa anunciada foi a necessidade de reduzir gastos públicos primários, face à crise orçamentária e fis-

---

<sup>13</sup> Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/25/economia/1477353770\\_864008.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/25/economia/1477353770_864008.html)>. Acesso em: 20 fev. 2017.

cal do estado. Esse raciocínio, aparentemente lógico, traz embutido uma racionalidade perversa, pois os recursos das áreas sociais, incluindo educação e saúde, serão limitados à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do ano anterior, a partir de 2018, enquanto o pagamento e amortização dos juros da dívida não serão limitados (Amaral, 2016). Reforça-se a lógica de retirar recursos destinados à garantia dos direitos sociais ao tempo em que se regula os interesses do grande capital, nesse caso, o de caráter financeiro/especulativo, constituído pelos banqueiros.

O Departamento Intersindical de Estudos e Estatísticas Econômicas (2016) projetou que a redução dos investimentos em educação e em saúde, caso a EC 95<sup>14</sup> tivesse vigorado de 2002 a 2015, teria sido, respectivamente 377,7 e 295,6 bilhões de reais. Isso teria inviabilizado a criação, expansão e interiorização de instituições públicas de educação, já discutidas anteriormente. A partir desse movimento que tende a se materializar nos próximos anos, Amaral (2016, p. 653) conclui, sobre a EC nº 95 que “o PNE estará ‘morto’ e o poder é de total ‘destruição”.

Concordamos com o autor. Dessa forma, concluímos que a Meta 10 do PNE 2014-2024, assim como as outras 19 metas desse plano estão fortemente ameaçadas pelo atual contexto do golpe em curso contra a sociedade brasileira.

### Considerações finais: a imperiosa necessidade de resistir

Diante de todo o exposto, podemos sintetizar afirmando que, se no período de 2003 a 2016 tivemos avanços e retrocessos, alguns dos quais aqui discutidos, e o PNE teve problemas em sua formulação e em sua execução em seus anos iniciais de vigência, o que se espera para os próximos anos é aterrorizante.

Portanto, é essencial, neste momento, fortalecer todas as instâncias da sociedade civil organizada que possam resistir ao golpe em cur-

---

<sup>14</sup> À época do estudo, a PEC 241 não havia sido aprovada, de modo o texto a ela se refere. Ressaltamos que não houve mudança na conversão da PEC em EC.

so. No caso da educação, é fundamental fortalecer o Fórum Nacional Popular de Educação (Fonape) para que possamos realizar as conferências intermunicipais e estaduais de educação em 2018, visando preparar e realizar a Conferência Nacional de Educação Popular (Conape) em 2018, tendo como eixo principal a defesa do PNE e das mudanças nesse plano que visem sua melhoria na direção da garantia de uma educação socialmente referenciada à população.

Para tal, é essencial que se revogue da EC nº 95/2016 que limita a ampliação dos investimentos públicos nas áreas sociais por 20 anos, o que compromete definitivamente todas as metas do PNE. Além disso, com relação, especificamente, à Meta 10, é fundamental desenvolver ações indutoras destinadas à integração do EF e do EM à EP, tanto nos cursos técnicos como nos cursos FIC, posto que neles está em curso a disputa pela materialização da concepção de formação humana integral, tendo o trabalho, a ciência, a tecnologia e a cultura como dimensões indissociáveis e eixos estruturantes dessa formação.

Este é um movimento essencial no sentido de manter a luta por uma educação pública, gratuita, laica, igualitária para todos, de qualidade socialmente referenciada, pública e estatal, para crianças, adolescentes, jovens e adultos, considerando todas as diversidades da população brasileira. Portanto, garantida à população diretamente pelo estado.

## Referências

AMARAL, N. C. PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. *RBPAAE*, v. 32, n. 3, p. 653-673, set./dez. 2016.

ANDERSON, P. et al. *Golpe en Brasil: genealogía de una farsa*. Buenos Aires: Fundación Octubre: UMET, 2016.

BRASIL. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: 25 de junho de 2014a.

BRASIL. *Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011*. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e dá outras providências. Brasília, DF: 26 de outubro de 2011.

BRASIL. *Decreto nº 6.302, de 12 de dezembro de 2007*. Institui o Programa Brasil Profissionalizado. Brasília, DF: 12 de dezembro de 2007a.

BRASIL. *Decreto nº 5.840, de 23 de julho de 2006*. Institui, no âmbito federal, o Programa

de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – Proeja. Brasília, DF: 24 de junho de 2006.

BRASIL. *Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004*. Regulamenta o § 2º do Art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: 23 de julho de 2004.

BRASIL. *Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997*. Regulamenta o § 2º do Art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: 17 de abril de 1997.

BRASIL. Ministério da Educação. *Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – Proeja*. Documento Base/Ensino Médio, 2007. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf2/proeja\\_medio.pdf](http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf2/proeja_medio.pdf)>. Acesso em: 5 jun. 2016.

BRASIL. *Relatório de Gestão do Exercício de 2013 da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica Setec*. Brasília, 2014b.

BRASIL. Ministério da Educação. *Censo Escolar da Educação Básica 2014*. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/censo\\_escolar/notas\\_estatisticas/2017/notas\\_estatisticas\\_do\\_censo\\_escolar\\_2014%20final.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/notas_estatisticas/2017/notas_estatisticas_do_censo_escolar_2014%20final.pdf)>.

BRASIL. Ministério da Educação. *Censo Escolar da Educação Básica 2015*. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>.

BRASIL. Ministério da Educação. *Censo Escolar da Educação Básica 2016*. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/censo\\_escolar/notas\\_estatisticas/2017/notas\\_estatisticas\\_censo\\_escolar\\_da\\_educacao\\_basica\\_2016.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/notas_estatisticas/2017/notas_estatisticas_censo_escolar_da_educacao_basica_2016.pdf)>.

CACHO, M. *O curso de especialização em Proeja - Cefet/RN (2007) e suas relações na vida profissional e acadêmica dos concludentes*. Dissertação de Mestrado. Natal, IFRN, 2016.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR. *Radiografia do novo congresso: legislatura 2015-2019*. Brasília, 2014. 164 p.

FRIGOTTO, G. Uma década do decreto nº 5.154/2004 e do Proeja: balanço e perspectivas. *Holos*, [S.l.], v. 6, p. 56-70, out. 2016. Disponível em: <<http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/holos/article/view/4984/1569>>. Acesso em: 30 out. 2017.

HADDAD, S.; DEL PIERRO, M. C. Escolarização de jovens e adultos. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n. 14, p. 108-130, 2000.

MACHADO, M. M. Quando a obrigatoriedade afirma e nega o direito à educação. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 4, n. 7, p. 245-258, jul./dez. 2010.

MOURA, D. Ensino médio e educação profissional nos anos 2000: movimentos contraditórios. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Produção de conhecimento, políticas públicas e*

*formação docente em educação profissional*. Campinas/SP: Mercado de Letras, 2013. p. 141-200.

MOURA, D.; LIMA FILHO, D. A reforma do ensino médio: regressão de direitos sociais. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 11, p. 109, 2017.

OLIVEIRA, E. C.; SCOPEL, E. G. Uma década do proeja: sua gênese, balanço e perspectivas. *HOLOS*, [S.l.], v. 6, p. 120-144, out. 2016. Disponível em: <<http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/4998/1573>>. Acesso em: 2 set. 2017.

PAUTASSO, D.; ADAM, G. P. A política da política externa brasileira: novamente entre autonomia e alinhamento na eleição de 2014. *Revista Conjuntura Austral*, v. 5, n. 25, ago./set. 2014.

ZIMMERMANN, C. R.; SILVA, M. C. Combate à fome e à miséria no governo Lula: garantia do direito à alimentação? *Revista Espaço Acadêmico*, Maringá, n. 129, 2012.



# Direito à Educação no Brasil: democratiza-se a Política Pública de Educação Profissional Integrada ao Ensino Médio para Jovens e Adultos?

Jane Paiva

A democracia é subversiva. E é subversiva no sentido mais radical da palavra, porque, ali onde ela chega, subverte a concepção tradicional do poder, tão tradicional que é considerada natural, segundo a qual o poder - seja o poder político ou o econômico, seja o poder paterno ou o sacerdotal - vem de cima para baixo. (Bobbio apud Weffort, 1992, p. 119).

O artigo trata da garantia do direito à educação no contexto do Plano Nacional de Educação, por meio do qual busco compreender a experiência de formulação de um programa público, que visou a assegurar direito à educação no país, no que diz respeito à educação profissional de nível médio para jovens e adultos privados desse direito. Esse programa constituiu um modo de consolidar o processo democrático, processo este de frágil trajetória na sociedade brasileira e sempre ameaçado, que chega ao extremo depois da ruptura do governo constitucionalmente eleito pelo povo, com o *impeachment* da presidenta eleita em que a desigualdade dos direitos e das políticas sociais volta à cena

dos interesses da elite econômica e política. O registro desses processos de participação e controle social na definição de políticas públicas, portanto, são indispensáveis para que não se percam na memória do que se vinha constituindo como uma *outra* sociedade.

Incorporando a ideia de que na educação se ampliam os direitos à escolarização com a presença de *velhos sujeitos* (os já incorporados aos sistemas educativos), e a chegada de *novos sujeitos*, marca-se a diversidade de fazeres e origens, de populações jovens, adultas e idosas historicamente excluídas do sistema educativo e com direitos subtraídos da cidadania.

Refletir sobre um programa, tomado como política pública de direito, em redes federais de ensino médio integrado à educação profissional e tecnológica – o *Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade Educação de Jovens e Adultos* (Proeja) – significa pensar o quanto este Programa induziu, inicialmente, escolas tradicionais de formação média – antes acessíveis a jovens submetidos a rigoroso processo de seleção, em maioria oriundos de instituições consideradas de “boa qualidade” (os *velhos sujeitos* das “boas” escolas privadas e cursos preparatórios) – a se voltarem a um novo público, privado do direito à formação técnica: jovens e adultos com trajetórias escolares interrompidas e descontínuas, oriundos de escolas públicas cujos problemas de qualidade têm desafiado governos e gestores comprometidos, no país.

Ensaiei algumas implicações pedagógicas e políticas resultantes dessa forma de conceber política pública que afetaram os desenhos propostos, principalmente no tocante à modalidade de educação de jovens e adultos (EJA) e à educação profissional. Ousarei apontar, por fim, alguns indicativos metodológicos – fundamentos para este campo de estudos e proposições que o constituíram, estimulado pelos muitos modos de pensar/fazer Proeja, pelo Brasil afora. Estarei atenta, ainda, ao propugnado pela Meta 10 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, aprovado com o compromisso de oferecer, no mínimo, 25 % das matrículas da EJA no ensino fundamental e médio na forma integrada à educação profissional, no decurso do prazo de vigência do Plano.

Inevitável conceber políticas educacionais como *direito*, nos termos da Constituição Federal (CF 1988), em se tratando de jovens e adultos trabalhadores, o que exige tomar essa condição como preceito sobre o qual tudo o mais se assenta, rompendo com a dualidade estrutural cultura geral *versus* cultura técnica.

*Direito* à educação, por princípio, significa *formação humana*, e, por isso, trançar políticas de *direito* com as diversas condições dos sujeitos, a quem são devidas essas políticas, tem sido o desafio maior de gestores e de forças organizadas da sociedade. Urdir essa trama significa levar em conta saberes cotidianos, prévios, quase sempre ignorados pelos espaços escolares institucionalizados, que encobrem experiências sociais, históricas, culturais, de classe, de sociedade, de professores e de estudantes. Com essas experiências trançam-se novos saberes, conhecimentos produzidos na vida cotidiana e, se formam redes que emergem na realidade da escola, como na realidade da vida. Conceber essa proposta de educação para jovens e adultos se insere na conformação de um campo de produção de conhecimentos que poderia ser reconhecido, por Boaventura de Sousa Santos (2010) como de *epistemologias do Sul*.

### Direito à Educação: premissas iniciais<sup>1</sup>

*Direito* na vida das populações e das sociedades, como entendido nos termos constitucionais e pelas sociedades contemporâneas, não prescinde de processos de construção de práticas e de sentidos, historicamente constituidores da noção teórica formulada por diversos autores, na disputa de poder nas sociedades. Para Bobbio (1992, p. 5), os direitos do homem são direitos históricos, nascidos de modo gradual, de lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes. “Não nascem todos de uma vez e nem de uma vez por todas”.

Também Paulo Freire (1994, p. 185) teorizou que a luta política pela igualdade e pela liberdade passa a ser possível, no plano histórico,

---

<sup>1</sup> Cf. Paiva, Jane. *Educação de jovens e adultos: direito, concepções e sentidos*. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Faculdade de Educação, 2005. 480 f.

por meio da vivência do método democrático: “há, assim, um fundamento ontológico e histórico para a luta política em torno não apenas da democracia, mas de seu constante aperfeiçoamento”.

Para Freire, o sentido de um projeto educador é não apenas ensinar a letra, mas levar o homem à consciência de si, do outro, da natureza. Será possível, então, ensinar democracia? O que significa educar para a democracia? As questões remetem às relações contraditórias entre autoridade e liberdade, o que não se faz sem envolver o poder, o econômico, a igualdade, a justiça, a ética. A vocação humana do *ser mais* - fundamento ontológico e histórico - implica não restringir a democracia à dimensão política,<sup>2</sup> com o que se negaria a si mesma.

Que lugar, então, a escola ocupa no processo de democratização da sociedade? É possível democratizar a sociedade sem que a escola se democratize – o que envolve conteúdos e o próprio ensino?

A condenação à exclusão de direitos ou à inclusão precária (Martins, 2009) é ainda bastante visível no Brasil, apesar do processo de industrialização e urbanização pelo qual passou, desde a segunda metade dos anos 1990. A industrialização garantiu mudanças radicais nos modos de produção e definiu uma nova organização social e do mundo do trabalho, mas fez-se à custa de processos de desenvolvimento que os homens trabalhadores não viveram, nem como sujeitos, nem como trabalhadores, integrando-os à margem, sem acompanhar nem usufruir de aceleradas transformações a eles submetidas, para continuar a produzir lucro e competitividade.

Nos tempos atuais, em 2017, a ruptura da Consolidação das Leis do Trabalho, um contrato antes adequado aos tempos contemporâneos no severo mundo capitalista, precarizou ainda mais – e sem volta, ao que parece – a condição de direitos de trabalhadores, retrocedendo em conquistas duramente realizadas.

---

<sup>2</sup> Freire assinala que, entendida assim, a democracia se limita ao direito do voto, que se oferece às massas populares, o que demonstra como, historicamente, esta sempre foi a escolha das elites, acentuando a desigualdade e a negação de direitos em geral, assim como as discriminações de toda a sorte, que negam a tolerância, para ele um *sine qua non* da democracia.

Do mesmo modo, não tem sido automática a assunção do direito à educação com o dever de oferta pelo Estado, e em inúmeros momentos a sociedade civil, entendida como terreno da luta de classes, disputa a hegemonia, assumindo protagonismo essencial na conquista de direitos.

Por ser *modalidade* da educação básica, a EJA não pode ser pensada como oferta menor, nem menos importante. *Modalidade* é um modo próprio de fazer a educação básica, modo esse determinado pelos sujeitos que acolhe: jovens e adultos.

O ensino fundamental (EF), na *modalidade* EJA, que antes ensaiou inserção orgânica nas redes públicas, por força de ações políticas induzidas pelo governo federal desde 2005, que incluíram o financiamento público, retrocede e vai de marcha à ré no que tange a matrículas e atendimento. A oferta de ensino médio (EM), embora integrante da educação básica, e ainda não constituída como *direito*,<sup>3</sup> permanece restrita diante da demanda dos que se encontram em adequada relação idade-série, e na *modalidade* EJA apresenta pouca expressão, apesar dos esforços de programas indutores nos governos de Lula e Dilma Rousseff. Cabe lembrar, também, que nem o *direito* ao ensino fundamental, atribuído pela Constituição de 1988 a todos os brasileiros, foi ainda consagrado na prática, restando, portanto, um enorme desafio quando se pensam os sujeitos da EJA, pelos déficits históricos de atendimento desde a alfabetização.

Por fim, sustento minha posição de *desconfiança* no conceito que, de forma irrestrita, vem sendo utilizado para tratar direito: *inclusão*.

Concordo com Martins (2009, p. 11) no que denomina de “transformação do conceito na palavra sem sentido” ao se referir a *exclusão*. Por oposição, tomo a argumentação do autor, assumindo também que *inclusão* se tornou essa palavra sem sentido que, ao ser alavancada “desdiz o que aparentemente quer dizer. [...] Ao invés de a palavra *expressar uma prática*,

---

<sup>3</sup> Em 28 de outubro de 2009, o Senado Federal aprovou por unanimidade a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 96A/03, que torna obrigatório o ensino para crianças e jovens de 4 a 17 anos. A partir de 2010, o poder público passa a ter de oferecer o ensino médio público a todos os alunos que quiserem cursá-lo. O estudante permanece podendo escolher se faz ou não o ensino médio. Porém, a partir de 2016, o poder público e os pais passam a ser responsabilizados civil e criminalmente pelos que estiverem fora da escola – como acontece para os de 6 a 14 anos.

rica, aliás, ela acaba *induzindo a uma prática*, pobre aliás”, encobrendo-se, de fato, a nova desigualdade gerada pelo que tem sido chamado de *exclusão*.

Para o autor, o termo *exclusão* substitui a ideia de *processos de exclusão*, e em vez de ser concebida como expressão da contradição no desenvolvimento da sociedade capitalista, passa a ser vista como um *estado*, uma coisa fixa, irremediável e fatal (Martins, 2009, p. 16-17).

A forma de considerar os até então marginalizados (de direitos sociais) como *excluídos* tem referência à exclusão do consumo, ou seja, dos bens econômicos, e quando o acesso a esses bens se dá, gera a ilusão de inclusão, apartada da consciência de que são os direitos sociais os fatores integradores e produtores da condição cidadã (Sawaia, 2009, p. 8).

Matrizes conceituais como *direito* e *democracia* são conceitos fundantes da ampliação da compreensão do que é a EJA, na contemporaneidade. Essas matrizes, orientadoras do governo Lula e do projeto social que se instalou a partir de 2003, mudou o rumo da educação e de prioridades até então existentes no país. Uma delas, o requerimento da educação profissional para jovens e adultos, considerados precipuamente sujeitos de direito à formação, tendo em vista a condição de trabalhadores, questão que desde a década de 1990 tem sido marcada por tensões entre governo e movimentos sociais.

O atendimento a demandas de qualificação e requalificação profissional de jovens e adultos trabalhadores de baixa escolaridade, no contexto da lógica neoliberal, surgira como resposta à empregabilidade, entendida como condição individual necessária ao ingresso e permanência no mercado de trabalho, de responsabilidade exclusiva dos trabalhadores. Mas fez também despontar uma rede específica de cursos de curta duração, dissociados da educação básica e de planos de formação continuada no âmbito de políticas educacionais e de trabalho e emprego, que resultou em perdas para os trabalhadores, pois que os cursos, sem a escolaridade básica, de pouco adiantavam. Pelo que tem significado para o mercado e para indutores de formação de trabalhadores, como o caso do Sistema S e de muitas organizações constituídas para esse “fácil” fim de recolher recursos públicos, a disputa entre formação e oferta aligeirada de cursos profissionais confunde e

alimenta os próprios trabalhadores, que não percebem as armadilhas que essas políticas contêm. Governos mais progressistas também incorrem nessa via rápida, como se pode observar no caso do Pronatec, que ao ser proposto desmobilizou, em muito, toda a construção e premissas constituídas pelo Proeja, que previra para trabalhadores mais do que cursos de curta duração, mas formação geral, integrada e humana, na acepção mais ampla de *formação de trabalhadores*.

Diferentemente do discurso hegemônico de que a escola do pobre deve “preparar” para o trabalho - entendido como mão de obra barata para um mercado de atividades subalternizadas - a educação profissional que estudiosos do campo de trabalho e educação, principalmente, vinham defendendo, assentava-se na perspectiva de superação dessa ideia restrita, operacional, simplificada, para substituí-la pela compreensão ontológica de que homens e mulheres, pelo trabalho, produzem o mundo para si e, ao fazê-lo, produzem conhecimentos científicos e tecnológicos, apropriando-se histórica e socialmente dos demais conhecimentos e valores de seu tempo.

## Os novos sujeitos de direito: jovens e adultos e Educação Profissional

Paradoxalmente, jovens e adultos excluídos do direito à educação são os mesmos que integram a População Economicamente Ativa (PEA), produzindo, com sua força de trabalho, a riqueza do país.

O movimento de globalização do capitalismo, ao final do século XX, carregando consigo a globalização do mundo do trabalho, o que compreende tanto a questão social, quanto o movimento dos próprios trabalhadores, altera suas demandas educacionais. Tanto o mundo do trabalho, quanto o dos trabalhadores apresentam características mundiais, ou seja, não se restringem apenas aos locais onde as relações se dão:

[...] são desiguais, estão dispersos pelo mundo, atravessando nações e nacionalidades, implicando diversidades e desigualdades sociais, econômicas, políticas, culturais, religiosas, linguísticas, raciais e outras. Inclusive apresentam as particularidades de cada lugar, país ou região, por suas características

históricas, geográficas e outras. Entretanto, há relações, processos e estruturas de alcance global que constituem o mundo do trabalho e estabelecem as condições do movimento operário (Ianni, 1996, p. 17).

A perda do emprego passou a ser um processo seletivo, com e sem relação direta ao nível de escolarização – a chamada “educação” – dos trabalhadores. Ao mesmo tempo em que se adensaram os trabalhos informais, pela prestação de serviços, admitiu-se a pouca escolaridade como “natural”, no âmbito dos trabalhos qualificados, e a seleção se estabeleceu pelo predomínio de tecnologias e de sistemas eletrônicos - trabalhadores desencarnados que substituíram, com vantagem, na linguagem do capital, os profissionais habilitados para funções precisas.

O direito ao trabalho e à educação do trabalhador, como direitos sociais, se complexificaram. Tensionaram-se relações entre velhos e novos trabalhadores, uns apegados às conquistas históricas das quais usufruíram direitos, outros em disputa pelo direito ao trabalho, na ótica de ter alguma ocupação, em sociedades sem emprego. Os trabalhadores que se constituíram como tais pelo trabalho, e por esta via constituíram-se cidadãos, questionavam-se sobre um futuro incerto, duvidoso, e frequentemente admitiam que a insegurança era culpa individual, pela baixa escolaridade, pela pouca “educação”. No entanto, como trabalhadores constituíram suas vidas, família, prole, educaram seus filhos, exerceram a cidadania, ensinando o mesmo valor que os constituíra, embora na prática, nem para si próprios, os valores fossem mantidos. Desempregados, alimentaram a ilusão de novo emprego, buscando a chance renovada na escola ou nos cursos de formação profissional, para conseguir novos empregos, para mantê-los ou para ascender a níveis de maior prestígio.

O que caracterizou o mundo do trabalho no início do século XXI foi que ele se tornou, realmente, global. Não se globalizou apenas o capitalismo, mas também o mundo do trabalho, impondo-lhe novas formas e novos significados. As mudanças afetaram não apenas as forças produtivas em seus processos e dinâmicas, mas

também a composição e a dinâmica da classe operária e a própria estrutura social, em âmbito local, nacional, regional e mundial. As questões sociais daí decorrentes não foram retóricas, mas romperam com paradigmas e modos de pensar até então constituídos, para exigir novas compreensões e (re)significações de sentidos e manifestações, na lógica de um capitalismo rentista cada vez mais perverso com os trabalhadores, e que fez avançar, inclusive, nos direitos historicamente conquistados pelas classes trabalhadoras, um dos resultados do golpe perpetrado na democracia brasileira em 2016, com a mudança e a ruptura feroz nas leis trabalhistas. A realidade do crescimento voraz do capital teve como aliados fortes representantes do poder econômico, para garantir a investida do capital pela via do modelo neoliberal, parecendo prescindir dos trabalhadores regulados, e implementando o trabalho intermitente e precarizado, próximo à servidão.

Em muitos casos, os sistemas federal, estaduais e municipais de ensino têm sido insuficientes para o desafio da garantia do direito à educação para os trabalhadores. Impossível confiar unicamente ao Estado a responsabilidade da questão educacional, sem envolver outros setores da sociedade civil, conjugados em uma ação visando a garantir o direito da cidadania. Sindicatos, associações de classe, federações, conselhos, centrais sindicais ocuparam este lugar, rompendo com a tradição de desacertos históricos que isolaram das propostas pedagógicas dirigidas aos trabalhadores a dimensão educativa da área do trabalho, com os diferentes e múltiplos conhecimentos que vêm sendo produzidos pelos próprios trabalhadores.

O desafio de pensar *direito e democracia* na educação para segmentos tão desfavorecidos - que se superpõem a outros muitos direitos negados, em um mundo de exclusões renovadas - foi, no contexto histórico brasileiro de Luiz Inácio Lula da Silva, prioridade, ainda que pleno de contradições e embates. Como ensina Santos (1999, p. 109), “os riscos que corremos em face da erosão do contrato social são demasiado sérios para que, ante eles, cruzemos os braços”. Para superar esses riscos, propõe reinventar a deliberação democrática a partir de uma “outra episte-

mologia<sup>4</sup> para a qual o ponto de ignorância é o colonialismo e o ponto de saber é a solidariedade (conhecimento como emancipação)” (Santos, 1999, p. 110). Para o autor, a reinvenção da deliberação democrática implica a reconstrução de novos espaços-tempos que façam frente à compressão e à segmentação do espaço-tempo, e que possam incluir o local, o regional e o global, além de atender a exigências cosmopolitas, cujo sentido último é a construção de um novo contrato social.

Atribuindo aos sujeitos, no cotidiano, a possibilidade de reinventar a emancipação social, Santos (2002, *passim*) propõe a todos nós democratizar a democracia, sem o que a injustiça e a desigualdade não dão trégua às populações.

Se a condição de trabalhador é uma marca desses *novos sujeitos*, não basta para pensar políticas educacionais para esse (novo) público. Problematizar o respeito à diversidade de sujeitos e a construção de identidades democráticas põem-se como concepções epistemológicas em disputa, necessariamente emergentes desse modo de pensar política pública. Talvez esta seja a mais significativa das características dessa forma de fazer política pública dos últimos anos - a diversidade de sujeitos e suas expressões cotidianas de produzir o mundo e o conhecimento - conferida à variedade de ofertas de atendimento.

A marca mais forte da diversidade, entretanto, em nosso país, ainda tem se expressado pela desigualdade, o que mobilizou políticas no sentido de reverter a tendência tão naturalizada. Se por um lado, a diversidade implica o risco da crítica à focalização (pensar alguns sujeitos em detrimento de outros), cabe explicitar que diversamente do movimento dos anos 1990, em que uns eram preteridos a outros, o que se percebeu nessas formulações foi o cuidado de marcar as propostas com aspectos próprios da educação de jovens e adultos do ponto de vista do currículo, de conteúdos e de modos de organizar a prática pedagógica segundo movimentos da existência de sujeitos cuja realidade de vida e

---

<sup>4</sup> Boaventura de Sousa Santos (1995, p. 25 apud Santos, 1999, p. 110) define que a epistemologia moderna faz sua trajetória de um ponto de ignorância, designado por ele de caos, para um ponto de saber, que designa de ordem, tomando o conhecimento como regulação.

trabalho exigem organizações diversas, para que possam constituir-se sujeitos de direito à educação.

Essa diversidade pôde possibilitar tais construções, fortalecendo os atores sociais para alguns enfrentamentos, porque apoiados em concepções epistemológicas complexas e em muitos casos negadoras das orientações que as práticas e as próprias políticas formuladas vinham encaminhando.

Proeja: democratiza-se, enfim, a política pública para Jovens e Adultos?

O *Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade Educação de Jovens e Adultos*<sup>5</sup> veio responder a inquietações avolumadas durante os anos 1990 e que pareciam não serem mais passíveis de reversão. A proposta inicial desafiava os antigos Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets)<sup>6</sup> a reservarem até 10 % das vagas do Programa nascente para jovens e adultos da EJA, público potencial e rigorosamente interdito a essa possibilidade, pela tradição de acesso aos cursos para os melhores alunos de rigorosos exames de seleção, como apresentado em item anterior.

Toda uma construção arquitetada de sustentação ao Programa, e sob uma lógica participativa, envolvendo representações formais dos então Cefets, da educação de jovens e adultos, da educação profissional – estas duas últimas representadas por pesquisadores de universidades – fez com que o Programa nascesse cercado da perspectiva da formação continuada (de cursos de especialização); de formação de pesquisadores e de pesquisa, com vista a constituir um novo campo epistemológico na interseção dos conhecimentos imbricados e (re)

---

<sup>5</sup> O Governo Federal instituiu, em 2005, no âmbito federal, o primeiro Decreto do Proeja n. 5.478, de 24 de junho de 2005, em seguida substituído pelo Decreto n. 5.840, de 13 de julho de 2006, que introduz novas diretrizes que ampliam a abrangência do primeiro com a inclusão da oferta de cursos Proeja para o público do ensino fundamental da EJA. Apesar de ampliado o alcance, neste texto cuido apenas da integração com o ensino médio, afeto às redes federais, diretamente.

<sup>6</sup> O projeto de Lei n. 3775/2008 da Presidência da República, submetido ao Congresso Nacional, foi aprovado e sancionado pelo presidente em 29 de dezembro de 2008, transformando estatutária e organizacionalmente os Cefets em Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs).

significados de cada campo em relação (possibilitado por edital de agência de fomento à pesquisa, que contemplou programas de pós-graduação de nove universidades); de acompanhamento e avaliação das propostas formuladas nesses Centros, dando curso à concretização da concepção de *currículo integrado*, base e fundamento do Programa.<sup>7</sup>

Alguns dos aspectos da política foram destacados e saudados pelos educadores e pesquisadores no campo da EJA: 1) a iniciativa de reunir formação de base técnica à escolarização de jovens e adultos trabalhadores, pouco considerados como público pela maioria dos programas, e público ao qual tem sido dispensada a ideia de formação para áreas de trabalho socialmente desprestigiadas; 2) abrir a rede federal das então escolas técnicas, tão elitizada, para um público demandante de ensino técnico, jamais contemplado por essas instituições centenárias; 3) tratar, com relativa equidade, jovens e adultos como sujeitos de direito, cumprindo preceito constitucional.

Entretanto, a despeito dessa bem produzida formulação coletiva de política pública, práticas em efetivação, com processos de avaliação sistemáticos demonstraram limites da realização; problemas de superação de *modos de fazer educação* até então enraizados; e dificuldades para lidar com um público que requer novas disposições de formulação de projetos diversos dos até então disponíveis para o chamado público “regular”.

Como modalidade, a educação de jovens e adultos em nível médio tem pouca expressão no conjunto de ofertas no país, que guarda a tradição histórica de associar essa área à alfabetização. Garantir o direito constitucional à educação implica ofertá-la em nível fundamental e médio também para jovens e adultos, o que desafia o Estado brasileiro nas respostas a oferecer a esse público. Como objeto de pesquisa, o Programa se destacava

---

<sup>7</sup> Por dever de memória histórica cabe registrar que a coordenação dessa política esteve a cargo da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Jaqueline Moll, da UFRGS, que na ocasião integrava a Secretaria de Educação Tecnológica (Setec/MEC). Sua atuação foi responsável por articulações políticas e pedagógicas em nível nacional que culminaram na formulação do Projea e conquista de recursos e requisitos indispensáveis para acolhimento e implantação do Projea e da política que o sustentou nos, posteriormente, Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, em que os CEFET se tornaram.

pelas reflexões e produções dos últimos anos, que cumpriram com propriedade o sentido proposto no nascedouro – constituir um novo campo epistemológico, na interseção educação de jovens e adultos e educação profissional – embora a implementação do Programa ainda revelasse a reiteração dos problemas de não acesso em larga escala e de permanência no sistema – o *nó górdio* que afeta este e todo o sistema educacional brasileiro, agravado quando se trata de sujeitos jovens, adultos e idosos.

Apesar do reconhecimento de positivities na política do Proeja, especialmente como foi concebida e articulada, muitos fatores se puseram em disputa na produção coletiva do Programa. A todos, entretanto, credita-se valor pelo que significaram para o desenho alcançado.

Um deles, a *concepção teórica*, que estimulada pelo convite feito a profissionais do sistema e de fora dele, em áreas específicas dos campos em interseção, iniciou a aproximação desses campos, pelo que têm em comum. Outro pode ser identificado pelo resgate inovador do sentido de *politécnia*, e o conseqüente abandono de visões ideologizadas de educação para o mercado de trabalho. Um terceiro fator diz respeito à *concepção de currículo integrado* – uma forma própria de pensar o currículo de ensino médio integrado à educação profissional, o que não significa somar dois distintos currículos, mas pensar qual o currículo possível resultante desse diálogo. Resgatava-se uma concepção maltratada por muito tempo em anos progressos, e que causara o esfacelamento de uma rede federal com história respeitada pela qualidade de ensino oferecida. Outro fator refere-se à *integração do Programa*, como proposta de ensino, à *formação de professores* da rede federal e, posteriormente, das demais redes públicas (pelos cursos de especialização assegurados) e à *pesquisa*, como instrumento de avaliação da concepção e da implantação do Programa e meio de formação de pesquisadores na pós-graduação *stricto sensu*.

Mas entre formulação política e práticas existe um abismo a ser avaliado: como responder ao Plano Nacional de Educação, com vigência até 2024, que estabeleceu na Meta 10 “oferecer, no mínimo, 25 % das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional”, diante dos dados de atendimento no Proeja EF em 2015 de 3,1 % de matrículas X a meta do

PNE 2014 de 25 %; de atendimento do Proeja EM, em 2015, de 3 % x a meta do PNE 2024 também de 25 % (Brasil, 2015).

A educação profissional, mesmo com formulações como a do Proeja, continua a ser pensada para esses jovens e adultos como uma excelência que não lhes cabe, porque a subalternidade é o lugar da fatalidade que os fez pobres na sociedade de classes.

No caso do Ensino Médio, vive-se ainda a imperiosa necessidade de universalizá-lo com qualidade, embora se encontre ameaçado pela construção de um pensamento gestor de que pode ser ofertado pela concepção de currículo único e de educação a distância, sem que se (re) signifiquem novos ambientes de aprendizagem que não podem prescindir de tecnologias e de ferramentas de acesso ao conhecimento. Essas tecnologias não esgotam as possibilidades de um ensino de nível médio, exigindo recriação de outras metodologias e processos de aprendizagem e de produção do conhecimento que leve em conta saberes contemporâneos; linguagens diuturnamente redescobertas; formas de expressão e significação que transpassam valores, ética e estética.

Ações políticas afirmativas, entretanto, são frequentemente vistas como significado de protecionismo populista e barato, que privilegia alguns, à custa de promover mais desigualdade, desestabilizando políticas públicas, assim impedidas da crítica amadurecida e competente.

A legislação recomenda a necessidade de busca de condições, de alternativas, de currículos adequados a sujeitos jovens e adultos, levando em conta seus saberes, seus conhecimentos até então produzidos e suas experiências no mundo do trabalho etc., que não são poucos. Nessas experiências, esses sujeitos se formaram, não na escola; por elas aprenderam conteúdos que determinam seus modos de estar no mundo, de aprender novas coisas, determinam seus interesses, seus desejos de saber mais, de certificar-se, de progredir, ou não, nos/pelos estudos (cf. Art. 37 e 38 LDBEN e Parecer CNE n. 11/2000).

A realidade vista por essa ótica exige ressaltar a prática diária desses sujeitos, pois é nela, *realidade*, que os sujeitos usam e recriam cotidianamente os conhecimentos produzidos a partir de sua inserção social e de classe.

O que precisam, então, saber jovens e adultos oriundos de projetos organizados para dar conta de aprendizagens descontínuas, frequentemente interrompidas, fragmentadas? Os *conteúdos da escola* ditos como saberes universais, imutáveis, diante de um mundo atônito, que a cada instante ensina e aprende tantas coisas, que produz a cada dia novos conhecimentos que vorazmente vão sendo assimilados ao cotidiano, alquimizados e (re)significados pelos praticantes da vida cotidiana? Que conhecimentos emergentes ajudam a projetar o futuro, que começa cotidianamente? Qual será, então, o diferencial que faz pensar currículo para adolescentes e jovens de cursos regulares e para jovens e adultos na *modalidade EJA*? Que tênue linha separa uns e outros, ou faz, quando oferecido, uma significativa diferença positiva para o de EJA, seduzindo e envolvendo, diversamente, os sujeitos?

Nem todos os argumentos levariam a pensar o currículo como dado fundamental para essa positiva diferença. Mas o que tem sido observado, efetivamente, é que o currículo responde por grande parte dessa preferência, exatamente pela forma como vem sendo apropriado como instrumento de força pedagógica em projetos para jovens e adultos. Não é, pois, *qualquer currículo*, mas aquele que se traduz como proposta que exige construção plena, feita com os grupos atendidos de sujeitos trabalhadores, nas diferentes realidades de cada escola em que se faz prática, por meio do projeto político-pedagógico.

Ao assumir esta concepção, necessariamente, assume-se uma visão não de parte da realidade, mas de sua totalidade, que comporta visões diferenciadas sobre ela, sem hierarquizações, mas confrontando-as, a partir de valores sociais e de classe que carregam, na tentativa de estabelecer novas sínteses. Com isso, o currículo que daí emerge não prioriza um conjunto de conteúdos, vinculado a uma única forma de pensar a sociedade, mas admite a contradição, os antagonismos, e não escamoteia os diversos interesses em jogo quando se oferece o serviço educativo: os interesses dos que o propõem, o dos que o fazem e o dos que o “sofrem”, porque quase sempre excluídos dos seus conteúdos e de identidades sociais e de classe.

Para que esse currículo apareça, a marca que o faz acontecer é a da produção coletiva, na relação que as pessoas estabelecem umas com as

outras, em sociedade, e por meio das quais aprendem, pelo forte traço educativo dessas relações. Essa marca coletiva valoriza não apenas saberes considerados de prestígio, mas (re)conhece todos os saberes de experiência feitos, como resultantes de processos culturais que a humanidade vem vivendo ao longo da sua história. Processos que não são únicos, mas vários, limitados e delimitados pelas maiores ou menores possibilidades em que inserções de classe, inserções de pessoas no modo de produção, pelo trabalho, constituem o seu “estar no mundo”. Mas processo sempre novo, sempre outro, porque admitindo a inventividade da criação humana como incontrolável, capaz de rupturas e de perplexidades, onde quer que se faça uma possibilidade de intervenção na realidade.

Esse currículo não tem de ser inventado. Ele existe, com maior ou menor grau de visibilidade nas escolas. Está lá, é praticado cotidianamente por professores e estudantes, com frequência não é assumido como currículo, mas entendido como extracurricular, ou cocurricular.<sup>8</sup>

Quais serão então, segundo esse modo de encarar currículo, os “conteúdos” de um currículo integrado à educação profissional, na escola de EJA? O que sabem jovens e adultos? O que sabem sobre o mundo do trabalho e do *ser trabalhador*? Que outros saberes portam e devem ser reconhecidos e confrontados com perspectiva de ampliação? Como fazê-lo? Onde estão esses saberes, como se entrelaçam aos “conteúdos” da escola, e como, ao fazê-lo, tecem redes de conhecimento que só efetivamente ganham sentido quando conseguem conectar-se, por fios e nós, a conhecimentos significativos produzidos pela experiência, nas práticas sociais?

O sujeito humano, ser de relações que interage com elementos da natureza e com o mundo da cultura, com outros homens e mulheres e consigo mesmo, ao mesmo tempo interage em outro plano, aquele das relações simbólicas, quando cria representações que o orientam e o situam no mundo. Nestas relações simbólicas, apropria-se de costumes, valores e hábitos estabelecidos pelo grupo social do qual faz parte. Esta

---

<sup>8</sup> Esta concepção vai na contramão do que foi aprovado na BNCC, que considera um *currículo único* como capaz de dar conta das múltiplas realidades, a fim de garantir êxito na escola pública, desconsiderando os múltiplos currículos em ação existentes nas escolas brasileiras, segundo características das populações.

apropriação pode ser crítica ou acrítica, subordinando-o a falsas visões do mundo ou permitindo-lhe visão autônoma da realidade.

Isto significa que práticas sociais exercitadas pelos sujeitos em seus diferentes contextos, inclusive dentro do mesmo grupo, têm função educativa. Essas práticas são também exercitadas no contexto escolar, constituindo mais um vetor de desenvolvimento pessoal.

Na construção de uma escola para sujeitos jovens e adultos trabalhadores que os acolha, de modo a que permaneçam, aprendendo, cabe considerar, por um lado, o saber que resulta da prática social desse sujeito estudante e, por outro, os parâmetros que devem alicerçar esta construção, ou seja: quem é esse estudante-trabalhador, que saber traz e em que sujeito se quer (trans)formar?

A agenda do direito à educação é múltipla, nem é perene, nem é permanente, recria-se cotidianamente, porque os direitos não nascem todos de uma vez, nem de uma vez por todas (Bobbio, 1992), nem se cristalizam, mas se renovam, em busca de maior espaço cidadão e humano nas sociedades.

Na esteira dessa agenda, a regulamentação do que deve ser a colaboração entre esferas de governo, redirecionando o atual sistema de educação, articulando níveis e modalidades, afeta, de modo especial, a EJA.

No movimento dessas intensas questões urge perguntar se as construções de dez anos de Proeja foram suficientes para sustentar uma política de Estado para a EJA. O golpe rompeu com o ensino médio e a perspectiva da escola dual está de volta, oferecendo o caminho já conhecido: escola pobre para pobres e “formação” subalterna para as classes populares trabalhadoras.

## Referências

BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Ministério da Educação. *Programa de integração da educação profissional ao ensino médio na modalidade de educação de jovens e adultos – Proeja*. Documento base. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Brasília: Setec/MEC, fev. 2006.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. *Parecer CEB nº. 11/2000*. Diretrizes

Curriculares para a Educação de Jovens e Adultos. Brasília: MEC, maio 2000.

BRASIL. *Constituição Brasileira*. 5 de outubro 1988.

BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96*. Brasília, 20 dez. 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. *Censo da Educação Básica 2015*. Brasília, DF, 2016.

FREIRE, P. *Cartas a Cristina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

IANNI, O. O mundo do trabalho. In: FREITAS, M. C. *A reinvenção do futuro: trabalho, educação, política na globalização do capitalismo*. São Paulo: Cortez; Bragança Paulista: USF-IFAN, 1996. p. 15-54.

MARTINS, J. S. *Exclusão social e a nova desigualdade*. 4. ed. São Paulo: Paulus, 2009.

SANTOS, B. S. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: OLIVEIRA, F; PAOLI, M. C. *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes; Brasília: Nedic, 1999. p. 83-129.

SANTOS, B. S. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, B. S.; MENESES, M. P. *Epistemologias do Sul*. São Paulo: Cortez, 2010.

SAWAIA, B. *As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social*. 9. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

WEFFORT, F. C. *Qual democracia?* São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

# Plano Nacional de Educação e a Educação Especial

Neusa T. Machado Salaberry

A Lei nº 13.005/2014, que sancionou o Plano Nacional de Educação (PNE) para o período de 2014 a 2024, foi um grande avanço na história da educação brasileira. O plano propõe traduzir as legislações, diretrizes e normativas em ações concretas, transformando-as em realidade ao longo de sua execução. A concretização será efetiva, caso o cenário político e econômico recente no Brasil mude, possibilitando novas perspectivas de investimento na educação. É imprescindível a participação de instituições acadêmicas, implantação de políticas de Estado, e manifestação da sociedade civil organizada para o fortalecimento e acompanhamento do Plano Nacional da Educação no cumprimento suas metas e prazos.

A educação como política pública no Brasil é universal. Como conselheira do Conselho Estadual de Educação e pela experiência da vivência escolar, vejo que é comum, na prática escolar, chamar exclusivamente os estudantes da educação especial como “alunos da inclusão”. É necessário, portanto, estabelecer parâmetros conceituais de educação especial e educação inclusiva.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), alterada pela Lei nº 12.796/2013, trata sobre a educação especial:

Art. 58. Entende-se por educação especial, para os efeitos desta Lei, a modalidade de educação escolar oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013).

§ 1º Haverá, quando necessário, serviços de apoio especializado, na escola regular, para atender às peculiaridades da clientela de educação especial.

§ 2º O atendimento educacional será feito em classes, escolas ou serviços especializados, sempre que, em função das condições específicas dos alunos, não for possível a sua integração nas classes comuns de ensino regular.

§ 3º A oferta de educação especial, dever constitucional do Estado, tem início na faixa etária de zero a seis anos, durante a educação infantil.

Art. 59. Os sistemas de ensino assegurarão aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013):

I - Currículos, métodos, técnicas, recursos educativos e organização específica, para atender às suas necessidades;

II - Terminalidade específica para aqueles que não puderem atingir o nível exigido para a conclusão do ensino fundamental, em virtude de suas deficiências, e aceleração para concluir em menor tempo o programa escolar para os superdotados;

III - professores com especialização adequada em nível médio ou superior, para atendimento especializado, bem como professores do ensino regular capacitados para a integração desses educandos nas classes comuns;

IV - Educação especial para o trabalho, visando a sua efetiva integração na vida em sociedade, inclusive condições adequadas para os que não revelarem capacidade de inserção no trabalho competitivo, mediante articulação com os órgãos oficiais afins, bem como para aqueles que apresentam uma habilidade superior nas áreas artística, intelectual ou psicomotora;

V - Acesso igualitário aos benefícios dos programas sociais suplementares disponíveis para o respectivo nível do ensino regular.

Art. 59-A. O poder público deverá instituir cadastro nacional de alunos com altas habilidades ou superdotação matriculados na educação básica e na educação superior, a fim de fomentar a

execução de políticas públicas destinadas ao desenvolvimento pleno das potencialidades desse alunado

Parágrafo único. A identificação precoce de alunos com altas habilidades ou superdotação, os critérios e procedimentos para inclusão no cadastro referido no caput deste artigo, as entidades responsáveis pelo cadastramento, os mecanismos de acesso aos dados do cadastro e as políticas de desenvolvimento das potencialidades do alunado de que trata o caput serão definidos em regulamento.

Art. 60. Os órgãos normativos dos sistemas de ensino estabelecerão critérios de caracterização das instituições privadas sem fins lucrativos, especializadas e com atuação exclusiva em educação especial, para fins de apoio técnico e financeiro pelo Poder Público (Incluído pela Lei nº 13.234, de 2015).

Ao passo que educação inclusiva, segundo documentos do Ministério da Educação:

Um paradigma educacional fundamentado na concepção de direitos humanos, que conjugue igualdade e diferença como valores indissociáveis e que avança em relação à ideia de equidade formal, ao contextualizar as circunstâncias históricas da produção da exclusão dentro e fora da escola (Brasil, 2008).

Ao pesquisar no site do Observatório do PNE sobre educação especial é apresentado o título Educação Especial/ Inclusiva. Observa-se, que para o PNE, o tema da inclusão tem como alvo alunos da educação especial. O modelo de educação inclusiva, no PNE, é interpretado de forma equivocada.

Educação inclusiva e educação especial *não podem ser tomadas como sinônimos*. Todos os alunos são foco da educação inclusiva. Onde estão consideradas aproximadamente 430 mil crianças entre 6 a 14 anos, vindas de famílias com renda per capita de  $\frac{1}{4}$  salário mínimo, negras, indígenas, de distintos gêneros, e com deficiência (dados sobre o Ensino Fundamental, fonte: Observatório PNE) que não estão nas escolas? Seres humanos reais, existentes no interior das escolas e que são subliminarmente excluídos do processo educacional?

Neste contexto considera-se que *educação especial faz parte da perspectiva inclusiva*. Educação especial deve ser reconhecida como

uma modalidade de ensino, que transversalmente passa por todas as etapas de ensino: da educação infantil ao ensino superior.

Esclarecidos os conceitos citamos o que diz a Meta 4 do PNE.

Universalizar, para a população de 4 a 17 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.

Esta meta, para sua realização, gerou muito conflito.

A proposta da Política de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva adotada pelo MEC, anterior ao ano de 2008, previa a transformação das Escolas Especiais em centros de atendimento. Pelo entendimento inicial, as escolas de educação especial não seriam mais reconhecidas. Este entendimento levou a mobilização de diversos setores da sociedade – lideranças comunitárias, entidades representantes de pais, estudantes e professores. Através de audiências, petições públicas e passeatas solicitou-se a retirada, do texto original da proposta, da obrigatoriedade da transformação das Escolas Especiais em Centros.

A dificuldade dos gestores do MEC, à época, em dialogar com setores da sociedade civil provocou um clima de tensão. O ministro da Educação Fernando Haddad, por muitas vezes, teve de se manifestar publicamente “(...) nossa intenção é que haja aproximação da Escola Especial com a Regular. A escola deve ser representativa da sociedade, e não pode segregar.”<sup>1</sup> O ministro assegurava que os alunos da educação especial poderiam se matricular em Escolas Regulares ou Especiais. Garantia o repasse do Fundeb a ambas; e que o MEC não tinha planos de acabar com as Escolas Especiais. As contraditórias manifestações do MEC, no entanto, fortaleceram os

---

<sup>1</sup> *Jornal Correio do Povo*, Porto Alegre, 20 dez. 2009.

movimentos sociais, que se agregando aprofundaram o debate sobre educação especial em preparação para a Conferência Nacional da Educação (Conae), em 2010.

A Conae de 2010 realizou uma ampla discussão sobre a educação brasileira. Desde o menor município até as grandes metrópoles organizaram conferências, com intensa participação de profissionais da educação, estudantes e famílias, gestores públicos, representantes do legislativo, pesquisadores, segmentos da sociedade civil e entidades ligadas à educação.

Do ponto de vista de quem tem uma trajetória histórica na escola comum e na educação especial, presenciar um momento de tamanha visibilidade para a educação especial foi único. Muitos embates, e negociações de acordos na Câmara de Deputados, resultaram na Meta 4 do PNE. A garantia da universalização da educação escolar de qualidade como direito social para todos teve participação, intensa, dos mais diversos grupos organizados.

Os indicadores da Meta 4, no Observatório do PNE, têm uma nota bem desencorajadora:

Não há dados para o monitoramento desta meta. As pesquisas e o Censo do IBGE não levantam informações completas que permitam diagnosticar a situação. Tal descompasso é sintoma do descaso histórico em relação ao tema. Indicadores auxiliares ajudam a traçar um panorama geral da situação.

Não é o fator legal que impede a execução e o monitoramento da meta. Todos marcos legais, tratados nacionais e internacionais propõe a mesma direção: a educação especial numa perspectiva inclusiva traduzida na Meta 4 e corroborada na Lei Brasileira da Inclusão (LBI) nº 13.146/2015, oferece condições para a execução da Meta. O próprio Observatório do PNE responde por que não há monitoramento:

O indicador mais adequado para o acompanhamento desta Meta seria a taxa de escolarização das crianças e jovens entre 4 e 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação matriculados na rede regular de ensino. A taxa de escolarização indica a proporção de pessoas

de um grupo etário frequentando a escola em relação ao total da população do mesmo grupo etário. No caso do segmento da população citado acima, a fonte de dados disponível para a medição da parcela de pessoas que estão frequentando a escola é o Censo Escolar, enquanto que a fonte disponível para a medição do total desse segmento da população é o Censo Demográfico, realizado pelo IBGE. Essas fontes de dados inviabilizam comparações pelo fato de adotarem critérios significativamente diferentes para a caracterização da deficiência. Além disso, o Censo Demográfico não faz nenhuma referência à população com transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação. Consequentemente, por enquanto, não é possível construir indicadores precisos para o acompanhamento da Meta 4, tendo em vista que não estão disponíveis ainda fontes de dados fidedignos para esse fim. (Observatório PNE).

Tendo como ponto de partida que a Meta 4 requer acesso e qualidade, visando à permanência com aprendizagem, vale analisar alguns dados disponíveis pelo censo escolar. Quanto ao acesso, o aumento de matrículas de estudantes público-alvo da educação especial na educação básica, nas classes comuns, foi de 19,3 % entre 2009 a 2015 (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Anísio Teixeira – INEP). Aconteceu um aumento significativo destas matrículas, com predominância na escola pública. Conforme Censo Escolar de 2016, 57,8 % das escolas brasileiras têm alunos com deficiência incluídos nas classes comuns, totalizando 82 % do público-alvo da educação especial matriculados nas escolas comuns, e 18 % matriculados em escola ou classes especiais. Esse avanço de matrículas na educação especial é resultado da mudança na legislação, investimento por parte da União, e na implementação de recursos nas salas multifuncionais, para a efetivação do Atendimento Educacional Especializado nos municípios e estados. Além disso, a Lei 13.146/2015 não dá margem para as escolas recusarem matrícula aos estudantes público-alvo da educação especial.

Quanto à qualidade e permanência com aprendizagem, o INEP porém, não esclarece se esses alunos frequentaram o Atendimento Educacional Especializado (AEE) no contraturno escolar para complementar ou suplementar as necessidades específicas de aprendizagem.

São conhecidas as dificuldades, em termos pedagógicos e de infraestrutura de atendimento, para que os estudantes possam ter uma trajetória escolar como se deseja aos demais estudantes da escola comum. Nos casos dos estudantes com altas habilidades ou superdotação, nenhuma diferenciação é feita, ou seja, não há elementos que permitam uma análise mais detalhada desse grupo.

Para que a Meta 4 alcance seus propósitos existem muitos desafios. As dificuldades para monitoramento da meta estão na falta de dados e ferramentas para obter análises e comparações. É preciso que o MEC divulgue as ações que estão sendo realizadas para o efetivo cumprimento da meta. É importante a criação de outros mecanismos de busca ativa, que não estejam vinculados estritamente ao Benefício de Prestação Continuada (BPC). É imprescindível o cruzamento de dados entre políticas públicas, para obtenção de informações precisas da população estudada. Como a educação especial se encontra na interface entre a educação (Brasil, 2008) e a saúde (Brasil, 2001), faz-se necessária a articulação entre profissionais dessas áreas, em equipes multidisciplinares. É urgente uma política de formação continuada de professores para maior compreensão e acolhimento do estudante, bem como o aprimoramento de práticas pedagógicas para o público-alvo da educação especial.

## Referências

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Resolução Conselho Nacional de Educação nº 2, de 11 de setembro de 2001. Institui Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, seção 1., p. 39-40. 14 set. 2001. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0201.pdf>>.

BRASIL. Ministério da Educação. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)>.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Especial. *Formação continuada à distância para atendimento educacional especializado*. Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Especial. *Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva Inclusiva*. Brasília, DF, 2008.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016*. Brasília, DF, 2016.

GOMES, A. V. *Plano Nacional de Educação: olhares sobre o andamento das metas*. Câmara dos Deputados, Edições Câmara, Brasília: 2017.

MEDEIROS, I. L.; MORAES, S. C.; SOUZA, M. D. (Org.). *Inclusão escolar: práticas & teorias*. 1. reimp. Porto Alegre: Rede Editora, 2009.

MORAES, L. *A educação especial no contexto do Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2017.

OBSERVATORIO DO PNE. Disponível em: <[www.observatoridopne.org.br](http://www.observatoridopne.org.br)>. Acesso em: 6 out. 2017.

OGIBA, S. M. M. *Plano Nacional de Educação (Brasil), Plano Estadual de Educação (RS) e Plano Municipal de Educação (Porto Alegre)*. Projeto de Extensão Monitoramento e Avaliação do Plano Nacional de Educação (Brasil). Porto Alegre: Evangraf, 2015.

# O Plano Nacional de Educação (2014-2024), a Diversidade e a Educação Escolar Indígena: possibilidades e limites

Rita Gomes do Nascimento

O atual Plano Nacional de Educação (PNE), normativa que estabelece diretrizes, metas e estratégias para as políticas públicas de educação por dez anos, é um documento que resulta dos processos de negociação entre o Poder Executivo, o Legislativo e a Sociedade Civil. Nesta condição, é o produto de relações de força presentes na esfera pública, sendo construído por meio de disputas entre diferentes grupos políticos e organizações civis.

Fruto de um intenso debate que durou três anos e meio no Congresso Nacional, o processo de construção do PNE expressa, então, uma dada “situação democrática” na qual se confrontaram visões conservadoras e progressistas. Herdeira da ideia de participação social como forma de definir a agenda das políticas públicas no campo educacional, tal situação se manifestou, sobretudo, através da realização de audiências públicas, seminários e conferências, como por exemplo a Conferência Nacional de Educação Básica (Coneb), em 2008, a I Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena (Coneei) em 2009,

bem como as conferências nacionais de educação (Conae) ocorridas nos anos de 2010 e de 2014.

Propostas como a da gestão democrática da educação pública no âmbito dos sistemas de ensino (municipal, estadual, federal e distrital); a criação do Sistema Nacional de Educação como o responsável pela articulação entre os sistemas, em regime de colaboração, e a ampliação dos investimentos públicos em educação são elencadas como os meios para se alcançar a efetivação das diretrizes, metas e estratégias do PNE.

Em que pesem seus limites, no atual planejamento decenal das políticas educacionais, as questões relacionadas aos direitos humanos e às especificidades dos povos indígenas, das comunidades quilombolas, das pessoas com deficiência, das populações do campo, dentre outros sujeitos historicamente subalternizados, foram objeto de algumas de suas metas e estratégias.

Sendo assim, na construção do PNE vigente, associadas à diretriz de promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental, algumas das demandas dos movimentos sociais, dentre estes o movimento indígena, foram incorporadas. Apesar deste PNE não possuir uma meta específica para tratar da educação escolar indígena (EEI)<sup>1</sup>, questões como a da necessidade de produção de material didático específico, atentando para a diversidade linguística dos diferentes povos, a ampliação da oferta dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio nas próprias comunidades, bem como a promoção de ações de acesso, de permanência e de conclusão da educação superior para os povos indígenas são algumas das demandas indígenas presentes nas estratégias do Plano.

Em resumo, o direito à educação diferenciada para os povos indígenas, bem como a obrigatoriedade do tratamento do tema da diversidade étnico-racial nos currículos da educação básica, assegurados pela legislação educacional brasileira, são previstos em suas metas e

---

<sup>1</sup> No PNE de 2001 a 2011, promulgado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, havia um capítulo específico para a política de educação escolar indígena que trazia diagnóstico, diretrizes, objetivos e metas.

estratégias. Desse modo, pode-se dizer que o PNE reafirma direitos constitucionalmente garantidos, embora estes ainda se constituam em desafios para os sistemas de ensino e seus atores sociais, dados os processos históricos de exclusão dos povos indígenas e demais indivíduos e coletivos sociais, como negros, quilombolas e pessoas com deficiência. Esta exclusão, sobretudo nas etapas mais avançadas de escolarização, tem construído um cenário educacional elitista e monocultural que desconhece ou ignora a diversidade cultural e étnica brasileira. Não se pode deixar de mencionar que esta diversidade, apesar de compor mais da metade da população do País, é a que menos tem acesso às riquezas nele produzidas.

Diante do exposto, pretende-se no presente texto, de início, referenciar brevemente o processo de construção do PNE, com destaque para os espaços de participação e controle social na proposição de políticas educacionais, exemplificados, sobretudo, pelas conferências supracitadas que propuseram, dentre outras ações, a organização “territorializada” das políticas de educação escolar indígena e a criação de um sistema próprio.

Na sequência, ao se abordar a temática indígena no PNE (2014-2024), é chamada a atenção para a opção por um tratamento genérico das demandas da diversidade neste plano, associando-as a situações comuns de desigualdade educacional. Por fim, sugere-se pensar nos desafios postos nas estratégias do PNE ligadas a educação escolar indígena, dada a histórica situação deficitária de sua oferta. Apesar disso, o crescimento dos números de escolas, matrículas e professores são o resultado da mobilização do movimento indígena a reivindicar a garantia dos seus direitos na cena pública.

## O PNE e a diversidade no contexto das conferências

Pode-se dizer que as políticas educacionais e seus planejamentos refletem as contradições e tensões existentes na sociedade. Documentos orientadores desta política, tais como a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e os planos nacionais de educação de 2001/2011 e de 2014/2024 evidenciam o jogo

político presente na definição do papel do Estado e dos projetos de sociedade e de educação neles encerrados.

Fruto do contexto vivenciado pelo País, desde o final da década de 1980, os planos nacionais de educação trazem à cena pública categorias como direito à educação, participação e controle social, regime de colaboração e descentralização, gestão democrática e reconhecimento da diversidade como desafios para a política educacional, dados os problemas estruturais da sociedade brasileira, tais como as desigualdades socioeconômicas, o racismo, a marginalização e a exclusão.

A necessidade de um planejamento educacional que apresente diretrizes, objetivos, metas e estratégias frente a estes desafios é prevista na Constituição Federal que, em seu Artigo 214, estabelece o Plano Nacional de Educação como forma de planejamento de ações articuladas, reafirmando, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 59 de 2009, o modelo do regime de colaboração, além de definir a sua duração decenal.

Na mesma direção, a LDB de 1996 estabeleceu como incumbência da União, em regime de colaboração com Estados, Distrito Federal e Municípios, a elaboração do Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas em sintonia com o que postulava a Declaração Mundial sobre Educação para Todos de 1990, documento elaborado na conferência de mesmo nome organizada pela Unesco e realizada na cidade de Jomtien, na Tailândia.

No processo de construção do Plano Nacional de Educação (PNE) promulgado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, ganharam destaque, durante a sua tramitação no Congresso Nacional, os espaços de negociação e de debates, como as audiências públicas na Câmara dos Deputados e no Senado, os seminários e, sobretudo, as Conferências Nacionais de Educação (Conaes) de 2010 e de 2014.<sup>2</sup> Tais conferências envolveram a participação de representantes dos sistemas de

---

<sup>2</sup> Embora a conferência de 2014 tenha realizado sua etapa nacional após a aprovação deste PNE, os processos de sua preparação, incluindo suas etapas anteriores, constituíram-se em importantes *locus* de discussão e de construção das proposições presentes nas metas e estratégias do Plano.

ensino, dos movimentos sociais, entidades e outras organizações políticas ligadas à educação.

Estas conferências se dedicaram às discussões a respeito da construção deste PNE e de um sistema nacional de educação que articulasse as ações dos entes federados para o cumprimento dos seus objetivos e metas. Organizadas por eixos, as conferências abordaram, dentre outras, as temáticas da diversidade e da inclusão, pautadas pelas ideias de direitos humanos e de justiça social.

Neste sentido, no documento de referência da Conae de 2014, o Eixo II, denominado Educação e Diversidade: Justiça Social, Inclusão e Direitos Humanos, afirma que

[...] as políticas educacionais voltadas ao direito e ao reconhecimento à diversidade estão interligadas à garantia dos direitos sociais e humanos e à construção de uma educação inclusiva. Faz-se necessária a realização de políticas, programas e ações concretas e colaborativas entre os entes federados, garantindo que os currículos, os projetos político-pedagógicos, os planos de desenvolvimento institucional, dentre outros, considerem e contemplem a relação entre diversidade, identidade étnico racial, igualdade social, inclusão e direitos humanos. (Brasil, 2014a, p. 28)

Dessa forma, para o planejamento das políticas educacionais, nos mais diferentes níveis, propõe-se a promoção de ações que equalizem igualdade e diferença, assegurando a educação como um direito de todos e de cada coletividade ou indivíduo em suas especificidades. Com isso, as políticas universalistas que deixam de fora grupos e pessoas devem ser substituídas pela proposição de programas e ações educacionais mais inclusivas e promotoras da diversidade.

É importante destacar que a presença destes assuntos nas conferências e no PNE está ligada a um movimento de ascensão de diferentes atores e seus movimentos sociais na esfera pública. Desse modo, nas conferências, contou-se com a participação, por exemplo, de atores sociais que atuam junto às questões das políticas educacionais para os povos indígenas, incluindo-se entre estes professores e lideranças indígenas.

Vale dizer que a realização da I Coneei, em 2009, contribuiu decisivamente para uma melhor qualificação da participação de tais atores nas conferências que a sucederam. Nesta conferência, além de avaliar a qualidade da Educação Escolar Indígena (EEI), também tiveram centralidade nos debates as propostas de constituição de um sistema próprio e de organização da EEI por meio de Territórios Etnoeducacionais (TEE). De modo geral, tais discussões questionaram a forma como o Estado brasileiro e as instituições de educação se relacionam com os povos indígenas ou se posicionam frente aos direitos dos povos indígenas à educação por eles pleiteada.

As ideias de sistema próprio e de territórios etnoeducacionais ampliam a noção de cooperação ou de colaboração entre os entes federados. Para além das responsabilidades e competências destes, chamam a atenção, principalmente, para a participação e o protagonismo dos indígenas na definição, implementação e avaliação das políticas educacionais destinadas a esta coletividade. Além disso, as ideias referidas balizaram as discussões e os documentos resultantes das duas Conae, com rebatimentos no texto do PNE atual. Com efeito, o Artigo 7º, § 4º, da Lei nº 13.005/2014, ao tratar do regime de colaboração para o alcance das metas e para a implementação das estratégias apresentadas, estabelece que

Haverá regime de colaboração específico para a implementação de modalidades de educação escolar que necessitem considerar territórios etnoeducacionais e a utilização de estratégias que levem em conta as identidades e especificidades socioculturais e linguísticas de cada comunidade envolvida, assegurada a consulta prévia e informada a essa comunidade.

O reconhecimento da necessidade de um regime de colaboração específico, a adoção de estratégias que considerem as identidades, as diferenças socioculturais e linguísticas, o direito à consulta livre, previa e informada são demandas do movimento indígena incorporadas pela Lei do PNE vigente e reafirmadas ao longo de suas estratégias.

De maneira geral, pode-se dizer que, associada à incorporação destas demandas específicas, foram também reafirmados compromi-

tos históricos em suas diretrizes, como a erradicação do analfabetismo; a universalização do atendimento escolar; a melhoria da qualidade da educação e a valorização dos seus profissionais.

Como reflexo de um contexto sociopolítico que chama a atenção para a necessidade de reconhecimento e de promoção da diversidade, também estão em suas diretrizes a superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação, bem como a promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

A presença destas categorias no documento balizador das políticas educacionais da próxima década está ligada à situação democrática que caracteriza uma determinada relação entre o Estado brasileiro e os movimentos protagonizados pelos atores sociais da diversidade. Isto é, as diretrizes do PNE podem ser tomadas como exemplos da maneira pela qual os movimentos sociais na atualidade, de acordo com Gohn (2013, p. 16), “tematizam e redefinem a esfera pública”.

Neste espaço público, o movimento indígena constrói a sua agenda de reivindicações a ser posta nos espaços de debates de proposição das políticas públicas, a exemplo das conferências de educação que subsidiaram a construção do atual PNE.

## O PNE e os Indígenas

Quanto aos povos indígenas, embora a política de EEI no PNE esteja “diluída”, precisando-se considerá-la em seu conjunto, há que se destacar a presença das demandas educacionais dos povos indígenas em 16 de suas estratégias. De maneira geral, tais estratégias reafirmam o direito destes povos a uma educação socialmente referenciada na diferença, na interculturalidade, na especificidade, em seu aspecto comunitário e no bilinguismo/multilinguismo.

Segue abaixo uma sinopse de algumas destas estratégias:

- Estimular a oferta da educação infantil e do ensino fundamental nas próprias comunidades indígenas;

- Desenvolver tecnologias pedagógicas que considerem as especificidades indígenas;
- Produzir materiais didáticos nas línguas indígenas;
- Promover a oferta bilíngue na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental, em língua materna das comunidades indígenas e em língua portuguesa;
- Desenvolver instrumentos de acompanhamento que considerem o uso da língua materna pelas comunidades indígenas;
- Desenvolver currículos e projetos pedagógicos específicos para educação escolar indígena, incluindo os conteúdos culturais das suas comunidades, o fortalecimento das suas práticas socioculturais e das línguas indígenas de cada comunidade;
- Atender às escolas indígenas na oferta de educação em tempo integral, com base em consulta prévia e informada, considerando-se as peculiaridades locais;
- Garantir a participação da comunidade na definição do modelo de organização pedagógica e de gestão das instituições, consideradas as práticas socioculturais e as formas particulares de organização do tempo;
- Expandir o atendimento específico da Educação Superior, promovendo acesso, permanência e conclusão exitosa dos estudantes indígenas;
- Ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil, buscando reduzir as desigualdades étnico-raciais;
- Consolidar a educação escolar indígena, respeitando a articulação entre os ambientes escolares e comunitários;
- Garantir a inclusão de conteúdos sobre a história e as culturas afro-brasileira e indígenas nos currículos escolares;
- Implementar programas específicos de formação de profissionais das escolas indígenas;
- Considerar as especificidades socioculturais das escolas das comunidades indígenas no provimento de cargos efetivos para essas escolas;
- Garantir o desenvolvimento sustentável e a preservação da identidade cultural.

É importante destacar que tais estratégias não são destinadas apenas à educação escolar indígena, referindo-se também à educação do campo, à educação escolar quilombola, à educação especial, dentre outras.

Sendo assim, ao longo do texto do PNE, ao invés de se tratar a diversidade a partir de suas diferenças, optou-se por um tratamento mais genérico, agrupando categorias e sujeitos (indígenas, quilombolas, pessoas com deficiência, jovens e adultos, além de pessoas em situação de privação de liberdade e em situação de itinerância) em torno de estratégias que referenciam situações de desigualdade educacional. Estas são apresentadas, desse modo, como comuns a estes coletivos ou segmentos da população nacional.

De uma maneira geral essa junção de “diferentes” desigualdades pode ser vista como o resultado da reação mais conservadora à visibilidade alcançada na agenda das políticas públicas pela temática da diversidade.<sup>3</sup> Com isso, maiores avanços ligados à agência dos movimentos e redes de mobilizações civis no cenário educacional são refreados pelo conservadorismo de representantes de grupos políticos, religiosos e civis nos fóruns de deliberação que construíram o PNE, sobretudo no Congresso Nacional.

No tocante aos povos indígenas deve-se acrescentar que, apesar de alguns avanços nas projeções do PNE, as estratégias supracitadas se convertem em grandes desafios, uma vez que existem problemas estruturais na oferta da EEI que dificultam a efetivação das suas diretrizes, metas e estratégias.

## Condições da oferta da EEI: desafios para o PNE

A presença da EEI no escopo das políticas educacionais dos sistemas de ensino é um fenômeno ainda bastante recente. Cabe destacar que é somente a partir do início da década de 1990 que ela passa a inte-

---

<sup>3</sup> Esta visibilidade constitui um movimento denominado políticas de identidade, ligado ao processo de afirmação de direitos de diferentes grupos e sujeitos na esfera pública. Estes atores sociais ampliam a noção de direito a partir das demandas por reconhecimento de suas diferenças culturais. Sobre o assunto ver, dentre outros, Clifford (2000).

grar os sistemas de ensino, por força do Decreto nº 26/1991, com notoriedade na LDB (Arts. 79 e 79), sendo também normatizada pelo Conselho Nacional de Educação (CNE)<sup>4</sup> e contemplada nos dois PNEs.

Da parte da União, o Ministério da Educação (MEC) buscou estruturar uma política nacional, fundamentada nos preceitos normativos, criando e desenvolvendo programas e ações específicos voltados para a promoção de formação de professores e demais profissionais, produção de materiais didáticos em diferentes mídias e formatos (monolíngues ou bilíngues), apoio à infraestrutura física e tecnológica das escolas, acesso e permanência de indígenas na educação superior, dentre outras. No tocante à promoção da participação e do protagonismo indígena, o MEC instituiu a Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena (Cneei),<sup>5</sup> realizou a I Coneei e está finalizando a segunda edição desta conferência em março de 2018. Como resposta às demandas por aperfeiçoamento do regime de colaboração entre os entes federados e demais atores partícipes da EEI, o ministério criou, ainda em 2009, os TEEs como modelo de sua organização.

Em resumo, pode-se afirmar que do ponto de vista formal, sobretudo por meio de normativas nacionais e internacionais das quais o País é signatário, o direito à educação para os povos indígenas vem sendo reconhecido. No entanto, na prática há muitos entraves para que esse direito se concretize, fazendo com que haja uma grande distância entre a “escola ideal”, concebida no plano formal, e a “escola real”, aquela que se faz na prática cotidiana da sala de aula e nos atos ordinários da gestão pública dos setores estatais.

É importante lembrar que, de modo geral, os povos indígenas pouco são contemplados nas ações, programas e políticas de cunho universalista. Mesmo quando criadas especificamente para eles, há obstáculos de

---

<sup>4</sup> Dentre outros documentos relacionados à EEI, o CNE emanou diretrizes para o funcionamento das escolas, diretrizes curriculares nacionais para a EEI na educação básica e para a formação de seus professores, respectivamente, por meio da Resolução CNE/CEB nº 3, de 10 de novembro de 1999, Resolução CNE/CEB nº 5, de 22 junho de 2012 e Resolução CNE/CP nº 1, de 7 de janeiro de 2015.

<sup>5</sup> A Cneei é um órgão colegiado, de caráter consultivo, criado por meio da Portaria MEC nº 734, de 7 de junho de 2010, com a atribuição de assessorar o Ministério da Educação na formulação de políticas para a EEI.

diferentes ordens que dificulta ou impede o atendimento, a contento, das demandas educacionais dos povos e comunidades indígenas. Dentre estes obstáculos, estão o reduzido alcance dos programas/ações de formação docente, as dificuldades de execução de recursos em ações de construção de escolas e o desconhecimento ou o preconceito que ainda persiste em torno de quem são, onde estão, como vivem e qual a contribuição dos povos indígenas para a formação da sociedade brasileira e sua diversidade, considerada como patrimônio ou riqueza cultural do País.

Esta diversidade é demonstrada nos dados do IBGE, revelados no Censo de 2010, que apresenta o número de 817.963 pessoas autodeclaradas como indígenas, pertencentes a 305 etnias e falantes de 274 línguas indígenas. Neste contingente, os que vivem em aldeias (terras ou reservas indígenas), correspondendo a 61,46 % do total, possuem menor acesso a todos os níveis, etapas e modalidades de educação. Mesmo os que se encontram em situação urbana também estão entre os segmentos da população nacional com menor acesso à educação, tendo as situações de preconceito como um dos principais fatores que promovem a sua exclusão do ambiente escolar.<sup>6</sup> Como estes, até então, não são alvo de políticas públicas específicas, não se têm informações consolidadas sobre o número de indígenas matriculados nas escolas fora de suas comunidades, a forma como se dá esse atendimento ou qualquer outra informação a respeito do seu atendimento educacional.

Para aqueles que estudam nas escolas indígenas, alvo de regulação e monitoramento da política nacional de educação escolar indígena, o Censo Escolar da Educação Básica, realizado anualmente pelo INEP/MEC, é fonte privilegiada de informações.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Marcados pelos processos de desterritorialização, os indígenas que vivem nas cidades são alvo de situações de preconceito que questionam e estigmatizam a sua “indianidade”. Neste sentido, faz-se necessária a desconstrução dos estereótipos que associam os indígenas a outro tempo – o passado – e a outro lugar – as florestas ou espaços da natureza –, como forma de negar a legitimidade de seus direitos. Para tanto, é importante a inclusão da temática indígena nas escolas da educação básica, como estabelece a Lei 11.645/2008 que altera o Artigo 26-A da LDB.

<sup>7</sup> Os resultados deste censo são publicados em sinopses estatísticas da educação básica e, algumas vezes, em edições especiais sobre a EEI, como pode ser visto nos documentos de 1999, 2006 e 2009, citados nas referências deste texto.

A partir de 1999, ano de realização do primeiro censo específico da EEI, observa-se um crescimento expressivo dos números relativos à quantidade de escolas, matrículas e professores. Assim, naquele ano havia 1.392 escolas, 93.037 matrículas e 3.998 professores. Em 2016 estes números chegaram a 3.212 escolas, 254.788 matrículas e 18.120 professores. Observa-se, portanto, que neste intervalo de quase duas décadas o número de escolas cresceu 130 %, o de matrículas 173 % e o de professores 353 %.

O crescimento destes números se deve, em grande medida, à organização e à mobilização dos indígenas em torno do direito a uma educação escolar realizada nas próprias comunidades e gestada por eles. Afinal, a EEI vem cada vez mais sendo compreendida como estratégica para os projetos societários dos povos indígenas pautados na busca de autonomia e autodeterminação.

Sendo assim, como reflexo de suas mobilizações estão o aumento do reconhecimento das suas escolas junto aos sistemas de ensino e às suas próprias comunidades, o uso das línguas indígenas, além do impacto que têm tido alguns programas de formação docente. Apesar destes e de outros avanços, a EEI exhibe indicadores que apontam para uma situação de precariedade nas condições de sua oferta.

Com relação à infraestrutura física, por exemplo, das 3.212 escolas 30 % delas não funcionam em prédio próprio; 57,9 % estão sem acesso à água filtrada; 36,4 % não possuem energia elétrica; 48,7 % não possuem esgoto sanitário; 89,7 % estão sem biblioteca e ainda 40,8 % não são regularizadas (ou reconhecidas pelos Sistemas de Ensino).

Em contraste com esta situação, no PNE é estabelecido que a infraestrutura das escolas deverá compor os indicadores de avaliação institucional, produzidos a cada dois anos pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, com a finalidade de aferir a qualidade da educação (Art. 11). Buscando cumprir a “melhoria da qualidade da educação”, como uma de suas diretrizes, foi estabelecido entre suas metas o fomento a esta qualidade, “com o fito de se atingir as metas definidas nacionalmente para o IDEB” (Meta 7). Como uma de suas estratégias, propõe-se formalizar e executar os planos de ações articuladas oferecendo apoio “à

melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar” (Estratégia 7.5). Nesse mesmo diapasão, também a infraestrutura das escolas é apontada como um dos “parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica”, que deverão ser estabelecidos pelos entes federados em regime de colaboração no prazo de dois anos (Estratégia 7. 21).

Espaços escolares inadequados comprometem a qualidade dos processos de ensino-aprendizagem realizados. A falta de prédios próprios ou as suas estruturas precárias são problemas que têm afetado o desenvolvimento da EEI. Via de regra, os modelos de apoio disponibilizados pelo MEC aos estados e municípios, bem como as ações apresentadas localmente têm se mostrado infrutíferos. Por seu turno, o PNE não apresentou entre suas estratégias nenhuma orientação mais direta para a resolução desse problema que afeta não somente a educação dos indígenas, mas também aos estudantes quilombolas e do campo.

O que se percebe é que pela importância do tema – ou desse “indicador de qualidade”, como denominado no próprio texto do PNE –, ele deveria, para o seu efetivo enfrentamento, ser alvo de um investimento direto e objetivo. Infelizmente fica enfraquecido ao ser tratado genericamente e condicionado a investimentos que deverão ser feitos em algumas modalidades da educação.

## Considerações finais

O tratamento dos direitos humanos – expressão usada apenas duas vezes no texto da Lei – e da diversidade como uma de suas diretrizes e ao longo de algumas de suas estratégias, reflete as disputas existentes entre as perspectivas conservadoras e progressistas que estavam em jogo no cenário de construção do PNE.

Como reação à visibilidade alcançada pelo campo da diversidade na agenda das políticas públicas, constituindo o que podemos chamar de políticas de identidade, as perspectivas conservadoras impõem certos “recuos” e significativos limites ao texto do referido PNE que poderia ter trazido maiores avanços como resultado da agência dos movimentos e das redes de mobilizações civis no cenário educacional.

Apesar dos seus limites há que se considerar os avanços alcançados como resultado também da força política de certos setores progressistas, entre eles os próprios movimentos sociais e suas redes de mobilizações que exercem uma ação educativa e pedagógica de caráter revolucionária e emancipatória no campo da educação.

Para os próximos anos de implementação do PNE resta a tarefa de fazer com que este planejamento efetivamente oriente as políticas públicas em nosso País, nos níveis micro e macro das ações realizadas em todas as esferas de governo e de suas instituições. Particularmente, será preciso que as políticas para a diversidade sejam adequadas às especificidades de seus sujeitos e com a qualidade social demandada por estes. Para isto são imperativos a ação cooperada entre os entes federados, os maiores investimentos nos gastos públicos e a mobilização permanente dos movimentos sociais de caráter emancipatório.

## Referências

BRASIL. *Documento Final da I Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena*. Brasília: MEC, 2014.

BRASIL. Conferência Nacional de Educação. *Conferência Nacional de Educação: documento – referência*. Fórum Nacional de Educação. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria Executiva Adjunta, 2014a.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF, jun. 2017. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=26/06/2014&jornal=1000&pagina=1&totalArquivos=8>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988.

CLIFFORD, J. Taking Identity Politics Seriously: ‘The Contradictory, Stony Ground...’. In: GILROY, P.; GROSSBERG, L.; McROBBIE, A. *Without guarantees: in honour of Stuart Hall*. London: Verso Press, 2000. p. 94-112.

GOHN, M. da G. *Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 2013.

# Posfácio

## A Coletânea

Os textos reunidos nesta coletânea foram originalmente, em sua maioria, apresentados no Ciclo de Debates “Garantia do Direito à Educação: monitorando o PNE Lei nº 13005/2014”, realizado em 2017 pelo Projeto de Extensão Monitoramento e Avaliação do PNE/FACED/UFRGS. A proposta do Ciclo era reunir um conjunto de especialistas dos diversos temas relativos às 20 Metas do PNE em encontros de reflexão, visando subsidiar o monitoramento e a avaliação do Plano do Estado do Rio Grande do Sul e dos planos municipais de Educação. Além desse objetivo, o Ciclo se propôs também a definir políticas que assegurassem a implementação das estratégias e o cumprimento das metas dos respectivos Planos.

São 15 trabalhos que buscaram refletir sobre as condições para essa implementação, sem perderem de vista o contexto de estremejimento em que o País passou a se encontrar com a forte crise econômica e política que se alastrou a partir do ano de 2016, ocasião em que já estávamos há dois anos da aprovação do PNE, Lei nº 13.005/2014.

Desse modo, condensam temáticas centrais no contexto dos princípios fundantes desse Plano, dentre esses a garantia do direito à Educação; uma concepção de política educacional como Política de Estado; a dimensão vinculante da Educação à Democracia; à Igualdade e à Justiça Social; a Valorização dos Professores, Políticas Públicas de Formação Continuada e Gestão Democrática da Educação.

Nesse sentido, a coletânea porta a significação de *memória coletiva* e de *resistência* que visam ampliar os nexos da luta política pelo PNE, contribuindo, desse modo, para que a Educação Pública continue trazendo em seu bojo a dimensão de Emancipação, aquela que se apresenta como direito social e um dever do Estado e que promove os valores básicos da Cidadania, da Liberdade e da Diferença entre Povos e Nações. É com a complexidade desses desafios que entregamos com satisfação aos leitores e leitoras esse conjunto de textos.

Sônia Mara M. Ogiba  
Organizadora

## Sobre os autores

Adriano Naves de Brito

Secretário Municipal de Educação de Porto Alegre, professor titular de Filosofia na Unisinos. Pedagogo, formado em Direito e doutor em Filosofia.

adriano.brito@smed.prefpoa.com.br

Catarina de Almeida Santos

Doutora em Educação pela USP, professora adjunta da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, diretora financeira da Anpae e coordenadora do Comitê-DF da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

cdealmeidasantos@gmail.com

Célia Maria Trevisan Teixeira

Professora há 29 anos da Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre, graduada em Letras (FAPA/1989) e com especialização em Supervisão Escolar (FAPA/1997). Coordenadora do Fórum Municipal de Educação de Porto Alegre (FMEPOA) – Gestão 2016-2018.

celtrevi@gmail.com

### Daniel Cara

Cientista social, doutorando em Educação (USP) e mestre em Ciência Política (USP). É coordenador geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação desde 2006.

daniel@campanha.org.br

### Dante Henrique Moura

Possui graduação em Engenharia Elétrica pela UFRN, 1986. Doutorado em Educação pela Universidade Complutense de Madri, 2003. Professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN). Pesquisador em Educação, atuando principalmente em Políticas Educacionais e Trabalho e Educação, com ênfase no campo da educação profissional e em sua integração com a educação básica e com a educação de jovens e adultos.

dante.moura@ifrn.edu.br

### Darlize Teixeira de Mello

Doutora e mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, na linha de pesquisa Estudos Culturais em Educação. Graduada em Pedagogia/UFRGS. Atua como docente na Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre desde 1996. Desde 2001, é professora adjunta do Curso de Pedagogia (Campus Canoas) na Universidade Luterana do Brasil.

darlizemello@terra.com.br

### Débora Brondani da Rocha

Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, é auditora pública externa do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul.

dbrocha@tce.rs.gov.br

### Hilário Royer

Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Santa Catarina, é auditor público externo do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul.

royer@tce.rs.gov.br

### Isabel Letícia Pedroso de Medeiros

Licenciada em Letras pelo IEL-UFRGS, doutora em Educação pela Faced-UFRGS, professora da rede pública municipal de ensino de Porto Alegre desde 1989. Conselheira representante dos professores públicos no Conselho Municipal de Educação (CME) desde 2009, presidenta do CME nas gestões biênios 2013/2014 e 2017/2018.

isabellpm@yahoo.com.br

### Jane Paiva

Professora doutora da Faculdade de Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e do Programa de Pós-Graduação em Educação (Proped). Pesquisadora do campo da educação de jovens e adultos, com interesse nos temas alfabetização, políticas públicas, memória da EJA, movimentos sociais e aprendizados ao longo da vida.

janepaiva27@gmail.com

### José Marcelino de Rezende Pinto

Professor da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto-USP, ex-presidente da Fineduca (Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação) e editor da *Revista Fineduca*.

jmrpinto@ffclrp.usp.br

### Luiz Fernandes Dourado

Professor titular emérito da Universidade Federal de Goiás, Pós-doutor pela EHESS/Paris, doutor em Educação pela UFRJ, membro do Conselho Superior e do CTC da Educação Básica da Capes, pesquisador CNPq.

luizdourado1@gmail.com

### Neusa T. Machado Salaberry

Graduada em Licenciatura de Ciências da Natureza e Pedagogia Magistério; pós-graduada em Administração dos Sistemas Escolares, Psicopedagogia e Mestre em Educação pela PUCRS. Conselheira do Conselho Estadual de Educação representando a Federação das APAES do Estado do Rio Grande do Sul.

nsalaberry@gmail.com

Rita Gomes do Nascimento (Rita Potyguara)

Indígena do povo Potyguara do Ceará. Pedagoga e especialista em Gestão Escolar pela Universidade Estadual do Ceará. Mestre e doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professora da Secretaria de Educação do Ceará.

ritanascimento@mec.gov.br

Roberto Rafael Dias da Silva

Doutor em Educação. Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos).

robertods@unisinos.br

Sônia Mara M. Ogiba (Org.)

Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação. Psicanalista, membro da Associação Psicanalítica de Porto Alegre (APPOA) e do Instituto APPOA – Clínica, Intervenção e Pesquisa em Psicanálise. Pesquisadora do campo da Formação de Professores e Estudos sobre Linguagem, corpo, sujeito e cultura, no campo da Psicanálise.

soniaogiba@gmail.com

Vera Maria Vidal Peroni

Doutora em Educação e professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul nos cursos de graduação e pós-graduação em Educação. É pesquisadora produtividade CNPq. Coordena grupo de pesquisa sobre a relação entre o público e o privado na Educação. Sua pesquisa mais recente trata das “Implicações da relação público-privada para a democratização da educação na América Latina: Uruguai, Argentina, Venezuela, Chile, Bolívia e Brasil”.

veraperoni@gmail.com

Walisson Maurício de Pinho Araújo

Orientador educacional pela UnB, pós-graduado em Políticas Públicas de Educação pela Escola Nacional de Administração Pública e em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas. Mestrando em Educação (UFG) na linha de pesquisa Estado, Políticas e História da Educação.

walissonmauricio@gmail.com



Goudy Old Style Bt, 12  
Reciclato 75 g/m<sup>2</sup>  
Gráfica UFRGS

---

Editora da UFRGS • Ramiro Barcelos, 2500 – Porto Alegre, RS – 90035-003 – Fone/fax (51) 3308-5645 – [admeditora@ufrgs.br](mailto:admeditora@ufrgs.br) – [www.editora.ufrgs.br](http://www.editora.ufrgs.br) • Direção: Alex Niche Teixeira • Editoração: Luciane Delani (coordenadora), Clarissa Felkl Prevedello, Cláudio Marzo da Silva, Cristina Thumé Pacheco e Lucas Ferreira de Andrade • Administração: Aline Vasconcelos da Silveira, Cláudio Oliveira Rios, Fernanda Kautzmann, Gabriela Azevedo, Heloísa Polese Machado, Jaqueline Trombin e Laerte Balbinot Dias • Apoio: Luciane Figueiredo



**Adriano Naves de Brito**  
**Catarina de Almeida Santos**  
**Célia Maria Trevisan Teixeira**  
**Daniel Cara**  
**Dante Henrique Moura**  
**Darlize Teixeira de Mello**  
**Débora Brondani da Rocha**  
**Hilário Royer**  
**Isabel Letícia Pedroso de Medeiros**  
**Jane Paiva**  
**José Marcelino de Rezende Pinto**  
**Luiz Fernandes Dourado**  
**Neusa T. Machado Salaberry**  
**Rita Gomes do Nascimento**  
**Roberto Rafael Dias da Silva**  
**Sônia Mara M. Ogiba (Org.)**  
**Vera Maria Vidal Peroni**  
**Walisson Araújo**

  
**UFRGS**  
EDITORA

