

EDUCAÇÃO EM PAUTA: UMA AGENDA PARA O PAÍS



Maria Helena Guimarães de Castro
Raphael Callou
COORDENADORES

Organização
de Estados
Ibero-americanos
Para a Educação,
a Ciência
e a Cultura



Organización
de Estados
Iberoamericanos
Para la Educación,
la Ciencia
y la Cultura

EDUCAÇÃO EM PAUTA: UMA AGENDA PARA O PAÍS

EDUCAÇÃO EM PAUTA: UMA AGENDA PARA O PAÍS



Maria Helena Guimarães de Castro
Raphael Callou
COORDENADORES

**Organização de Estados Ibero-americanos
para a Educação, a Ciência e a Cultura**

Secretário Geral
Mariano Jabonero Blanco

Diretor no Brasil
Raphael Callou

- Autores
- Antônio Idilvan Lima Alencar
 - Claudia Costin
 - Guiomar Namó de Mello
 - José Henrique Paim
 - Leonardo Serikawa
 - Maria Helena Guimarães de Castro
 - Mariza Abreu
 - Raphael Callou Barros Neves - Coordenação
 - Rafael Lucchesi
 - Vagna Brito de Lima
 - Wagner de Campos Rosário

COORDENAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DA PUBLICAÇÃO
Maria Helena Guimarães de Castro
Raphael Callou

Revisão: Renata Portella e Autores
Capa e Projeto Gráfico: Haroldo Brito
Diagramação: Criatus® Design
Impressão e acabamento: Athalaia Gráfica e Editora

Copyright © 2018 by Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI)

Grafia atualizada segundo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, que entrou em vigor no Brasil em 2009.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da OEI. Fontes de imagens e dados de gráficos e tabelas são de responsabilidade dos autores.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contido, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Ficha catalográfica

Ficha catalográfica elaborada por

Impresso no Brasil – Outubro de 2018

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 7
RAPHAEL CALLOU

INTRODUÇÃO 9
MARIA HELENA GUIMARÃES DE CASTRO

ÉTICA NA EDUCAÇÃO: A IMPORTÂNCIA DA EDUCAÇÃO COMO FERRAMENTA DE TRANSFORMAÇÃO DE UM PAÍS 23
WAGNER DE CAMPOS ROSÁRIO

CONSTRUINDO EQUIDADE NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA 35
CLAUDIA COSTIN

OS DESAFIOS GOVERNAMENTAIS PARA O DESENVOLVIMENTO INTEGRAL NA PRIMEIRA INFÂNCIA 43
RAPHAEL CALLOU BARROS NEVES
LEONARDO KAZUO DOS SANTOS SERIKAWA

DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA BNCC 53
MARIA HELENA GUIMARÃES DE CASTRO

FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA DE PROFESSORES 67
GUIOMAR NAMO DE MELLO

PACTO FEDERATIVO NA EDUCAÇÃO OS DESAFIOS DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA E O SNE 87
JOSÉ HENRIQUE PAIM

DESAFIOS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL 101
MARIZA ABREU

O ENSINO MÉDIO NO BRASIL ENTRE CONSENSOS E DISSENSOS NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: UM OLHAR SOBRE A EDUCAÇÃO CEARENSE 119
ANTÔNIO IDILVAN LIMA ALENCAR
VAGNA BRITO DE LIMA

EDUCAÇÃO PROFISSIONAL: A BASE PARA A COMPETITIVIDADE DO BRASIL 137
RAFAEL LUCCHESI

AUTORES 151

APRESENTAÇÃO

Sempre fiel aos seus objetivos de apoiar o desenvolvimento e a garantia da educação enquanto direito social inalienável de todo indivíduo, a Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI) mais uma vez inova ao apresentar a publicação *Educação em Pauta*, um realização em parceria com alguns dos principais especialistas em políticas públicas educacionais no Brasil.

Fundamentado no preceito da democracia, o resultado aqui apresentado é um esforço coletivo intelectual que (re)uniu renomados *expertos* de diferentes áreas do setor educacional para debaterem e proporem soluções, a partir de um espectro pluripartidário, para alguns dos principais desafios postos para os próximos governantes na área educacional. A ideia por trás dessa compilação é jogar luz sobre alguns problemas colocados e ofertar reflexões que abarquem desde questões relativas à gestão do sistema educativo na primeira infância até os obstáculos para a implementação da nova Base Nacional Comum Curricular, aprovada em dezembro de 2017.

Com um tom propositivo, a *Educação em Pauta* se apresenta como ferramenta de orientação e como fonte de inspiração para os futuros gestores da educação brasileira, uma vez que se trata de um produto plural que adotou como premissas o respeito à diversidade de pensamentos e o apreço ao espírito crítico de especialistas com grande bagagem em políticas educacionais.

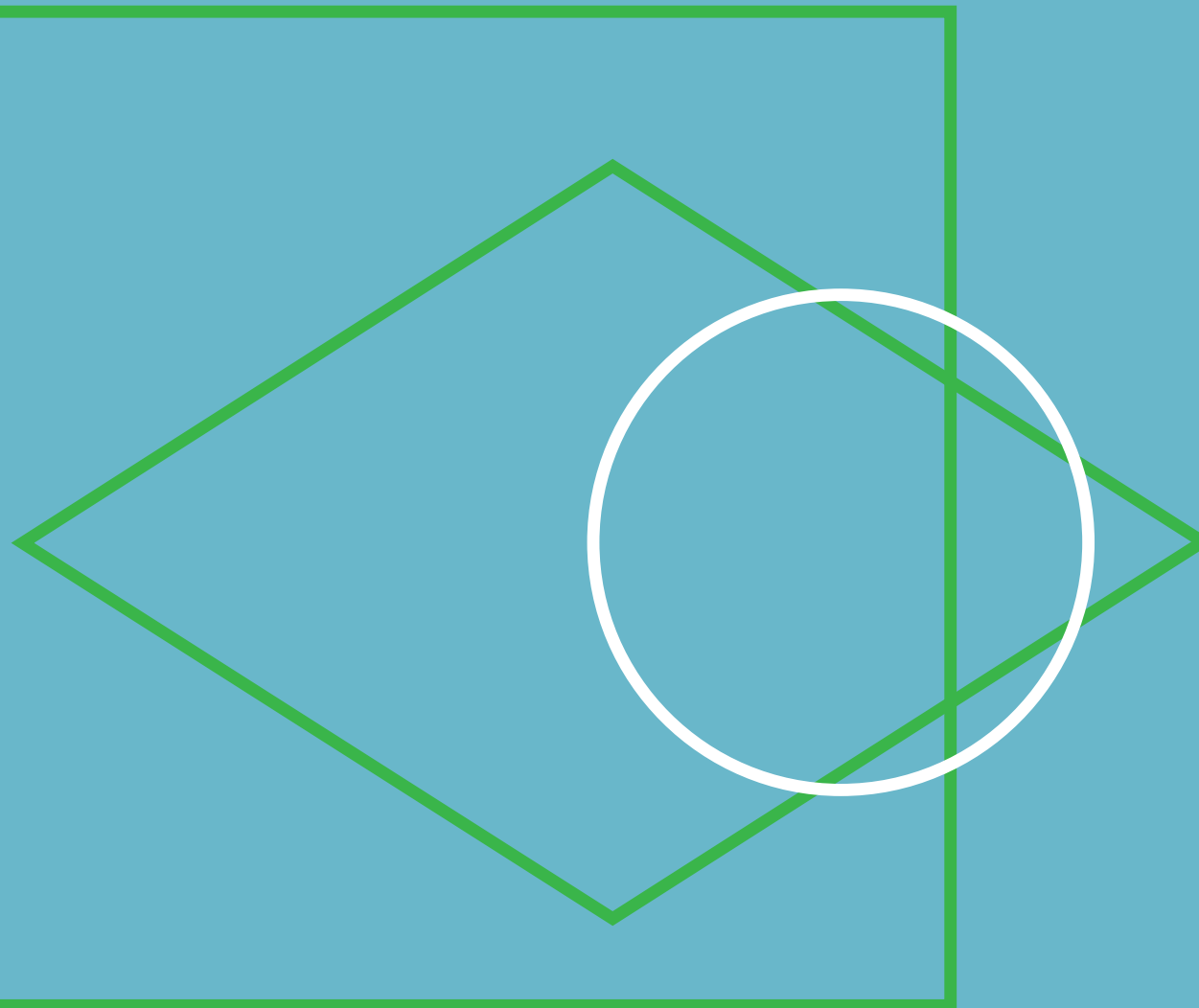
É importante salientar que não houve qualquer tentativa forçada de se alcançar o consenso sobre todas as pautas discutidas, senão a diligência de defender a liberdade de opinião e fomentar o diálogo construtivo entre as diversas visões sobre os temas abordados na publicação.

O fruto da diversidade de opiniões que constituem essa publicação fica claro naquilo que tange o futuro de ensino médio no Brasil, com divergências entre o apoio à Reforma de Ensino Médio em vigor desde 2016 e manifestações de apoio ao novo modelo estabelecido, especialmente pela oportunidade de integrar o ensino médio ao técnico.

Esperamos que esta publicação seja útil para consolidar e criar espaços para esses temas no âmbito das novas gestões da educação brasileira, catalisando e subsidiando a formulação e a implementação das ações estatais nos próximos anos.

RAPHAEL CALLOU

Diretor da OEI no Brasil



INTRODUÇÃO

MARIA HELENA GUIMARÃES DE CASTRO

EDUCAÇÃO: O BRASIL NÃO TEM O DIREITO DE ERRAR

A educação básica brasileira passou por importantes transformações nos últimos 20 anos. Nesse período, o país conseguiu promover a inclusão da grande maioria de crianças e jovens na educação básica: universalizou-se o ensino fundamental para crianças de 6 a 14 anos; cerca de 91% das crianças de 4 e 5 anos estão matriculadas na pré-escola; e 83% dos estudantes de 15 a 17 anos frequentam a escola.

Apesar do fantástico processo de inclusão ocorrido nos anos recentes, estamos longe de qualquer comemoração. Somente 60% dos jovens cursam o ensino médio na idade certa; de cada 100 estudantes que ingressam no 1º ano, apenas 76 concluem os anos finais do ensino fundamental e 59 concluem o ensino médio; cerca de 20% dos jovens de 18 a 24 anos frequentam o nível superior, o que é pouquíssimo segundo qualquer critério internacional; e temos 1,7 milhão de jovens de 15 a 18 anos que não estudam, nem trabalham.

A trajetória escolar do Brasil é absolutamente incompatível com um país que se encontra entre as 10 maiores economias do mundo, mas bastante compatível com o grau de desigualdade social e econômica que persiste, em grande medida responsável pelos baixíssimos índices de produtividade e pela elevada concentração da renda. Num mundo cada vez mais sofisticado e exigente em termos de qualificação profissional, os dados revelam que grande parte da nova geração terá enorme dificuldade de encontrar qualquer ocupação adequada e enfrentar os desafios tecnológicos do nosso século.

O grande problema: a baixa qualidade do ensino e as enormes desigualdades nas aprendizagens. Nossos estudantes aprendem pouco. A grande maioria sai da escola sem conseguir ler e escrever adequadamente, não consegue se expressar oralmente, não sabe argumentar, nem tampouco possui os conhecimentos básicos de Matemática, como revelam as avaliações nacionais. O domínio da Língua Portuguesa deveria ser um dos objetivos centrais da educação básica. No entanto, a dificuldade de ler, interpretar textos simples e comunicar-se oralmente traz limitações dramáticas para o futuro dos nossos jovens, tanto para sua inserção no mundo do trabalho como para o prosseguimento de estudos no nível superior. Esse quadro explica, por exemplo, a baixa proporção de egressos do ensino médio que ingressa nas universidades, os elevados índices de evasão no ensino médio e no ensino superior, a falta de preparo dos jovens para se inserir no mundo do trabalho e os elevados índices de desemprego, especialmente entre a população de 18 a 29 anos.

Melhorar a qualidade da educação básica é o principal desafio a ser enfrentado a curto e médio prazos. Questões como a formação integral das crianças e jovens, a atenção à primeira infância, a adequação dos currículos e implementação da Base Nacional Comum Curricular, a formação de professores, a implantação da reforma do ensino médio, a ampliação e diversificação da educação técnico profissionalizante, os desafios do financiamento e a questão federativa são elementos centrais da agenda de políticas educacionais para os próximos governantes.

Na expectativa de contribuir para a implementação dessa agenda de prioridades, este livro reúne artigos de diferentes autores, especialistas e gestores com larga experiência na educação pública e representativos de diferentes orientações políticas. Embora as abordagens se pautem por visões diferenciadas a respeito do processo de implementação das políticas, há um ponto de convergência entre elas: o claro compromisso com a urgência e os desafios de melhoria da qualidade, bem como sobre os temas prioritários da agenda de políticas no cenário atual da educação brasileira.

Apresento a seguir um breve diagnóstico da educação brasileira com base em indicadores e evidências produzidos pelo Inep, destacando informações do Censo Escolar de 2017 e resultados do Saeb/Ideb/2017, divulgados recentemente pelo MEC.

BREVE DIAGNÓSTICO

De acordo com o Censo Escolar (Inep, 2017), o Brasil tem 57 milhões de estudantes, ou seja, um total de alunos equivalente à população da França ou à soma das populações da Argentina, do Chile e do Uruguai. Esses alunos estão assim distribuídos:

- Educação Infantil: 8,5 milhões de matrículas;
- Ensino Fundamental: 27,3 milhões de matrículas;
- Ensino Médio: 7,9 milhões de matrículas;
- Educação de Jovens e Adultos: 3,6 milhões de matrículas;
- Educação Profissional: 1,8 milhão de matrículas; e
- Educação Superior: 8 milhões de matrículas (Inep, 2016).

Na última década, apesar dos avanços na cobertura de educação infantil e ensino superior, as taxas de insucesso continuaram altas. A cada 100 alunos que ingressam no 1º ano, apenas 76 estudantes concluem o ensino fundamental e 59 o nível médio (PNAD, 2017). A reprovação e o abandono continuam elevados a partir do terceiro ano do ensino fundamental, atingindo níveis inadmissíveis no ensino médio. Na primeira série do ensino médio, mais de 26% dos alunos abandonaram a escola ou foram reprovados em 2016. Temos 1,7 milhão de jovens de 15 a 17 anos fora da escola: nem estudam, nem trabalham. Apenas 20% dos jovens de 18 a 24 anos frequentam o ensino superior. E a grande maioria dos que terminam o nível médio sai da escola despreparada para o mundo do trabalho.

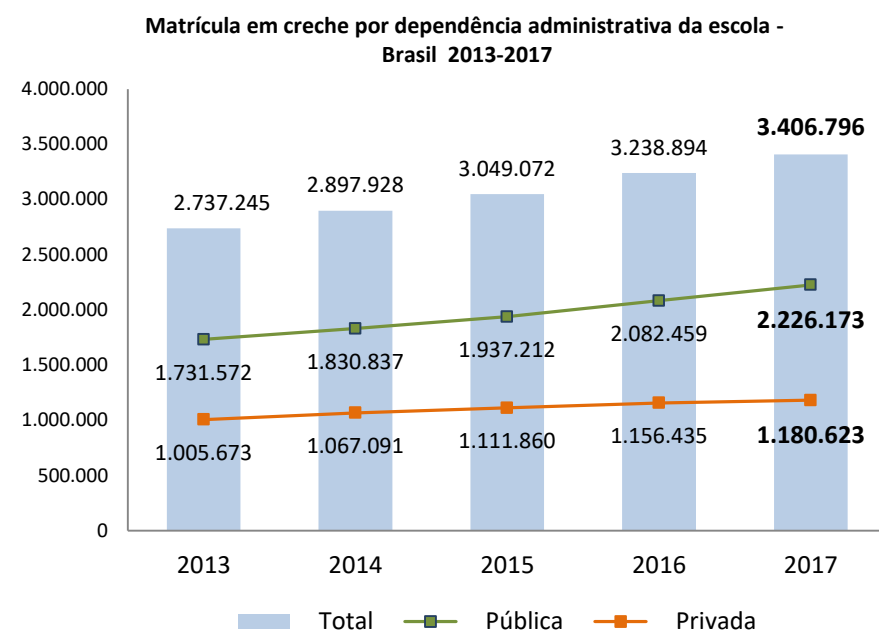
EDUCAÇÃO INFANTIL: ACESSO E COBERTURA

A educação infantil (creche e pré-escola) engloba o atendimento de zero a 5 anos de idade, sendo responsabilidade dos municípios a garantia de oferta e normatização da primeira etapa da educação básica. Desde a Emenda Constitucional nº 59, de 2009, a pré-escola passou a integrar a escolaridade obrigatória e deve ser assegurada a todas as crianças de 4 e 5 anos.

Embora a cobertura tenha crescido rapidamente nos últimos dez anos, saltando de 75% para 90% da coorte, ainda assim não atingimos a universalização prevista na Constituição Federal e a meta do Plano Nacional de Educação (PNE), que estabelece a universalização do acesso até 2016. Temos cerca de 500 mil crianças de 4 e 5 anos fora da pré-escola. Em 2017, mais de 90% das crianças de 4 e 5 anos frequentavam a pré-escola no Brasil, oferecida em 105

mil escolas que atendem 5,1 milhões de alunos. Desse total, 23% das crianças frequentam a rede privada, sendo os demais atendidos nas redes municipais.

Em relação à creche (zero a 3 anos e 11 meses), o atendimento escolar é de 30,4% da faixa etária, num total de 3,4 milhões de crianças. De 2013 a 2017, as matrículas em creche cresceram 24,5%, indicando grande esforço dos municípios em ampliar a cobertura, sobretudo para as famílias de baixa renda chefiadas por mulheres. O PNE propõe que, até 2024, o atendimento chegue a 50% dessa população, o que representa uma ampliação dos atuais 3,4 milhões para cerca de 5,6 milhões de matrículas.



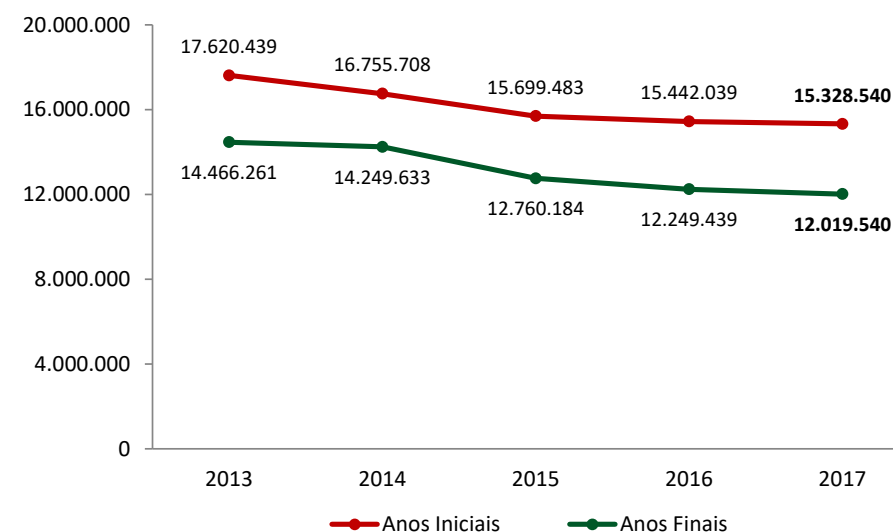
Há 68 mil creches no Brasil, sendo 60% municipais e 40% vinculadas ao setor privado. Cerca de um quarto das creches privadas são conveniadas com estados e/ou municípios e observa-se tendência à diversificação dos modelos de atendimento e integração de serviços no nível local.

ENSINO FUNDAMENTAL: ACESSO, RENDIMENTO E DESEMPENHO

Universalizado, mais de 98% das crianças de 6 a 14 anos frequentam escolas de ensino fundamental, sendo 15,3 milhões nos anos iniciais (1º ao 5º ano) e 12 milhões nos anos finais (6º ao 9º ano).

Com 10,4 milhões de alunos, a **rede municipal** tem uma participação de 68% no total de matrículas dos **anos iniciais** e concentra 83% dos alunos da rede pública. Cerca de 18% dos alunos frequentam escolas privadas, segmento que mais cresceu entre 2013 e 2017. O Brasil possui 131.600 escolas de educação básica, das quais 115 mil oferecem os anos iniciais e mais de 40% dos estabelecimentos possuem até 50 alunos. As redes municipais respondem por 68% do total de matrículas e concentram 83% dos alunos da rede pública.

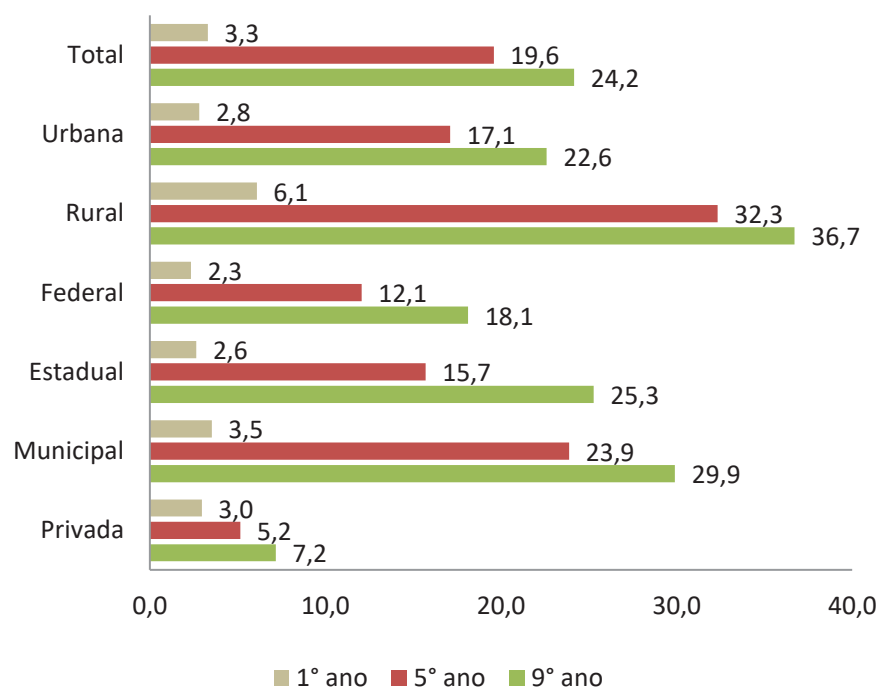
Evolução do número de matrículas no ensino fundamental - Brasil - 2013 - 2017



O Brasil possui 12 milhões de estudantes cursando os anos finais do ensino fundamental. Responsável por 42% do total do atendimento, a rede estadual possui 5,1 milhões de matrículas, dividindo a responsabilidade do setor público com os municípios, que também possuem 5,1 milhões de matrículas nessa etapa (42,7%). Ao todo, são 62,4 mil escolas que oferecem os anos finais do ensino fundamental, 70% das quais estão na zona rural. O setor privado possui 1,8 milhão de matrículas nos anos finais (15%).

A elevada distorção idade-série no 5º ano mostra que a trajetória dos alunos da rede pública, já nos anos iniciais, tem impactos consideráveis nos resultados observados ao final do ensino fundamental na rede pública: enquanto cerca de 24% dos estudantes apresentam atraso escolar ao final do 5º ano na rede pública, apenas 5% deles apresentam um ano ou mais de distorção idade-série na rede privada. Em grande medida, o atraso escolar e as taxas elevadas de reprovação no setor público explicam os resultados insuficientes obtidos no Saeb.

Distorção idade-série no 1º, 5º e 9º ano do ensino fundamental por localização e dependência administrativa - Brasil 2017



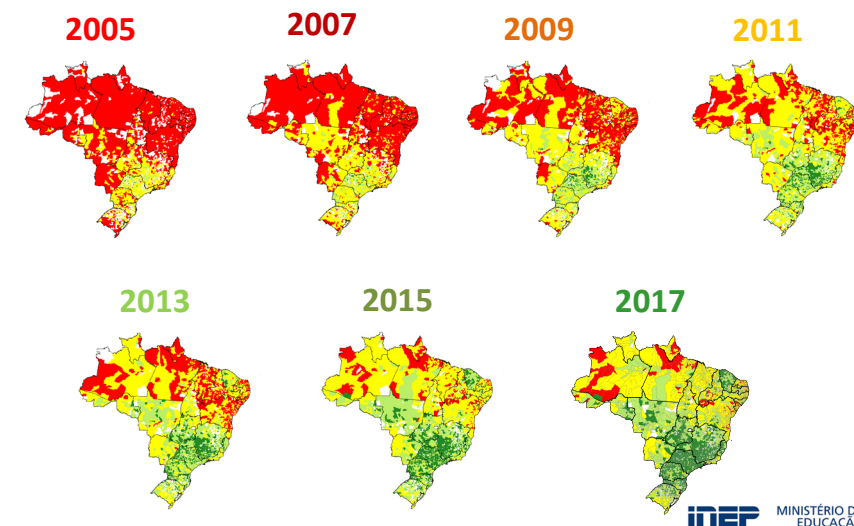
Avaliações recentes mostram que a alfabetização ainda é um problema não resolvido. Mais de 50% das crianças não estão alfabetizadas no final do terceiro ano do ensino fundamental (Inep, 2016). No Norte e no Nordeste, esse percentual chega a 70%, ou seja, são milhares de crianças que terão dificuldades de aprendizagem e muitas delas provavelmente abandonarão a escola sem concluir o ensino médio.

Os resultados do Saeb e do Ideb 2017 para os anos iniciais são alvissareiros. Revelam continuidade da tendência à melhoria no final do 5º ano em todos os estados do país, destacando-se São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Minas Gerais, que detêm os melhores Ideb dos anos iniciais. Vale ressaltar que os estados do Ceará, das Alagoas e do Piauí registraram os maiores crescimentos de desempenho no período. As metas previstas foram superadas em quase todas as unidades da federação, com a exceção dos estados do Amapá, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Cerca de 71% dos municípios brasileiros alcançaram a meta proposta para 2017. A rede privada, responsável por 18% das matrículas nos anos iniciais, apresentou Ideb 1,6 ponto superior

ao observado na rede pública, mas não alcançou a meta proposta para 2017. Segue abaixo a evolução do Ideb nos anos iniciais.

Anos Iniciais do Ensino Fundamental

Rede municipal



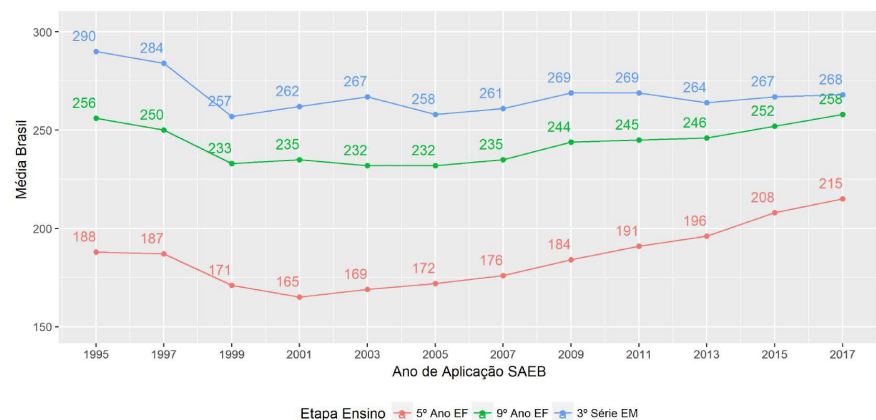
ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL

Por outro lado, nos anos finais, os resultados do Saeb 2017 retratam um quadro insatisfatório das aprendizagens: cerca de 60% dos estudantes no final do 9º ano encontram-se no nível insuficiente de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática. São alunos que, ao final do ensino fundamental, não aprenderam o mínimo esperado segundo a Matriz de Avaliação.

Embora todos os estados tenham apresentado evolução em relação ao Saeb 2015, persiste enorme desigualdade na aprendizagem entre as unidades de federação. A diferença entre o Maranhão e Santa Catarina, por exemplo, é de 36 pontos, o que representa uma diferença média de mais de um nível de proficiência, ou seja, quase dois anos de escolaridade. O desempenho médio das escolas de menor nível socioeconômico de Santa Catarina é semelhante ao desempenho médio das escolas com maior nível socioeconômico no Pará. O Ceará é o estado que apresenta mais equidade, ou seja, a menor diferença de aprendizagem entre estudantes de nível socioeconômico diferentes.

SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA | Edição 2017

Evolução das proficiências médias demonstradas pelos estudantes brasileiros em Língua Portuguesa 1995-2017

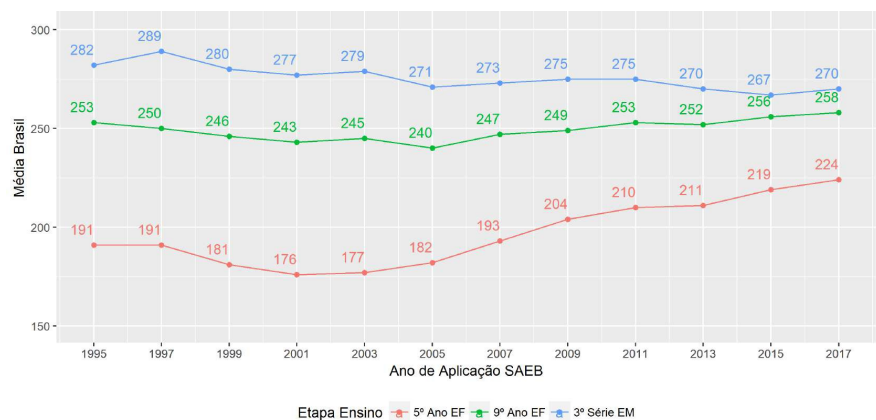


Fonte: Inep/DAEB

INEP MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA | Edição 2017

Evolução das proficiências médias demonstradas pelos estudantes brasileiros em Matemática 1995-2017



Fonte: Inep/DAEB

INEP MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Os resultados do Ideb nos anos finais do ensino fundamental mostram que a meta proposta não foi atingida na rede pública do país, bem como na rede privada. Das 27 unidades da federação, 23 aumentaram o Ideb, mas apenas 7 alcançaram a meta esperada para 2017: Rondônia, Amazonas, Ceará, Pernambuco, Alagoas, Mato Grosso e Goiás.

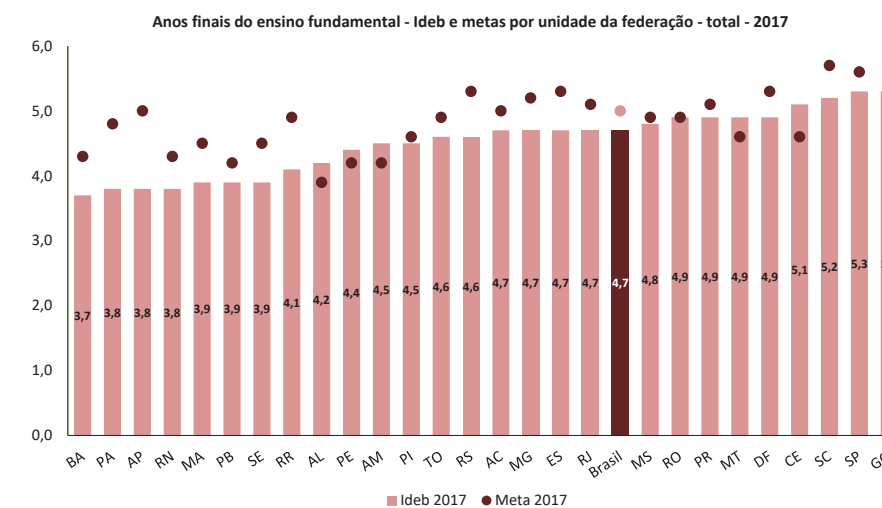
ENSINO MÉDIO

O ensino médio, com 7,9 milhões de estudantes, é oferecido em 28,6 mil escolas. Cerca de 1,6 milhão de alunos (23%) estudam no período noturno. A rede estadual, com 6,7 milhões de matrículas, atende 85% do alunado e concentra 96,5% da matrícula da rede pública. Cerca de 90% das escolas de ensino médio estão na zona urbana.

Os dados do Saeb 2017 revelam um quadro extremamente preocupante. No final do ensino médio, cerca de 71% dos concluintes encontram-se no nível insuficiente de proficiência em Língua Portuguesa e em Matemática. Após doze anos de escolaridade, 70% dos estudantes terminam a educação básica sem conseguir ler e entender um texto simples e sem os conhecimentos mínimos de Matemática. Mais grave, a diferença entre o desempenho médio dos concluintes do ensino médio e os estudantes do 9º ano do ensino fundamental é de apenas 10 pontos em Língua Portuguesa e 12 pontos em Matemática. Portanto, as evidências demonstram que o ensino médio continua estagnado desde 2009 e tem agregado muito pouco ao desenvolvimento cognitivo dos estudantes brasileiros.

Os resultados do Ideb 2017 confirmam o fracasso do ensino médio brasileiro, como mostra o gráfico abaixo, indicando a urgência de mudanças curriculares no sistema. Nenhum estado alcançou a meta proposta para 2017.

Anos Finais do Ensino Fundamental

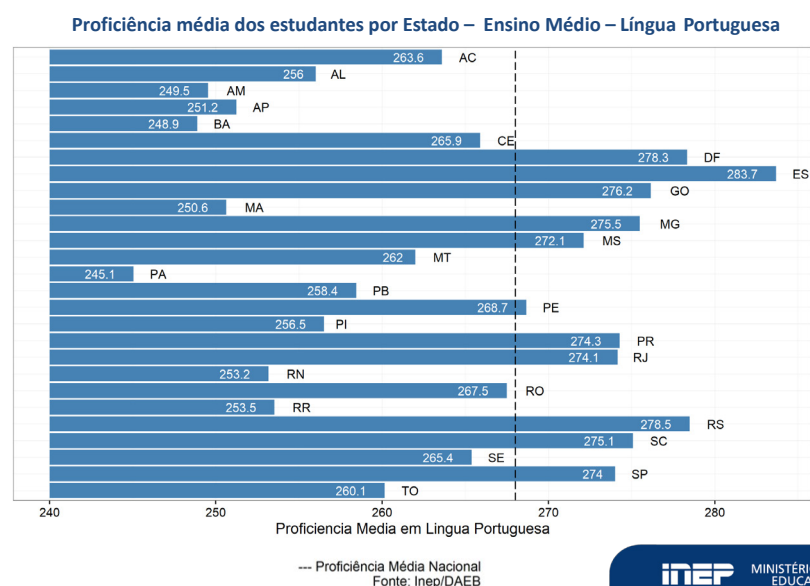


INEP MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

De outro lado, os resultados do Saeb 2017 revelam a persistência de enormes desigualdades de aprendizagem. Apenas nove estados brasileiros apresentaram resultados superiores ao observado em 2015 em Português e Matemática em todas as etapas da educação básica: DF, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo. Há avanços no 5º ano tanto em Língua Portuguesa como em Matemática, enquanto foram modestos os avanços no 9º ano. O ensino médio continua estagnado, com resultados muito insuficientes. Hoje, a diferença nos resultados de aprendizagens entre o ensino médio e o 9º ano do ensino fundamental é de apenas 10 pontos em Língua Portuguesa e 12 em Matemática.

Apresentamos a seguir as proficiências médias em Língua Portuguesa nos estados brasileiros. Os resultados revelam extrema desigualdade das aprendizagens e insuficiência de desempenho em todo o país.

SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA | Edição 2017



A baixa qualidade do ensino médio brasileiro, considerando os resultados dos últimos anos, revela a urgência de medidas para reverter esse quadro. Uma proficiência entre 175 e 250 pontos no 3º ano do ensino médio significa que o aluno tem severas limitações no domínio culto do nosso idioma: sabe apenas distinguir entre o que é fato e o que é opinião em um fragmento de texto e identificar a finalidade básica de um texto simples. É muito pouco.

A implementação das mudanças necessárias para tornar o ensino médio mais atraente e oferecer aos jovens conhecimentos, competências e habilidades requeridos no século 21 exige um grande esforço de cooperação

dos atores envolvidos e a construção de consensos mínimos para o avanço do processo.

UMA AGENDA DE PRIORIDADES EDUCACIONAIS

O cenário atual da educação brasileira não deixa dúvidas a respeito da urgência de políticas públicas que enfrentem os desafios presentes sem perder de vista o compromisso com o futuro do país. Não existe bala de prata para resolver os problemas aqui destacados. É necessário pactuar uma agenda de ações articuladas entre os três níveis de governo, com base em evidências de pesquisa, para dar conta dos imensos desafios educacionais estratégicos para o desenvolvimento social e econômico do país.

Os artigos que compõem este trabalho oferecem algumas sugestões e recomendações como subsídio aos próximos governantes, gestores e lideranças, que deverão assumir papéis de responsabilidade pública nesse processo. As propostas aqui delineadas não pretendem esgotar todas as dimensões envolvidas na promoção da educação de qualidade para todos. O gigantismo do país e a complexidade dos desafios requerem, pelo menos, a construção de acordos por meio do diálogo entre os diferentes atores e um claro compromisso com uma agenda de prioridades capaz de superar, a médio prazo, os níveis insuficientes de aprendizagem, os imensos gargalos evidenciados nas avaliações nacionais e a baixa produtividade do trabalho.

O primeiro capítulo, de autoria de Wagner Rosário, aborda a educação ética e cidadã como elemento norteador de um novo ciclo virtuoso, que passa por uma transformação educacional promotora de indivíduos conscientes e comprometidos com uma visão de sociedade guiada por princípios de mais igualdade e confiança social, de modo a permitir o funcionamento imparcial dos governos e a consecução de políticas públicas que visem à melhoria dos aspectos econômicos e sociais do país. O artigo destaca propostas em andamento e ressalta a importância da continuidade de políticas de Estado e não de governos para fortalecer a coesão social necessária ao desenvolvimento de valores éticos que devem embasar o novo ciclo virtuoso almejado pela sociedade brasileira.

A necessidade urgente de se construir equidade na educação brasileira, como condição para se realizar o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável – ODS-4, é o tema central de Claudia Costin no segundo capítulo. A autora destaca a complexidade da superação das desigualdades, tendo em vista o recente processo de universalização do acesso ao ensino fundamental, os

níveis insuficientes de aprendizagem nas avaliações nacionais e no PISA da OCDE. A partir de uma visão histórica sobre como a desigualdade educacional se construiu no país, o texto ressalta a importância de ações afirmativas em prol de escolas situadas em áreas de vulnerabilidade e propõe um programa de transformação sistêmica da educação para o Brasil avançar na direção de um desenvolvimento inclusivo.

Os desafios de políticas para o desenvolvimento integral na primeira infância é abordado por Raphael Callou e Leonardo Serikawa no terceiro capítulo. Com base em estudos e evidências, os autores destacam a complexidade e a natureza multidimensional das políticas voltadas para a primeira infância, etapa crucial para a melhoria da equidade e da educação de qualidade para todos. Ressaltam a necessária integração dos esforços das diferentes áreas envolvidas – educação, saúde e assistência social – e apresentam propostas de fortalecimento da cooperação federativa na criação de novos modelos de atendimento que respeitem as características histórico-culturais do país.

O quarto capítulo, de Maria Helena Guimarães de Castro, aborda os desafios da implementação da Base Nacional Comum Curricular, com ênfase na complexidade dos desafios da coordenação de políticas educacionais entre os níveis de governo. A autora destaca questões de ordem político-institucional, aspectos organizacionais e desigualdades nas condições de oferta da educação básica brasileira como fatores que podem dificultar a efetividade do processo de implementação da BNCC. Apresenta propostas para subsidiar estratégias de cooperação entre os entes federados, em especial entre os estados e seus municípios, sobretudo na pactuação de currículos que considerem a diversidade do país, as diferenciações dos sistemas de ensino e a urgência da integração de ações de formação de professores, eixo central da implementação da BNCC.

A formação inicial e continuada de professores é abordada por Guiomar Namó de Mello no quinto capítulo. Destaca a qualidade do professor como o único aspecto sobre o qual não há divergências no debate educacional a respeito da BNCC. No entanto, segundo a autora, a importância do professor para o desempenho dos alunos, sobretudo os de baixa renda, nem sempre é unânime na área. Destaca os estudos que correlacionam o desempenho acadêmico com a origem familiar e cultural dos alunos, deixando em aberto o papel da escola e do professor no desempenho não explicado pela origem social. A autora apresenta propostas para subsidiar as políticas de formação e de valorização dos professores com ênfase nas práticas que dão concretude aos fundamentos pedagógicos, destacando a importância da BNCC como eixo estruturante da formação.

O Sistema Nacional de Educação brasileiro é objeto do sexto capítulo, de autoria de Jose Henrique Paim. Tendo como ponto de partida os marcos legais da educação brasileira, o artigo afirma que já temos um SNE com

clara definição das atribuições e responsabilidades das partes e um sistema de financiamento instituído que assegura o papel redistributivo e de redução das desigualdades educacionais. Apresenta propostas de aperfeiçoamento do atual sistema no que diz respeito à colaboração entre os entes federados, criando instâncias bipartites e tripartites para gerar maior organicidade do sistema e promover melhorias de acesso, permanência e aprendizagem.

Os desafios do financiamento da educação básica brasileira são discutidos por Mariza Abreu no capítulo seguinte. A autora destaca três questões centrais: a transformação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em mecanismo permanente de financiamento da educação básica pública brasileira; o aperfeiçoamento das transferências legais e voluntárias da União para estados, Distrito Federal e municípios; e a meta 20 do PNE, além de estratégias sobre o financiamento da educação básica previstas no PNE para o decênio 2014-2024. A autora apresenta recomendações para o encaminhamento das propostas, tendo em vista extinção do atual Fundeb em 2020, a urgência do aperfeiçoamento dos mecanismos de transferências automáticas e/ou voluntárias aos entes subnacionais e a inviabilidade do cumprimento da meta 20 do PNE no prazo previsto.

No oitavo capítulo, os autores Idilvan Alencar e Vagna Brito de Lima discutem os consensos e dissensos nas políticas educacionais de ensino médio. Contextualizam a trajetória do ensino médio brasileiro e seus desdobramentos e, a partir de uma abordagem qualitativa, apresentam propostas de políticas públicas implantadas no Ceará como exemplo de alternativa bem-sucedida para a melhoria da etapa. Destacam a diversificação do modelo cearense como estratégia alternativa à reforma do ensino médio, ressaltando as oportunidades de profissionalização para os que pretendem ingressar no mercado de trabalho, bem como a oferta de diferentes percursos formativos para os que pretendem ingressar no ensino superior.

A educação profissional é abordada por Rafael Luchesi no último capítulo. O autor discute as oportunidades de se construir uma educação aplicada que dialogue com o universo profissional e que promova a base para a competitividade do país. Com base em diagnóstico qualitativo e quantitativo, o artigo analisa a baixa qualidade e as distorções da matriz educacional que impactam diretamente nos níveis de produtividade e inovação. A reduzida parcela de jovens que trilham a educação profissional não propicia os ganhos de produtividade esperados como os alcançados nos países desenvolvidos e limitam a empregabilidade e a produtividade do trabalho. Argumenta que o esforço educacional sem a melhoria da produtividade cria uma armadilha para o país, com o rápido esgotamento da capacidade de financiamento do próprio sistema educacional. Além disso, o reduzido diálogo entre educação e os projetos de

vida dos jovens limitam uma inclusão social mais ampla. Defende a urgente prioridade de políticas públicas para enfrentar o desafio de preparar jovens e adultos para um mercado de trabalho em profunda mutação tecnológica e organizacional. Nesse sentido, apresenta propostas para a construção de uma agenda estratégica de país para valorizar a formação técnica e profissional dos nossos jovens e adultos.

ÉTICA NA EDUCAÇÃO: A IMPORTÂNCIA DA EDUCAÇÃO COMO FERRAMENTA DE TRANSFORMAÇÃO DE UM PAÍS

WAGNER DE CAMPOS ROSÁRIO

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo abordar a educação ética e cidadã como elemento norteador da saída de um país do conhecido ciclo vicioso da corrupção para uma realidade denominada de ciclo virtuoso. Essa mudança passa por uma transformação educacional que possa formar indivíduos conscientes, que coloquem os interesses da sociedade acima dos interesses individuais ou de pequenos grupos. Essa modificação de visão da sociedade gera mais igualdade e confiança social, permitindo, por consequência, o funcionamento imparcial dos governos e a consecução de políticas públicas que visem à melhoria dos aspectos econômicos e sociais de um país. Nesse contexto, o artigo apresenta uma proposta que permite uma visão de todos os aspectos necessários para o atingimento do citado ciclo virtuoso, explanando as medidas atualmente em andamento, consideradas de Estado e não de governos, e que por esse motivo deveriam ter continuidade com a alternância de poder comum em países democráticos.

Palavras-chave: Educação. Ética. Confiança Social. Igualdade.

INTRODUÇÃO

O país exige mudança, exige transformação. Nunca foi tão premente fomentar a discussão, especialmente entre as novas gerações, sobre caminhos que possam prevenir a corrupção e construir uma sociedade comprometida com a moral, a cidadania, a honestidade e a ética, possibilitando a formação de indivíduos conscientes, íntegros, geradores e transformadores de padrões e valores éticos sociais.

Porém, como alcançar o difícil objetivo de modificar a realidade de um país com altos níveis de corrupção, de pobreza, de desigualdade social e de descrença nas instituições que possuem a responsabilidade de adotar medidas concretas para a efetivação das mudanças necessárias? Dentre estas mudanças necessárias tem-se a essencial modificação da educação brasileira. Não se pode negar que o atual quadro já descrito, que perpassa pela desigualdade social e a pobreza, possui um relacionamento estrito com a educação.

Um dos fatores que contribui para o não desenvolvimento social e econômico de um país é a corrupção. Segundo RIVERO ORTEGA¹, a corrupção ocorre quando o interesse pessoal de quem toma decisões no âmbito público substitui a objetividade no exercício do poder, com o fim de obter lucros pessoais ou enriquecimento de uma organização, ora uma empresa privada, ora um partido político, aproveitando-se o sujeito de sua posição.

Em que pese o conceito restritivo apresentado pelo autor supracitado, que restringe os casos de corrupção ao âmbito público, resta claro que quando o assunto é corrupção, ocorre uma referência clara àquele indivíduo que, por troca de benefícios pessoais, de qualquer espécie, atua em desconformidade com normas, preceitos éticos e senso de sociedade com fins de beneficiar alguém, seja este uma pessoa física ou jurídica. Verifica-se claramente, face ao acima exposto, que a falta de ética e cidadania está na raiz dos atos de corrupção perpetrados nos âmbitos público e privado.

Em sociedades onde a corrupção não é uma realidade, as pessoas se preocupam com a ética. Seus objetivos pessoais são limitados pela conduta ética que rege aquela sociedade. A história abaixo exemplifica um episódio muito emblemático, ocorrido no ano de 2003, em uma partida de futebol entre as seleções do Irã e da Dinamarca, considerado pela Transparência Internacional² o segundo país menos corrupto do mundo, atrás somente da Nova Zelândia.

O resultado até próximo do final do primeiro tempo marcava a vitória parcial do Irã por 1x0. Eis que um zagueiro do Irã pensou ter ouvido o apito do juiz encerrando o primeiro tempo e, sem se dar conta do erro, segurou a

bola com a mão dentro da sua área. É desnecessário dizer que o juiz marcou pênalti a favor da Dinamarca. O jogador da Dinamarca que foi escalado para cobrar a penalidade foi conversar com o treinador da sua seleção e, após a sua concordância, bateu propositalmente o pênalti para fora, por entender que não seria ético empatar a partida naquele contexto. Ao final do jogo, a Dinamarca saiu derrotada.

Quantos países, principalmente aqueles que têm uma paixão arrebatante pelo futebol, chutariam uma penalidade máxima para fora por um erro de marcação do juiz? Será uma coincidência essa atitude ter partido do segundo país menos corrupto do mundo? Coincidentemente ou não, a Dinamarca possui uma excelente educação pública. Seus cidadãos possuem um sentimento muito forte de pertencimento à sociedade como um todo. E o que gera isso?

Em estudo recente realizado acerca da “Educação voltada para a Ética e Cidadania”, Marina Vianna comenta que a origem etimológica da palavra ética é do grego *ethos*, cujo significado está relacionado a modo de ser, costumes ou hábitos. A autora registra, ainda, as diversas concepções para o termo ética:

Ética é uma disciplina normativa, cuja função fundamental seria a de indicar o comportamento melhor do ponto de vista moral. (VÁSQUES p.3, 1995)

[...] a preconcepção da palavra ética é de “caráter” adquirido por “hábito”. Isso significa que os “atos”, isoladamente considerados, teriam uma importância moral subordinada em relação ao hábito, isto é, em relação à vida considerada na sua totalidade. (TORRES, p. 186, 2001)

A Ética é um ramo da filosofia que lida com o que é moralmente bom ou mau, certo ou errado. As palavras ética e moral têm a mesma base etimológica: a palavra grega *ethos* e a palavra latina *moral*, ambas significam hábitos e costumes. (FARIAS, p.6, 2015)

A ética é, portanto, o cerne da questão, estando diretamente relacionada aos hábitos e costumes de uma sociedade. Assim, é inquestionável que a ética é elemento fundamental em um sistema de educação que se propõe a transformar indivíduos e a realidade social pela mudança de cultura. Ao expandir o seu conceito e sua aplicação, compreendemos ser o ambiente escolar o mais

¹ Rivero Ortega, Ricardo. 2004. *Corrupción y Contratos Públicos: Las respuestas Europea y Latino Americana en: La corrupción en un mundo globalizado: Análisis Interdisciplinar*. Salamanca, Ratio Legis, pp. 109-111.

² Transparência Internacional. 2017. *Índice de Percepção da Corrupção*.

adequado para a formação de um indivíduo íntegro, cujo comportamento deve ser pautado por valores e princípios morais.

Bo Rothstein, importante pesquisador sueco no tema corrupção, afirma que nações pioneiras na montagem de redes de ensino público valorizadas pela sociedade, como as escandinavas, são hoje as mais transparentes do mundo. Segundo o autor, na raiz da corrupção endêmica em lugares como o Brasil está o descuido histórico com a educação.

É importante salientar que o autor se refere a redes de ensino valorizadas pela sociedade, ou seja, o conceito de melhora da educação trazido pelo pesquisador coloca como pressuposto o envolvimento da sociedade. ROTHSTEIN Y USLANER³ examinaram uma variável que não havia tido muita atenção até aquele momento, ou seja, a igualdade como elemento de geração de um sentimento essencial para o envolvimento da sociedade na resolução dos problemas de um país, a confiança social. Segundo os autores, sem o sentimento de igualdade não geramos a confiança social.

Ainda segundo os autores supramencionados, em primeiro lugar, é óbvio afirmar que países que possuem altos índices de confiança social também apresentam um alto índice de igualdade econômica, situação comum em países nórdicos, nos países baixos e no Canadá. Em segundo lugar, esses países têm feito um grande esforço na criação de um ambiente de igualdade de oportunidades, não os colocando em menor importância que suas políticas de educação, de saúde e de oportunidades de emprego. Países que ignoram essa visão podem sofrer do que chamamos armadilha social, que nada mais é do que a falta de efetividade das políticas que visam à melhoria da situação de um país causada pela falta de confiança social.

Com base em diversos estudos, KAUFMANN⁴ y SÁNCHEZ BERNAL⁵ afirmam existir uma série de consequências práticas da corrupção que afetam aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais de diversos países.

IGLESIAS RIO y MEDINA ARNÁIZ⁶ afirmam ser possível distinguir os diversos prejuízos oriundos da corrupção e os divide em materiais diretos e indiretos ou espiritualizados. Os prejuízos materiais diretos podem ser o desvio na tomada de decisões macroeconômicas importantes, o rompimento da confiança econômica, a distorção da distribuição eficiente dos bens, o desvio de recursos para atividades improdutivas, a piora da qualidade e dos custos

3 Rothstein, B., Uslaner, E.M. 2005. All for All: Equality, corruption and social trust. *World Politics*, Vol. 58, nº 1, pp. 41 – 72.

4 Kaufmann, Daniel. 2000. Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica. *Revista Perspectivas*, Vol. 3, no 2, pp. 370 – 374.

5 Sánchez Bernal, Javier D. 2014. Efectos endémicos de la corrupción sistémica: una barrera al desarrollo. *Revista Foro FICP*, no 1, pp. 131 – 164.

6 Iglesias Río, Miguel Ángel. Medina Arnáiz, Teresa. 2004. Herramientas preventivas en la lucha contra la corrupción en el ámbito de la Unión Europea. *Anuario de Derecho Constitucional Latino Americano*, pp. 914 – 915.

de produção, a eliminação da competitividade, a destruição da moral econômica geral e da ética profissional dos empresários.

Em relação aos prejuízos indiretos ou espiritualizados, os autores citam a desestabilização do desenvolvimento social, que pode chegar a remover os cimentos democráticos sobre os quais descansa o estado de direito, os direitos fundamentais, a igualdade e a justiça. Os prejuízos não se limitam à segurança e à ordem pública, pois também consolidam uma espécie de metasistema que se move à margem das normas, que desacredita e atrapalha o poder e a presença do Estado, que destrói a fronteira entre o justo e o injusto e que trata de proteger as responsabilidades ao amparo de associações ou estruturas que disfarçam suas ilegalidades com uma falsa aparência de legitimidade.

As consequências supracitadas vão contra aquelas ideias que se observam em países com baixos índices de corrupção e altos níveis de igualdade e confiança social. Vale salientar que as consequências da corrupção não atingem somente os corruptos; as ditas consequências atingem a população em geral, abrangendo, conforme mencionado nos parágrafos anteriores, aqueles que deveriam acreditar no poder e na presença do Estado. Essa descrença gera, na população de um país, a ausência de sentimento de pertencimento à sociedade e, talvez, seja essa a consequência mais danosa da corrupção, pois além das consequências políticas, econômicas, financeiras e sociais, essa ausência afeta o elemento propulsor dos câmbios necessários para que uma sociedade que vive a lógica do ciclo vicioso da corrupção saia dessa situação.

Segundo JIMÉNEZ SÁNCHEZ⁷, esse ciclo vicioso, que é característico de países com altos níveis de corrupção, alimenta a desconfiança social, incentiva o funcionamento parcial das instituições de governo e, em definitivo, produz uma corrupção enraizada que é muito difícil de combater. Nesse cenário, parece mais óbvia a adoção de uma lógica individualista de resolução de problemas e, por consequência, a criação desse ciclo que mantém as variáveis já citadas e dificulta a implementação das mudanças necessárias de um país.

JIMÉNEZ SÁNCHEZ⁸ afirma, ainda, que a luta contra a corrupção deve excluir os particularismos do funcionamento das esferas do governo. Na medida em que uma sociedade avança em direção ao funcionamento imparcial de suas instituições de governo, estará mais próxima de superar o problema da corrupção e estará em melhor situação para encarar as lógicas individual e coletiva de comportamento de maneira harmônica. Os indivíduos e os grupos com laços pessoais mais intensos poderão propor seus próprios objetivos, mas assumindo a consciência de que tais objetivos particulares estão limitados

7 Jiménez Sánchez, Fernando. 2014. La trampa política: la corrupción como problema de acción colectiva en: *Gobernabilidad, ciudadanía y democracia participativa: análisis comparado España-México*, (1a Ed). Madrid, Dykinson, pp. 160-161.

8 Jiménez Sánchez, Fernando. *La corrupción y los efectos del común*. A publicar.

aos interesses gerais compartilhados com os demais membros do grupo social mais amplo de que fazem parte.

Esse conceito de visão de sociedade na adoção do comportamento individual se relaciona aos conceitos de ética e cidadania. Uma sociedade mais ética é aquela que coloca o interesse da sociedade acima dos interesses individuais e de pequenos grupos, o que gera a igualdade, a confiança social e, conseqüentemente, o avanço de políticas que visem à melhora de um país, como por exemplo, a política educacional. Isso é o que chamamos de ciclo virtuoso a que um país deve ser submetido.

Dessa forma, fica evidente a necessidade da disseminação de valores éticos para que a atuação dos indivíduos integrantes de uma determinada sociedade esteja limitada a um interesse maior, ou seja, o interesse da sociedade a que este indivíduo pertence, gerando o ambiente do citado ciclo vicioso. Esse ciclo atinge diversas áreas, incluindo a atuação imparcial dos governos, responsáveis pela implementação das políticas públicas e compostos por pessoas oriundas dessa mesma sociedade, que hoje é vítima das conseqüências perniciosas da corrupção.

Face ao já exposto, verifica-se que a transformação de um país passa pela reconstrução da ética de sua população, sendo essa mudança possível somente pela educação. É cediço que mudar a cultura de uma empresa é extremamente complicado, que dirá então mudar a cultura de um país. Dessa forma, a educação cidadã não pode ser uma política isolada de diversos órgãos do governo, ou de pequenos grupos da sociedade civil, com alcance reduzido a algumas unidades ou centenas de milhares de pessoas.

É necessário o envolvimento de todos, com a participação ativa dos governos federal, estadual e municipal e da sociedade civil, em um grande pacto pela criação de uma cultura ética no país. Não é necessário um conhecimento especializado na área educacional para atestar que a melhor idade para a absorção de valores éticos e cidadãos coincide com os primeiros anos de escola.

PROPOSTAS

O Estado brasileiro, por intermédio do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), realiza atividades atinentes à defesa do patrimônio público, promovendo o aperfeiçoamento e a transparência da gestão pública, a prevenção e o combate à corrupção e o fomento à participação social no controle dos gastos públicos. Esse trabalho tem sido sistemático e incansável, com atuação em pilares fundamentais para obstar ou impedir

atos de corrupção, os quais, em sua profundidade, estão ligados à ausência de valores éticos e morais.

Nesse sentido, dentre um conjunto de atividades desenvolvidas pela CGU, destacam-se, indiscutivelmente, iniciativas que promovem a difusão de temas voltados para a educação, a cidadania e o controle social, possibilitando um ambiente onde governos e sociedade exerçam efetivos papéis para um Estado íntegro, ético e responsivo. A busca da transformação passa pela quebra de sistemas que favoreçam a prática da corrupção e, acima de tudo, passa pela mudança da cultura que vise à construção de relações confiáveis, éticas e transparentes.

Ao encontro dessas percepções, observa-se nitidamente um movimento pela valorização da ética no sistema educacional do país. Atualmente, os currículos e os projetos pedagógicos das escolas seguem os Parâmetros Curriculares Nacionais ainda em vigor, que trabalham os valores éticos sociais de forma transversal. A partir de 2019 está prevista para entrar em vigência a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), que pretende tornar mais igualitária a educação básica brasileira.

De acordo com informações do Ministério da Educação (MEC), a BNCC, aprovada pelo governo federal, estabelece conhecimentos, competências e habilidades a serem desenvolvidos por todos os estudantes ao longo da escolaridade básica. Orientada pelos princípios éticos, políticos e estéticos traçados pelas Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica, a base soma-se aos propósitos que direcionam a educação brasileira para a formação humana integral e para a construção de uma sociedade justa, democrática e inclusiva.

Tais informações ganham relevância singular quando alinhadas às ações em curso em alguns órgãos do governo, em especial a CGU, todos voltados à busca desse indivíduo íntegro e ético pelo caminho da educação. E não poderia ser de outra forma, uma vez que a amplitude do fenômeno corrupção e a diversidade de formatos que os atos de corrupção podem assumir exigem uma atuação articulada e integrada da administração pública para seu enfrentamento, com o engajamento de diversos atores.

Nessa direção, ao analisar as diretrizes gerais estabelecidas na BNCC identifica-se, de pronto, diversas competências voltadas para o eixo ética e cidadania, o que demonstra a importância dada a esses temas no modelo apresentado. Ao definir tais competências, houve o reconhecimento de que a educação deve firmar valores e estimular ações que contribuam para a transformação da sociedade, tornando-a mais humana, ética e socialmente justa.

Não obstante esse importante avanço, qual seja, o reconhecimento da necessidade de serem trabalhados valores éticos no âmbito do sistema educacional, tal iniciativa, por si só, não resolve o problema. Em um país de

dimensões continentais, não basta tão somente o reconhecimento formal da importância da ética no sistema educacional como fator de geração de mudança social e cultural, com a transformação de atitudes e de valores dos indivíduos.

É necessário mais. É necessário esforço ativo e constante nessa direção. E é dentro dessa ideia que o governo federal, por intermédio da CGU e do MEC, vem atuando para levar o programa “Um por Todos e Todos por Um! Pela Ética e Cidadania” a todos os alunos do ensino fundamental e médio da rede pública do país.

Trata-se de um programa de caráter artístico-pedagógico, desenvolvido em parceria com o Instituto Cultural Maurício de Sousa, dirigido inicialmente a crianças e jovens do ensino fundamental, e que prevê a participação de educadores, das famílias e da comunidade como um todo, tendo a escola como núcleo principal do desenvolvimento das ações.

O objetivo do programa é despertar o senso de cidadania, de ética, de união e de responsabilidade na comunidade escolar e familiar. Visa disseminar, de forma lúdica, com a ajuda dos personagens da *Turma da Mônica*, valores relacionados a participação social, democracia, autoestima, respeito à diversidade, responsabilidade cidadã e interesse pelo bem-estar coletivo.

Implantado em uma ação-piloto em 2009, o programa foi aplicado em 61 escolas de todo o país, com a capacitação de 180 profissionais. Servidores da CGU e coordenadores de ensino da rede de educação atuaram como multiplicadores e juntamente com os professores das escolas participantes que, por sua vez, ministraram o conteúdo a, aproximadamente, 18.000 estudantes. Tendo sido muito bem aceito e avaliado pela comunidade escolar, por meio do monitoramento realizado pela CGU, em 2011, o programa foi aplicado em 500 escolas, alcançando cerca de 290 mil estudantes. Por dificuldades orçamentárias, não houve aplicação em 2012 e 2013.

Em 2014, a fim de ampliar o acesso ao programa, a CGU publicou a Portaria nº 2.308/14, que regulamentou a iniciativa e permitiu a adesão ao programa por entes governamentais (prefeituras e estados) e entidades privadas de ensino. Ainda em 2014, mediante atuação conjunta com o MEC, foi possível imprimir e distribuir o material didático para 1.064 escolas, alcançando mais de 90.000 alunos e capacitando mais de 3.000 professores.

No exercício de 2015, uma parceria entre CGU, MEC e Ministério da Justiça (MJ) viabilizou a impressão de 250.000 kits de material didático para aplicação em escolas selecionadas, de forma que, em 2016, participaram do programa mais de 148.000 alunos, 6.283 professores e 1.857 escolas. Já em 2017, participaram do programa 1.304 escolas, 3.703 professores e mais de 94.000 alunos.

Todas as edições do programa foram monitoradas pela CGU. As avaliações realizadas no âmbito da comunidade escolar demonstraram um alto

índice de aprovação pelos educadores e de aceitação pelos estudantes. Nas avaliações, os educadores solicitaram a ampliação do programa para os demais anos do ensino fundamental.

Em vista da relevância do assunto e a partir do colhimento de depoimentos de educadores e estudantes, participantes do programa, não restaram dúvidas de que a continuidade dessa iniciativa, que trata a ética como valor essencial no processo de educação e de transformação social, é fundamental para a mudança que se busca, qual seja, a concretização de valores éticos sociais na formação de cidadãos.

Nesse contexto, em 2018, a CGU firmou uma nova parceria com o MEC visando à expansão do programa por meio da produção de materiais didáticos alinhados aos objetivos gerais e específicos da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e contemplando os temas afetos a ética e à cidadania.

O material didático produzido será utilizado em sala de aula, em todos os anos iniciais do ensino fundamental, permitindo, assim, a introdução dos temas propostos, abrangendo ética e cidadania, de forma gradativa nas séries iniciais, para posterior aplicação do material didático completo no 5º ano, consolidando, por conseguinte, os conceitos desenvolvidos ao longo do período.

Além disso, por parceria com diálogos setoriais do Ministério do Planejamento, está em desenvolvimento produto específico para trabalhar ética e cidadania com alunos do 6º ao 9º ano do ensino fundamental II e do ensino médio.

Utilizando a inovação tecnológica para adaptação desses materiais às mídias digitais e à disponibilização de aplicativos, esses recursos serão utilizados em sala de aula, inicialmente, em todos os anos iniciais do ensino fundamental, permitindo a discussão dos temas propostos de forma gradativa. Pretende-se alcançar, dessa forma, cerca de 46 milhões de alunos da educação básica brasileira.

Os desafios são enormes, mas não existe outro caminho. Tem-se consciência de que, assim que todo o material esteja disponível para as escolas públicas e privadas do país, inicia-se a difícil missão de fazer com que estas apliquem o programa de maneira continuada, e aí está o grande diferencial dessa iniciativa, que visa à mudança da educação e da realidade de nosso país. Atualmente está sendo estudada uma metodologia de gerenciamento de voluntários, no espírito do aumento da confiança social tão necessária ao desenvolvimento de políticas públicas efetivas, que permita que cada escola pública brasileira seja adotada por pessoas que fiscalizem a execução do programa.

Trata-se da materialização das ideias apresentadas, de geração de um ambiente ético, com mais igualdade social, fomentando a confiança social em nossas instituições, com o funcionamento de governos imparciais, que alcance

a tão buscada efetividade das políticas públicas que almejem o atingimento de um país mais justo e mais desenvolvido social e economicamente.

Ainda nessa perspectiva, de despertar nos estudantes o interesse por assuntos relacionados ao controle social, à ética e à cidadania, outra vertente desenvolvida no âmbito das ações de educação cidadã é o Concurso de Desenho e Redação (CDR), que em 2018 realiza sua 10ª edição com o tema “Ser honesto é ser legal”. As edições realizadas pela CGU ao longo dos últimos 10 anos alcançaram mais de 14.000 escolas, mobilizando mais de 2,3 milhões de alunos e mais de 82.000 professores.

Um ponto crítico do programa, podemos adiantar desde já, é a possível descontinuidade da política pública influenciada pela revisão de prioridades nos diferentes entes governamentais, algo não muito raro no contexto brasileiro, inclusive em função de mudanças de gestores por ocasião das eleições. Como forma de mitigação desse risco, faz-se necessária uma ampla parceria entre todas as esferas de governo e suas respectivas instituições públicas envolvidas, de maneira que o tema seja tratado por todos como uma questão de Estado, tornando-o imune a eventuais tentativas, deliberadas ou não, de mudança de prioridade por parte dos agentes públicos.

Por esse motivo, é necessário que os governos, independente de questões político-partidárias, sigam determinados nessa direção. Os desafios são e serão imensos, mas a manutenção dos objetivos traçados é essencial para o sucesso da política. Diversos outros riscos que possam afetar o alcance dos objetivos estratégicos do programa estão sendo levantados. Riscos operacionais, financeiros e outros estão sendo tratados com a finalidade de que esta grande iniciativa, que visa à mudança da cultura ética brasileira, atinja os objetivos pretendidos.

CONCLUSÃO

A educação é a base para a mudança de um país. Porém, uma educação voltada para o desenvolvimento de temas ligados à ética e à cidadania atinge outras dimensões que permitem a consecução de políticas que consigam efetivamente mudar uma realidade.

A falta de ética e de cidadania em uma nação se materializa pelos altos índices de percepção da corrupção a que uma sociedade está exposta. A corrupção gera consequências perniciosas a um país, destacando-se a desigualdade social, a pobreza, a aplicação dos escassos recursos públicos disponíveis em atividades não produtivas e a quebra de confiança do povo em seus

representantes eleitos, que atuam invariavelmente em situação oposta aos anseios daqueles que o elegeram.

Mudar essa situação, chamada de ciclo vicioso da corrupção, que gera todas as consequências perniciosas já citadas, necessita de uma atuação coordenada e efetiva de governos e sociedade, com a finalidade de geração de um ambiente ético, que promova uma maior igualdade social, com o consequente aumento da confiança social e o atingimento da efetividade das políticas públicas. A conjunção de todas essas ações denominadas ciclo virtuoso de um país, permite que os objetivos estratégicos das diversas políticas públicas implementadas sejam atingidos.

O desafio está em proporcionar um ambiente que permita a criação do ciclo virtuoso supramencionado e o caminho, definitivamente, é a educação. O governo federal, por intermédio do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União e do Ministério da Educação, está implementando um programa conhecido como “Um por Todos e Todos por Um: Pela Ética e Cidadania”. O programa, por meio do desenvolvimento do espírito ético e cidadão das crianças, e por meio do fomento da confiança social geral, pretende, em um futuro próximo, construir um novo país, pautado pelas características que sustentam o supramencionado ciclo virtuoso.

Os passos iniciais já foram dados. Cabe agora aos governos e à sociedade civil fazer com que a educação brasileira seja pautada pelos princípios éticos e cidadãos, buscando sempre o incremento da igualdade e da confiança social na busca de uma mudança efetiva da realidade brasileira.

CONSTRUINDO EQUIDADE NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

CLAUDIA COSTIN

RESUMO

O texto em pauta aborda a necessidade e a urgência de se construir equidade na educação brasileira, como condição para se realizar o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável–ODS-4 e como um imperativo ético. O desafio é de superação complexa, já que isso envolve excelência para todos, num país que apenas recentemente concluiu a universalização do acesso ao Ensino Fundamental, conta com forte desigualdade social e tem apresentado níveis insuficientes de desempenho educacional, medidos pela prova PISA da OCDE. Neste texto, parto de uma visão histórica sobre como a desigualdade educacional se construiu no país e procuro descrever sua configuração. Em seguida, busco mostrar que apenas com um componente de ação afirmativa, em prol de escolas situadas em áreas de vulnerabilidade, dentro de um programa de transformação sistêmica da educação, teremos chances de resolver o problema e poder avançar na direção de um desenvolvimento inclusivo para o Brasil.

INTRODUÇÃO

Em setembro de 2015, na Assembleia Geral das Nações Unidas, 194 países aprovaram os chamados Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), entre eles um referente a educação. O ODS-4 estabelece que se busque, até 2030, “assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos”. Esse objetivo se desdobra em metas, uma delas em que se firma o compromisso com a conclusão do Ensino Médio e a obtenção de resultados de aprendizagem relevantes, para todas as crianças e jovens do mundo.

O Brasil terá um desafio imenso para cumprir com este objetivo para o desenvolvimento sustentável. Os resultados que alcançamos em testes internacionais, como o PISA (Programa Internacional de Avaliação de Alunos), não nos permitem continuar fazendo mais do mesmo e esperar resultados diferentes. Afinal, em 2015, o Brasil se colocou em 66º lugar em Matemática, 63º em Ciências e 59º em Leitura e Interpretação de Textos entre 70 economias que tiveram os resultados divulgados.

Para complicar, o mundo do trabalho está em intensa transformação e trabalhos rotineiros vêm sendo substituídos por máquinas, gerando uma acelerada extinção de postos de trabalho. Nesse contexto, a escola pública, instituição criada para educar as massas num mundo em industrialização, precisa se reprogramar e preparar as futuras gerações para trabalhos que demandam competências mais associadas a criatividade, solução de problemas, experimentação e trabalho em equipe.

Como um novo governo pode construir um programa que enfrente esses desafios e, de fato, nos coloque no caminho de um crescimento de longo prazo, sustentável e inclusivo? Ou seja, um caminho em que os frutos do desenvolvimento possam se ampliar continuamente e ser disponíveis para todos?

Para responder a essa pergunta, selecionei três prioridades que precisam ser incluídas num programa com esse porte e com essas ambições:

- 1) Currículo e produção de materiais curriculares para apoiar o processo de ensino-aprendizagem;
- 2) Formação e seleção de professores; e
- 3) Estratégias para garantir equidade no sistema.

Neste capítulo, irei me deter na terceira prioridade, já que, além de termos um sistema educacional de reduzida qualidade, há profundas diferenças sociais e geográficas, com cidades e estados apresentando desempenhos médios – medidos pelo IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) – muito divergentes entre si. Muito frequentemente tal diferença aparece até por escola ou sala de aula. Além disso, temos, no país, jovens que vivem em

situação de vulnerabilidade extrema, em favelas conflagradas, em condições sanitárias precárias e eles também têm direito a educação de qualidade até o final do Ensino Médio.

A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA DESIGUALDADE EDUCACIONAL NO BRASIL E CAMINHOS PARA A CONSTRUÇÃO DE EQUIDADE

O Brasil fez uma opção de política pública, nos anos 30 e 40, muito influenciada por Alceu de Amoroso Lima, de investir na criação de uma elite intelectual iluminada que pudesse definir os rumos do país. Parecia fazer sentido deixar a universalização do acesso ao ensino primário para depois. Além disso, uma lei de 1931 estabeleceu um exame de admissão para o ginásio que excluiu a maior parte da população em idade escolar do acesso a esta etapa, durante cerca de 40 anos. Erro semelhante fez a Índia e ambos os países pagam um preço alto em termos de desigualdade acentuada e pobreza.

“Durante todo o século XX, adiamos a responsabilidade de massificar a educação básica. O processo foi lento e incremental e o Brasil só universalizou o ensino fundamental nos anos 1990 – mais de 100 anos depois dos Estados Unidos”, descreve Daniel Barros¹.

A verdade é que nos parecia aceitável oferecer educação para poucos e, eventualmente, oferecer bolsas para alunos mais brilhantes oriundos de meios mais desfavorecidos. Os demais eram excluídos e a desigualdade social resultante era naturalizada. Afinal, aceitar seu destino seria próprio de pessoas disciplinadas.

Essa ordem de coisas foi mantida e até aprofundada durante o governo militar, a despeito das ponderações em contrário de Carlos Langoni, única voz dissonante de dentro do sistema. Mesmo assim, era uma voz que clamava por acesso e não por qualidade. É importante lembrar, também, que na Lei de Diretrizes e Bases de 1971, ao se suprimir o exame de admissão, fato a ser louvado por abolir cláusula restritiva de acesso ao secundário, eliminou-se um ano de escolaridade básica.

Com a redemocratização, os direitos sociais passaram a integrar a Constituição e a educação passou a ser percebida como um direito de todos.

¹ Daniel Barros (2018) – Rio de Janeiro, Editora Record, p.47.

Mesmo assim, foi só em meados dos anos 90 que se logrou construir a universalização do acesso ao Ensino Fundamental I e, pouco depois, ao II.

Isso foi um marco na educação do país, implementado no contexto dos Objetivos do Milênio que preconizavam o acesso de todas as crianças do mundo em desenvolvimento ao ensino primário. Entretanto, logo se descobriu que elas finalmente estavam na escola, mas não estavam aprendendo.

O Brasil pôde se defrontar com essa triste realidade porque também desenvolveu um sistema de monitoramento e avaliação de qualidade da educação na década de 90, gerando estatísticas educacionais sólidas que permitiram identificar o tamanho do nosso déficit de aprendizagem.

Observe-se que é apenas na segunda década do ano 2000 que os organismos internacionais começam a mencionarem crise de aprendizagem nos países em desenvolvimento, embora a OCDE já falasse de equidade em 2008². Em um de seus *policy briefs*, considerava que equidade em educação tem duas dimensões – uma associada a tratamento igualitário, assegurando-se que circunstâncias pessoais e sociais, como gênero ou origem étnica, não seriam um obstáculo para se desenvolver o potencial educacional, – e a segunda, relacionada à inclusão, em que se busca garantir a todos um nível mínimo de educação. Já aí aparece a ideia de que aprendizagem é tão importante quanto acesso e que se relaciona com equidade.

No entanto, foi apenas em 2013 que Lant Pritchett publicou seu livro *The Rebirth of Education*, colocando como subtítulo *Schooling ain't learning*, ou numa tradução livre em Português, “escolarização não é aprendizagem”. Na obra, o autor relata uma situação vivida numa escola de área rural da Índia em que ressalta a falta de equidade presente em sistemas educacionais.

Uma organização da sociedade civil aplicou um teste a alunos de 6º ano de uma escola e, numa reunião com os pais, o diretor entregou os resultados. Um pai revoltado, dirigindo-se ao gestor, queixou-se que trabalhava como agricultor como uma mula para assegurar um futuro diferente para seu filho e agora descobria que, depois de quase seis anos na escola, ele não sabia ler e escrever. O diretor, sem pestanejar, respondeu de forma ofensiva, deixando claro que, em sua percepção, pobreza era destino. Dessa forma, o gestor naturalizava a falta de equidade do sistema educacional, afirmando que a educação não teria como gerar oportunidades para os mais vulneráveis.

Ora, é exatamente isso que precisamos mudar na educação brasileira. Temos que garantir educação de qualidade, o que se traduz em aprendizagem, para todos.

Como garantir que possamos ter altas expectativas para todos os alunos, inclusive os que estudam em escolas rurais, crianças e jovens com

deficiência, os que moram em favelas conflagradas ou cujos pais têm pouca ou nenhuma escolaridade? É sobre isso que discorro na próxima sessão.

ESTRATÉGIAS PARA ASSEGURAR EQUIDADE EM EDUCAÇÃO

Algumas propostas gerais afetam a equidade, como garantir que professores sejam contratados para 40 horas de trabalho, como os demais profissionais, melhorar a formação inicial, associando-a à preparação para uma profissão e não apenas um curso sobre os pilares da área, e contar com um currículo claro, definindo competências a serem desenvolvidas por todos. No entanto, algumas medidas complementares são necessárias para garantir que atenção especial seja dirigida aos grupos sob maior risco de abandonar a escola ou ter insucesso escolar.

1. Lotar os melhores professores em escolas que atendem os alunos mais vulneráveis

Hoje as escolas em áreas de risco tendem a ser atendidas por professores mais inexperientes ou recentemente admitidos. Há exceções a essa regra, com professores brilhantes que optam por dar maior significado a sua vida profissional, mas o reconhecimento para o papel que desempenham ainda é pequeno. Além disso, se há falta de docentes na rede, isso normalmente é percebido nessas escolas, indesejadas pela maior parte dos profissionais.

Ora, as pesquisas demonstram que são esses alunos que mais precisam de bons professores. Para que isso ocorra, é importante que se pague diferenciadamente a quem vai ensinar nessas áreas ou que se possa contar pontos na carreira por ter desempenhado um papel docente nessas áreas por certo tempo.

2. Oferecer tempo integral ou jornada ampliada especificamente para escolas nessas áreas

O ideal para o Brasil seria assegurar turno único para todos os estudantes, nas diversas etapas de escolaridade, mas isso é dispendioso e demandaria construção de um grande número de escolas, as quais, dada a transição demográfica acelerada que vivemos, estariam ociosas em poucas décadas. Assim, por que não começar em áreas de fragilidade? Experimentos nesse sentido têm surtido resultados importantes em termos de crescimento do IDEB e diminuição da evasão escolar. Exemplos como as escolas de Pernambuco, Ceará ou Maranhão

2 OECD Education – Policy Brief: Equity in Education (2008).

têm mostrado que, mesmo em áreas de grande vulnerabilidade, a educação pode compensar diferenças sociais relevantes³.

Outra possibilidade é ampliar a carga horária, mesmo que com atividades de contraturno, desde que bem organizadas e com abordagens que permitam certa personalização da aprendizagem.

3. Priorizar famílias em situação de vulnerabilidade na concessão de vagas em creches e em Escolas de Pais

O Brasil dispõe de um bom cadastro de famílias abaixo da linha da pobreza, o Cadastro Único, usado para políticas de transferência de renda, como Bolsa Família. Isso significa que sabemos quem são os mais pobres do país.

Ora, se as pesquisas mostram que acesso a cuidados nutricionais e de saúde e acesso a educação de qualidade na primeira infância são os mecanismos por excelência de compensação de desigualdades de origem socioeconômica no desempenho escolar futuro, por que não priorizar essas famílias na concessão de vagas em creches em todo o país? Infelizmente, o acesso a vagas em creches é expressivamente menor entre os mais pobres (29%) que entre os mais ricos (54%)⁴.

O mesmo deveria valer para a criação de Escolas de Pais, um movimento que poderia ser incentivado e apoiado em termos de materiais didáticos (e eventualmente constituir uma condicionalidade do Bolsa Família), para organizar em creches, alguns sábados por mês, rodas de conversa sobre saúde e nutrição do bebê e das crianças pequenas, fortalecimento de vínculos familiares e leitura e estimulação em família.

4. Montar sistemas articulados de reforço escolar

Quando um aluno não se alfabetiza na idade correta, o que ocorre com frequência em áreas de vulnerabilidade, é bastante desafiador para o professor corrigir isso mais tarde, especialmente em anos mais avançados, quando são professores especialistas que atendem a turma. Nessa fase é importante realfabetizar o aluno em turmas que congregam colegas na mesma situação e faixa etária, com metodologias apropriadas e material adequado a alunos mais velhos. Com a alfabetização assegurada, o aluno pode retornar à série apropriada a sua idade.

O mesmo se pode dizer de jovens que são muito mais velhos que a idade prevista para o ano de escolaridade. Os livros didáticos e os folguedos de seus colegas, percebidos como infantilizados, são pouco apropriados para eles. Além disso, as chances de abandono escolar ao menor insucesso crescem a cada ano. Assim, vale a pena pensar em estratégias estruturadas de

³ Veja, por exemplo, o documento "Excelência com Equidade", publicado pela Fundação Lemann.

⁴ Para maiores informações sobre acesso a creches, leia o anuário do Todos Pela Educação.

aceleração em turmas e com metodologias específicas para tais alunos, tão frequentes em áreas de maior vulnerabilidade.

Outra modalidade de reforço seria aquela que deve ser oferecida para todos os alunos que, em avaliações formativas – aquelas feitas pelo próprio professor com ou sem apoio de tecnologias como plataformas adaptativas –, mostram que há fragilidades na aprendizagem em alguns conteúdos desenvolvidos no processo de ensino. A presença de um professor a mais ou um monitor podem auxiliar o docente para que, enquanto ele trabalha com esses alunos, haja mais um adulto auxiliando os demais em atividades de pesquisa ou outras práticas.

5. Promover a articulação com outras políticas públicas

Escolas e creches em áreas de vulnerabilidade acumulam uma série de dificuldades, tanto no acesso à saúde e à assistência social para seus alunos como na garantia de segurança para que os professores e estudantes cheguem com tranquilidade nos ambientes de ensino e para que as aulas transcorram sem riscos para todos. O roubo ou furto de material instrucional mais sofisticado também afeta essas unidades.

É justamente nessas áreas que uma boa articulação entre políticas públicas se faz necessária. Técnicos de enfermagem presentes nas escolas, referenciados a centros de saúde e hospitais, podem ajudar muito, assim como visitas de equipes de vacinação ou campanhas de saúde escolar e alimentação saudável. No mesmo sentido, uma integração com a assistência social, inclusive para evitar o abandono escolar ou crianças na área fora da escola, pode ser muito interessante. A parceria com a segurança pode ajudar a proteger o patrimônio da escola, até em abordagens especificamente preparadas em conjunto com educadores, evitando a infrequência escolar.

No caso das creches, a construção de prédios de Centros de Saúde em terrenos compartilhados com elas promove sinergias entre as duas políticas públicas, especialmente se isso ocorrer em áreas que concentram populações vulneráveis.

6. Fomentar, para essas escolas, maior uso de tecnologias da informação

Escolas rurais ou localizadas em áreas conflagradas são as que apresentam as maiores chances de abandono escolar. Além disso, a possibilidade de se atrair e reter professores nelas são expressivamente menores. Assim, materiais que apoiem a ação do docente e permitam que a aula se torne mais rica e interessante são particularmente úteis nessas circunstâncias.

A possibilidade de se usar plataformas adaptativas de aulas digitais preparadas a partir da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e do currículo

subnacional a serem projetadas em sala ou usadas nas bibliotecas escolares e até em casa (como material de uso dos alunos para repor conteúdos perdidos ou como estratégia de ensino híbrido) pode ser muito efetiva. Isso seria útil para todos, mas na impossibilidade de se aplicarem todas as escolas, esse subconjunto de unidades escolares poderia se beneficiar de uma ação afirmativa, na forma de prioridade na alocação de recursos, que ajudaria a diminuir os *défi-*
cits existentes e tornar o trabalho pedagógico mais rico e efetivo.

CONCLUSÃO

Procurei, nesse texto, enfatizar um ponto que costuma ficar subentendido nas abordagens sobre a melhoria da qualidade da educação: saber como lidar com os que ficam para trás. Uma abordagem que trabalhe a qualidade da educação não pode ser monolítica, como se todos, ao mesmo tempo, pudessem se beneficiar com estratégias idênticas.

O olhar para a equidade envolve aceitar as diferenças e priorizar os que têm mais dificuldades em aprender. Propositadamente, não abordei a questão da inclusão, que deveria ser, em si, um item à parte.

Foquei nos mais pobres e vulneráveis, que tendem a ficar invisíveis em muitas políticas educacionais. A tendência é atentar para a média do país e os resultados médios de cada estado, cidade ou escola. Mas a média esconde contrastes e discrepâncias e não evidencia as desigualdades que precisam ser enfrentadas. Sem isso, podemos eventualmente melhorar a qualidade da educação, mas alimentaremos o duto que, segundo Linda Darling-Hammond⁵, conduz alunos diretamente dos bancos escolares ao crime e à violência resultante da exclusão e da desigualdade.

5 Linda Darling-Hammond - *The Flat World and Education* (2010).

OS DESAFIOS GOVERNAMENTAIS PARA O DESENVOLVIMENTO INTEGRAL NA PRIMEIRA INFÂNCIA

RAPHAEL CALLOU BARROS NEVES
LEONARDO KAZUO DOS SANTOS SERIKAWA

RESUMO

Inúmeros estudos já demonstraram os efeitos que a atenção do Estado, por meio de programas e políticas públicas, nos primeiros anos de vida das crianças pode ter nos diferentes indicadores de desenvolvimento em seu sentido lato. E, apesar dos avanços programáticos e normativos em favor da primeira infância no Brasil, como a aprovação do seu Marco Legal (Lei nº 13.257) em 2016, muito ainda há que ser feito para que o Brasil atinja as metas fixadas tanto na Agenda 2030 (ODS-4) quanto no PNE (Meta 1). Diante desse cenário e pela natureza multidimensional, a primeira infância precisa ser tratada com a devida complexidade, isto é, com a integração dos esforços das diferentes áreas envolvidas para a consecução do objetivo maior: alcançar níveis satisfatórios de qualidade e equidade na educação. Na mesma linha, há que se aprofundar a coordenação entre, pelo menos, três pastas federais principais (Educação, Saúde e Assistência Social), fortalecer a cooperação e coordenação federativas com a criação de novos modelos, que internalizem a heterogeneidade espacial e regional das condições socioeconômicas encontradas, e que conjuguem os ambientes escolar e não escolar de atendimento, sobretudo respeitando as diversas características histórico-culturais do país.

Palavras-chave: Primeira Infância. Desenvolvimento Integral. Qualidade na educação. Políticas Públicas.

INTRODUÇÃO

Não é de hoje que se discute a importância dos cuidados na primeira infância e seus impactos de longo prazo nos aspectos socioeconômicos dos indivíduos ao longo da vida. Inúmeros estudos já demonstraram os efeitos que a atenção do Estado, por meio de programas e políticas públicas, nos primeiros anos de vida das crianças pode ter nos diferentes indicadores de desenvolvimento em seu sentido lato (Goodman, & Sianesi, 2005; Heckman, 2006).

Pois, é nos primeiros seis anos que as principais estruturas do cérebro humano são formadas (Mustard, 2007; Goleman, 1998) assim como, a partir de estímulos externos, suas capacidades fundamentais são adquiridas, responsáveis pelo aprimoramento das aptidões complexas decorrentes do seu crescimento.

Crianças com desenvolvimento integral saudável durante os primeiros anos de vida têm maior facilidade de se adaptarem a diferentes ambientes e de adquirirem novos conhecimentos, contribuindo para que posteriormente obtenham um bom desempenho escolar, alcancem realização pessoal, vocacional e econômica e se tornem cidadãos responsáveis (NCPI, 2014, p. 4).

A formulação de medidas para o desenvolvimento integral saudável das crianças passa, necessariamente, pela observação de duas variáveis essenciais que afetam esses resultados: a escola e a família (Esping-Andersen, 2007; Goodman e Sianesi, 2005; Haveman e Wolfe, 1995; Coleman, 1966). À vista disso, pode-se dividir os “espaços” de atuação de programas e políticas em dois universos: o ambiente escolar, onde se dá a educação formal e a influência do chamado “triângulo de ferro”¹; e o ambiente não escolar, onde se atende às prioridades educacionais não formais, bem como se abre possibilidades para atuação de outras áreas primordiais para o desenvolvimento integral, como a saúde, a nutrição, o bem-estar social e o afetivo-familiar.

Segundo indicadores nacionais e internacionais, a qualidade e a equidade da educação brasileira ainda estão muito aquém do que se espera. E, para se resolver isso, há que se pensar desde cedo na proposição de medidas que interfiram positivamente na promoção das habilidades que certamente impactarão no desempenho escolar e profissional dos indivíduos.

Esse é o compromisso por trás do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 4, mais especificamente da Meta 4.2, que o Brasil assumiu, tendo

¹ Segundo indicado por Filgueiras e Landeira-Fernandez (2014, p. 218), os pesquisadores da área mencionam a existência de três variáveis que se sobressaem na avaliação da qualidade dos cuidados infantis: a razão adulto/criança, a relação quantitativa adultos/crianças na sala de aula e o treinamento e a capacitação dos educadores.

como responsabilidade “até 2030, garantir que todos os meninos e meninas tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que eles estejam prontos para o ensino primário” (ONU, 2015).

Diante do que foi pactuado, o Brasil, por meio do Ministério da Educação (MEC), fixou em seu Plano Nacional de Educação a Meta 1:

Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, cinquenta por cento das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE.

E, apesar dos avanços programáticos e normativos em favor da primeira infância no país, como a aprovação do seu Marco Legal (Lei nº 13.257) em 2016, muito ainda há que ser feito para que o Brasil atinja as metas fixadas tanto na Agenda 2030 quanto no PNE.

De acordo com o Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do PNE:

Em 2016, atingiu-se a cobertura de 32% das crianças, o que representa 3,4 milhões de crianças atendidas. Para se alcançar a Meta 1 do PNE, 1,9 milhões de crianças de 0 a 3 anos precisam ser incluídas em creche no Brasil até 2024 (considerando a população existente na coorte de 2016), quando então o país teria metade das crianças de 0 a 3 anos atendidas por creches (Inep, 2018).

Por outro lado, há que se ressaltar o desempenho a nível estadual, que segundo a PNAD 2017 atingiu a cobertura de 91,7% das crianças na faixa etária de 4 a 5 anos, o que sugere a possibilidade de a meta ser atingida.

Conhecido por suas dimensões continentais e culturais, o Brasil enfrenta enorme desigualdade socioeconômica nas suas distintas regiões, o que reflete sobre a equidade e qualidade da educação. De acordo com o Relatório do Segundo de Monitoramento do PNE, a desigualdade de acesso é notória:

A Região Norte apresenta cobertura baixa (15,8%) relativamente às demais regiões; as Regiões Nordeste e Centro-Oeste se aproximam no período analisado, assumindo uma posição relativa intermediária; e as Regiões Sul e Sudeste alcançam coberturas próximas de 40%, destacando-se no cenário nacional.

[...] Os estados que apresentam maior cobertura em 2016 são Santa Catarina (46,4%), São Paulo (44,1%) e Rio Grande do Sul (37,5%), enquanto Amapá (12,8%), Amazonas (12,8%) e Pará (15,3%), todos da região Norte, têm a menor (Inep, 2018).

Contudo, as desigualdades não podem ser somente analisadas pela ótica dos estados da federação. Apesar de se reconhecer que a dificuldade para se atingir a Meta 1 nas zonas rurais é maior, o indicador de cobertura estimado por local de residência mostra um crescimento mais acentuado no atendimento das crianças residentes em áreas urbanas, aumentando a brecha de acesso entre a população rural e urbana, que passou de 12,6% em 2004 para 16,8% em 2016. Outro dado alarmante é que, no Brasil, enquanto os 20% mais ricos (renda domiciliar per capita) contavam com uma cobertura de 48,2%, o quintil mais pobre alcançava apenas 22,3% em 2016.

Importante sublinhar que, nas grandes regiões metropolitanas, a população tem uma maior carência de creches e pré-escolas que no campo, em especial as famílias mais vulneráveis, com crianças de zero a 3 anos, que necessitam vagas em estabelecimentos públicos, pois apresentam menor renda e cujas mães normalmente trabalham.

Diante dos desafios da primeira infância, serão apresentadas algumas propostas que buscam aprimorar a atuação da União, principalmente aquelas que valorizam a coordenação e cooperação com os demais entes.

PROPOSTAS

Diante de seu cenário no Brasil e pela sua natureza multidimensional, a primeira infância precisa ser tratada com a devida complexidade, isto é, com a integração dos esforços das diferentes áreas envolvidas para a consecução do objetivo maior: alcançar níveis satisfatórios de qualidade e equidade na educação. Para isso, é imprescindível o investimento estatal coordenado e direcionado para os primeiros anos de vida, uma vez que é necessário interromper ciclos, entre eles, o da transmissão intergeracional da pobreza (Barnett e Belfield, 2006).

Dessa forma, há que se aprofundar a integração e coordenação entre pelo menos três pastas federais principais: Educação, Saúde e Assistência Social. Para se ter uma noção, no campo da Saúde, apesar de todo o esforço desde a década de 1980 para que o Ministério da Saúde incluísse em sua agenda o tema desenvolvimento infantil, ainda há importantes lacunas a serem preenchidas,

em especial a da capacitação dos profissionais de atendimento em saúde pública para a primeira infância.

Segundo Zepponne et al (2012), inexistem um interesse público e dos centros educacionais de saúde na formação de profissionais da saúde destinados aos cuidados na primeira infância:

É necessária a inclusão dos temas “desenvolvimento e comportamento infantil” no currículo básico dos cursos de graduação em Medicina, na residência médica em Pediatria e na saúde da família. Também deve-se melhorar a formação dos docentes com cursos de capacitação nessa área, promover a reciclagem com educação continuada para os pediatras que atuam na atenção primária à saúde, assim como investir na divulgação e na distribuição do manual do Ministério da Saúde e, principalmente, combater a desnutrição, a pobreza e a falta de assistência médica e educacional, que são importantes fatores de risco para atrasos no desenvolvimento.

Já na pauta da Educação, são inegáveis os avanços recentes, principalmente pelas assistências oferecidas por políticas federais, como o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil, o Proinfância. Contudo, outros desafios importantes permanecem aguardando a atenção do Estado quanto ao seu papel de indutor de políticas para a primeira infância, entre eles a expansão da educação infantil com qualidade da oferta, a qualificação dos profissionais da educação, a melhoria das infraestruturas e dos equipamentos e materiais pedagógicos, a necessidade de projetos pedagógicos modernos, a implementação das novas diretrizes curriculares, a inserção familiar no contexto escolar e questões básicas de alimentação escolar. Vale ressaltar que, para superar esses desafios, é importante que seja estimulada pelo governo federal a maior articulação entre estados e municípios a fim de garantir o apoio técnico.

A nível estratégico, deve-se considerar, também, a necessidade de formulação e validação de novos modelos pedagógicos e de atendimento alternativos que conjuguem os espaços escolar e não escolar de atenção, sobretudo que respeitem as diversas características e particularidades locais e histórico-culturais do país e deem atenção aos contextos mais vulneráveis. Ao mesmo tempo, é de suma importância que se pense em projetos inovadores para mobiliários, equipamentos e edificações que atendem crianças de zero a 6 anos, o que permitirá aos municípios explorarem o espaço dado por programas federais, como o Proinfância, com proposição de soluções e equipamentos que

estejam na fronteira da inovação para a primeira infância. Em suma, também é preciso repensar, a nível de custos de instalação e manutenção, os programas federais que oferecem esses modelos, uma vez que é de notório conhecimento a dificuldade que os municípios têm em sustentar estruturas pesadas e custosas ofertadas por esses programas.

No que se refere à Assistência Social, também houve avanços significativos, como a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). Todavia, a rede de atenção e cuidado integral ainda precisa ser aprimorada, utilizando políticas como o Programa Criança Feliz, que já alcançou mais de 2 mil municípios brasileiros, mas que ainda é carente de recursos, bem como se sobrepõe a ações do próprio SUAS e encontra dificuldades para a contratação de profissionais em razão dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), outro problema que requer soluções inovadoras e sustentáveis. E, apesar do programa federal contar com um comitê gestor que conta com representantes dos ministérios do Desenvolvimento Social, da Saúde, da Educação, da Cultura e da Justiça e Cidadania, suas atividades ainda estão em estágio inicial e requerem apoio para efetivação das propostas na ponta, isto é, nos municípios participantes.

Outra linha que se deve trabalhar é o fortalecimento da cooperação e coordenação federativas com planejamento e gestão flexíveis, com a criação de novos modelos que internalizem a heterogeneidade espacial e regional das condições socioeconômicas encontradas e a real capacidade de oferta de serviços, e com o alinhamento de ações nos níveis federal, estadual e municipal, que enfoquem muito além das questões de sobrevivência e saúde infantil, mas, principalmente, no desenvolvimento integral (Carvalho et al, 2015). Por ser uma responsabilidade exclusiva dos municípios, é papel da União e dos estados a complementação e o apoio, inclusive no reordenamento de suas prioridades, buscando a garantia de recursos, tais como o FUNDEB, nas áreas sob sua competência constitucional.

No entanto, como já é sabido, a distribuição de competências pelos entes no contexto brasileiro, somada à autonomia política de cada um, às limitações técnico-administrativas das organizações públicas que atuam “na ponta” e às margens orçamentárias contidas pela LRF, normalmente leva a resultados insuficientes em razão da desarticulação das ações colocadas em curso ou da ausência de cooperação para solucionar problemas sob suas responsabilidades legais, entre elas a questão da primeira infância.

Ao mesmo tempo, é preciso relevar o papel da sociedade civil em muitos municípios, que em alguns casos assumem responsabilidades no atendimento à primeira infância. Diante disso, há que se fortalecer os mecanismos de controle social, assim como de supervisão e monitoramento dos próprios municípios para a avaliação dos resultados dessas parcerias.

Nesse sentido, é fundamental que se elaborem propostas que incorporem o fortalecimento das capacidades técnico-operacionais, que sejam construídas a partir das demandas locais, envolvendo todos os entes da federação, permitindo a participação dos atores e criando, assim, uma rede inter-setorial e um sistema de governança robusto, não só vertical, mas principalmente horizontal.

Na mesma linha, é mister que os municípios sejam estimulados a aprovarem e implementarem seus Planos Municipais de Primeira Infância (PMPI), um instrumento técnico-político, que deve ser formulado segundo um processo democrático e participativo, envolvendo os diferentes órgãos municipais intervenientes no tema e com o envolvimento dos principais interessados, sobretudo das famílias e das próprias crianças. Esse estímulo pode advir de iniciativas de sensibilização de políticos e gestores públicos por meio da oferta intermitente de informações e conhecimentos, soluções inovadoras e do seu envolvimento em processos intersetoriais.

Adicionalmente, há que se construir sistemas de monitoramento e avaliação dos resultados da implementação das ações definidas nesses PMPI para que se crie um mecanismo de acompanhamento da evolução do cenário nacional da primeira infância no Brasil, pondo em marcha, assim, o artigo II da Lei nº 13.257/16. E não é só isso. É preciso instrumentalizar os municípios com ferramentas de gestão que permitam o acompanhamento de suas demandas e de suas redes institucionais, bem como a extração de dados e informações que facilitem a formulação de ações para atendimento das demandas locais no curto e médio prazos.

De acordo com o Censo 2018, existem no Brasil cerca de 18 milhões de crianças na faixa de zero a 6 anos, sendo que delas 84,4% (8,7 milhões) permanecem o dia todo no mesmo local (PNAD, 2015).

O predomínio dessa permanência (74,5% ou 6,8 milhões) era no próprio domicílio em que residiam, sob os cuidados de um dos seus responsáveis; enquanto 16,6% (1,4 milhão) delas ficavam integralmente em creche ou escola” e [...] 74,4 % não frequentavam creche ou escola em nenhum dos turnos” (idem).

Ainda segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, as famílias das 7,7 milhões de crianças na faixa dos zero aos 4 anos deixavam ou tinham interesse em deixar a criança sob os cuidados de creches ou pré-escolas, sendo ainda maior a proporção a partir dos 3 anos (78,6%). Outro dado que a PNAD 2015 demonstra é que a mulher continua sendo a principal responsável pelas crianças com menos de 4 anos (87,9%), sendo que em 48,4% desses casos, a faixa etária dos responsáveis varia de 18 a 29 anos. Além disso, 45,0% das crianças com menos de 4 anos têm como principal responsável uma mulher ocupada.

CONCLUSÃO

Com base no que foi colocado, observa-se que a pauta da primeira infância detém um potencial reprimido de possibilidades de mudança que transformem a realidade nacional a longo prazo, com impactos relevantes que prometem tratar um dos principais problemas nacionais, a desigualdade socioeconômica.

Ao mesmo tempo, não dar atenção suficiente à temática significa colocar em risco o desenvolvimento e o combate às mazelas causadas pela histórica má distribuição de renda no Brasil e sua relação com a igualdade de oportunidades (Bourguignon et al, 2003). Isso porque o curso da realidade no país apenas pode ser alterado se tratado hoje com investimentos na melhoria da atenção das crianças de zero a 6 anos, o que depende da realização de ações específicas, como a capacitação e formação comunitária, familiar e de agentes públicos, a formulação de modelos alternativos inovadores, que se adequem à heterogeneidade local e realidade fiscal dos estados e municípios, e a coordenação intersetorial a níveis vertical e horizontal.

Para superar esses obstáculos, é fundamental que o governo federal ofereça assistência técnico-financeira aos demais entes da federação, associada a propostas factíveis e flexíveis o suficiente para a montagem de uma estrutura mínima de atenção infantil, que garanta o desenvolvimento integral e, consequentemente, o alcance das metas estabelecidas no PNE e na Agenda 2030.

Preocupada com esse cenário e com o cumprimento de suas metas, a OEI tem se comprometido em apoiar a formulação e implementação de propostas que ensejem e catalizem as medidas estatais para atingimento da Meta 1 do PNE e do ODS-4 pelos municípios brasileiros. Para isso, será executado, no período 2018-2019, um projeto cujo objetivo maior é subsidiar os gestores municipais com metodologias e instrumentos para coleta e tratamento de informações sobre as realidades e demandas locais e modelos inovadores, como por exemplo, em gestão técnico-operacional, pedagógica, de infraestruturas de atendimento intersetorializado escolar e não escolar. Tudo isso tomando como variáveis balizadoras as dificuldades orçamentárias, as particularidades locais e as restrições humanas e ambientais de cada município.

A OEI espera, com isso, estimular os gestores a investirem na primeira infância, fornecendo apoio e insumos elaborados em colaboração com especialistas nacionais e ibero-americanos, suprimindo as dificuldades técnicas dos estados e municípios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bourguignon, F.; Ferreira, F. H. G.; Menendez, M. (2003). Inequality of outcomes and inequality of opportunities in Brazil. Textos para discussão 478, Department of Economics PUC-Rio (Brazil). Disponível em: <<http://ideas.repec.org/p/rio/texdis/478.html>>.
- Brasil. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018. – Brasília, DF: Inep, 2018. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkWi/document/id/1476034>.
- Brasil. Marco Legal da Primeira Infância. Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13257.htm>.
- Brasil. Pesquisa nacional por amostra de domicílios: síntese de indicadores 2015/IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento - Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98887.pdf>>.
- Brasil. Plano Nacional de Educação (PNE). Lei nº 13.005/2014. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/>>.
- Barnett W. S.; Belfield, C. R. Early childhood development and social mobility. The Future of Children, Princeton, NJ, v. 16, n. 2, p. 73-98, 2006.
- Carvalho, A. M.; Pereira, A. S. Qualidade em ambientes de um programa de educação infantil pública. Psicologia, Teoria e Pesquisa, Brasília, DF, v. 24 n. 3, p. 269-277, 2008.
- Coleman, James. Equality of educational opportunity. (EEOS), 1966. Ann Arbor, MI: Inter-university Consortium for Political and Social Research. Disponível em: <<https://eric.ed.gov/?id=ED012275>>.
- Comitê Científico do Núcleo Ciência pela Infância. Estudo nº 1: O Impacto do Desenvolvimento na Primeira Infância sobre a Aprendizagem, 2014. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2013/08/impacto_desenvolvimento_primeira_infancia_aprendizagem_NCPI.pdf>.
- Esping-Andersen, G. Family formation and family dilemmas in contemporary Europe. Madrid: Fundacion BBVA, 2007.
- Goodman, A., & Sianesi, B. (2005). Early Education and Children's Outcomes: How long do the impacts last? Fiscal Studies, 26(4), 513-548.
- Goleman, D. Emotional Intelligence, traducido al español como La Inteligência Emocional. Javier Vergara, Editor, S.A., Buenos Aires, Argentina, 1998.
- Heckman, J.J. (2006). Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children. Science, 312, 1900-1902.
- Morais, R. L. S.; Carvalho, A. M.; Magalhães, L. C.; Ferreira-Pinto, P. A. Primeira infância e pobreza no Brasil: uma análise integrada a partir de indicadores em saúde, educação e desenvolvimento social. Revista de Políticas Públicas: São Luís, v. 19, n. 1, p. 303-314, jan./jun. 2015. Disponível em: <<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321143201022>>>.
- Mustard, F. Experience-based brain development. e scientific underpinnings of the importance of Early Child Development in a Globalized World. Washington: Brookings Institution Canada, USA, 2006. Traducción al español en la OEA:

Desenvolvimento del Cerebro Basado en la Experiencia temprana, efecto en la salud, el aprendizaje y la conducta, 2007, USA.

ONU. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em:<<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>.

Wolfe, Barbara; Haveman, Robert. The Determinants of Children Attainments: A Review of Methods and Findings. Journal of Economic Literature, Vol. 33, n. 4, Dec., 1995. Disponível em:<http://ib.adnxs.com/seg?add=1&redir=https%3A%2F%2Fwww.researchgate.net%2Fprofile%2FBarbara_Wolfe%2Fpublication%2F4901914_The_Determinants_of_Children_Attainments_A_Review_of_Methods_and_Findings%2Flinks%2F0912f50fb439d971c3000000%2FThe-Determinants-of-Children-Attainments-A-Review-of-Methods-and-Findings.pdf%3Forigin%3Dpublication_detail>.

Zeponne, S. C.; Volpon, L. C.; Del Ciampo, L. A. Monitoramento do desenvolvimento infantil realizado no Brasil. Revista Paulista de Pediatria, São Paulo, v. 30, n. 4, p. 594-599, 2012. Disponível em:<<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-05822012000400019>>.

DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA BNCC

MARIA HELENA GUIMARÃES DE CASTRO

RESUMO

O artigo aborda os desafios de coordenação de políticas e ações entre os entes federados no processo de implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) com ênfase em questões de ordem político-institucional, aspectos organizacionais e desigualdades das condições de oferta da educação básica no Brasil. Apresenta, também, recomendações e propostas referentes à articulação de ações que subsidiem estratégias de implementação de curto e médio prazos, sempre ancoradas em espaços de negociação que privilegiem a cooperação entre os níveis de governo e considerem, em sua definição, a diversidade de situações presentes no país, respeitando a diferenciação dos sistemas de ensino nos estados e municípios.

INTRODUÇÃO

Aprovada em dezembro de 2017¹, a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) da educação infantil e do ensino fundamental representa um marco histórico da educação brasileira.

Fruto de um longo processo, cujas origens remontam aos dispositivos estabelecidos na Constituição Federal de 1988 e aos princípios e diretrizes definidos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de dezembro de 1996, os debates sobre a BNCC ganham força após a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014).

No período de 1995 a 2014, várias iniciativas do governo federal buscaram estabelecer parâmetros e diretrizes curriculares nacionais com o objetivo de melhorar a qualidade das aprendizagens e contribuir para a formação integral de crianças e jovens na promoção de um país mais justo, democrático e menos desigual. No entanto, os resultados das aprendizagens continuaram muito insuficientes, como demonstram as avaliações nacionais, e ampliaram-se as desigualdades educacionais nos últimos anos. Contribuir para a melhoria da qualidade e da equidade da educação brasileira é o principal objetivo da BNCC.

A principal inovação da BNCC é constituir-se em norma obrigatória para a adequação e/ou construção dos currículos em estados, municípios, escolas públicas e particulares. Mais do que isso, a BNCC define os conhecimentos essenciais, as competências e habilidades que todos os estudantes têm direito de desenvolver e a progressão das aprendizagens, desde a educação infantil até o ensino médio. Neste documento, focalizaremos a BNCC de educação infantil e ensino fundamental, aprovada pelo CNE e em processo de implantação em todo o país. A base do ensino médio, em discussão no CNE, integra a BNCC e segue os mesmos princípios e as competências gerais já estabelecidos na norma em vigor. Ela tem como ponto de partida a Lei nº 13.415 sancionada em 16 de fevereiro de 2017, que promoveu uma reforma estrutural na arquitetura do sistema de ensino médio e será objeto de outros capítulos deste documento.

O Brasil tem um enorme desafio estratégico: assegurar mais bem-estar a todos e a construção de uma sociedade mais justa, inclusiva e democrática, formar pessoas qualificadas, aumentar a produtividade, ampliar a participação social de todos os cidadãos e melhorar a qualidade de vida e dos serviços.

A BNCC é um compromisso do Estado brasileiro para assegurar os direitos de aprendizagem para todos, qualidade e mais equidade na educação. É uma estratégia para balizamento da qualidade da educação que permitirá

preparar as crianças e jovens para o desenvolvimento de um país melhor, mais ético, socialmente mais justo e economicamente mais sustentável.

Enfrentar as imensas desigualdades educacionais existentes e promover educação de qualidade para todos, assegurando mais equidade, torna-se uma das questões cruciais num país federativo e desigual como o nosso. O alcance de objetivos nacionais num contexto de alta complexidade e diversidade, que caracteriza a oferta de educação básica no Brasil – da educação infantil ao ensino médio – traz grandes desafios ao processo de implementação da BNCC.

Como a BNCC pode contribuir para fortalecer as formas de cooperação entre os três níveis de governo? Alguns estados e municípios têm uma tradição mais consolidada na promoção de reformas curriculares, mas todas as unidades federadas, independentemente de seus avanços educacionais, possuem o mesmo grau de autonomia federativa e seus pontos de partida para a implementação da BNCC são muito diferentes. Como desencadear estratégias capazes de lidar com a enorme complexidade do quadro educacional do país? Como envolver a equipe pedagógica, coordenadores e professores das escolas públicas e particulares?

BREVE DIAGNÓSTICO

De acordo com o Censo Escolar (Inep, 2017), o Brasil tem 57 milhões de estudantes assim distribuídos:

- **Educação Infantil:** 8,5 milhões de matrículas
- **Ensino Fundamental:** 27,3 milhões de matrículas
- **Ensino Médio:** 7,9 milhões de matrículas
- **Educação de Jovens e Adultos:** 3,6 milhões de matrículas
- **Educação Profissional:** 1,8 milhão de matrículas
- **Educação Superior:** 8 milhões de matrículas na graduação

Na última década, apesar dos avanços na cobertura de educação infantil e ensino superior, as taxas de insucesso continuaram altas. A cada 100 alunos que ingressam no primeiro ano, apenas 76 estudantes concluem o ensino fundamental e 59 o nível médio (PNAD, 2017). A reprovação e o abandono continuam elevados; na primeira série do ensino médio, mais de 26% dos alunos abandonaram a escola ou foram reprovados em 2016. Temos 1,7 milhão de jovens de 15 a 17 anos fora da escola: nem estudam, nem trabalham. Apenas 20% dos jovens de 18 a 24 anos frequentam o ensino superior. E a grande maioria dos que terminam o nível médio sai da escola despreparada para o mundo do trabalho.

¹ Resolução nº 02, de 22 de dezembro de 2017, do Conselho Nacional de Educação (CNE), homologada em dezembro de 2017 pelo Ministro Mendonça Filho.

Ver: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/wp-content/uploads/2018/04/RESOLUCAOCNE_CP222DEDEZEMBRO2017.pdf

Avaliações recentes mostram que a alfabetização ainda é um problema não resolvido. Mais de 50% das crianças não estão alfabetizadas no final do terceiro ano do ensino fundamental (Inep, 2016). No Norte e no Nordeste, esse percentual chega a 70%, ou seja, são milhares de crianças que terão dificuldades de aprendizagem e muitas delas provavelmente abandonarão a escola sem concluir o ensino médio. Os resultados do Saeb 2017 retratam bem o quadro insatisfatório das aprendizagens: cerca de 60% dos estudantes no final do ensino fundamental encontram-se no nível insuficiente de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática. São alunos que, ao final do 9º ano, não aprenderam o mínimo esperado segundo a Matriz de Avaliação. No final do ensino médio, a situação é mais grave: 71% dos concluintes encontram-se no nível insuficiente de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática.

Os dados do Saeb 2017 revelam um quadro preocupante. A boa notícia é que no 5º ano observa-se avanços em todos os estados do país: todos os estudantes brasileiros apresentaram melhoria das aprendizagens em Língua Portuguesa e Matemática nos anos iniciais. Já em relação ao 9º ano, os avanços são menores. Embora todos os estados tenham apresentado evolução em relação ao Saeb 2015, persistem enormes desigualdades nos anos finais do ensino fundamental. Por exemplo, a diferença entre o Maranhão e Santa Catarina é de 36 pontos, o que representa uma diferença média de mais de um nível de proficiência, ou quase dois anos de escolaridade.

O mais preocupante continua sendo o ensino médio. Após doze anos de escolaridade, cerca de 70% dos estudantes terminam a educação básica sem conseguir ler e entender um texto simples e sem os conhecimentos mínimos de matemática. Mais grave, a diferença entre o desempenho médio dos concluintes do ensino médio e os estudantes do 9º ano do ensino fundamental é de apenas 10 pontos em Língua Portuguesa e 12 pontos em Matemática. Portanto, as evidências demonstram que o ensino médio continua estagnado desde 2009 e tem agregado muito pouco ao desenvolvimento cognitivo dos estudantes brasileiros. A baixa qualidade do nosso ensino médio prejudica a formação dos jovens para o mundo do trabalho ou para a continuidade dos estudos e reforça a urgência das mudanças na sua estrutura de funcionamento e nos arranjos curriculares desenvolvidos no Brasil, tal como proposto na lei da reforma do ensino médio e na BNCC em discussão no Conselho Nacional de Educação.

A fotografia não é boa. A BNCC representa uma oportunidade de melhoria da qualidade e equidade da educação brasileira, mas sua eficácia depende, sobretudo, da definição de estratégias de implementação efetivas e contextualizadas, nas diferentes realidades locais e regionais do país.

DIFICULDADES DE COORDENAÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS²

Quase todas as políticas públicas impõem a necessidade de coordenação entre níveis de governo e agentes responsáveis pela provisão dos serviços. E isso é particularmente relevante no caso dos serviços prestados de forma descentralizada, como as políticas de educação básica no Brasil.

Na prática, para cada política específica, as formas de coordenação podem ser reguladas ou não. Além disso, podem estar presentes mecanismos específicos (como os pactos) que visam assegurar que a cooperação entre diferentes esferas de governo ocorra. E, mesmo quando leis e mecanismos existem, eles podem funcionar com menos ou mais efetividade. Em outras palavras, dependendo da política pública, pode ser frequente a ocorrência de “falhas de coordenação” que afetam a implementação das ações.

Em termos mais gerais, as chamadas falhas ou problemas de coordenação dizem respeito a questões clássicas dos campos da economia do desenvolvimento e da ciência política (Cooper, 1991; Cox, 1997). Elas ocorrem em situações em que os agentes responsáveis pela oferta de serviços têm dificuldades em coordenar suas escolhas e ações obtendo resultados pouco efetivos no âmbito daquela área.

Apesar da sua grande relevância, a produção acadêmica sobre os temas de coordenação é relativamente limitada no Brasil. Na área da educação, o assunto tem sido discutido tendo por base o emprego da expressão “regime de colaboração” e envolve, sobretudo, o debate a respeito dos arranjos entre diferentes níveis de governo na oferta da política educacional (Santos e Gisi, 2017; Castro, 2015; Sales e Silva, 2013; Morduchowicz e Arango, 2010; Abreu, 2013).

De fato, o debate acerca das questões de coordenação das políticas de educação básica no Brasil envolve um nível elevado de complexidade. Isso ocorre tanto pela diversidade de tipos de provedor (públicos, privados e não governamentais), quanto pela diversidade de funções realizadas pelos diferentes níveis de governo. Afinal, os municípios são os principais responsáveis pela oferta de educação infantil (de zero a 5 anos); estados e municípios respondem pela oferta conjunta de ensino fundamental do 1º ao 9º ano (6 aos 14 anos); e os estados são os principais responsáveis pela oferta de ensino médio de três anos de duração. A União, por sua vez, tem papel supletivo em relação a todos os níveis de educação básica e cumpre importante função na coordenação das políticas e na avaliação do sistema educacional. É também responsável pela regulação e supervisão da rede federal de ensino superior, que inclui

² Este tópico baseia-se em artigo não publicado que desenvolvei em coautoria com Haroldo Torres e Rafael Camelo, submetido à Revista Dados para possível publicação.

instituições próprias e instituições privadas, além do financiamento das instituições públicas federais de ensino superior e de ensino técnico e tecnológico.

De certa forma, pode-se dizer que todos os 5.645 municípios brasileiros têm autonomia para organizar sistemas municipais de ensino fundamental, podendo optar por manter suas redes de ensino integradas ao respectivo sistema estadual, e 26 sistemas estaduais, além do Distrito Federal. Isso significa que, num mesmo território, podem conviver escolas e alunos de sistemas estaduais e municipais com autonomia para definir currículo, formação e carreira de professores, recursos didáticos e planejamento da organização escolar, por exemplo. Nesse complexo sistema, estudam 49 milhões de alunos em mais de 180 mil escolas públicas e privadas onde atuam cerca de 2,2 milhões de profissionais de educação. Em outras palavras, uma hipótese plausível é que as questões de coordenação estejam no cerne dos problemas de implementação das políticas educacionais no Brasil. A implementação da BNCC requer grande esforço de coordenação entre os entes federados, sobretudo entre cada estado e seus municípios, no processo de implantação dos currículos.

Frequentemente, as questões de coordenação têm sido discutidas no Brasil e na América Latina no âmbito dos estudos sobre o federalismo (Arretche, 2009 e 2010; LAC/Banco Mundial, 2010). Isso faz certo sentido no Brasil, pois a partir da Constituição Federal de 1988, houve uma crescente tendência à descentralização de políticas sociais com modelos que envolvem maior ou menor grau de controle por parte do governo federal.

Muito provavelmente, arranjos institucionais tão recentes engendram processos de ajuste e aprendizagem no âmbito de uma dada política que podem induzir diversos problemas de coordenação. No entanto, o tema do federalismo não esgota a questão da coordenação, sendo que dificuldades nessa área podem ocorrer tanto em contextos de países federativos e unitários quanto ao longo das diversas etapas do processo de implementação de uma dada política executada por um único ente federado.

Charbit (2011)³, por exemplo, descreve sete dimensões distintas que podem levar a problemas de coordenação entre diferentes agentes de implementação na execução de uma dada política pública. Embora essa tipologia não seja exaustiva, oferece uma boa descrição das várias possibilidades existentes:

- i) Problemas decorrentes de níveis assimétricos de informação entre gestores de diferentes níveis de governo no processo de implementação e execução de uma dada política. Por exemplo, a informação sobre como acessar um determinado programa federal pode não chegar adequadamente à esfera municipal ou, ao contrário, práticas locais contrárias aos princípios de um dado

³ O autor refere-se à mútua dependência entre autoridades subnacionais e o governo central; chama atenção sobre a dificuldade de coordenação entre os níveis de governo para a pactuação de acordos de coordenação na implementação de políticas mais equânimes e efetivas, independentemente do arcabouço institucional federativo ou unitário. (Charbit, 2011:05)

programa federal podem não ser percebidas pelos seus gestores centrais;

- ii) Problemas relacionados ao baixo nível de qualificação de recursos humanos e acesso precário à infraestrutura, limitando a capacidade de gestores de uma política executar determinada tarefa;
- iii) Dificuldades relacionadas aos diferenciais de arrecadação e de níveis de receita per capita nas diferentes unidades da federação responsáveis pela execução da política. Esse é um problema bastante importante em países com elevado nível de desigualdade como o Brasil, que convive com gastos por aluno/ano distintos, dependendo do município;
- iv) Falhas relacionadas ao estilo de execução de uma dada política, em particular derivadas do grau de verticalização (comando-controle) ou de pactuação de princípios e práticas entre as esferas federal, estaduais e locais;
- v) Problemas relacionados à gestão territorial da política, envolvendo economias de escala e tamanhos heterogêneos de municípios e estados. Esses fatores determinam, em muitos casos, a migração de alunos de escolas municipais para a rede estadual e vice-versa, no mesmo ou em diferentes territórios;
- vi) Dificuldades ligadas às diferentes perspectivas dos gestores locais ou federais em relação aos objetivos de um dado programa, o que pode criar obstáculos para a adoção de uma estratégia comum. Essas falhas são mais aparentes quando esses diferentes atores pertencem a partidos políticos distintos, mas podem também ser influenciadas por valores e visões de mundo dos agentes responsáveis pela implementação da política em questão; e
- vii) Falhas relacionadas ao sistema de gestão da informação e prestação de contas dessa política (*accountability*). Isso dificulta a transparência sobre as práticas dos diferentes níveis de governo na gestão de uma dada política, bem como pode comprometer a realização de diagnósticos necessários à eventual correção de rumos.

Os sete pontos colocados por Charbit (2011) evidenciam um conjunto abrangente de temas que podem levar a problemas de coordenação, mesmo quando existem recursos suficientes e quando não existem dificuldades de alinhamentos partidários.

Para fins do presente artigo, abordaremos exclusivamente aspectos relacionados aos desafios da implementação da BNCC, em particular no que diz respeito à pactuação de princípios e práticas de coordenação e gestão entre as esferas estaduais e municipais.

1. Problemas de coordenação na política de educação básica

A política educacional é por definição complexa em termos de coordenação, pois envolve um conjunto muito diversificado de instrumentos, programas e atores. Existe no Brasil um arcabouço legal e instrumentos operacionais relacionados à cooperação para as áreas de financiamento, construção escolar, avaliação educacional e serviços de apoio, como merenda, transporte e livro didático.

A recente aprovação da BNCC para a educação infantil e para o ensino fundamental impõe novas regras para a implementação dos currículos nas redes estaduais, municipais e escolas públicas e particulares. Porém, o estabelecimento de estratégias formais de colaboração não necessariamente elimina a ocorrência de dificuldades de coordenação na implementação da BNCC, já normatizada como referência obrigatória para a revisão ou construção dos currículos.

Outro aspecto relevante é o fato de o papel do governo estadual não ser claramente especificado no âmbito das estratégias de cooperação, a não ser no caso do financiamento. O Fundeb detalha claramente o papel das unidades federadas; nos demais casos, estados e municípios não dispõem de regras universais de cooperação, mesmo tendo que oferecer de modo compartilhado o ensino fundamental.

Um tema de coordenação de particular interesse para a implementação da BNCC é o da gestão escolar e do projeto pedagógico. Estamos nos referindo aqui ao planejamento conjunto da oferta de vagas, parceria em assistência técnica, apoio a projetos locais de gestão pedagógica ou curricular, implantação de avaliações processuais de desempenho escolar, uso dos resultados de avaliação para planejamento e definição compartilhada de metas e indicadores, por exemplo. No caso da implementação da BNCC, o maior desafio é a articulação entre as unidades federadas e seus municípios.

Num mesmo município podem conviver sistemas de ensino distintos – estadual e municipal –, responsáveis conjuntamente pela oferta do ensino fundamental (de 6 a 14 anos), tendo teoricamente que cooperar entre si, sem uma estrutura legal formal que facilite ou assegure essa cooperação.

A União, por sua vez, investe recursos nos municípios – projetos e programas – não necessariamente coordenados com os governos estaduais e, às vezes, conveniados diretamente com as escolas.

As tentativas de coordenação da política educacional, por meio de articulações entre governos estaduais e municípios, variam entre os estados. Em alguns deles, como por exemplo o Paraná, os municípios são responsáveis pela oferta dos anos iniciais do ensino fundamental e a rede estadual de ensino se concentra nos anos finais (6º ao 9º ano) e no ensino médio. Em outros casos, como São Paulo, a cooperação resume-se a estabelecer convênios com os municípios para repassar recursos destinados à municipalização do atendimento de ensino fundamental, transporte, construções escolares, merenda

e ações assistenciais (Castro, Negri e Torres, 2014). Entretanto, existem exceções importantes como é o caso dos estados do Ceará e Minas Gerais.

No Ceará, além de transferir toda a oferta de ensino fundamental para as redes municipais, assegurando-lhes assistência técnica, o estado concentrou-se no atendimento do ensino médio e inovou o modelo de governança estabelecendo incentivos financeiros vinculados ao cumprimento de metas pelos municípios. Desde 2007, os municípios passaram a contar com apoio técnico e financeiro do estado para a gestão educacional. Evidências de pesquisa mostram resultados importantes desse projeto: a porcentagem dos alunos alfabetizados no final do 3º ano do ensino fundamental passou de 39,8%, em 2007, para mais de 85% em 2016 (Inep/ ANA 2016). O esforço de alfabetização é parte da estratégia de incentivos desenvolvida pelo governo do estado, que premia as escolas municipais com os melhores resultados de alfabetização (Vieira e Vidal, 2013).

Minas Gerais também adotou estratégias específicas de colaboração estado-município com a criação do PIP (Programa de Intervenção Pedagógica) desenvolvido pela Secretaria Estadual de Educação. Com o objetivo de melhorar a qualidade de ensino nos anos iniciais, o PIP oferece acompanhamento permanente às escolas estaduais e municipais com o propósito de recomendar aos gestores e professores estratégias de intervenção pedagógica e de capacitação. O programa, inicialmente estadual, ganhou a adesão de 100% dos municípios. Para os anos finais do ensino fundamental, uma equipe oferece apoio pedagógico às redes municipais para a implementação do currículo estadual (Costa e Duarte, 2008). O estado oferece recursos pedagógicos, instrumentos de avaliação diagnóstica, diretrizes curriculares e capacitação aos municípios. Infelizmente houve descontinuidade do programa, problema que afeta muitas das boas iniciativas educacionais com as mudanças de governo. Um dos maiores entraves à efetiva implementação das políticas educacionais é a descontinuidade das ações provocadas por mudanças na gestão estadual e/ou municipal.

Talvez a coordenação entre redes municipais e estaduais não fosse um problema fundamental se as duas redes não competissem entre si na oferta de ensino fundamental. O problema maior reside na migração de alunos, na mudança da unidade escolar. Com a implantação do Fundef/Fundeb, a oferta municipal nos anos iniciais passou de quase 50%, em 1997, para 75%, em 2016, segundo os dados do Censo Escolar. A participação estadual no segundo ciclo do fundamental declinou mas permaneceu elevada, tendo saído de 70%, em 1997, para pouco menos de 50%, em 2016. Essa distribuição assimétrica de vagas entre os anos iniciais e os finais do ensino fundamental significa que, a cada ano, milhões de alunos têm que migrar da rede municipal para a rede estadual ao fim do 5º ano.

Nossa hipótese é que, na ausência de regras organizadas e estáveis de colaboração, a implementação da BNCC poderá ser dificultada, particularmente quanto às propostas relacionadas a revisão dos currículos, formação de professores, gestão escolar e projeto pedagógico. Embora se observe importante esforço de articulação entre MEC, Consed e Undime no processo de implementação da BNCC, é fundamental que os próximos governantes assegurem a continuidade das ações articuladas entre os níveis de governo para a efetiva implementação da BNCC.

RECOMENDAÇÕES FINAIS

Os exemplos mencionados sugerem que os mecanismos de cooperação entre os três níveis de governo e entre cada um dos estados e seus municípios constituem-se em estratégia central para a efetiva implementação da BNCC. A partir dessa premissa, destaco a seguir algumas recomendações desejáveis para o sucesso do processo:

1. **Fortalecimento do regime de colaboração entre a União, estados e municípios**, dando continuidade aos esforços do comitê de governança da BNCC – MEC, Consed e Undime, instituído recentemente, com o objetivo de alinhamento de políticas prioritárias como o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), a alfabetização, as avaliações nacionais e a formação de professores.
2. **Apoio técnico e financeiro do governo federal aos estados e municípios para a elaboração e revisão dos currículos**. Além do apoio do MEC à constituição das equipes estaduais de currículo e assistência técnica aos municípios, seria desejável que os estados pactuassem com seus municípios uma proposta curricular em âmbito estadual, assegurando aos municípios a contextualização dos seus currículos segundo os valores e as tradições que embasam a cultura local. Para isso, é essencial o fortalecimento das comissões estaduais de construção dos currículos e o diálogo permanente dos estados com seus municípios, sempre envolvendo profissionais de carreira das secretarias para assegurar a continuidade do processo. Vale destacar que cerca de 20 estados já pactuaram com seus municípios a definição de um só currículo estadual que poderá ser contextualizado em âmbito local e nos projetos pedagógicos das escolas.
3. **Prioridade total à formação de professores**. A efetiva implementação da BNCC depende, sobretudo, do engajamento dos

professores de educação infantil e do ensino fundamental no processo de revisão/construção dos currículos e do compromisso dos projetos pedagógicos das escolas com sua implantação. Cabe ao MEC apoiar programas de formação continuada que respeitem a diversidade dos nossos sistemas de ensino. Num país imenso e tão desigual como o Brasil, é impossível imaginar um programa único de formação continuada definido a partir do governo federal. É preciso considerar as diferentes necessidades locais e regionais e apostar em parcerias diversificadas de assistência técnica à formação de professores. Contudo, cabe ao MEC dar continuidade às ações da Capes, tanto as de formação continuada como as de formação inicial de professores, que serão objeto de outro capítulo deste documento.

4. **Avaliações nacionais**. Os sistemas de avaliação e de exames nacionais, como o Saeb e o Enem, sob a responsabilidade do Inep, deverão ser ajustados de acordo com as diretrizes, competências e habilidades da BNCC. A revisão das matrizes de avaliação e os ajustes no Enem, sob a coordenação do Inep, deverão ser discutidos com o Consed, a Undime e as entidades representativas do ensino superior por meio de comitês de especialistas da área. Importante também é a implantação de mecanismo permanente de monitoramento da implementação da BNCC, sob a responsabilidade do MEC, com o objetivo de identificar problemas e fazer as necessárias correções de curso.
5. **Avaliações processuais**. Um tema crucial para a maior efetividade da BNCC é a disseminação de avaliações processuais formativas nas redes públicas estaduais e municipais. Seria recomendável a indução de programas de formação de professores que estimulem a implantação de avaliações formativas de acompanhamento do processo de aprendizagem nas escolas, sob a coordenação dos sistemas municipais e estaduais e das escolas, de modo a subsidiar ações pedagógicas de recuperação e reforço escolar, como por exemplo o efetivo processo de alfabetização nos dois primeiros anos do ensino fundamental.
6. **Formação de lideranças para a gestão do currículo**. A formação de diretores e coordenadores pedagógicos para a implementação da BNCC é indispensável para o sucesso da implementação dos currículos nas escolas.

Em resumo, a implementação da BNCC depende, sobretudo, da coordenação de ações entre os três níveis de governo, da continuidade das ações em

andamento e da efetiva articulação entre cada estado e seus municípios, com prioridade à formação continuada dos professores.

BIBLIOGRAFIA

- ABREU, Mariza (2016). www.alfaabeto.org.br/. A questão federativa.
- ANGRIST, J. D.; Pischke, J. S. (2008). *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*. Princeton University Press. pp. 227-243. ISBN 978-0-691-12034-8.
- ARRETCHE, M. T. S. Descentralização das políticas públicas sociais no marco pós-constituição de 1988: experiências e perspectivas. In: Cedeplar (Org.) *Projeto Perspectivas dos Investimentos Sociais no Brasil*, Belo Horizonte: Cedeplar, 2009.
- ARRETCHE, M. Federalismo e Igualdade Territorial em Termos? *Revista DADOS*, vol. 53, nº 3, Rio de Janeiro, 2010.
- CASTRO, M.H.G. Role of States and Municipalities in the Implementation of Education Policies (Brazil). In: Schwartzman S. *Education in South America*. London: Bloomsbury Academic, 2015.
- CASTRO, M.H.G.; NEGRI, B. e TORRES, H. (Orgs.) *Educação Básica no Estado de São Paulo: avanços e novos desafios*, SP: SEADE/FDE, 2014.
- CHARBIT, C. "Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach", OECD Regional Development Working Papers, 2011/04, OECD Publishing, 2011. <http://dx.doi.org/10.1787/5kg883pkxkxhc-en>
- CNE, Conselho Nacional de Educação. www.cne.gov.br.
- COOPER, Russel and Andrew John. Coordinating Coordination Failures. In: Mankiw, N. Gregory and Romer, David. eds. *New Keynesian Economics*. MIT Press. Cambridge, Massachusetts, 1991.
- COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz e DUARTE, Vanda Catarina. Os efeitos do FUNDEF nas políticas educacionais dos municípios mineiros. *Educ. rev.* [online]. 2008, n.48, pp.143-170. ISSN 0102-4698. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-46982008000200008>.
- COX, Gary W. *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. New York: Cambridge University Press, 1997.
- Inep, 2016 e 2017. Censo Escolar e Saeb. www.inep.gov.br.
- IBGE, PNAD 2017. www.ibge.gov.br.
- LAC/BANCO MUNDIAL. *La Formulación de Políticas en la OCDE: Ideas para América Latina*. Washington: Governo da Espanha/Banco Mundial, 2010.
- MORDUCHOWIEZ, A. e ARANGO, A. Desenho Institucional e Articulação do Federalismo Educativo: experiências internacionais. In: Portela, R.; Santana, W. (Orgs.) *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*, UNESCO, Brasília, 2010.
- SALES, Luís Carlos e SILVA, MAGNA Jovita Gomes de Sales e. A movimentação das matrículas no ensino fundamental no estado do Piauí. *Educ. Real.* [online]. 2013, vol. 38, nº 4, pp.1283-1301. ISSN 2175-6236. <http://dx.doi.org/10.1590/S2175-62362013000400015>.
- SANTOS, Maurício Pastor e GISI, Maria Lourdes. A (des)articulação do ensino fundamental e a formação dos professores. *Rev. Bras. Estud. Pedagog.* [online]. 2017, vol. 98, nº 248, pp. 47-61. ISSN 0034-7183. <http://dx.doi.org/10.24109/2176-6681.rbep.98i248.2526>.

SANTOS, Jussara Maria Tavares Puglielli. O processo de municipalização no estado do Paraná. *Educ. rev.* [online]. 2003, nº 22, pp. 257-279. ISSN 0104-4060. <http://dx.doi.org/10.1590/0104-4060.321>.

VIEIRA, Sofia Lerche e VIDAL, Eloísa Maia. Construindo uma história de colaboração na educação: a experiência do Ceará. *Educ. Soc.* [online]. 2013, vol. 34, nº 125, pp. 1075-1093. ISSN 0101-7330. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302013000400004>.

FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA DE PROFESSORES

GUIOMAR NAMO DE MELLO

APRESENTAÇÃO

A importância de bons professores é uma unanimidade na sociedade e nos meios educacionais. A qualidade da formação do professor, por exemplo, foi o único aspecto da política educacional sobre o qual não houve divergências no intenso debate que se deu durante a elaboração e aprovação da BNCC para a educação infantil e para o ensino fundamental¹. No entanto, embora sempre proclamada pelos educadores, o reconhecimento da importância do professor para o desempenho dos alunos, sobretudo os de baixa renda, nem sempre foi unanimidade na área.

Nos anos 1960 e 1970, diante da desigualdade educacional que aumentava desde o pós-guerra, alguns estudiosos se perguntaram o quanto a origem social determina o sucesso na escola. Por meio de estudos que correlacionavam variáveis da vida do aluno – nível socioeconômico, grau de escolaridade dos pais, entre outras – com desempenho escolar, constatou-se que 90% desse último são determinados pela origem social e pela cultura da socialização familiar, que não são fatores controlados pela escolaridade. Esse resultado foi comprovado por vários estudos, a começar pelo de Coleman et. al. (1966), seguido por vários outros, entre os quais o de Jencks et. al. (1972). Abalou-se, com isso, o otimismo pedagógico que caracterizou o movimento da escola nova ou escola ativa, desde o final do século 19, e no Brasil inspirou educadores e intelectuais que assinaram o Manifesto dos Pioneiros em 1932.

¹ BNCC - Base Nacional Curricular Comum da Educação Básica, etapas da Educação Infantil e Ensino Fundamental I e II, já homologada pelo Ministro da Educação.

Constatar que a origem social é a maior determinante do destino dos alunos contribuiu para uma fase de pessimismo quanto ao valor da escola para combater as desigualdades que se tornou hegemônica nos anos 1960 a 1980. Mas, contraditoriamente, acabou por gerar um enorme efeito positivo para a investigação educacional porque impôs uma mudança na pergunta. Dado que a origem social – fator que não é controlado pela escolaridade – responde por 90% do desempenho do aluno, a indagação passa a ser: como atuam e que peso relativo possuem os 10% que **não são** explicados pela origem social.

Foi uma mudança de perspectiva metodológica importante, na qual se destacaram autores como Goodlad, J.I. (2004) e Marzano et al (2012), obtendo respostas diferentes em dois pontos relevantes: (a) a variação do desempenho devida aos fatores intraescolares, embora pequena, tem um peso específico e relevante para os resultados de aprendizagem; e (b) o que mais contribui para a influência que esses fatores internos da escola têm sobre o desempenho é a qualidade do trabalho do professor seguido, embora com importância bem menor, pelo estilo de liderança existente na escola. Todos os demais elementos que compõem a miríade de variáveis atuantes na escola e na sala de aula têm efeito residual. Até onde as evidências permitem, vale a afirmação do relatório da OCDE denominado significativamente de “Teachers Matter”:

Existe atualmente um volume considerável de investigações que indicam que a qualidade dos professores e de seu ensino é o fator mais importante para explicar o desempenho dos alunos. Existe também considerável evidência de que os professores variam quanto à sua eficácia. As diferenças entre os resultados dos alunos às vezes são maiores dentro da própria escola do que entre escolas. O ensino é um trabalho exigente e nem todos conseguem ser bons professores e manter esse padrão ao longo do tempo. No entanto o enfoque geral para a seleção e admissão de professores tem seguido a tendência de considerar os professores como se todos fossem equivalentes e de focalizar mais a quantidade dos professores do que as qualidades que eles possuem ou podem desenvolver (OCDE, 2006).

Essa mudança metodológica não teria sido possível se a investigação educacional não contasse com dois recursos decisivos que foram resultados confiáveis das avaliações nacionais e internacionais do desempenho dos alunos e o avanço na capacidade de processamento de dados. Haycock K. (1998) esclarece bem esse efeito:

O advento de parâmetros acadêmicos, de testagens anuais consistentes e de computadores poderosos permitiu fazer o

que não havíamos feito nunca – medir a efetividade de professores individuais na promoção da aprendizagem dos alunos. E isso, por seu lado, jogou luz na importância crítica dos professores para superar a defasagem acadêmica. O fantasma da banalidade que assombrou o debate das políticas educacionais por décadas – a ideia de que escolas e professores têm uma capacidade limitada para ajudar os alunos – particularmente os alunos desfavorecidos – foi definitivamente enterrado. Alunos negros e pobres podem aprender de acordo com os padrões mais exigentes, tão bem quanto quaisquer outros, desde que tenham professores competentes.

Essa reversão metodológica teve dois efeitos importantes. Em primeiro lugar colocou o professor, seu trabalho e as condições em que ele é executado, em lugar central na agenda da investigação e da política educacional. Em segundo, reforçou e consolidou a importância dos fatores intraescolares – especialmente o professor, para a promoção da justiça social e da democracia. No contexto brasileiro, esses dois fatos deram novo significado às aspirações e aos sonhos dos pioneiros de 1932.

Enquanto a escolaridade básica era reposicionada quanto ao seu poder de promover ascensão social e melhoria de vida dos mais pobres, mudanças econômicas e sociais de longo alcance, a revolução tecnológica e o advento da sociedade do conhecimento colocaram novas demandas para os sistemas educacionais. O conteúdo a ser aprendido e o modo como a escola o ensina passaram a ser questionados em função das necessárias capacidades cognitivas e sociais para viver em sociedades complexas e saturadas de informações, que devem ser acessadas e interpretadas por todos os cidadãos.

As demandas de um novo perfil cognitivo e social da cidadania e da economia globalizada vêm impulsionando reformas educacionais que têm duas vertentes mais importantes: o que se deve aprender e ensinar e como avaliar a aprendizagem, considerando uma escolarização não mais de minorias, mas de grandes massas populacionais. Para corresponder a essas novas expectativas, a maioria dos países buscou ou está buscando imprimir mais relevância e pertinência aos conteúdos curriculares, sintonizando-os com as demandas educacionais de um novo milênio. É nesse movimento que se insere o esforço curricular brasileiro de estabelecer uma base comum e nacional para as competências essenciais que os alunos terão de desenvolver ao longo da educação básica.

A BNCC vai exigir maior rigor, pertinência e contextualização no tratamento dos conteúdos. Essas condições didáticas e pedagógicas não terão materialidade na sala de aula se ali não estiver um professor preparado para

práticas que não são nada triviais no contexto de diversidade de uma escola efetivamente inclusiva e democrática. E, retomando as vozes que se fizeram ouvir no debate da BNCC, o professor brasileiro, salvaguardando boas práticas pontuais, não está sendo preparado para essa tarefa.

PRINCIPAIS MARCOS REGULATÓRIOS

A Lei nº 9.394/1996, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

A formação e o exercício para o magistério estão fortemente associados a questões legais. Sendo a profissão do setor público com maior número de funcionários, é inevitável que seja objeto de regulações tanto no âmbito nacional quanto no âmbito dos estados e municípios. A lei nacional mais importante da educação brasileira é a LDB e é nela que se encontram as diretrizes básicas para a gestão dos recursos docentes na área pública. Em seu artigo 13, a LDB afirma:

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

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

II- elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;

III- zelar pela aprendizagem dos alunos; (grifo da autora)

IV- estabelecer estratégias de recuperação para os alunos de menor rendimento;

V- ministrar os dias letivos e horas-aula estabelecidos, além de participar integralmente dos períodos dedicados ao planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional;

VI- colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade.

O grifo no inciso III visa a destacar o princípio transversal a toda a LDB, que é o foco na aprendizagem do aluno, mudando uma tradição nos princípios legais brasileiros que, desde o império, valorizavam a liberdade de ensino. Muda-se o eixo da liberdade de ensinar para o direito de aprender, e esse princípio vai presidir também as disposições relativas ao professor, nomeado zelador da aprendizagem dos alunos. São simples, mas não triviais, as incumbências do professor: trabalho de equipe, planejamento, ensinar cuidando para que o aluno aprenda, tratar com atenção maior os que têm dificuldade para aprender, dar aulas e outras atividades previstas, ajudar na relação da escola com a

família. Aí já estaria um bom começo para pensar num sistema de certificação de competências docentes que será discutido mais adiante.

Os artigos de 61 a 67 da LDB são dedicados aos profissionais da educação básica e sua formação. O primeiro, que regulamenta a definição de quem se enquadra nessa categoria, foi modificado pela Lei nº 13.415/2017 da reforma do ensino médio e passou a incluir profissionais de notório saber que, reconhecidos pelo respectivo sistema de ensino, estão aptos a exercer a docência em cursos que tenham afinidade com sua formação ou experiência profissional. Um parágrafo desse artigo 61 merece destaque porque apresenta alguns princípios que devem fundamentar a formação de professores para todas as etapas ou modalidades da educação básica:

I- a presença de sólida formação básica, que propicie o conhecimento dos fundamentos científicos e sociais de suas competências de trabalho;

II- a associação entre teorias e práticas, mediante estágios supervisionados e capacitação em serviço;

III- o aproveitamento de formação e experiências anteriores, em instituições de ensino e em outras atividades.

A relação entre teoria e prática é, pois, um mandamento legal, não uma mera preferência de correntes pedagógicas.

O artigo 62 é o núcleo dos dispositivos sobre formação. Deverá ser feita em nível superior, em cursos de licenciatura plena, mas admite-se o ensino médio na modalidade normal para lecionar na educação infantil e no ensino fundamental I. Nesse artigo, a LDB estabelece que as três esferas de governo devem adotar mecanismos que facilitem o acesso aos cursos de magistério, prevê incentivos por meio de bolsas de iniciação à docência para alunos dos cursos de formação de professores, levanta a possibilidade de que o governo federal estabeleça uma nota mínima no ENEM para ingresso nesses cursos e ainda dá outras providências.

Curiosamente, o artigo 62 também estabelece normas para o ensino a distância na formação de professores, assunto que será tratado mais adiante pelo artigo 80 da mesma LDB, para toda a educação, básica e superior. A intenção, nesse caso, tem tom restritivo, revelando os receios que essa modalidade de ensino ainda desperta.

Pareceres e resoluções do Conselho Nacional de Educação

A primeira geração das Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação de professores da educação básica em nível superior foi a de 2002, encaminhada pelo MEC em 1999 de acordo com o que prevê, no seu artigo 9º, a Lei nº 9.131/1995, que reorganizou o antigo Conselho Federal de Educação para criar o atual Conselho Nacional de Educação (CNE). Após quase dois anos

de discussões e várias audiências públicas, as referidas DCNs foram consubstanciadas no Parecer CNE-CP-009/2001 e na Resolução CNE-CP-001/2002.

O texto, homologado pelo Ministério da Educação, referia-se à parte comum da formação de todos os professores da educação básica e deveria ser complementado por diretrizes curriculares para cada licenciatura que já estavam sendo trabalhadas por grupos de docentes de ensino superior convocados pela SESU.

A descontinuidade ocorrida com a troca de governo dificultou que a elaboração das DCNs das licenciaturas fosse mais bem articulada com as da formação comum a todos os professores. Mesmo assim, algumas dessas DCNs específicas tomaram como referência a Resolução CNE-CP-001/2002. De qualquer forma, foram sendo aprovadas, uma a uma, e constituem um conjunto um tanto assimétrico porque estão dissociadas das DCNs da parte comum da formação, que já não é mais aquela prevista na Resolução CNE-CP 001/2002.

A segunda geração de DCNs para a formação de professores leva um nome ligeiramente diferente: Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica. Consubstanciam o Parecer CNE-CP 002/2015 e a Resolução CNE-CP 002/2015 homologada pelo Ministério. No entanto, como a data para sua entrada em vigência vem sendo postergada, na verdade não fica claro o que de fato regula a formação de professores nos dias de hoje. Essa situação deve se resolver o mais breve possível e então será o momento de rediscutir se são necessárias novas diretrizes curriculares para cada licenciatura, bem como quais mudanças serão necessárias nas DCNs dos cursos de Pedagogia.

O escopo desse artigo não tem espaço suficiente e talvez a ninguém realmente interesse o relato dos debates e embates que aconteceram nesse afã regulatório. No momento em que o país está se mobilizando para implementar a BNCC e para desencadear um grande programa de educação continuada dos professores que hoje estão atuando na educação básica, é chegado um tempo de pensar o caminho que a formação inicial de professores vai ter de percorrer para seguir adiante.

Neste sentido, e para concluir essa revisão sumária dos marcos regulatórios, é preciso lembrar que tanto a Lei nº 13.005/2014 do Plano Nacional de Educação quanto a Lei nº 13.415/2017 da reforma do ensino médio estabelecem que a formação de professores deverá ter como referência a BNCC. Essa é uma oportunidade única para discutir e tomar decisões sobre a organização institucional e pedagógica desses cursos.

A TÍTULO DE DIAGNÓSTICO

Os resultados da Prova Brasil e da ANA (Avaliação Nacional da Alfabetização) são os indicadores mais contundentes de que os professores da educação básica não estão recebendo formação de qualidade. Quanto à alfabetização, os dados mais recentes mostram que, no terceiro ano do ensino fundamental, praticamente a metade dos alunos, em média, está no nível insuficiente da prova. Essa cifra é assustadora nas Regiões Nordeste e Norte, nas quais a porcentagem de insuficientes é de 69% e 61%, respectivamente².

Esse quadro arrasador convive com outro, mostrando que 94% dos professores em exercício possuem curso superior e 45% fizeram estudos em nível de pós-graduação³. Isso indica que há investimento – público ou privado – na preparação dos professores de educação básica, mas esse esforço não resulta em qualidade para os alunos.

A maioria dos professores é formada em instituições de ensino superior privado, que respondem por 62% do total de 1.900.078 matrículas em licenciaturas segundo o censo do ensino superior de 2016⁴. A mesma fonte indica que o conjunto formado pelas universidades federais, pela rede federal de institutos de educação tecnológica e pelas universidades estaduais, municipais e privadas representa um potencial significativo de atendimento das necessidades de formação de professores no país.

Esse conjunto de instituições não constitui um sistema, mas um conglomerado cujos elementos não se articulam nem entre si nem com os sistemas de educação básica dos estados e municípios. É uma rede abrangente, que tem capilaridade, mas é disfuncional. A presença proativa de uma coordenação poderia priorizar, inclusive com incentivos, as ofertas de vagas de acordo com as necessidades e carências do país, como por exemplo as licenciaturas nas Ciências da Natureza ou na Matemática. Resulta que 51% dos professores estão lecionando em disciplinas diferentes daquela para a qual se prepararam, segundo dados do Inep⁵.

A disfuncionalidade começa pelo regime de colaboração, porque a esfera federal autoriza, credencia e reconhece a maioria dos cursos, mas são os sistemas estaduais ou municipais ou as próprias escolas que contratam e pagam os professores. Não há nenhuma disposição normativa que garanta aos mantenedores das redes de ensino público e privado a participação no processo de definição de prioridades no que se refere aos conhecimentos e às

² Inep/MEC. Sistema de avaliação da educação básica. Avaliação Nacional de Alfabetização. Edição 2015. Brasília, 2016.

³ Inep/MEC. Censo da Educação Básica, 2016.

⁴ Inep/MEC, Censo do Ensino Superior de 2015.

⁵ DIREDE/Inep, com base no Censo de 2015.

habilidades que deveriam ser desenvolvidos pelos professores. Na realidade, uma parte dos recursos da educação básica é gasta com cursos de educação continuada para cobrir lacunas da formação inicial.

Em razão da maneira como se constituíram historicamente, os cursos de formação de professores não têm um lugar definido na estrutura do ensino superior brasileiro. Não existe uma instituição dedicada apenas a formar professores de educação básica. Uma das carreiras mais numerosas do país não tem abrigo institucional próprio.

As licenciaturas, nas quais se preparam os especialistas por disciplinas, são frequentemente subprodutos ou apêndices dos bacharelados⁶. A formação dos professores de educação infantil e a formação de professores para o ensino fundamental I constituem habilitações, entre outras, que os cursos de Pedagogia podem oferecer. É possível que esses dois itinerários formativos – os dos professores multidisciplinares e os especialistas por disciplinas – jamais se cruzem durante a vida estudantil e que só venham a se encontrar quando seus egressos forem dar aulas na escola de educação básica, quando então lhes será cobrado ajudar a construir uma proposta pedagógica unificada.

Essa divisão na formação se reproduz também na escola, onde até o 5º ano do ensino fundamental atuam os multidisciplinares e daí em diante os especialistas. Um dos efeitos perversos dessa configuração é segmentar o processo de desenvolvimento infanto-juvenil. Talvez por essa razão a transição do 5º para o 6º ano do fundamental seja penosa para alunos e professores, e todo o segmento do 6º ao 9º anos seja atualmente tão problemático quando o ensino médio.

A divisão entre multidisciplinares e especialistas por disciplina tem sua raiz no ensino superior. Quando se examinam os currículos e as ementas desses cursos, percebe-se que dificilmente apresentam uma distribuição equilibrada entre os estudos “pedagógicos” e os estudos relativos aos objetos de conhecimento a serem ensinados.

A carga horária de “pedagogês” é superdimensionada nos cursos de Pedagogia, enquanto os conteúdos curriculares diversos que esse multidisciplinar deverá ensinar só comparecem no currículo como metodologia de ensino, na segunda metade do curso. Nas licenciaturas por disciplinas, a carga de estudos sobre o objeto de conhecimento é soberana no currículo e os estudos pedagógicos são vistos com desdém, o que na prática passa aos alunos, futuros professores, a mensagem de que ensinar é trivial, só demanda algumas

aulinhas sobre didática e metodologia de ensino, ministradas no final do curso, sem qualquer relação com o conhecimento especializado.

Os cursos de formação de professores não têm uma referência nacional na qual basear o perfil profissional dos egressos que estão preparando. Países bem colocados nos resultados do PISA conseguiram pactuar uma matriz de competências docentes com os interessados, para orientar cursos de formação inicial ou continuada e para auxiliar em recrutamento, seleção e iniciação de seus professores (Darling-Hammond, L. et al 2017).

Trabalho sobre esse tema, pioneiro no Brasil, foi desenvolvido por Silva e Almeida (2005) utilizando metodologia de grupos de discussão operativos. Com rigorosos procedimentos de campo, os autores coletaram narrativas de professores e outros profissionais envolvidos com a educação escolar, a partir das quais foram construídos “referentes” para a ação docente. Constitui um material que pode subsidiar um processo de negociação para construir uma referência nacional.

Tentativas de construir essa matriz no plano nacional, usando o termo competências, não prosperaram no Brasil, principalmente por razões ideológicas, pois o termo competência levanta suspeitas de que a lógica do mercado tomará de assalto a alma dos educadores. Sem clareza sobre o que deve saber e saber fazer o bom professor, fica inviabilizada uma avaliação qualitativa de aspectos pedagogicamente substanciais da formação. As instituições gozam de tal autonomia que apenas “por sorte” adotam currículos que tenham aderência às prioridades da escola básica. Mesmo com essa autonomia, não é animador o desempenho das licenciaturas e dos cursos de Pedagogia nas avaliações do Inep.

As avaliações do ensino superior começaram no Brasil na década de 1990 e seus resultados têm sido utilizados basicamente para fins de atribuir notas e estabelecer *rankings*, ou seja, auxiliar os processos cartoriais de credenciamento, autorização e reconhecimento. Poucos estudos estabelecem relações entre os projetos pedagógicos, currículos e recursos didáticos que são exigidos para fins cartoriais e o desempenho dos estudantes durante o curso e depois de formados.

Em 2008 e 2009 foram realizadas duas investigações de grande abrangência e representatividade dos cursos de formação de professores no Brasil (Gatti, 2008 e 2009; e Gatti et. al., 2013). Foram analisados currículos, disciplinas e as respectivas ementas de cursos de licenciaturas em Pedagogia, Letras, Matemática e Ciências, de uma amostra nacional representativa quanto à localização regional no país; categoria administrativa (pública – estadual, federal ou municipal – e privada particular ou comunitária confessional); e organização acadêmica (universidade, centro universitário, faculdade, faculdades integradas ou institutos superiores de educação).

⁶ Maria José Werebe, já nos anos 1960, critica o fato das licenciaturas por disciplinas serem subprodutos dos bacharelados. Diz ela: “Com a ambição de reunir, numa única instituição, uma Faculdade do tipo da Sorbonne e uma espécie de Escola Normal Superior francesa, não realizamos plenamente a primeira porque o nosso meio não o permitiu e não conseguimos alcançar o nível da segunda, frustrando-se assim, em grande parte, mercê deste dualismo, as esperanças em relação às Faculdades de Filosofia... Em poucas palavras, o sistema que admite a concomitância das duas finalidades – a da formação de cientistas e a da preparação de professores secundários – na realidade persegue uma só, a primeira. Os que ficam para a segunda são os que fracassam em relação à primeira” (pp 224 e 225).

As conclusões confirmam dados de observação e vivência nas instituições de formação docente. A primeira e mais flagrante delas é a desvinculação entre teoria e prática. A análise das ementas põe em evidência que, mesmo nos estudos mais diretamente relacionados à formação profissional, os conteúdos referem-se mais ao **por que** ensinar do que ao **como** ensinar, ou seja, mais aos princípios do que aos atos. Não se observa articulação entre os conteúdos a serem ensinados e os conhecimentos didáticos e metodológicos.

Dizer que os cursos são teóricos é pouco, pois nem sempre trabalham com uma boa teoria, no sentido de um corpo coerente e consistente de conhecimentos. Ou seja, além de abstratos, os conteúdos são mais colagens superficiais do que teorias propriamente ditas. Sobre os estágios que, além de obrigatórios pelas normas são de crucial importância para a qualidade do professor, Gatti (2011) afirma: *mostram-se frágeis e pouco orientados merecendo um olhar especial, uma vez que constam nas propostas curriculares de modo vago, sem planejamento, sem vinculação clara com os sistemas escolares, e sem explicitar as formas de sua supervisão.*

A autora também é contundente no que se refere à falta de um núcleo compartilhado de disciplinas da área de formação para a docência e a inexistência de um espaço institucional próprio para a formação de professores. Para finalizar, Gatti equaciona a questão das técnicas de sala de aula e práticas que hoje fazem falta na formação de professores:

Voltar-se para as questões da prática profissional não implica em abandonar os fundamentos em favor de práticas descontextualizadas ou mecânicas, mas chama por uma integração interdisciplinar na direção de uma formação em que se tenham elementos para compreender e integrar conhecimentos disciplinares, fundamentos educacionais e atividades didáticas (Gatti, B. A., 2011).

Nos estudos citados, o que mais revela a má qualidade dos cursos de formação docente brasileiros é a precariedade dos estágios, que não têm um plano próprio nem qualquer obrigatoriedade de parceria com escolas ou sistemas de educação básica que possam ser campo de prática para os futuros professores. Para comprovar essa precariedade, basta lembrar que grande parte dos cursos que preparam para o magistério na educação infantil e nos anos iniciais do fundamental são ministrados no período noturno. Pode-se afirmar que, com exceções pontuais, os estágios nos cursos de formação de professores no Brasil são uma fraude. Não é um início auspicioso para ingresso na carreira da qual o país precisa para construir seu futuro.

Os cursos normais de nível médio eram muito mais sérios sobre a prática de ensino e os estágios, uma tradição que começou em 1880, quando foi criada a Escola Normal da Corte, que serviu de modelo para a expansão

desse tipo de curso em quase todas as capitais. Castanha (2008), na pesquisa sobre o tema, encontrou narrativas interessantes, uma delas citando o artigo 121 do regimento interno da escola:

As aulas iniciavam às 9 horas da manhã e se encerravam às 4 horas da tarde com intervalos entre uma e outra aula. Duas manhãs por semana grupos diferentes de alunos eram dispensados da frequência às aulas para fazer atividades práticas na escola de aplicação anexa. Segundo o Artigo 121 (do regimento interno da escola): “Os alunos serão obrigados a exercitar-se na prática do ensino sob a direção dos professores das escolas de aplicação. Os do 1º ano assistirão aos trabalhos; os do 2º auxiliarão os referidos professores; os do 3º regerão progressivamente as várias classes da escola (Castanha, A.P., 2008).

O QUE DIZEM AS EVIDÊNCIAS

Resultados de estudos sobre as relações entre características do professor e o desempenho dos alunos são bons indicadores de conhecimentos e habilidades que precisam ser aprendidos durante a formação. A investigação norte-americana não só é farta em estudos específicos como também vem produzindo trabalhos sobre o estado da arte desses estudos, o que permite tirar conclusões que vão se consolidando na medida em que são reiteradas por vários investigadores. Algumas dessas conclusões são apresentadas a seguir, baseadas em duas referências principais: Hammond (Darling-Hammond, L. 2000), Darling-Hammond, L. et al (2005) e Center for Public Education (2012).

Segundo dados obtidos por Hammond et. al (2000), o conhecimento do conteúdo, por exemplo, tem efeito positivo no desempenho dos alunos até determinado patamar. Ou seja, o professor que não tem um mínimo de conhecimento do que deve ensinar afeta muito negativamente a nota obtida por seus alunos nas avaliações externas. No entanto, a partir de um certo ponto, esse efeito positivo tende a se estabilizar e perder valor explicativo. A conclusão é a de que um mestrado ou um doutorado na área do conteúdo pode não ter peso explicativo para diferenças obtidas pelos alunos nos testes, dado que é reiterado por Hanushek e Rivkin (2006).

Quanto ao conhecimento pedagógico, dos fundamentos da educação e das didáticas, o efeito positivo é um pouco mais forte que o domínio do conteúdo e tende a persistir por mais tempo, mas os dados sugerem uma

interação entre eles. Em outras palavras, o conhecimento pedagógico, ou o conhecimento do ensino e da aprendizagem, potencializa o domínio do conteúdo. Em vários estudos as diferenças de rendimento dos alunos de professores com o mesmo nível de domínio do conteúdo a ser ensinado se explicam por diferenças quanto ao domínio dos conhecimentos pedagógicos.

Estudos dos efeitos da experiência do professor sobre o desempenho dos alunos não são conclusivos. Observa-se, em alguns casos, uma relação curvilínea que faz sentido, isto é, a experiência tem uma relação positiva com o desempenho do aluno durante um determinado período e depois se estabiliza ou mesmo diminui. Quase com certeza isso reflete o fato de que, a partir de um ponto em sua carreira, o professor se cansa, perde o entusiasmo e a efetividade.

Uma síntese desses resultados indica que é indispensável que o professor conheça o conteúdo a ser ensinado. Essa é uma condição básica e sua falta impede que outras características desse professor façam diferença para seus alunos. No entanto, uma vez que esse domínio básico do conteúdo está presente, o que faz diferença na efetividade de um professor é o quão bem ele sabe ensinar esse conteúdo com sucesso a alunos diversos. Em suma, a análise de Darling-Hammond, L. (2005) aponta que o efeito mais significativo sobre o desempenho do aluno acontece quando o conhecimento pedagógico interage potencializando o domínio do conteúdo.

Uma conclusão que se pode tirar de estudos desse tipo **é a de que o fator mais importante para determinar a qualidade do docente é a interação ou aderência que existe entre conteúdo e pedagogia. Já nos anos 1980**, pesquisadores sobre o tema de formação de professores trabalhavam o conceito dessa interação que veio a ser conhecida como Conhecimento Pedagógico do Conteúdo. Esse nome foi cunhado com base nos trabalhos pioneiros de Shulman, L. (1987) e procura indicar que a simbiose entre conteúdo e pedagogia deveria ser tal que resultaria num modo pedagógico de conhecer o conteúdo a ser ensinado. Logo, conhecer um conteúdo para ensiná-lo é diferente de conhecer um conteúdo com qualquer outro propósito.

As ideias de Shulman levaram a um reposicionamento radical dos estudos voltados à formação docente que até então focalizavam muito mais os aspectos gerais do ensino, não os conteúdos. Embora muitos desses estudos fossem realizados em situações reais, nas quais algum conteúdo está sendo ensinado, as conclusões eram quase as mesmas na medida em que não se levavam em conta possíveis diferenças decorrentes da especificidade da disciplina em cada situação.

O conceito de conhecimento pedagógico do conteúdo revelou o valor que este tem na situação de ensino e evidenciou que a separação entre pedagogia e conteúdo é incorreta. O domínio do conteúdo, ao longo do curso de

formação, teria de ser construído em estreita interação com a construção dos conceitos pedagógicos sobre como ensiná-lo. Como realizar essa interação é um tema aberto a investigações, mas o que se sabe até aqui não deixa dúvida quanto à importância da prática como elemento que ajuda a forjá-la na ação e reflexão em situações reais. É importante lembrar que conhecimento pedagógico abstrato e doutrinário, como é comum nos cursos de Pedagogia brasileiros, também não contribui para construir um conhecimento para ensinar.

Desde então alguns estudiosos vêm se dedicando a dar consistência teórica e base empírica para o conceito de Conhecimento Pedagógico do Conteúdo, analisando-o no contexto de diferentes disciplinas específicas. Uma boa análise das contribuições de Shulman e dos estudos que se seguiram pode ser encontrada no texto de Mizukami, M.G. (2004).

As ideias de Shulman também inspiraram trabalhos pioneiros na área do ensino e da formação de professores de Matemática: Hill, H.; Rowan, B. e Ball, D. L. (2005). Tendo como ponto de partida o Conhecimento Pedagógico do Conteúdo de Shulman, essas especialistas desenvolveram e operacionalizaram o conceito de *Conhecimento de Matemática para Ensinar*. Para isso, buscaram em sua própria experiência e na de diferentes especialistas na área – professores, docentes universitários, matemáticos de profissão, profissionais que utilizam a Matemática, entre outros – responder a algumas perguntas cruciais para o bom ensino de Matemática: quais conceitos, que compreensão deve ter e que ações desempenha um professor Matemática?

O segundo passo dos autores foi desenvolver formas de medir o Conhecimento de Matemática para Ensinar, por uma prova de múltipla escolha elaborada com base nas suas próprias observações e em validações feitas com diferentes especialistas. Em um estudo que coletou dados sobre o desempenho em Matemática de milhares de alunos de terceiro ano do ensino fundamental, as pesquisadoras aplicaram a referida prova de múltipla escolha aos professores dos alunos avaliados para verificar a seguinte hipótese: alunos de professores com melhor domínio do Conhecimento de Matemática para Ensinar tinham melhor desempenho em Matemática do que alunos cujos professores que não dominavam bem esse conhecimento, ainda que tivessem uma boa formação acadêmica em Matemática.

O tamanho da amostra e a metodologia do estudo permitiram controlar outras variáveis que pudessem interferir no desempenho dos alunos e, mesmo assim, os resultados obtidos comprovaram a hipótese. Ou seja, quanto mais e melhor um professor domina o Conhecimento de Matemática para Ensinar, tal como definido pelas autoras, melhor é o desempenho de seus alunos em Matemática. Réplicas desse estudo vêm sendo realizadas com professores de Matemática do ensino fundamental II e do ensino médio e os resultados são consistentes.

Outras áreas disciplinares têm sido objeto de estudos do mesmo tipo, buscando identificar o conhecimento pedagógico específico para o ensino na área. Em pelo menos uma delas – a de Ciências da Natureza – esses estudos obtiveram resultados positivos e foram reunidos por Guess-Newsome, J. e Lederman N. G. (1999).

Outro estudo que merece menção foi realizado por Ferras e Fernandes (2013), que assim descrevem a natureza de sua investigação:

... investigamos o impacto de duas dimensões da qualidade dos professores sobre a aprendizagem de alunos da oitava série do ensino fundamental em Matemática e Língua Portuguesa. Em particular, nós focamos no conhecimento específico à disciplina ministrada pelo docente e o conjunto de habilidades deste no interior da sala de aula que fomenta o processo de aprendizagem dos alunos.

As duas conclusões mais importantes apresentadas pelos autores se aproximam das obtidas nos estudos norte-americanos: (a) o domínio do conteúdo a ser ensinado está associado a um melhor desempenho de seus alunos, mas essa associação é fraca; e (b) as práticas de sala de aula produzem uma melhoria bastante significativa no desempenho dos alunos. Embora seja apenas um estudo, é impressionante a consistência das conclusões de citado estudo de Ferraz e Fernandes com as encontradas nos estudos norte-americanos analisados no tópico anterior.

A literatura já acumula uma massa crítica de estudos sobre o que funciona em programas de educação continuada e uma boa revisão dessas evidências pode ser encontrada em Moriconi (2017). Essa autora toma como referência características de programas de educação continuada bem-sucedidos e discute como os autores dos estudos analisam cada um desses aspectos. A revisão feita pela autora permite afirmar, com menor chance de erro, quais dessas características devem estar num programa de educação continuada: foco no conhecimento pedagógico do conteúdo; oportunidade de trabalho coletivo e colaborativo; emprego de metodologias ativas de aprendizagem; duração longa e continuidade; e coerência.

As características analisadas por Moriconi deveriam estar presentes também na formação inicial. Atualmente, no Brasil, as pedagogias ativas estão mais presentes na preparação de médicos, engenheiros ou administradores do que na preparação de professores. Se os princípios que fundamentam essas pedagogias foram concebidos por educadores de Sócrates até Vygotsky, fica a pergunta de por que muitos cursos que preparam professores aplicam uma

pedagogia frontal e expositiva e quase sempre realizam o trabalho de grupo focado apenas no resultado e não no cultivo de uma cultura de colaboração.

Em 2017 foram publicados os relatórios de uma grande investigação liderada por Darling-Hammond, L. et al (2017), que pesquisou políticas de melhoria de qualidade em países bem classificados no PISA, com foco no tratamento que é dado às questões dos professores. Foram investigados: New South Wales e Victória na Austrália; Alberta e Ontário no Canadá; Filândia; Shangai na China; e Singapura.

Apesar da grande diferença nas realidades estudadas, os autores encontraram algumas características comuns a todos eles no que diz respeito às políticas docentes. A primeira delas é que esses países dão um tratamento sistêmico às questões relativas aos professores, alinhado às políticas de currículo, avaliação e organização da escola. Dessa forma, todo o ambiente no qual a docência acontece e as demais variáveis do sistema que indiretamente a afetam são consideradas quando da tomada de decisão.

Além disso, a abordagem sistêmica inclui também fatores que incidem diretamente no professor. Ou seja, os países que têm desempenho melhor no PISA também adotam as seguintes linhas de ação:

- influenciam o recrutamento e a seleção para ingresso nos cursos de formação inicial de modo a atrair jovens talentosos;
- valorizam currículos de cursos de formação no modelo clínico com forte componente de prática na escola e na sala de aula;
- exigem concurso para ingresso na carreira e realizam programas de iniciação à docência centrados na escola, com apoio de professores experientes;
- promovem a educação continuada predominantemente no ambiente escolar;
- oferecem incentivos para a retenção, a progressão na carreira e mecanismos de ascensão profissional para formar lideranças docentes;
- têm um sistema de avaliação que oferece elementos para os professores analisarem sua própria prática; e
- adotam um perfil pactuado de competências do professor adequado para os desafios que o sistema de ensino tem de enfrentar⁷.

⁷ No Brasil, esse perfil ou matriz de competências tem sido denominado também de "referenciais" ou "referentes".

A GUIA DE CONCLUSÃO

Temos diante de nós uma janela de oportunidade para debater e resolver alguns dos problemas analisados neste artigo que são entraves para dar qualidade à formação do professor no Brasil. Com a BNCC, pela primeira vez o país estabelece uma orientação estruturada sobre os resultados que a nação espera das escolas e da educação de seus filhos.

A implementação da base já está colocando todos os sistemas estaduais e municipais olhando para seus pontos fracos e fortes, analisando as mudanças que precisam ser feitas e articulando os interesses em torno da melhoria da qualidade e da maior equidade na educação básica. Tudo isso reforça o amplo reconhecimento nacional sobre a necessidade de melhorar a formação dos professores da educação básica e de ir além, com políticas que incidam sobre as condições de trabalho e remuneração e sobre os incentivos para ingressar, permanecer e progredir na carreira, entre outros.

No contexto de mudança sistêmica que a implementação da BNCC vai desencadear, é necessário, mais que oportuno, inserir a revisão da formação inicial e continuada, inspirada na concepção presente no artigo 121 do Regimento Interno da Escola Normal da Capital, de 1880: uma formação focalizada na prática, com imersão do futuro professor na realidade de uma escola básica similar àquela na qual ele vai trabalhar, numa progressão iniciada com a observação engajada até a responsabilidade pelo processo de ensino e de aprendizagem na sua inteireza, sempre em parceria e sob a supervisão de um professor mais experiente. Esse modelo considerado uma grande inovação não difere, substancialmente, daquele preconizado pelo Regimento Interno de uma das primeiras escolas normais criadas no país.

No entanto, porque a educação, a sociedade e a vida são hoje muito mais complexas, o modelo de formação prescrito nos anos 1880 requer uma recontextualização:

- do ponto de vista político, na medida em que muitos agentes estão agora envolvidos com o tema – governos estaduais, municipais e distritais, que vão contratar os professores; governo federal, que autoriza e reconhece os cursos superiores de formação e que também deve exercer uma coordenação nacional para garantir qualidade com equidade; universidades públicas, que reivindicam autonomia sobre as decisões curriculares de seus cursos; universidades e instituições de ensino superior privadas, que respondem pela formação de mais de 80% dos professores; organizações não governamentais engajadas nas políticas de melhoria da qualidade do ensino e as várias entidades representativas dos interesses do magistério e de outros profissionais da educação;

- do ponto de vista metodológico porque os desenvolvimentos tanto teóricos como empíricos que respaldam a formação técnica e profissional indicam que a experiência centrada na prática e nos afazeres de um campo profissional, para ser efetiva, deve estar acompanhada de um exercício contínuo de reflexão sobre a prática, de análise e avaliação dos processos e resultados e de previsão de seu desenvolvimento futuro (Schon, D., 1992).

A educação brasileira não pode mais esperar. A BNCC estabelece os objetos de conhecimento que devem fundamentar a constituição de habilidades e competências. É preciso agora superar a dissociação entre a pedagogia e o conhecimento dos conteúdos, adotando modelos, metodologias e situações de aprendizagem que garantam aos futuros professores **conhecer pedagogicamente os conteúdos curriculares** previstos pela BNCC, ou seja, dominá-los como conteúdos a serem ensinados e aprendidos pelos alunos da educação básica.

As pedagogias ativas, que empregam projetos, pesquisas e problemas, precisam ampliar sua presença nos cursos de formação se queremos que os futuros professores as empreguem quando estiverem atuando na educação básica. Isso significa que é urgente uma reflexão crítica sobre a prática dos docentes dos cursos, porque são eles os formadores de professores. Nesse sentido, é importante conhecer boas práticas e inovações que estão acontecendo no Brasil e as tendências e descobertas de outros países, especialmente as que incluem modelos clínicos de formação. Dentre as inovações importantes deve-se atentar para as experiências de comunidades de aprendizagem colaborativas, que estimulem a reflexão em grupo e facilitem a troca de experiência.

As instituições de ensino superior precisam rever o entendimento de que a pesquisa na formação do professor deve seguir os mesmos conceitos e rituais da pesquisa acadêmica, própria das instituições de “Filosofia, Ciências e Letras” que, por injunções históricas, serviram de berço para as licenciaturas do magistério. É preciso garantir à reflexão, à avaliação e à revisão da prática, se possível de modo colaborativo, o status que a pesquisa científica tem nos cursos de acadêmicos que não têm por objetivo a formação de um profissional.

A educação continuada precisa deixar de ser episódica, definida em função de encontros, seminários ou oficinas de curta duração. Programas que se realizem na escola, com supervisão de “mentores” ou supervisores mais experientes, podem ter duração mais longa e continuidade. A implementação da BNCC vai exigir preparação dos professores em serviço que combine conteúdos, conhecimento pedagógico dos conteúdos e mudança na cultura escolar para abrigar projetos inovadores. Esse ambiente institucional pode ser o terreno certo para semear novas concepções e práticas de formação de professor.

Deve haver uma pauta para formação de professores que leve em conta as dificuldades e os muitos interesses envolvidos e que, ao mesmo tempo,

avance na direção de um sistema mais sintonizado com as demandas educacionais do século 21, às quais esses professores responderão nas escolas de educação básica por todo o país. Essa pauta deve incluir, pelo menos:

- Proposição de complementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para Formação de Professores com dois objetivos principais: adequar a formação à BNCC; e tornar a prática de ensino uma oportunidade para construir conhecimentos pedagógicos sobre os conteúdos a serem ensinados;
- Proposta de estudar e viabilizar um caminho alternativo para a regulação e supervisão dos cursos de formação de professores que estabeleça indicadores adequados;
- Estímulo à criação de instituições de ensino superior dedicadas exclusivamente à formação de professores;
- Definição de modelos e parâmetros para os estágios de modo que se transformem numa efetiva inserção na realidade de uma escola de educação básica nos moldes de uma “residência pedagógica”;
- Revisão dos projetos pedagógicos de modo fortalecer a didática e a prática de ensino como uma das oportunidades para dominar pedagogicamente os conteúdos curriculares previstos na BNCC;
- Revisão dos critérios de avaliação dos cursos de formação docente – pedagogias e licenciaturas;
- Proposição, discussão e elaboração de um perfil de competências profissionais dos professores para orientar os cursos de formação e para informar às escolas, aos alunos e às suas famílias sobre o que o país considera um bom professor;
- Apropriação da Prática como Componente Curricular como um processo de viver experiências de aprendizagem significativa de todos os conteúdos da formação, desde o início dos cursos;
- Adotar alternativas para atrair jovens talentosos para os cursos de licenciatura, podendo uma delas ser a elevação da nota do Enem;
- Estudar um sistema de financiamento especial para cursos de licenciatura para que, no período de estágio ou residência, o aluno não tenha de trabalhar; e
- Equacionar esse conjunto de medidas – e outras que sejam pertinentes – numa proposta de política nacional de formação de professores para ser discutida com os diversos interessados.

Coordenação por parte do governo federal para:

- garantir que as instituições formadoras e os sistemas estaduais e municipais de ensino disponham de espaços para trocar informações e articular suas ações; e

- articular, as instituições formadoras e as demandas da educação básica para gerar critérios racionais de distribuição de vagas e outros incentivos que houver, atendendo a prioridades de formação hoje existentes.

É uma agenda ambiciosa, mas não há como implementar a BNCC sem professores bem preparados. Por essa razão, este artigo termina com as palavras de uma grande educadora dos anos 1960, que infelizmente ainda se aplicam hoje, 70 anos depois.

Cabe-nos, finalmente, explicar a atitude excessivamente severa que adotamos na análise crítica do ensino brasileiro. Não nos pareceu útil, no momento presente, insistir sobre nossos progressos e encarar com benevolência as nossas deficiências. Ao contrário, achamos que devemos, atualmente, exigir o melhor, cada vez mais, e tolerar as falhas, cada vez menos. A exigência é uma prova de confiança. Confiança na capacidade e nas possibilidades de realização do brasileiro (Maria José Werebe. Grandezas e misérias do ensino no Brasil, p. 08).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BALL, D. I. Bridging Practices. Intertwining Content and Pedagogy in Teaching and Learning to Teaching. *Journal of Teacher Education*. Vol 51 nº 3 Maio/Junho de 2000, pp 241-217 by The American Association of Colleges for Teacher Education.
- CASTANHA, A.P. Escolas normais no século XIX: um estudo comparativo. *Revista HISTEDBR On-line*. Campinas, nº 32, p. 17-36, dez. 2008.
- _____ Reforma da escola normal da corte de 1888. *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, nº32, p. 286-327, dez. 2008.
- COLEMAN, J. S.; CAMPBELL, E.; HOBSON, C.; McPARTLAND, J.; MOOD, A.; WEINFELD, F.; e YORK, R. *Equality of Educational Opportunity*. Washington, DC: Government Printing Office. 1966.
- DARLING-HAMMOND, L. Teacher Quality and Student Achievement: A Review of State Policy Evidence. *Education Policy Analysis Archives*. v. 8, nº 1, jan. 2000.
- DARLING-HAMMOND, Linda et al. Does Teacher Preparation Matter? Evidence about Teacher Certification, Teach for America, and Teacher Effectiveness. **Education Policy Analysis archives**, [S.l.], v. 13, p. 42, oct. 2005.
- DARLING-HAMMONS et. al. (2017). *Empowered Educators. How High-Performing Systems Shape Teaching Quality Around the World*. The Stanford Center for Opportunity Policy in Education (SCOPE). National Center on Education and the Economy (NCEE). Jossey-Bass: San Francisco.

- FERRAZ, C.; FERNANDES, Maurício. Conhecimentos ou práticas pedagógicas? Medindo os efeitos da qualidade dos professores no desempenho dos alunos. *Textos para discussão nº 620*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, Departamento de Economia, 2014.
- GATTI, B.A.; TARTUCE, G.L.B.P.; NUNES, M.M.R.; ALMEIDA, P.C.A. Atratividade da carreira docente no Brasil. Relatório preliminar. São Paulo: *Fundação Carlos Chagas*, 2009.
- _____ e NUNES, M.M.R. (organizadoras). Formação de professores para o ensino fundamental: estudo dos currículos das licenciaturas em Pedagogia, Língua Portuguesa, Matemática e Ciências Biológicas. *Textos Fundação Carlos Chagas*, v. 29, 2009.
- _____ NUNES, M.M.R.; GIMENES, N.A.S. TARTUCE, G.L.B.P.; e HUMBEHAUM, S.G. Formação de professores para o ensino fundamental: instituições formadoras e seus currículos. *Fundação Victor Civita - Estudos & Pesquisas Educacionais*. Nº 1, maio 2010 pp.
- GESS-NEWSOME, J. e LEDERMAN, N.G. (Editores). *Examining Pedagogical Content Knowledge*. New York: Kluwer Academic Publishers, 2002.
- GULAMHUSSEIN, A. *Teaching the Teachers*. Washington DC: National School Boards Association. Center for Public Education, 2013.
- HANUSHEK, E.A. e RIVKIN, S.G. Teacher Quality. In HANUSHEK E WELCH, F. (editores). *Handbook of the Economics of Education*, v. 2. pp. 813-1504. Houston: Elsevier, 2006.
- HAYCOCK, K. Good Teaching Matters: How Well-Qualified Teacher Can Close the Gap. *Thinking K-16 A Publication of Education Trust*. v. 3, nº 2, Summer 1998.
- JENCKS, C. S.; SMITH, M. S; ACLANDK, H.; BANE, J. J.; COEHN, D.; GRINTLIS, H.; HEYNES, B.; & MICHELSON, S. (1972) *Inequality: A reassessment of the effects of family and schools in America*. New York: Basic Books.
- MARZANO, J. M.; PICKERING, D. J.; POLLOCK, J. E. *Classroom Instruction That Works – Research Based Strategies for Increasing Student Achievement*. ASCD. Alexandria, 2012.
- MIZUKAMI, M. G. N. (2004). Aprendizagem da docência: algumas contribuições de L.S. Shulman. *Revista Educação*. UNESP São José do Rio Preto. Edição: 2004 – Vol. 29 – nº 02.
- MORICONI, G. M.(Coord); DAVIS, C. L. F.; LOBO, G. B.P. ; TARTUCE, G. M. B. P.; NUNES, M. M. L. ; ESPOSITO, Y. L.; SIMIELLI, L. E. R.; TELES, N. C. G. *Formação continuada de professores: contribuições da literatura baseada em evidências*. São Paulo: FCC, 2017.
- OCDE – (2006) *Professores são importantes. Atraindo, desenvolvendo e retendo professores eficazes*. Editora Moderna: São Paulo.
- SCHÖN, D. A. – *La formación de profesionales reflexivos*. Barcelona. Ed. Paidós: 1992.
- SHULMAN, L. S. Those Who Understand: Knowledge Growth In Teaching. *Educational Researcher*, Vol. 15, Nº 2 (Feb, 1986), pp. 4-14, Published by American Educational Research Association.
- SHULMAN, L. S. Conhecimento e ensino: fundamentos para a nova reforma. *Harvard Educational Review* Vol. 57 nº 1, pp 1-22. Primavera 1987 (Copyright by the President and Fellows of Harvard College). Traduzido e publicado com autorização. Tradução de Leda Beck e revisão técnica de Paula Louzano.
- WEREBE, M. J. G. (sem data). *Grandezas e misérias do ensino no Brasil*. Difusão Europeia do Livro: Rio de Janeiro.

PACTO FEDERATIVO NA EDUCAÇÃO OS DESAFIOS DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA E O SNE

JOSÉ HENRIQUE PAIM

RESUMO

O artigo trata do Sistema Nacional de Educação brasileiro e os desafios de torná-lo mais efetivo, tendo a aprendizagem na sua essencialidade. O marco legal da educação já estabelece claramente as atribuições e as responsabilidades das partes. Temos um sistema de financiamento que, de certa forma, tem um papel redistributivo e de redução das desigualdades educacionais. Precisamos, entretanto, avançar no que diz respeito à colaboração entre os entes federados, criando instâncias bipartites e tripartites para gerar maior organicidade para o sistema e promover melhorias no acesso, na permanência e na aprendizagem.

INTRODUÇÃO

A governança na gestão pública pode ser analisada sob dois enfoques: o primeiro se refere ao arranjo institucional e jurídico definido para o funcionamento de uma determinada política e o segundo diz respeito a uma gestão voltada para o resultado a partir da definição de objetivos e metas a serem alcançadas.

No caso da educação brasileira, o detalhamento do primeiro enfoque é essencial para que possamos obter êxito, tendo em vista o grau de descentralização no nível básico. Os papéis de cada agente público têm que estar muito claros para que as engrenagens possam trabalhar em sintonia e, assim, melhorar o desempenho educacional dos estudantes.

Nessa perspectiva, podemos dizer que, embora não tenhamos uma lei específica constituindo um sistema nacional de educação, na prática ele existe, já que possuímos um arcabouço jurídico que dá sustentação para o seu funcionamento.

Na Constituição Federal de 1988, com as devidas adequações promovidas pelas Emendas Constitucionais (EC) nº 14 e 59, ficou definido que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem organizar os seus sistemas de forma colaborativa, cabendo à União apoiar, em caráter redistributivo e supletivo, os sistemas estaduais, municipais e distrital.

Já a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB) reafirma os preceitos constitucionais acerca do regime de colaboração e do papel da União na educação básica, acrescentando, além das funções redistributiva e supletiva, a normativa.

Quanto à vinculação de recursos de impostos para os investimentos na educação, o histórico, desde 1934, é de avanços e recuos, sendo que 1988 foi um marco importante para a destinação de receitas educacionais, mesmo ameaçadas pela DRU¹ em 1995 e, mais recentemente, pela EC nº 95², do teto dos gastos.

Referente aos recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o FUNDEF e o FUNDEB criados, respectivamente, em 1996 e 2006, tiveram um papel importante no equilíbrio entre a distribuição dos recursos e o esforço de matrícula de cada ente. O FUNDEB, a partir da EC 53, ampliou os benefícios da redistribuição para todas as etapas da educação básica, instituiu o Piso Nacional do Magistério e ampliou significativamente os recursos da complementação da União, consolidando a vinculação de fontes de financiamento em termos jurídicos.

1 A Desvinculação das Receitas da União (DRU) foi instituída em 1994 e implementada a partir de 1995, tendo como objetivo a maior flexibilidade na aplicação das receitas da União para o ajuste fiscal, gerando um impacto significativo na redução da fonte de manutenção e desenvolvimento do ensino a serem aplicadas no orçamento do Ministério da Educação.

2 A EC nº 95 instituiu um novo regime para a vinculação de receitas a serem aplicadas no âmbito da educação federal, limitando a vinculação aos valores do orçamento do MEC no ano de 2017, reajustado pelo IPCA.

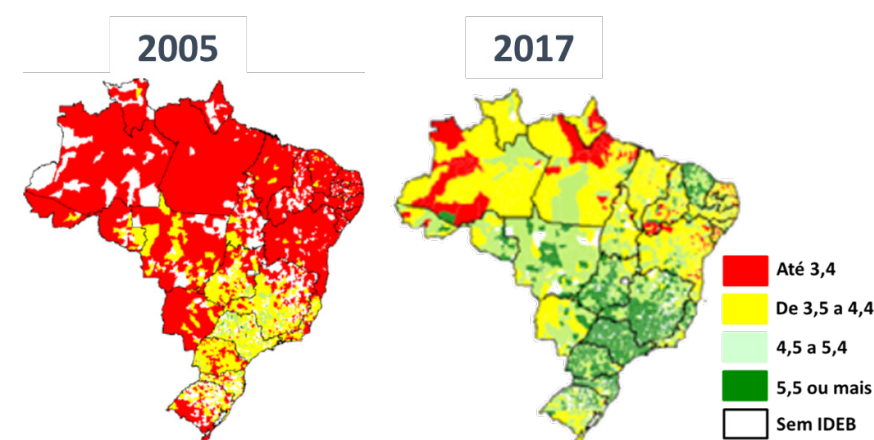
A EC nº 53 ainda estendeu a aplicação dos recursos da fonte adicional da contribuição do Salário Educação para toda educação básica. É importante destacar que somente em 2004 a cota municipal dessa contribuição passou a ser repassada diretamente para os municípios, com critérios vinculados às matrículas, tendo em vista que anteriormente este recurso ia para os Governos Estaduais, que definiam critérios próprios para distribuição.

É muito recente a organização mais consolidada da educação básica brasileira, partindo do conceito de governança pública como arranjo institucional e jurídico, que determina o padrão de relacionamento entre os entes federados, seus sistemas de ensino e os compromissos com a sociedade.

Em relação ao segundo enfoque, considerando um conceito de governança mais robusto que abarque o estabelecimento de metas, a coerência dessas metas, a implementação, a responsabilização e a avaliação, pode-se depreender que a educação básica brasileira também adota uma gestão voltada para resultados.

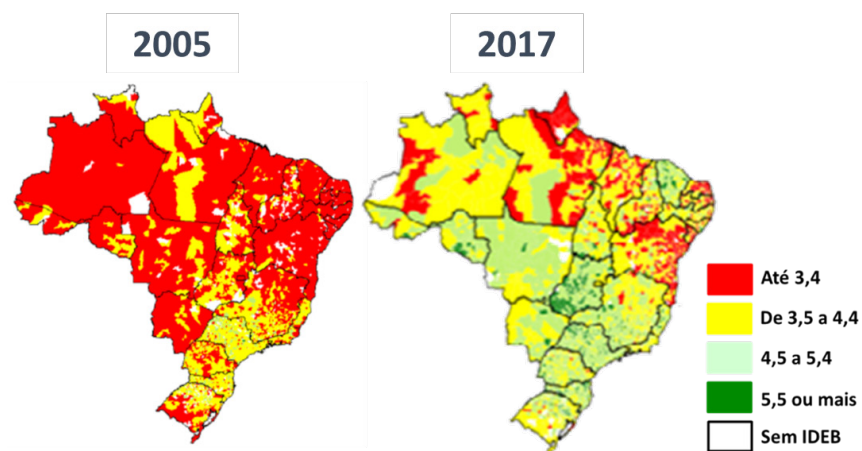
Isso pode ser evidenciado por meio do Decreto nº 6.094/2007, quando foi instituído o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, tendo o Ideb e o PAR como base. A seguir, é demonstrada a evolução do Ideb:

FIGURA 1: Evolução do IDEB nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental



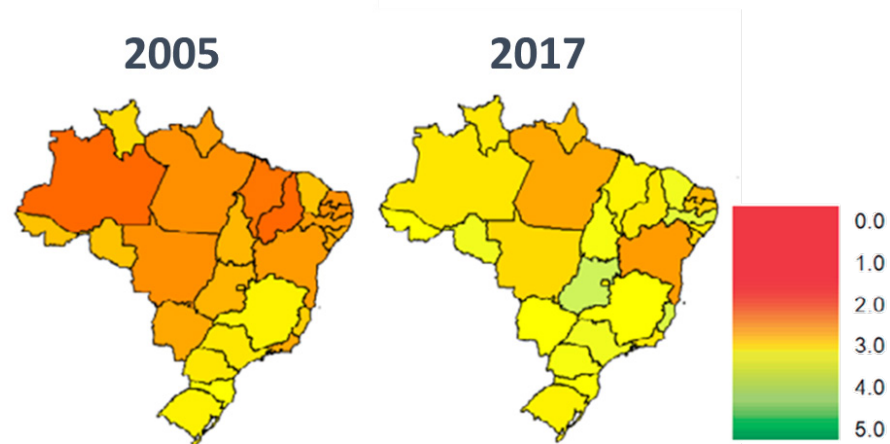
FONTE: MEC/Inep; Mapa elaborado por Inep/DEED.

FIGURA 2: Evolução do IDEB nos Anos Finais do Ensino Fundamental



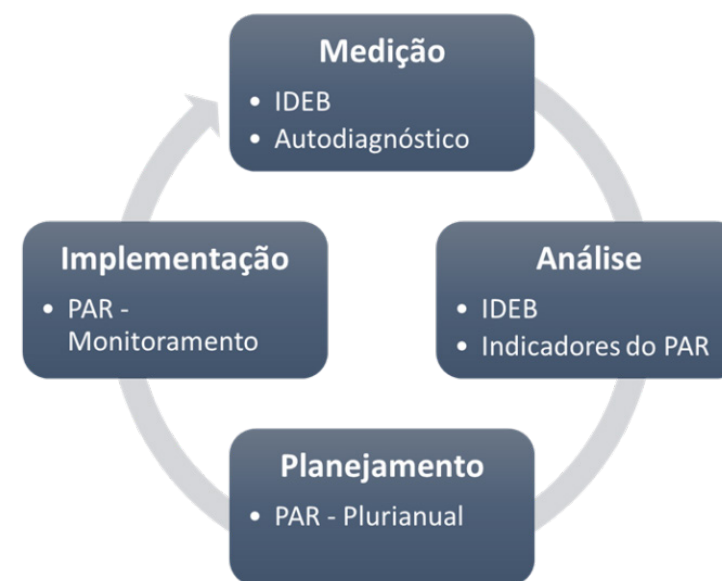
FONTE: MEC/Inep; Mapa elaborado por Inep/DEED.

FIGURA 3: Evolução do IDEB no Ensino Médio



FONTE: MEC/Inep; Mapa elaborado por Inep/DEED.

Posteriormente, o Plano Nacional de Educação (PNE), por meio da Lei nº 13.005/2014, inovou ao definir metas de qualidade do IDEB até 2024. Dessa forma, o conceito de governança associado a um ciclo de planejamento e gestão também é muito recente.



A governança descentralizada e tardiamente estruturada transformou a organização da educação básica brasileira em uma das mais complexas do mundo. Recentemente, contudo, foram dados passos importantes e contamos hoje com algumas condições que nos permitem apontar para a concretização de um Sistema Nacional de Educação (SNE), conforme determina a Constituição e o próprio PNE.

Sistema Nacional de Educação

Características atuais

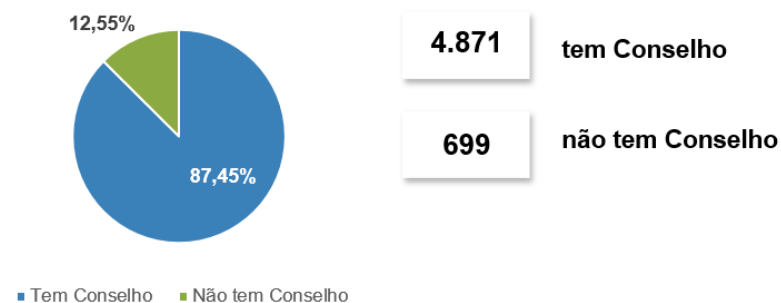
- Existe um Sistema Nacional de Educação que, apesar das responsabilidades e competências estarem definidas, ainda é pouco orgânico.
- A educação básica compreende 184 mil escolas (públicas e privadas).
- A competência e a responsabilidade dos sistemas de ensino não estão associadas à capacidade técnica de cada ente federado.
- Concorrência entre Estados e Municípios na oferta do ensino fundamental.
- O sistema é descentralizado, desigual e de gestão complexa.
- Um desafio a ser enfrentado é o relacionamento entre os entes federados.

A complexidade da educação básica no Brasil

A complexidade do atual Sistema Nacional de Educação é um entrave para os desafios relativos à melhoria do acesso, equidade e qualidade, pois necessitamos de um alinhamento nacional. Essa tarefa requer um esforço gigante. É necessário avançar na constituição de um sistema que respeite as diretrizes nacionais e, ao mesmo tempo, leve em consideração as prerrogativas de estabelecer currículo, carreira docente, regras para a escolha de gestores escolares, credenciamento de escolas, regulação e supervisão de cada Município e cada Estado.

O PNE, junto com os Planos Estaduais e Municipais de Educação, se traduz numa tentativa de organizar, junto com o sistema federal, as ações necessárias para o desenvolvimento educacional do país.

% de Municípios que possuem ou não Conselho Municipal de Educação

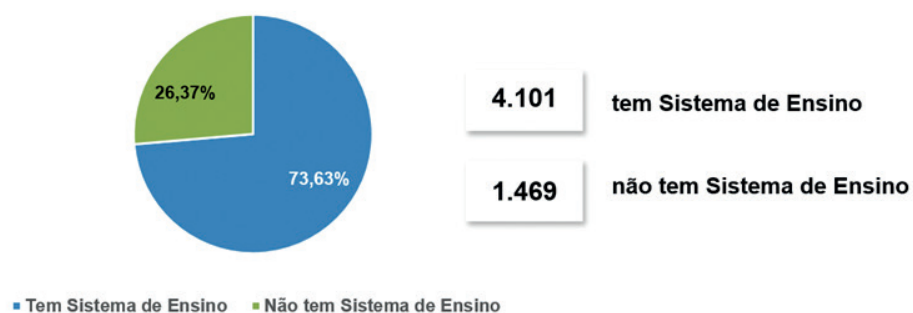


FONTE: IBGE/ MUNIC 2014.

A partir dos dados do IBGE, na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) de 2014, 4.871 municípios possuíam Conselho Municipal de Educação, dos quais 4.101 tinham constituído sistema de ensino, além dos 27 conselhos estaduais e distrital.

Cabe à União a tarefa de articular esses sistemas de ensino e, a partir do sistema federal e com seus recursos, dar o suporte necessário, por exemplo, para a formação de professores.

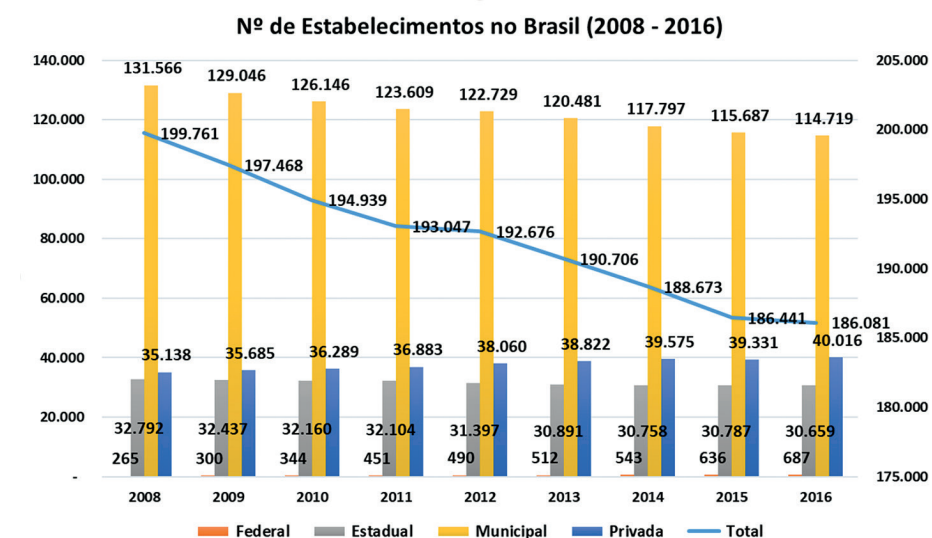
Não obstante o papel de articulação da União, há a necessidade dos Estados e Municípios se articularem para compatibilizar a oferta educacional em cada Município, de modo a atender, de forma adequada e eficiente, à demanda educacional.



FONTE: IBGE/ MUNIC 2014.

A situação se torna mais complexa quando contabilizamos o número de escolas, pois as secretarias estaduais e municipais de educação têm, cada uma, a

sua própria rede. Em 2016, havia um conjunto de mais de 186 mil escolas de educação básica no Brasil. A tarefa de coordenar ações nacionais que incidam na melhoria da qualidade e estabeleçam uma cultura de gestão com foco na aprendizagem, com esse conjunto de estabelecimentos, requer um alinhamento extraordinário.



FONTE: Inep/Sinopses Estatísticas da Educação Básica.

Assim, as políticas públicas formuladas pelo MEC têm que levar em consideração a realidade anteriormente descrita. Embora existam ferramentas como o Sistema de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC), que permite um relacionamento mais fluido com as secretarias, por meio do módulo PAR, e com a escola, por meio do módulo PDE-Escola/PDDE Interativo, o planejamento precisa ser integrado para que se obtenha maior resultado.

Políticas e Diretrizes nacionais

Após 1988, o país passou por uma série de mudanças normativas que resultaram em diretrizes nacionais e orientações para os sistemas de ensino da educação básica brasileira. A partir do marco legal do Fundeb, foi ampliado o caráter supletivo da União no regime de colaboração com os Estados e Municípios. Com o advento do PNE, viu-se ainda um reforço na liderança do MEC ao conduzir as estratégias de melhoria do desempenho educacional das escolas e redes públicas.

Seja qual for a dimensão, existem diretrizes expressas na Constituição Federal, em normas legais e infralegais, conforme exposto a seguir:

DIMENSÕES DE GESTÃO EDUCACIONAL		
Dimensões	Políticas Nacionais	Marco Legal Vigente
Práticas Pedagógicas	BNCC	Lei de Diretrizes e Bases (LDB) Conselho Nacional de Educação: - Resolução CNE/CP nº 2, de 22/12/2017 Lei nº 13.005, de 25/06/2014 – PNE
Avaliação	Saeb / Prova Brasil<?>	Constituição Federal Lei de Diretrizes e Bases (LDB) Lei nº 13.005, de 25/06/2014 - PNE
	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica	Lei nº 13.005, de 25/06/2014 - PNE
Professores	Remuneração e PISO Nacional	Constituição Federal – EC nº 53/2006 Lei das Diretrizes e Bases (LDB) Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT): - Art. 60, alínea "e" do inciso III Lei nº 11.738, de 16/07/2008 Lei nº 11.494, de 20/06/2007
	Formação de Professores	Lei de Diretrizes e Bases (LDB) Lei nº 13.005, de 25/06/2014 - PNE Lei nº 12.801, de 24/04/2013 – PNAIC PIBID
	Carreira	Lei de Diretrizes e Bases (LDB) Lei do PNE nº 13.005, de 25/06/2014
Financiamento	Fundeb	Lei nº 11.494, de 20/06/2007 Emenda Constitucional nº 53/2006
	Salário Educação	Lei nº 9.766, de 18/12/1998
	DRU e Teto de Gastos	EC nº 59 – Revinculação dos recursos EC nº 93 – Nova DRU (30%) EC nº 95 – Teto de Gastos (20 anos)
	Assistência ao Educando<?>	EC nº 59 Lei nº 12.722, de 03/10/2012 - Programa Brasil Carinhoso - Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) Lei nº 11.947, de 12/06/2009 - Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) Lei nº 10.880, de 09/06/2004 - Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) Lei nº 12.695, de 25/07/2012 - Plano de Ações Articuladas (PAR)
	Lei dos Royalties	Lei nº 12.858, de 09/09/2013 Lei nº 12.351, de 22/12/2010
	Leis de Gestão	Lei nº 12.695, de 25/07/2012 - Lei do Plano de Ações Articuladas (PAR) Lei do PNE nº 13.005, de 25/06/2014 Lei de Diretrizes e Bases (LDB)
Gestão	Formação de Gestores	Lei de Diretrizes e Bases (LDB)
	Escolha de Diretores	Lei do PNE nº 13.005, de 25/06/2014
Infraestrutura		Lei nº 12.695, de 25/07/2012 - Lei do Plano de Ações Articuladas (PAR) Lei do PNE nº 13.005, de 25/06/2014 Lei de Diretrizes e Bases (LDB)

Mesmo com todo este arcabouço jurídico e com algumas instâncias representativas do MEC, dos secretários estaduais de educação e dos dirigentes municipais de educação, ainda não foi possível construir um desenho federativo que permita a pactuação formal e a articulação efetiva dos sistemas para a implementação de políticas públicas educacionais.

Em termos de financiamento é possível citar a Comissão Intergovernamental do Fundeb e o Comitê Estratégico do PAR, mas pode-se dizer que há um consenso no meio educacional, principalmente após a aprovação do PNE, da homologação da BNCC e das propostas de mudança do ensino médio: sem instâncias institucionalizadas e tripartites, previstas no

próprio plano, ficará muito difícil implantarmos uma agenda educacional de nação e não de governo. Por essa razão, a necessidade de alcançar ajustes no atual Sistema Nacional de Educação se reveste da maior importância para o futuro da educação básica do país.

Elementos Essenciais para o SNE

Os avanços para um novo Sistema Nacional de Educação deveriam considerar a oportunidade de realizar um redesenho federativo educacional, não esquecendo de criar um mecanismo de diálogo permanente entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, de modo a melhorar a articulação dos sistemas de ensino em prol do melhor desempenho educacional.

Além disso, o regime de colaboração deve ser pensado não só do ponto de vista vertical, envolvendo a relação entre União, estados, Distrito Federal e municípios, mas também a relação entre estados e municípios apenas. Em outra perspectiva poderia envolver, de forma horizontal, a colaboração entre os municípios, fazendo uso do conceito Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), previsto na Resolução nº 1/2012 do Conselho Nacional de Educação, bem como iniciativas de formação de consórcios educacionais, a exemplo do Consórcio de Desenvolvimento do Norte do Paraná (CODINORP).

A educação básica deve funcionar em todas as dimensões para que a centralidade da gestão educacional promova o sucesso escolar, em especial a aprendizagem do aluno.



Fonte: Educação Já – Todos Pela Educação

Assim sendo, seria interessante, nas discussões do Sistema Nacional de Educação (SNE) no âmbito do Congresso Nacional e dos governos futuros, considerar os seguintes aspectos:

1. Implantação de uma instância intergovernamental tripartite e representativa dos sistemas de ensino federal, estadual/distrital e municipal;
2. Implementação de uma instância bipartite que permita uma oferta educacional mais eficiente e que elimine a concorrência entre o sistema estadual e os sistemas municipais. Em cada localidade, no ensino fundamental, considerando as características de gestão e desempenho dos sistemas estaduais e municipais, é possível o redimensionamento das redes públicas;
3. Estimular, por meio inclusive de incentivo financeiro, a colaboração e o apoio dos estados aos municípios para implementação de ações voltadas à aprendizagem e à formação professores;
4. Incentivar a colaboração horizontal dos municípios por meio dos ADE e a formação de consórcios de pequenos municípios;
5. Institucionalizar um fórum nacional representativo da sociedade para sugerir políticas e acompanhar o desempenho dos sistemas de ensino e a aplicação dos recursos na educação básica pública;
6. Inserir, nas políticas da União de caráter redistributivo e supletivo a estados, Distrito Federal e municípios, os compromissos com a equidade e qualidade, de modo que a discricionariedade para a aplicação dos recursos de complementação da União esteja relacionada diretamente ao desempenho e ao cumprimento das metas;
7. Utilizar o PAR como forma de diagnosticar os gargalos dos sistemas de ensino que não cumprem as metas do Ideb estabelecidas pelo PNE, permitindo, assim, que por meio da instância tripartite, possa ser realizada uma pactuação vinculada a uma melhoria de desempenho associada a parte da complementação da União do Fundeb ou outros recursos voluntários repassados pelo MEC;
8. Embora com características distintas ao Sistema Único de Saúde, o SNE, dada a assimetria dos municípios, poderia instituir um modelo onde as responsabilidades e as atribuições desses municípios estivessem atreladas a sua capacidade técnica. Dessa forma, nem todos eles constituiriam sistemas de ensino, podendo haver, inclusive, cooperação com os estados para uso comum de recursos pedagógicos, de infraestrutura e de pessoal.
9. Da mesma forma, as redes estaduais poderiam contar com o apoio da rede federal de educação básica profissional e tecnológica em

cada estado para que esta pudesse colaborar em termos pedagógicos, de infraestrutura e de pessoal, especialmente para enfrentamento da agenda de reformulação do ensino médio;

10. A União, dentro do desenho do SNE, poderia ter o papel de articular e mobilizar os recursos dos Serviços Nacionais de Aprendizagem para a colaboração com as redes estaduais no esforço da oferta dos itinerários formativos do ensino médio; e
11. Ainda dentro do compromisso da União, de apoiar os estados e municípios na formação de professores, somadas as estratégias do PNE referentes à BNCC e a reformulação dos currículos das licenciaturas, seria interessante a criação de uma instância formal para a articulação do sistema federal com os sistemas estaduais e municipais, contado com a representação das instituições de ensino superior.

Obviamente, esses pontos não esgotam os elementos fundantes para o avanço do SNE, mas dada a necessidade de contribuir com a oportunidade histórica de organizar a gestão da educação básica brasileira, tais contribuições estão associadas à visão de um gestor da educação.

Na educação, assim como em outros campos das políticas públicas, é frequente a análise a partir da performance, ou seja, dos resultados. Entretanto, raramente se faz uma análise considerando a governança, o modelo de gestão ou, no caso brasileiro, o sistema federativo vigente. As atribuições e a relação entre as esferas de governo podem, numa perspectiva de gestão, afetar o desempenho.

Para concluir, uma melhor governança da educação permitirá uma gestão voltada para a aprendizagem e, conseqüentemente, para a redução das desigualdades educacionais do Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, F. L.; RAMOS, M. N. (Orgs). Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação. São Paulo: Moderna e Fundação Santillana, 2012. p. 151.
- ABRÚCIO, Luiz Fernando. Cooperação Intermunicipal: experiências de arranjos de Desenvolvimento da Educação no Brasil. Curitiba: Positivo, 2017. 267 p.
- BRASIL (Constituição, 1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.ufrnet.br/~tl/editorial_juridico/edijur_adct.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2018.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Plano Nacional de Educação 2014 - 2024. 2ª ed. Brasília: Edições Câmara, 2017. 622 p.

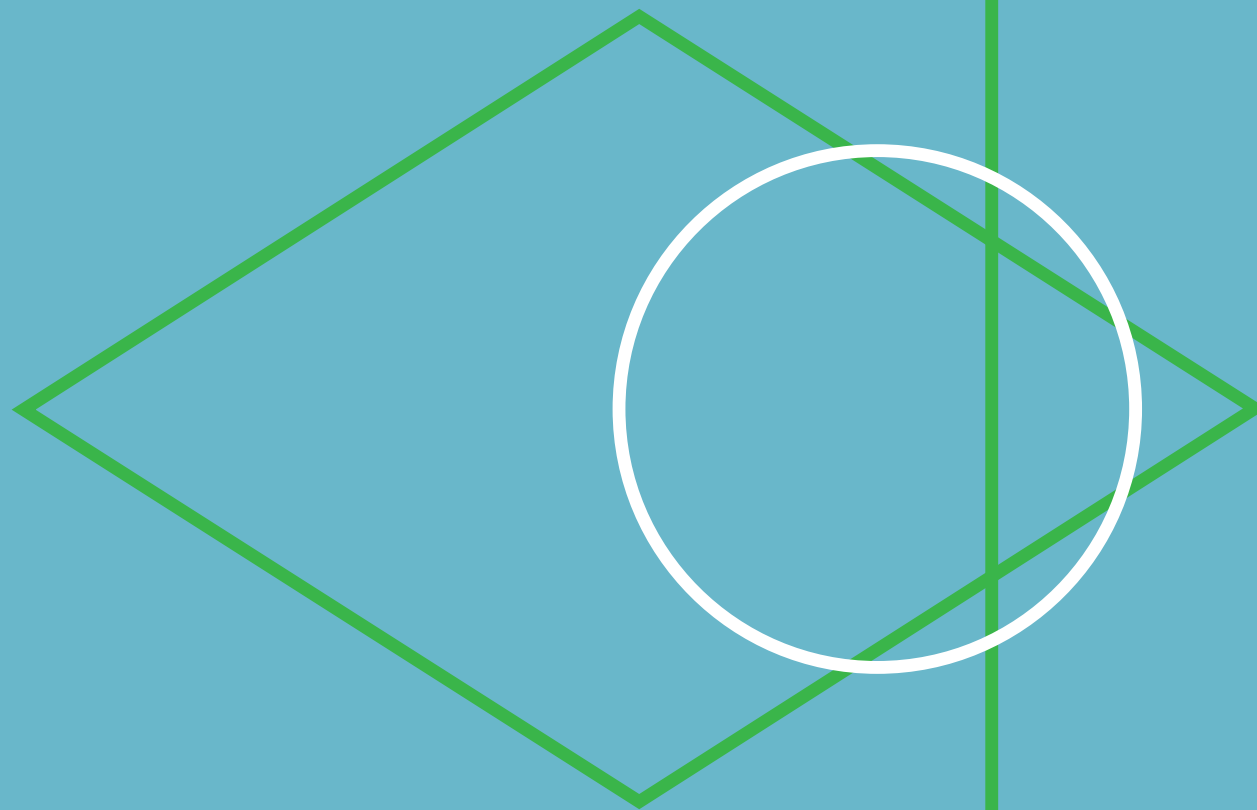
- BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro de 2017, institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular, a ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da educação básica. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2017-pdf/79631-rcp002-17-pdf/file>>. Acesso em: 26 fev. 2018.
- BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm>. Acesso em: 26 fev. 2018.
- BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI.. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: 26 fev. 2018.
- BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.
- BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei nº 9.394, 20 de dezembro de 1996.
- BRASIL. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11738.htm> Acesso em: 26 fev. 2018.
- BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nº 10.880, de 09 de junho de 2004, 11.273, de 06 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm> Acesso em: 26 fev. 2018.
- BRASIL. Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola; altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do Fundeb as instituições comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei nº 10.880, de 09 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm> Acesso em: 26 fev. 2018.
- BRASIL. Lei nº 12.801, de 24 de abril de 2013. Dispõe sobre o apoio técnico e financeiro da União aos entes federados no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e altera as Leis nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.405, de 09 de janeiro de 1992, e 10.260, de 12 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12801.htm> Acesso em: 26 fev. 2018.
- 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/13005.htm> Acesso em: 26 fev. 2018.
- BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424compilado.htm> Acesso em: 26 fev. 2018.
- BRASIL. Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998. Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9766.htm> Acesso em: 26 fev. 2018.
- BRASIL. Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar nº 413/2014. Regulamenta o art. 23, parágrafo único, e art. 211 da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Educação e dá outras providências. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação, 2014. Congresso Federal, 2014.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. Por um Sistema Nacional de Educação. São Paulo: Moderna, 2010. 40 p. Disponível em: <<https://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/aa600257-cc05-473b-9592-ada0a58847fa7.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2018.
- FULLAN, Michael. The new meaning of educational change. 5ª ed. Columbia University: Teachers College Press, 2016. 298 p.
- PAIM-FERNANDES, J.H.; FERREIRA, M. M. (Org). Os desafios do ensino médio. 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018. v. 1. 244p.
- PAIM-FERNANDES, J.H. Avanços, limites e possibilidades no ensino médio. IN: Os desafios do ensino médio. 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018. v. 1. 244p.
- PETERS, Brainard Guy. O que é Governança? Revista do TCU. Maio/ Agosto, 2013.
- TODOS PELA EDUCAÇÃO. Educação já: Uma proposta suprapartidária de estratégia para a educação básica brasileira e prioridades para 2019-2022. Ainda não divulgado.

DESAFIOS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL

MARIZA ABREU

RESUMO

Três questões centrais relativas aos desafios do financiamento da educação básica pública no Brasil são abordadas neste artigo: (1) a transformação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em mecanismo permanente de financiamento da educação básica pública brasileira, (2) o aperfeiçoamento das transferências legais e voluntárias da União para Estados, Distrito Federal e Municípios, e (3) a meta 20 e estratégias sobre o financiamento da educação básica previstas no Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2014-2024.



INTRODUÇÃO: PRINCIPAIS DESAFIOS

A Constituição Federal de 1988 (CF) e a Lei nº 9.394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), definiram a oferta da educação básica como responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal (DF) e dos Municípios. À União, além de organizar o sistema federal e financiar as instituições federais de ensino, cabe a *coordenação da educação nacional*, por meio: (1) da *função supletiva e redistributiva*, com assistência técnica e financeira à educação básica; (2) da *função normativa*, por meio de normas gerais para a educação nacional, ou seja, leis e decretos federais e atos normativos do Conselho Nacional de Educação (CNE); e (3) da *função de planejamento e avaliação*, por meio do sistema nacional de informações, da avaliação educacional e dos planos nacionais de educação.

Nesse contexto legal, as três principais fontes de financiamento da educação básica pública oferecida pelas redes estaduais e municipais de ensino são: (1) o mínimo constitucional de 25% da receita resultante de impostos para manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) (CF, art. 212, *caput*); (2) as cotas estaduais e municipais da contribuição social do salário-educação (CF, art. 212, § 5º e 6º) e (3) as transferências da União, tanto as legais ou obrigatórias – em especial o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) – quanto as transferências voluntárias ou discricionárias da União, como, por exemplo, o Programa Mais Educação.

Parcela expressiva da vinculação mínima de impostos dos entes subnacionais é redistribuída por meio da “política de fundos”, que foi inaugurada com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), instituído pela Emenda Constitucional (EC) nº 14/1996 e regulamentado pela Lei nº 9.424/1996. Com vigência de nove anos, entre 1998 e 2006, o Fundef foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), instituído pela EC nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007, com vigência por quatorze anos, entre 2007 a 2020. Nos dois Fundos, além de recursos dos Estados, do DF e dos Municípios, a União complementa os fundos estaduais de algumas Unidades Federadas (UFs).

Por fim, a Lei nº 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) para a década de 2014 a 2024, prevê “ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto – PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio” (Meta 20). Dispõe, ainda, sobre a implantação no prazo de dois anos (portanto, já vencido) do Custo Aluno-Qualidade inicial – CAQi (estratégia 20.6) e sobre a definição do Custo Aluno Qualidade – CAQ no prazo de

três anos (também vencido), devendo o mesmo ser continuamente ajustado (estratégia 20.8).

Em consequência, neste artigo serão abordadas as seguintes questões centrais do debate sobre o financiamento da educação básica pública no Brasil: (1) a necessidade do Fundeb permanente, (2) o aperfeiçoamento das transferências legais e voluntárias da União e (3) o (des)cumprimento das estratégias do PNE com prazo já vencido, além da discussão sobre a possibilidade eminente de descumprimento da meta 20 do PNE.

PRIMEIRO DESAFIO: O NOVO FUNDEB

Histórico dos fundos redistributivos e funcionamento do Fundeb

Não por acaso, os dois fundos redistributivos de financiamento da educação têm denominações compostas: o primeiro, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e o segundo, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (grifos nossos). De fato, a proposta de um fundo redistributivo foi formulada pela primeira vez em 1994 pelo Fórum Permanente de Valorização do Magistério e de Qualidade da Educação Básica, que redigiu o Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação, assinado em outubro daquele ano. Durante seu trabalho, o Fórum apontou a necessidade de um mecanismo redistributivo de recursos vinculados à MDE de forma a direcioná-los para que todos os governos estaduais e municipais pudessem arcar com o pagamento do piso salarial dos professores.

Na sequência, o Ministério da Educação (MEC) apresentou, em 1995, a proposta do Fundef, com redistribuição de parte da receita de impostos vinculada à MDE entre os Estados e seus Municípios para o financiamento do ensino fundamental público, nível de ensino obrigatório à época, de acordo com a Constituição. Durante a vigência do Fundef, em especial em Municípios das regiões Nordeste e Norte do país, aumentou o nível de remuneração dos professores, planos de carreira para o magistério foram elaborados e programas de capacitação de professores leigos em exercício no ensino fundamental público foram implementados.

Com a vigência do Fundef encerrando-se em 31 de dezembro de 2006, o Fundeb foi instituído no último momento, por meio da EC nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Em decorrência disso, para regulamentar o novo Fundo, o governo federal editou a Medida Provisória (MP) nº 339, de 28 de dezembro de 2006, convertida na Lei nº 11.494, em 20 de junho de 2007.

Assim como o Fundef, o Fundeb consiste em um fundo de natureza contábil no âmbito de cada Estado e do DF, em um total de vinte e sete fundos estaduais. Em relação ao fundo anterior, o Fundeb redistribui uma parcela maior de recursos vinculados à educação e contempla todas as etapas e modalidades da educação básica, da creche ao ensino médio. O Fundeb foi implantado de forma gradativa entre 2007 e 2009, alcançando vigência plena a partir de 2010.

Em cada UF, Estado e Municípios contribuem com 20% das receitas de um conjunto de impostos para a formação do Fundeb. No âmbito dos Estados, esses impostos são: (1) o Fundo de Participação dos Estados (FPE), (2) o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), (3) o Imposto sobre Produtos Industrializados para Exportação (IPI-Exp), (4) o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), (5) os recursos da desoneração de exportações de que trata a Lei Complementar (LC) nº 87/1996 (conhecida como Lei Kandir) e (6) o Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação (ITCMD). No âmbito dos Municípios, esses impostos são: (1) o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), (2) o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), (3) o Imposto sobre Produtos Industrializados para Exportação (IPI-Exp), (4) o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), (5) os recursos da desoneração de exportações de que trata a LC nº 87/1996 (a Lei Kandir) e (6) o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).

Portanto, além do Fundeb, os Estados, o DF e os Municípios devem também aplicar em MDE mais 5% das transferências e dos impostos que compõem o Fundo e 25% do IRRF (Imposto de Renda Retido na Fonte). No caso dos Municípios, estes devem ainda aplicar 25% dos impostos próprios, a saber: (1) Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), (2) o Imposto Sobre Serviços (ISS) e (3) o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI).

Recursos federais também compõem o Fundeb a título de complementação da União, com a finalidade de assegurar um valor mínimo nacional anual por aluno aos governos estaduais e municipais naquelas UFs onde esse valor não for alcançado com os recursos próprios do Fundo estadual. A partir de 2010, a complementação da União ao Fundeb passou a ser equivalente a 10% do total do aporte de recursos dos Estados, do DF e dos Municípios ao Fundo.

Os recursos da complementação da União são repassados da seguinte forma: (1) o mínimo de 90% distribuído com base no número de alunos, para garantia do valor mínimo nacional anual por aluno; e (2) até 10% por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, *na forma da lei* (grifo nosso). Segundo a Lei nº 11.738/2008, que criou o piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica, esses 10% deveriam ser repassados para integralização do pagamento do piso nacional “nos casos em que o ente federativo, a partir da consideração dos recursos

constitucionalmente vinculados à educação, não tenha disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado”. Na realidade, até hoje não houve esse repasse para pagamento do piso dos professores¹, sendo esses 10% da complementação da União também repassados de acordo com a matrícula.

Em geral, nove Estados têm sido beneficiados com recursos da complementação da União ao Fundeb, sendo sete da região Nordeste (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí) e dois da região Norte (Amazonas e Pará).

Em cada Estado, os recursos do Fundeb são distribuídos entre o governo estadual e seus Municípios na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, conforme a atuação prioritária dos entes federados, fixada no art. 211 da CF. Portanto, a matrícula na educação infantil não é considerada para distribuição dos recursos aos Estados, assim como não se considera a matrícula no ensino médio para distribuição dos recursos do Fundeb aos Municípios².

Na distribuição desses recursos, são consideradas as matrículas na educação básica apuradas no Censo Escolar do ano anterior, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep/MEC). Além dos alunos das redes públicas de ensino, até 2020 também entram no cômputo do Fundeb os alunos matriculados em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, que oferecem creche, educação especial e educação do campo com formação por alternância, devidamente conveniadas com o poder público e cadastradas no Censo Escolar (Lei nº 11.494/2007, art. 8º, § 1º e 4º). Já as matrículas na pré-escola, em instituições conveniadas com o poder público, serão admitidas na redistribuição dos recursos do Fundeb até a universalização dessa etapa da educação infantil para as crianças de 4 e 5 anos de idade (Lei nº 11.494/2007, art. 8º, § 3º).

Para redistribuição dos recursos do Fundeb, a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade fixa anualmente ponderações para cada uma das etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino, as quais diferenciam o valor anual por aluno para dezenove segmentos da educação básica. O fator 1,00 corresponde aos anos iniciais do ensino fundamental urbano e as demais ponderações podem variar entre 0,70 e 1,30 (Lei nº 11.494/2007, art. 10, *caput* e incisos, § 1º e 2º).

Na realidade, as ponderações utilizadas para distribuição dos recursos do Fundeb não guardam relação direta com o custo real da oferta educacional.

¹ Até agora não houve pactuação sobre as condições que os entes federados devem apresentar para comprovar a impossibilidade de pagamento do piso do magistério com recursos próprios.

² A PEC nº 415/2005, do Poder Executivo, que criou o Fundeb, não incluía as matrículas em creches e não observava a área de atuação prioritária dos entes federados na redistribuição dos recursos do Fundo. Além dessas alterações, também foi o Congresso Nacional que propôs a complementação da União a partir de 2010 de, no mínimo, 10% do total da contribuição de Estados, DF e Municípios ao Fundeb (EC nº 53/2006, ADCT, art. 60, VII, "d"). A PEC do Executivo tramitou apensada à PEC nº 216/2003, do Dep. Carlos Abicalil (PT/MT).

Somente a disputa pelos recursos do Fundo entre os Estados e seus Municípios pode explicar a razão pela qual, nos últimos anos, a ponderação para o tempo integral de 1,30 é a mesma da creche ao ensino médio, e as ponderações para o tempo parcial são diversas, com 1,00 para a creche, pré-escola e anos iniciais do ensino fundamental, 1,10 para os anos finais e 1,25 para o ensino médio. De fato, a defasagem entre o custo real e o valor por aluno do Fundeb é mais expressiva no tocante à creche, cuja oferta é responsabilidade dos Municípios.

Calculados os valores anuais por aluno em cada fundo estadual, consideradas as matrículas e as ponderações, os recursos da complementação da União são alocados sucessivamente aos fundos estaduais de menor valor anual por aluno, até que, uma vez distribuída a totalidade desses recursos federais, se obtenha uma equalização entre os fundos estaduais com menos recursos.

Os recursos do Fundeb devem ser aplicados somente em despesas consideradas como MDE (LDB, art. 70) e não podem ser destinados a despesas não consideradas como tal (LDB, art. 71). Por fim, anualmente no mínimo 60% dos recursos de cada Fundo devem ser destinados ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na área de atuação prioritária da educação básica do respectivo ente governamental (CF, ADCT, art. 60, XII, com redação da EC nº 53/2006).

Resultados positivos do Fundeb e o novo Fundo

Várias análises técnicas demonstram os resultados positivos do Fundeb, tanto no efeito redistributivo intraestadual quanto na redução das desigualdades entre os Estados em decorrência da complementação da União. Segundo estudo do Inep/MEC³ sobre o valor aluno ano (VAA) do Fundo nas UFs, a diferença entre o VAA do Maranhão (o menor do país) e o de São Paulo (UF com maior VAA entre as UFs com mais matrículas) diminuiu entre os anos de 2007 e 2014, tanto para os valores sem a complementação da União quanto para os valores com a complementação da União, conforme tabela a seguir:

COMPARAÇÃO DO valor aluno ano (VAA) para os Estados de São Paulo e Maranhão nos anos de 2007 e 2014 nos cenários com e sem a complementação da União

Cenário	Sem a complementação da União		Com a complementação da União	
	2007	2014	2007	2014
São Paulo	R\$ 2.699,53	R\$ 3.289,24	R\$ 2.699,53	R\$ 3.289,24
Maranhão	R\$ 919,21	R\$ 1.240,07	R\$ 1.389,91	R\$ 2.476,37
Diferença*	193%	165%	94%	32%

*A diferença foi calculada com base na razão entre o VAA de São Paulo e o do Maranhão.

3 Efeito Supletivo do Fundeb via Complementação da União: Análise das receitas e dos Valores Anuais por Aluno efetivos (2007 a 2014), Inep/MEC, 2015.

Estudo técnico da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (Conof) da Câmara dos Deputados⁴ analisou a redistribuição dos recursos promovida pelo Fundeb considerando todas as receitas vinculadas à educação (5% das receitas integrantes do Fundo, 25% das receitas de impostos não integrantes do Fundeb, salário-educação e transferências dos programas universais da União), cujo parâmetro comparativo é expresso pelo valor total por aluno ano (VAA_total). O estudo demonstra que, sem o Fundeb, os valores máximo e mínimo em cada UF variam de 375% a 4.035%. Com o Fundeb, as disparidades intraestaduais reduzem-se à variação de 24% a 411%. Nos Estados beneficiados com a complementação da União ao Fundeb, a variação entre o menor e o maior VAA_total diminui de 92,9% sem a complementação para 7,6% com a complementação.

Diante desses dados, formou-se no país, senão um consenso, ao menos uma ampla maioria sobre a necessidade de tornar o Fundeb um mecanismo permanente de financiamento da educação brasileira, com aperfeiçoamentos para promover ainda mais equidade e qualidade da educação básica pública. Com esse propósito, já foram apresentadas duas Propostas de Emenda à Constituição (PEC) no Congresso Nacional: a PEC nº 15/2015, na Câmara dos Deputados, e a PEC nº 24/2017, no Senado Federal⁵.

Na Câmara dos Deputados, uma Comissão Especial (CE) encontra-se em funcionamento desde o final de 2016, com a realização, até o presente momento, de 29 audiências públicas e com apresentação, em 2018, de minuta de Substitutivo⁶⁻⁷.

Embora propostas de alteração da cesta de recursos do Fundeb tenham sido apresentadas no debate público até então realizado, predomina a posição de que sejam mantidas as atuais contribuições de Estados, DF e Municípios ao novo Fundo. Da mesma forma, é consensual a proposta de que o Fundeb permanente deverá continuar financiando toda a educação básica, da creche ao ensino médio. Ao mesmo tempo, também se debate a necessidade de ampliar o efeito redistributivo do novo Fundo e de aumentar a complementação da União.

Nesse tema, diferentes propostas estão em discussão. Quanto à complementação federal ao Fundeb permanente, embora a PEC nº 15/2015 mantenha os atuais 10% do total da contribuição de Estados, DF e Municípios, a minuta de Substitutivo propõe 30%, e foram também apresentadas propostas de 40% e 50%. Em audiências públicas, representantes dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento declararam que “não é recomendado aumento da

4 Estudo Técnico 24/2017, de Claudio Riyudi Tanno, da Conof/CD.

5 Respectivamente apresentadas pela Dep. Raquel Muniz (PSC/MG) e pela Sen. Lídice da Mata (PSB/BA).

6 Na CE da Câmara dos Deputados, a relatora da PEC nº 15/2015 é a Dep. Dorinha Seabra (DEM/TO).

7 Para informações sobre a CE da PEC nº 15/2015, acessar o site <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb-educacao>

aplicação de recursos”, argumentando que “o equilíbrio fiscal é fundamental para manter o gasto social”⁸.

Apesar das divergências quanto ao percentual da complementação da União, no debate público é crescente a ideia de que os recursos federais devem ser alocados de forma mais redistributiva: ou somente o valor da complementação que exceder os atuais 10% ou toda a complementação da União ao novo Fundeb. Nessa proposta, os recursos federais seriam destinados não às UFs, mas aos entes federados mais vulneráveis, considerando-se o VAA_total, anteriormente conceituado. Em consequência, também receberiam complementação da União ao Fundeb Municípios em Estados que atualmente não são beneficiados com tais recursos.

Ao mesmo tempo, no Movimento Todos pela Educação (TPE) e na Confederação Nacional de Municípios (CNM) está em discussão a possibilidade de maior redistribuição intraestadual dos recursos do novo Fundeb, também levando em consideração o VAA_total e talvez indicadores socioeconômicos e educacionais dos entes federados.

Por fim, será ainda necessário aprofundar o debate sobre a possibilidade de indução de qualidade da educação por meio da alocação de recursos financeiros, retomando o já previsto na EC nº 53/2006 (ADCT, art. 60, inciso VI), segundo a qual, como já vimos, até 10% da complementação da União ao Fundeb poderia ser “distribuída por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação”. Essa possibilidade implica a necessidade de pactuação de padrões mínimos de qualidade para oferta da educação escolar e a garantia de maior eficiência no uso dos recursos financeiros aplicados na educação.

SEGUNDO DESAFIO: TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO

Como já vimos, as transferências de recursos federais para o financiamento da educação básica pública podem ser legais e obrigatórias ou voluntárias e discricionárias. A primeira modalidade envolve as previstas em leis específicas, que determinam o repasse e a aplicação dos recursos e a respectiva prestação de contas. Nesse caso, o repasse de recursos federais é automático, não dependendo, portanto, da adesão dos entes federados. As transferências voluntárias consistem em repasses de recursos financeiros pela União a Estados, DF

⁸ Exposições dos representantes dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento disponíveis nos seguintes links: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb-educacao/documentos/audiencias-publicas/marcosMendesMinFazenda.pdf> e <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb-educacao/documentos/audiencias-publicas/FabioRibeiroServo.pdf>

e Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares, cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum.

Transferências legais

Entre as transferências obrigatórias, destacam-se três programas federais: (1) o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), originário de ações de alimentação escolar da década de 1950; (2) o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), criado em 1995; e (3) o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE), em seu atual formato datado de 2004.

Segundo a CF (art. 208, VII), consiste em dever do poder público a oferta, em toda a educação básica, dos programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. Como responsáveis pela oferta da educação básica, cabe aos Estados, ao DF e aos Municípios a implementação desses programas para os alunos de suas respectivas redes de ensino. A transferência de recursos federais por meio desses programas universais corresponde ao desempenho da função supletiva da União, prevista na CF (art. 211, § 1º), embora por meio de tais transferências esta possa também exercer função redistributiva (como será argumentado mais adiante).

Existem outras transferências legais. Por exemplo, o Programa Brasil Carinhoso, criado pela *Lei nº 12.722/2012*, consiste em repasse de recursos federais aos Municípios e ao DF para custear despesas com manutenção e desenvolvimento da educação infantil, de acordo com a matrícula em novas turmas não computadas no Censo Escolar do ano anterior e com a matrícula de crianças de zero a 48 meses, membros de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, em creches públicas ou em instituições sem fins lucrativos conveniadas com o poder público.

Originalmente condicionado à assinatura pelos Estados, pelo DF e pelos Municípios do plano de metas Compromisso Todos pela Educação, o Plano de Ações Articuladas (PAR) consiste em apoio técnico e financeiro do MEC que se transformou em transferência legal após a edição da *Lei nº 12.695/2012*, pois a União ficou autorizada a transferir os recursos financeiros para a execução das ações do PAR sem a necessidade de firmar convênio, ajuste, acordo ou contrato⁹.

Transferências voluntárias

São transferências voluntárias, como: várias ações agregadas ao PDDE, como o PDDE Integral (Mais Educação), o PDDE Estrutura (Escola Acessível, Água na Escola, Escola do Campo) e o PDDE Qualidade (Ensino Médio Inovador, PDE

⁹ Enquanto os repasses de recursos do PNAE, PNATE, PDDE e Brasil Carinhoso são automáticos, transferências como as do PAR dependem de termo de compromisso.

Escola, Atleta na Escola, Escola Sustentável e Mais Cultura na Escola). Muitas delas dependem de adesão das escolas no lugar das secretarias de educação.

É também exemplo de transferência voluntária da União na educação básica o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância), instituído pela Resolução CD/FNDE nº 6/2007, por meio do qual são repassados recursos federais para construção e aquisição de equipamentos e mobiliário para creches e pré-escolas públicas.

Principais problemas das transferências da União

Em primeiro lugar, nos últimos anos houve expansão significativa das transferências voluntárias ou discricionárias da União de um modo geral, e na educação em particular¹⁰. De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU)¹¹, entre as despesas da União com a educação básica no período de 2010 a 2013, a que mais cresceu foi a complementação ao Fundeb. É compreensível, pois, como já vimos, essa complementação é calculada com base no total da contribuição de Estados, DF e Municípios ao Fundo, e a arrecadação tributária nesse período aumentou, pois a crise econômica ainda não havia chegado. A segunda despesa que mais cresceu foi a chamada infraestrutura, na qual se incluem as unidades escolares do ProInfância, reformas de escolas, construção de quadras esportivas etc. Em compensação, os recursos destinados ao PNAE e PNATE foram reduzidos, pois os valores por aluno não foram reajustados e a matrícula na educação básica diminuiu nesse período.

As dificuldades de programas como o ProInfância são de conhecimento público, com número expressivo de obras paralisadas ou inacabadas, ou então finalizadas, mas sem funcionamento por falta de recursos para manutenção e custeio por parte dos entes federados subnacionais. No caso de outras transferências discricionárias, como o Mais Educação, não há evidências suficientes de que tenham contribuído para a melhoria da educação básica pública brasileira¹².

Em segundo lugar, ao mesmo tempo em que a Lei federal do piso nacional do magistério prevê reajuste anual do valor do piso por critério acima da inflação e do crescimento da receita do Fundeb, as leis federais que instituíram o PNAE e o PNATE não dispõem sobre reajustes anuais dos valores anuais por alunos desses programas¹³. Em consequência, tais valores têm

permanecido congelados por vários anos e, quando reajustados, o governo federal o faz conforme suas disponibilidades e opções orçamentárias, e de acordo com índices aleatórios, o que tem gerado imensas dificuldades para o financiamento desses programas suplementares por parte dos Estados, do DF e dos Municípios¹⁴. Vários Projetos de Lei (PL) em tramitação no Congresso Nacional propõem reajustes anuais dos valores de programas federais destinados à educação básica pública¹⁵.

Em terceiro lugar, há insegurança em relação aos recursos financeiros transferidos pela União para a educação básica em decorrência de atrasos, como os ocorridos em repasses do PDDE, ou de alterações das regras das transferências de forma intempestiva por parte da União. É o caso do Programa Brasil Carinhoso que, criado pela Lei nº 12.722/2012, implicou repasses de recursos federais de R\$ 529,8 milhões, R\$ 765,6 milhões e R\$ 896,4 milhões respectivamente em 2013, 2014 e 2015¹⁶. Essa Lei foi alterada pela MP nº 705, de 23 de dezembro de 2015, e regulamentada por decreto da Presidência da República e resolução do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), ambos de 29 de dezembro de 2015 e com vigência a partir de 1º de janeiro de 2016. As novas regras transferiram a definição dos valores anteriormente determinados em Lei para regulamentação do Poder Executivo e, assim, implicaram repasse aos Municípios e ao DF de R\$ 405,7 milhões em 2016, com uma redução de R\$ 490,6 milhões em relação ao valor previsto pela Lei nº 12.722/2012¹⁷. Essas alterações foram mantidas pela MP nº 729/2016, convertida na Lei nº 13.348/2016¹⁸.

Por fim, diante da insuficiência do exercício da função supletiva e redistributiva da União em relação à educação básica pública, é de se perguntar por que os valores repassados por meio de programas como o PNAE e o PDDE não são diferenciados em função do nível socioeconômico dos alunos das redes públicas de ensino. Em relação ao PNAE, está em apreciação na Câmara dos Deputados proposição para dispor que seus valores per capita serão diferenciados de acordo com critérios socioeconômicos, de forma que os valores das redes públicas de ensino com alunos no quintil de menor média de nível socioeconômico serão o dobro dos valores per

10 A partir de 2014, houve redução de recursos para transferências voluntárias, devido à menor arrecadação tributária em decorrência da crise econômica.

11 Relatório Sistemático de Fiscalização da Educação – Exercício de 2014, do TCU, pág. 26.

12 Sobre esse tema, consultar o estudo "O Programa Mais Educação" no link https://www.redeitausocialdeavaliacao.org.br/wp-content/uploads/2015/11/relat_Mais_Educa%C3%A7%C3%A3o_COMPLETO_20151118.pdf

13 Lei nº 10.880/2004, que instituiu o PNATE, e Lei nº 11.947/2009, que dispõe sobre o PNAE.

14 Segundo estudo realizado pela CNM em 2013, divulgado no documento "Relatório Geral: Projeto Experiência Municipal", em uma mostra de 52 Municípios na área da educação, em 2011 mais de 70% do custo da alimentação escolar era financiado com recursos municipais. E a participação da União correspondia a 10% das despesas dos Municípios com o financiamento do transporte escolar.

15 Por exemplo, o PL nº 5.690/2009, do Dep. Manoel Junior (MDB/PB), e o PL nº 2.505/2015, da Comissão Especial do Pacto Federativo, propõem reajustes dos valores do PNAE, e o PL nº 2.508/2015, também da Comissão Especial do Pacto Federativo, propõe reajustes relativos ao PNATE.

16 Nota Técnica (NT) do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) de 19 de agosto de 2016.

17 Idem.

18 De acordo com o texto original da Lei nº 12.722/2012, o valor do apoio financeiro suplementar da União correspondia a 50% do valor mínimo por aluno definido nacionalmente para a educação infantil. Com a redação alterada pela Lei nº 13.348/2016, esse valor passou a ser definido em ato conjunto dos Ministros de Estado e Desenvolvimento Social e Agrário e da Educação, sem critério como referência para essa definição.

capita das redes públicas de ensino com alunos do quintil de maior média de nível socioeconômico¹⁹.

TERCEIRO DESAFIO: FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO PNE

Como já vimos, o PNE contém meta para atingir o investimento em educação de 7% do PIB do país em 2019 e, no mínimo, 10% em 2024. Para melhor compreender esse tema, convém recuperar o processo histórico desde o primeiro PNE.

Com base em diagnóstico segundo o qual o Brasil aplicara 4,6% do PIB em educação em 1989, o PL nº 4.173/1998, do Poder Executivo, continha meta de “elevação, na década, através de esforço conjunto da União, dos estados e municípios e do setor privado, do percentual do PIB aplicado em educação, para atingir o mínimo de 6,5%”. Foi o PL nº 4.155/1998, apresentado na Câmara dos Deputados dois dias antes do projeto do Executivo, que propunha já então a meta de 10% do PIB de investimento na educação²⁰.

Ao sancionar o PL do primeiro PNE em 9 de janeiro de 2001, a Presidência da República vetou o dispositivo para “elevação, na década, através de esforço conjunto da União, Estados, DF e Municípios, do percentual de gastos públicos em relação ao PIB, aplicados em educação, para atingir o mínimo de 7%. (...)”.

Entre as razões do veto, o Poder Executivo argumentou que a ampliação das despesas públicas com educação como percentual do PIB sem indicação das fontes de receita contrariava a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) e que faltava a determinação do “quantum” correspondente para a participação dos Estados, do DF e dos Municípios, ausência essa compreensível em respeito à autonomia dos entes federados subnacionais²¹.

As forças político-partidárias então na oposição ao governo federal manifestaram-se contrárias ao veto presidencial a esse dispositivo da Lei nº 10.172/2001, que aprovou o PNE para a década de 2001 a 2010, com o argumento de que o mesmo inviabilizaria o cumprimento, senão do conjunto, ao menos da maioria das diretrizes e metas do Plano.

¹⁹ Trata-se do Substitutivo apresentado pelo relator, o Dep. Rafael Motta (PSB/RN), ainda não apreciado pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, ao PL nº 8.816/2017, originário do Projeto de Lei do Senado Federal (PLS) nº 217/2015, do Sen. Roberto Rocha (PSB/MA), que também prevê reajuste anual dos valores por aluno do PNAE. O Substitutivo prevê a implementação progressiva dessa diferenciação dos valores anuais por aluno do PNAE no prazo máximo de cinco anos, a contar da entrada em vigência da nova Lei.

²⁰ O PL nº 4.155/1998 é de autoria do Dep. Ivan Valente (então PT/SP e hoje PSOL/SP).

²¹ Ver a Mensagem nº 9, de 09 de janeiro de 2001, com as razões dos vetos ao projeto de lei que aprovou o primeiro PNE no link http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/Mensagem_Veto/2001/Mv0009-01.htm

Em 2003, a então oposição assumiu a Presidência da República, mas não encaminhou a derrubada do veto apostado à Lei do primeiro PNE. De fato, os vetos parciais à Lei nº 10.172/2001 foram mantidos em sessão conjunta do Congresso Nacional em 6 de maio de 2009²².

Ao mesmo tempo, embora se tenha elevado o percentual do investimento público total em educação em relação ao PIB de 4,7% em 2001 para 5,6% em 2010²³⁻²⁴, ainda assim o país não atingiu a meta de aplicação de 7% do PIB em educação no ano de 2010.

No processo de elaboração do segundo PNE, novamente houve polêmica sobre o percentual do PIB para a educação. Entre 28 de março e 1º de abril de 2010, o governo federal patrocinou a realização em Brasília da primeira Conferência Nacional de Educação (CONAE). No documento final da Conferência, constou a proposta de “ampliar o investimento em educação pública em relação ao PIB, na proporção de, no mínimo, 1% ao ano, de forma a atingir, no mínimo, 7% do PIB até 2011 e, no mínimo, 10% do PIB até 2014”²⁵⁻²⁶.

Entretanto, somente em 20 de dezembro de 2010 o governo federal enviou ao Congresso Nacional o PL nº 8035/2010, com a proposta de PNE para o decênio 2011-2020 e a meta para “ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do produto interno bruto do País”.

É possível que o Executivo tenha “atrasado” para depois de outubro o envio do PL do segundo PNE ao Poder Legislativo porque proporia 7% do PIB para a educação e, ao mesmo tempo, não queria gerar conflito com suas bases políticas na área da educação às vésperas das eleições gerais de 2010²⁷.

De fato, o percentual do PIB para a educação foi uma das maiores, senão a maior polêmica no debate transcorrido durante a elaboração do segundo PNE. O executivo federal resistiu tanto quanto possível, com diferentes propostas entre a formulação original de 7% e a reivindicação dos movimentos sociais de 10% do PIB para a educação. Por exemplo, no primeiro Substitutivo

²² Informação obtida no site da Câmara dos Deputados: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25633>

²³ Fonte: Inep/MEC – Tabela elaborada pela DEED/Inep - <http://portal.inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais>

²⁴ Esse crescimento do investimento público em educação explica-se, em parte, pelo aumento da complementação da União ao Fundeb em relação ao que fora no Fundef e pela extensão dos programas suplementares (PNAE, PNATE e PDDE) para toda a educação básica, antes destinados ao ensino fundamental.

²⁵ Fonte: Documento final da CONAE 2010 - http://pne.mec.gov.br/images/pdf/CONAE2010_doc_final.pdf

²⁶ Entre outras, também foram aprovadas na CONAE 2010 as seguintes propostas quanto ao financiamento da educação: recursos públicos para a educação pública, sendo os recursos do Fundeb destinados somente a instituições públicas a partir de 2018 (ou seja, fim do financiamento da educação infantil e especial conveniada com o poder público) e ampliação dos recursos vinculados de 18% para 25% dos recursos da União e de 25% para 30% dos recursos dos Estados e Municípios. Consta também no documento da CONAE a proposta de “ampliar a discussão sobre a política do Prouni e do Reuni, para que os recursos públicos destinados a estes programas possam ser revertidos à ampliação, melhoria e reestruturação das instituições públicas de ensino superior, fortalecendo seu caráter público, gratuito e de qualidade”, ou seja, o fim desses dois programas de financiamento de vagas nas instituições privadas de educação superior.

²⁷ Originalmente prevista para o primeiro semestre de 2014, a II CONAE foi transferida para depois das eleições gerais daquele ano, sendo realizada no período de 19 a 23 de novembro de 2014. O mesmo ocorreu com a III CONAE, a ser realizada nos dias 21, 22 e 23 de novembro de 2018.

do relator na Comissão Especial da Câmara dos Deputados²⁸, constava a meta de ampliação do investimento público *total* para 8% do PIB e, no segundo substitutivo, a ampliação do investimento público *direto* em educação para 7,5% do PIB e o investimento *total* para 8,5% do PIB (grifos nossos).

Entretanto, no Substitutivo adotado pela Câmara dos Deputados finalmente constou a meta de ampliar o investimento *público* em educação *pública* para os mínimos de 7% do PIB no quinto ano de vigência do PNE e 10% do PIB no final da década (grifos nossos). Por fim, o Senado Federal alterou a redação da meta 20 do PNE para investimento público em educação e não exclusivamente em educação *pública*, e a Câmara dos Deputados restabeleceu o texto por ela anteriormente aprovado²⁹.

Ao mesmo tempo, o texto ao final adotado pela Câmara dos Deputados e sancionado pela Presidência da República manteve o § 5º do art. 5º da Lei do PNE, incluído pelo Senado Federal, segundo o qual o investimento público em educação engloba “os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial”.

É evidente a contradição entre o texto deste dispositivo da Lei, que inclui no cálculo do percentual do PIB para a educação os recursos públicos destinados a instituições privadas de ensino nas condições em que especifica, e o texto da meta 20 do PNE, segundo o qual os percentuais do PIB devem corresponder a investimento público em educação pública³⁰.

De acordo com os dados Inep/MEC de 2018, em 2015 o gasto público em educação pública foi de 5,0% do PIB, e o gasto público em educação de 5,5% do PIB. O Inep/MEC concluiu que³¹: “Com esse resultado, caso não haja crescimento real do PIB no período, é necessário dobrar, em termos reais, os recursos públicos aplicados em educação pública no ano de 2015 para atingir a meta de aplicação de 10% do PIB em educação pública em 2024. Nesse mesmo cenário, a meta intermediária de aplicação de 7% do PIB em 2019 seria atingida com o incremento de aproximadamente R\$ 120 bilhões nos recursos para a educação pública (2% do PIB de 2015, corrigida a inflação do período).”

É importante destacar que as forças político-partidárias de situação em 2001, quando o Executivo vetou o percentual de 7% do PIB para a educação

no primeiro PNE, defenderam os 10% do PIB para a educação no período de 2011 a 2014, quando se encontravam na oposição. Ao mesmo tempo, a “sanção sem vetos” do segundo PNE tornou-se afirmação recorrente de integrantes do governo federal na campanha das eleições para a Presidência da República em 2014.

Embora com evidente dificuldade para seu cumprimento, ainda não foram vencidos os prazos da meta 20 (2019 e 2024). O mesmo não ocorre com as estratégias relativas à implantação no prazo de dois anos do CAQi e à definição do CAQ no prazo de três anos.

De fato, esses dois não são os únicos prazos previstos no PNE até agora não cumpridos, como, por exemplo, o prazo de um ano para aprovação da Lei de Responsabilidade Educacional (LRE) (estratégia 20.II) e o prazo de dois anos para instituição, em lei específica, do Sistema Nacional de Educação (SNE) (art. 13).

Entretanto, é o não cumprimento dos prazos relativos à implantação do CAQi e à definição do CAQ que tem suscitado ações judiciais contra o governo federal. Por um lado, cabe registrar que o CAQi e o CAQ são propostas formuladas e apresentadas pelos movimentos sociais, em especial pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, já aprovadas na I CONAE, em abril de 2010. Em segundo lugar, é necessário lembrar que, antes mesmo da aprovação do PNE em 2014, a Câmara de Educação Básica do CNE aprovou o Parecer nº 8/2010, acompanhado de Projeto de Resolução, até agora não homologado pelo MEC. Por fim, ações têm sido ajuizadas contra a União, como a ação civil pública do Ministério Público Federal do Rio de Janeiro e o processo do Município de Acorizal, do Estado do Mato Grosso, contra a União e o FNDE, processo no qual, em 16 de agosto de 2018, o juiz da 8ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária de Mato Grosso deferiu “a tutela de urgência para determinar que a União, por intermédio do Ministério da Educação, homologue, no prazo de 60 dias, a Resolução CNE 08/2010, adotando os parâmetros e valores do CAQi ali definidos, que valerão até a conclusão dos trabalhos da Comissão Interinstitucional de Acompanhamento da Implantação do CAQi-CAQ definido pela Portaria MEC nº 142/2016. Em seguida, deverão a União e o FNDE implementar o CAQi como parâmetro para o financiamento da educação de todas as etapas e modalidades da educação básica, utilizado em substituição ao modelo do Valor Mínimo por Aluno – VMAA para o cálculo do FUNDEB”.

De fato, além das limitações para ampliar o investimento em educação decorrente da crise econômica e fiscal, a definição dos valores do CAQi e CAQ esbarra em outras dificuldades, a começar pela conceituação de qualidade. No mais, a definição desses valores está principalmente associada a insumos, incluindo condições do espaço físico e dos equipamentos e materiais,

28 Na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, o relator do PL do segundo PNE foi o Dep. Ângelo Vanhoni (PT/PR).

29 Documentos disponíveis no site da Câmara dos Deputados: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>

30 Nos próximos anos será preciso aprofundar a relação do público e do privado na oferta da educação escolar. Diante das dificuldades da escola pública, em especial decorrentes do absentismo docente e greves constantes, vem crescendo a proposta de financiamento com recursos públicos de instituições de ensino não estatais, por meio, por exemplo, de vouchers.

31 Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018, publicação do Inep/MEC.

sem relação direta com resultados, além da diferença de custos entre as diferentes regiões brasileiras e realidades locais.

Segundo relatório do governo federal sobre os quatro primeiros anos de vigência do PNE, somente foi cumprida a meta 13, com percentual mínimo de mestres e doutores no corpo docente da educação superior. Afinal, o que está ocorrendo? Por que as metas de um planejamento não são atingidas? Seria por que os governantes não estão comprometidos e empenhados em cumpri-las? Ou por que as metas foram mal formuladas e são inexecutáveis? Ou, ainda, por que se alteraram as condições objetivas para atingimento das metas? No caso do PNE, sem avaliar a correção e viabilidade das metas aprovadas por unanimidade no Congresso Nacional e sancionadas pela Presidência da República em 25 de junho de 2014, não é evidente que as condições de sua execução se alteraram em consequência da crise de natureza econômica, fiscal e política que o país passou a vivenciar a partir de 2015? Para alguns, determinadas metas aprovadas em 2014 já eram inexecutáveis. Para outros, foi a crise econômica e fiscal após 2015 e, para outros ainda, foi a EC nº 95/2016, que instituiu limites para os gastos públicos, que explica o não cumprimento de metas do PNE com prazos já vencidos.

Por fim, parece cada vez mais claro que o PNE é uma conquista dos movimentos sociais, sob a liderança de associações e sindicatos de profissionais da educação, constituindo-se em um plano identificado com a agenda de partidos de esquerda³². Entretanto, ao mesmo tempo, tornou-se sinônimo de descompromisso com a educação questionar um plano com número significativo de metas com prazos já vencidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O ENFRENTAMENTO DESSES DESAFIOS

Considerando a vigência do Fundeb até 2020, a proposta do Fundeb permanente precisará ser aprovada antes dessa data. Neste contexto, é provável que o governo federal eleito em 2018 venha a apresentar uma PEC de sua autoria ainda em 2019, que será apensada à PEC nº 15/2015 na Câmara dos Deputados, como já ocorreu na construção do atual Fundeb. Ao mesmo tempo, será razoável se a nova EC for promulgada pela Mesa do Congresso Nacional de forma a dar tempo suficiente para que seja debatida e aprovada a lei de regulamentação do novo Fundo, sem a necessidade de edição de MP, como ocorreu em 2006. Por fim, sem abrir mão da proposta da necessidade de recursos suficientes

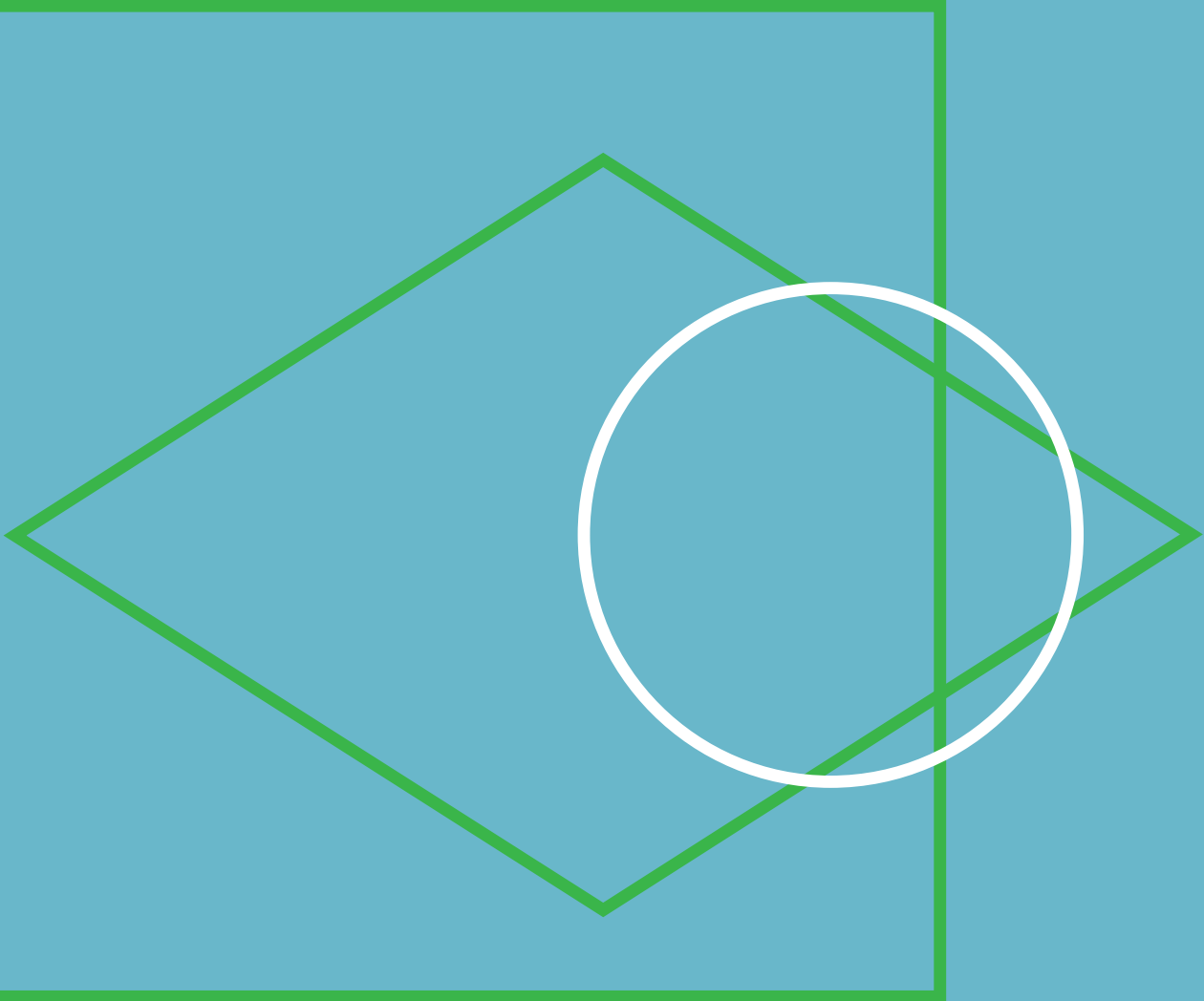
³² Educação nas eleições: guia de cobertura, organizado pela Associação dos Jornalistas da Educação, Jeduca. São Paulo, Editora Moderna, 2018. Pág. 60.

para o financiamento da educação básica pública e de maior exercício da função supletiva por parte da União, será preciso adotar uma postura realista na construção do novo Fundeb, pois não é a letra da lei ou da Constituição que gera recursos em caixa, e sim a capacidade de produção da sociedade e, portanto, o volume da arrecadação tributária no país. Exemplos recentes de legislações não cumpridas devem acender a preocupação de todos os defensores do Estado democrático, como a complementação da União ao Fundef e os recursos federais para pagamento do piso nacional do magistério³³. O não cumprimento de leis leva à judicialização das políticas públicas, o que pouco ou nada contribui para a melhoria dos serviços públicos oferecidos à população brasileira.

Quanto às transferências da União, poderão contribuir para o aperfeiçoamento dos mecanismos de financiamento da educação básica pública brasileira: (1) a limitação do volume de recursos para transferências voluntárias ou discricionárias e o consequente aumento para transferências legais ou obrigatórias, ou mesmo a utilização de parte dos recursos hoje alocados por meio de convênios para aumentar a complementação da União ao novo Fundeb; (2) a definição, em lei, da atualização anual dos valores per capita dos programas federais, notadamente PNAE, PNATE e PDDE, no mínimo pelo índice oficial da inflação do exercício anterior; e (3) o exercício da função redistributiva da União por meio dos programas federais, em particular PNAE e PDDE, com valores anuais por aluno diferenciados por critérios socioeconômicos.

Em relação ao financiamento da educação no PNE, os prazos previstos nas estratégias relativas ao CAQi e CAQ já foram descumpridos. Não há motivo para ter otimismo em relação ao cumprimento da meta relativa ao investimento público em educação em percentual do PIB, tanto em relação à meta intermediária de 7% em 2019 quanto aos 10% do PIB até 2024. Resta indagar o que ocorrerá nos próximos quase seis anos de vigência do segundo PNE: alguma iniciativa de revisão ao menos de parte da Lei ou o crescimento da acusação aos governantes pelo não cumprimento do Plano e sua crescente judicialização? Devemos nos perguntar qual caminho contribuirá de maneira mais efetiva para a qualidade e para a equidade da educação brasileira.

³³ O critério para o cálculo da complementação da União ao Fundef, previsto na Lei nº 9.424/1996, não foi cumprido nos nove anos de vigência daquele fundo, gerando ações judiciais e dívidas em valores significativos da União, além de intensa polêmica sobre a aplicação desses recursos. Da mesma forma, recursos federais previstos na Lei nº 11.738/2008 para integralização do pagamento do piso nacional do magistério nunca foram transferidos aos entes federados. Também controverso é o critério de atualização anual do valor do piso que, sancionado pela Presidência da República, é objeto do PL nº 3376/2008, do Poder Executivo, para alterá-lo, projeto que ainda se encontra em tramitação no Congresso Nacional.



O ENSINO MÉDIO NO BRASIL ENTRE CONSENSOS E DISSENSOS NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: UM OLHAR SOBRE A EDUCAÇÃO CEARENSE

ANTÔNIO IDILVAN LIMA ALENCAR
VAGNA BRITO DE LIMA

RESUMO

O presente texto constitui-se uma reflexão sobre os números e resultados referentes à última etapa da Educação Básica no Brasil, o Ensino Médio. O seu objetivo precípua é compreender a trajetória do ensino médio no contexto da educação brasileira e seus desdobramentos, com vistas a proposições que garantam a efetivação desta etapa da educação básica com qualidade e equidade para todos os estudantes. A abordagem analítica que ora apresentamos ancora-se na literatura resultante dos estudos realizados por Ferreira, 2017; Vidal e Vieira, 2016; Krawczyk, 2011; Zibas, 2005. As proposições pautam-se nas vivências dos sujeitos – alunos, professores, gestores escolares e educacionais – nos seus campos de atuação no âmbito da educação em diferentes instâncias educacionais. A abordagem utilizada para esta análise se configura em qualitativa, posto que toma como base as referências bibliográficas para se empreender as reflexões sobre a temática em questão. Após análise e verificação do desenvolvimento desta modalidade,

ao longo dos anos, percebemos que as políticas educacionais em andamento na educação pública cearense balizam alternativas para a complexidade da última etapa da educação básica, a qual para uns é o início de um percurso formativo de profissionalização e para outros sua finalização.

Palavras-Chave: Ensino Médio. Educação Básica. Equidade.

INTRODUÇÃO

O consenso inicial desta empreitada reflexiva acerca do ensino médio, no âmbito da educação brasileira, consiste no entendimento que essa etapa da educação básica para jovens e adultos é permeada por tensões oriundas dos diversos interesses e concepções dos segmentos da sociedade envolvidos no campo educacional e daqueles que orientam a implementação das políticas educacionais.

Análogo a tal pensamento, considera-se como sendo outro consenso sobre a temática em tela a asserção que a educação se caracteriza como espaço privilegiado para a mobilização das condições necessárias ao desenvolvimento do conhecimento, valores e princípios necessários à constituição do cidadão crítico e consciente. Nessa direção, identifica-se como sendo um dissenso a falta de garantia do direito social à educação pública de qualidade socialmente referenciada¹.

Os dissensos que envolvem essa etapa da educação básica são historicamente identificados como os problemas do acesso, da permanência e da garantia da qualidade da educação ofertada, bem como, o debate sobre a sua identidade, conforme apontam os estudos acurados realizados por educadores brasileiros ao longo de suas pesquisas (FERREIRA & SILVA, 2017; VIDAL & VIEIRA, 2016; KRAWCZYK, 2011; ZIBAS, 2005).

Desse modo, coadunamos com o pensamento que defende a necessidade de repensar o ensino médio em diferentes vertentes, no sentido de promover uma educação democrática, participativa e de qualidade, que atenda a todos sem distinção de classes. É nessa perspectiva, que se procura debruçar sobre compreensão das estratégias para enfrentamento dos obstáculos que se interpõem à efetivação de políticas públicas equânime para a promoção da educação pública.

Para alguns segmentos da sociedade acadêmica e educacional, a proposição é a construção de um projeto de ensino médio que garanta uma formação ampla e integrada na perspectiva da emancipação política e social dos

jovens e adultos. Uma formação integral do ser humano que esteja acima de quaisquer interesses mercantis e políticos (FERREIRA; SILVA, 2017), em contraposição ao modelo de ensino médio existente no Brasil, marcado pela fragilidade na garantia da formação integral esperada e pelo aprofundamento de desigualdades sociais – manutenção do dualismo.

Nessa direção, propõe-se, nesse investimento analítico, a partir dos estudos sobre as experiências historicamente vivenciadas, concentrar o olhar para as estratégias de mobilização reflexiva para o contexto político e social que se desenha na constituição de um novo modelo de ensino médio para o Brasil, modelo esse que atenda às demandas socioeconômicas altamente diversificadas entre as comunidades e que se constituem desafios para a construção desta etapa da educação básica.

O contexto de reforma, ou “contrarreforma” (FERREIRA; SILVA, 2017) consubstanciado às mudanças regressivas no atual cenário brasileiro, sobretudo no âmbito da educação, resultou na promulgação da Lei 13.415 de 16 de fevereiro de 2017, que tenciona a almejada reorganização do ensino médio, intimamente imbricada na reformulação do currículo como desdobramento da Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Tal reformulação requer dos atores implicados no campo educacional o exame cauteloso das condições em que se encontra o ensino médio, o que requer a ampla participação dos sujeitos envolvidos sob pena de comprometer as proposições futuras para a construção de um “novo ensino médio”.

Proposições tais como o ensino médio propedêutico *versus* o profissional na perspectiva da superação das dualidades marcadamente visualizadas pelos atores sociais na arena educacional. Nessa acepção, tem-se o ensino médio enquanto etapa final da educação básica, encerrando a vida acadêmica para alguns – quando se pensa precipuamente na preparação para o trabalho –, em contraposição ao ensino médio enquanto preparação para a continuidade de educação no ensino superior para outros, sendo este um desafio de identidade dessa etapa da educação historicamente enfrentado pelos estudantes e educadores, sobretudo no atual contexto em que a educação é posta em evidência como condição ao desenvolvimento socioeconômico.

Considerando os aspectos expostos neste preâmbulo inicial, explicita-se que o exercício reflexivo aqui apresentado parte das considerações históricas para compreender o cerne da urgência das mudanças, e revisitam-se as estratégias experimentadas como balizadoras para a proposição de novas políticas educacionais para o ensino médio. Tais proposições são resultantes do diálogo entre atores sociais – alunos, professores, comunidade, movimentos sociais – preocupados com pluralidade de ideias que envolvem a complexidade educacional. Dessa maneira, reafirma-se a escola como espaço de reflexão e construção do pensamento crítico, da cultura de paz, e, sobretudo, do respeito à diversidade que permeia as relações dialógicas.

¹ Com base em Azevedo (2011, p. 424), qualidade socialmente referenciada “[...] implica considerar e questionar a própria função da escola para a maioria da população, a adequação dos programas e projetos ao atendimento das suas necessidades educacionais e, portanto, a estrutura dos equipamentos sociais, a natureza e característica dos currículos, os métodos de ensino, o tratamento reservado aos professores, dentre outros elementos que configuram a relação entre as práticas educativas e o projeto de sociedade prevalecente. Trata-se de uma compreensão que toma a qualidade como ‘qualidade social’ [...]”.

2. BREVES CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS SOBRE ENSINO MÉDIO NO BRASIL: TEXTOS E CONTEXTOS.

Nos últimos anos, estudos têm apontado que o ensino médio não só no Brasil, como em outros países das américas e da Europa, caracteriza-se como campo de contradições e disputas. O consenso relacionado à igualdade de oportunidades promovidas pela boa escolarização básica requer o olhar acurado por parte dos elaboradores de políticas educacionais, posto que se registram diferenciações significativas nas modalidades das ofertas desde a origem dessa etapa da educação no nosso país.

Para Ferreira (2017, p. 296), “desde 1930, o ensino médio assumiu uma forma específica de dualidade que se distingue pela oferta de diversas modalidades e pela segmentação e diferenciação dos processos educativos que tratam as diferentes classes sociais de forma desigual”. Considerando a complexidade socioeconômica do Brasil e as concepções classistas arraigadas nas representações políticas, corrobora-se com Ferreira (2017) que as modalidades de ensino médio ofertadas contribuem, ao longo dos anos, para consolidar a distinção entre as classes.

Na mesma direção, registra-se que, com a Reforma Capanema, foram criados os cursos médios de segundo ciclo, científico e clássico, para as classes sociais abastadas. Para a formação profissional da classe trabalhadora, as edições das Leis Orgânicas mobilizaram alternativas em nível médio de segundo ciclo: o agrotécnico, o comercial técnico, o industrial técnico e o normal, os quais, no entanto, não possibilitavam o acesso ao ensino superior (FERREIRA, 2017).

No início dos anos de 1960, mesmo com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Lei nº 4.024/20/12/61), a dualidade existente no ensino médio permaneceu, embora se observe que havia a integração entre o ensino profissional e o ensino regular de segundo ciclo para possível prosseguimento de estudos.

Conforme mostrou Ferreira (2017, p. 296), “em 1971, por meio da Lei nº 5.692, foi estabelecida a profissionalização compulsória no ensino de segundo grau e, com isso, todos passaram a ter a mesma trajetória escolar”. No entanto, quando da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) Lei nº 5.692/71, os tempos eram de autoritarismo e cerceamento da liberdade e participação da sociedade na tomada de decisão. Nesse contexto, tais mudanças na organização do ensino médio foram realizadas sem consulta popular, com o objetivo precípuo de inibir ingresso dos jovens na universidade. Contudo, “em 1975, com o Parecer nº 76, depois com a Lei nº 7.044/82, foi restabelecida a modalidade de educação geral. As “escolhas passaram a ser dos professores e

alunos” (2017, p. 296), aspecto esse que não representou uma verdadeira democratização dessa etapa da educação, muito menos o fim da desigualdade educacional na modalidade de oferta.

Embora a LDB 5.692/71 tenha passado por consideráveis mudanças ao longo das décadas de 1970 e 1980, somente após a promulgação da Constituição Federal de 1988 – considerada a “Constituição Cidadã”, como corolário às lutas e reivindicações dos movimentos sociais organizados por democratização e restabelecimento do direito à participação – aponta-se o ensino médio como uma etapa a ser progressivamente universalizada, mesmo condicionado à priorização da universalização do ensino fundamental.

Em 1996, foi promulgada a nova LDB, Lei 9.394, superando a lógica profissional impressa à última etapa da educação básica pela LDB anterior e deu ao denominado Ensino Médio, um caráter universal e uma dimensão formativa e propedêutica. No Art. 21 da LDB 9.394/96, trata-se da composição da educação escolar a partir da seguinte organização: I - educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio e II - educação superior. No concernente ao direito à educação e ao dever de educar a Lei 9.394 estabelece a progressiva extensão da obrigatoriedade, gratuidade e, posteriormente (em 2009), universalização do ensino médio.

Sobre a expansão do ensino médio na década de 1990, Krawczyk (2011, p. 755) afirma que:

A expansão do ensino médio, iniciada nos primeiros anos da década de 1990, não pode ser caracterizada ainda como um processo de universalização nem de democratização, devido às altas porcentagens de jovens que permanecem fora da escola, à tendência ao declínio do número de matrículas desde 2004 e à persistência de altos índices de evasão e reprovação. Além disso, o processo de expansão reproduz a desigualdade regional, de sexo, cor/raça e modalidade de oferta: ensino médio de formação geral e ensino técnico de nível médio.

Nesse sentido, o entendimento da importância do ensino médio como etapa da educação básica e sua progressiva obrigatoriedade traduz o reconhecimento do valor político e social, com vistas também ao desenvolvimento econômico do país, embora se registrem elevados índices de evasão e reprovação. Desse modo, na esteira de Krawczyk (2011, p. 755), “as políticas de expansão do ensino médio respondem não somente às aspirações das camadas populares por mais escolarização, mas também à necessidade de tornar o país mais competitivo no cenário econômico internacional”, ascensão que não se traduz na

afirmativa da garantia à igualdade de oportunidades, posto que a dualidade historicamente registrada entre a preparação para o trabalho e a continuidade dos estudos no ensino superior permanece impressa na modalidade de ensino do modelo em andamento.

Em 1998, foram aprovadas as Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio². E, na primeira década dos anos 2000, anotam-se algumas iniciativas de mudanças mobilizadas pelo Ministério da Educação (MEC) na direção de propor novos desenhos curriculares para o ensino médio, a saber: Brasil Profissionalizado (2007), com objetivo de apoiar propostas de Ensino Médio Integrado à Educação Profissional, e o Programa Ensino Médio Inovador - ProEMI (2009), como desdobramento da Lei nº 11.741/2008 que redimensionou, institucionalizou e integrou as ações da Educação Profissional Técnica de nível médio, da Educação de Jovens e Adultos e da Educação Profissional e Tecnológica.

Em 2013, cabe destaque o Projeto de Lei Nº 6.840³, que alterou a LDB Lei nº 9.394/96 para instituir a jornada em tempo integral no ensino médio, dispor sobre a organização dos currículos do ensino médio em áreas do conhecimento, dentre outras providências. Nesse momento, já se desenhava uma proposição de mudança para essa etapa da educação básica.

Do mesmo modo, chama-se a atenção para a Meta 3 do Plano Nacional de Educação: “universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento)” (MEC, 2018) – PNE (2014-2024), Lei 13.005 de 25 de junho de 2014. Com base nos dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), em 2016, a matrícula total no ensino médio foi de 8.133,040 de estudantes, divididos por dependências administrativas (federal, estadual, municipal e privada).

TABELA 1 - Matrícula do ensino médio do Brasil em 2016

Quantidade de Estudantes Matriculados no ensino médio de 2016 Brasil		
Dependência Administrativa	Federal	171.566
	Estadual	6.897.145
	Municipal	49.715
	Privada	1.014.614
Total Brasil		8.133.040

FONTE: INEP, 2018.

Os dados de matrícula apresentados na Tabela 1 não representam a universalização do ensino médio, conforme estabelece a Meta 3 do PNE (2014-2024),

² Ver deliberação da Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE) - Parecer CNE/CEB nº 15/98 e a Resolução CNE/CEB nº 3/98 - Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio.

³ Sobre o debate crítico, ver o Movimento Nacional em Defesa do Ensino Médio. Disponível em: <<http://www.observatoriodoen-sinomedio.ufpr.br/movimento-nacional-em-defesa-do-ensino-medio-2/>>. Acesso em 12 de ago. de 2018.

posto que, em 2017, se observa uma regressão no número da matrícula. A matrícula total cai, mas a taxa líquida de jovens de 15 a 17 anos matriculados melhora. No entanto, a taxa líquida ainda é baixa, cerca de 60%. E a taxa bruta de atendimento de 15 a 17 anos continua no mesmo patamar desde 2007, em torno de 83%. A queda do número de matrículas também se relaciona a questões demográficas (PNAD-IBGE, 2017).

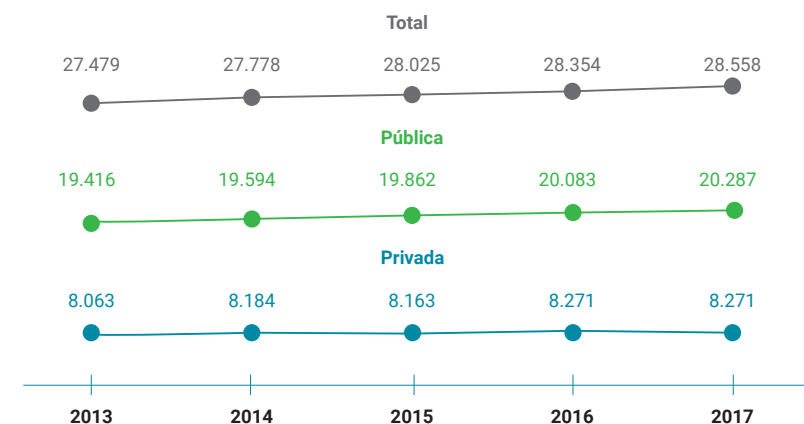
TABELA 2 - Matrícula do ensino médio do Brasil em 2017

Quantidade de Estudantes Matriculados no ensino médio de 2017 Brasil		
Dependência Administrativa	Federal	191.523
	Estadual	6.721.181
	Municipal	47.368
	Privada	970.312
Total Brasil		7.930.384

FONTE: INEP, 2018.

O Ensino Médio é oferecido em 28,5 mil escolas do Brasil. Observa-se que, no período de 2013 a 2017, houve um aumento de 3,9% de escolas que oferecem essa modalidade da educação básica (INEP, 2017), conforme pode ser verificado no Gráfico 1 abaixo com a evolução do número de escolas para essa etapa da educação básica.

GRÁFICO 1 - Evolução do número de escolas de ensino médio por rede (pública ou privada) - Brasil 2013-2017



FONTE: INEP, 20184

Segundo os dados do INEP (2018), no Brasil, a rede estadual é responsável pelo maior número de escolas de ensino médio, 68,2% delas pertencem a essa rede,

⁴ Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/1ul8OptGdTzory5J0m-TvvSzILCrXmWeE/view>>. Acesso 10 de ago. 2018.

seguidas da rede privada com 29,0% das escolas. Da mesma maneira, a rede privada responde apenas por 12,2% do total de alunos matriculados, 84,8% estão na rede pública.

Para além dos desafios da universalização, do acesso, da permanência, da qualidade e do redesenho curricular, os resultados observados por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB) de 2005 a 2015 confirmam a urgência de mudanças para o ensino médio, sobretudo mudanças que confiaram equanimemente uma identidade a essa etapa da educação básica na direção de atender às demandas da sociedade, por meio da efetiva participação de todos os segmentos na construção de propostas educativas que contemplem a complexidade socioeconômica brasileira.

TABELA 3 - Resultados e metas do Ensino Médio no Ideb de 2005 a 2015

	IDEB observado							Metas						
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2007	2009	2011	2013	2015	2021	
Total	3.4	3.5	3.6	3.7	3.7	3.7	3.8	3.4	3.5	3.7	3.9	4.3	5.2	
Dependência Administrativa														
Estadual	3.0	3.2	3.4	3.4	3.4	3.5	3.5	3.1	3.2	3.3	3.6	3.9	4.9	
Privada	5.6	5.6	5.6	5.7	5.4	5.3	5.8	5.6	5.7	5.8	6.0	6.3	7.0	
Público	3.1	3.2	3.4	3.4	3.4	3.5	3.5	3.1	3.2	3.4	3.6	4.0	4.9	

FONTE: INEP, 2018⁵

No sentido de compreender a trajetória do ensino médio até os dias atuais, ainda que por meio desta breve caracterização, num contexto político de tensões e incertezas, chama-se a atenção para a assinatura no Congresso Nacional da Medida Provisória nº 746 em 22 de setembro de 2016, posteriormente sancionada como a Lei Nº 13.415 em 16 de fevereiro de 2017.

A primeira consideração a ser feita sobre a Reforma do Ensino Médio como desdobramento da Lei Nº 13.415/16/02/17, que altera a LDB 9.394/96, consiste, sobretudo, na reestruturação organizacional do ensino médio hoje existente, que passaria pela oferta do ensino em tempo integral, com a ampliação da carga horária mínima anual de 800 horas para 1.400 horas; a organização curricular por áreas de conhecimento (matemática, linguagem, ciências da natureza e ciências humanas); e o aprofundamento em uma área de conhecimento específica ou habilitação profissional, a partir dos chamados itinerários formativos.

Outra consideração importante a se fazer reside nos dissensos em torno do “novo ensino médio” em articulação com a implantação da BNCC. Embora os discursos argumentem que o debate sobre a reforma do ensino médio decorra há mais de 8 anos, desde o PL 6.840/2013, e que, inicialmente, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) tenha se posicionado favorável à reforma, o contexto político não favoreceu o amplo debate com os

⁵ Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultadoBrasil.seam?cid=855925>>. Acesso em 6 de set. de 2018.

sujeitos implicados por essas significativas mudanças propostas para a educação brasileira, posto que as tensões e incertezas sobre o tema permanecem. Diante desse cenário, acredita-se ser mais democrático voltar o debate para a sociedade, na perspectiva de contemplar as múltiplas contribuições, na direção de um consenso para a reorganização de um ensino médio que garanta o atendimento equânime à população.

Diante dos cenários analisados, não se tem a pretensão de apresentar uma proposta inédita para superar os dissensos identificados nos modelos de ensino médio existentes no âmbito da educação brasileira. A proposição que ora se mobiliza parte das experiências em andamento no contexto da educação cearense como balizadoras, contudo passíveis às críticas, articuladas à vontade de contribuir para melhorar a educação pública oferecida àqueles que dependem dela para ter acesso ao conhecimento com qualidade socialmente referenciada, conforme já explicitado.

3. AS POLÍTICAS EDUCATIVAS CEARENSES COMO PROPOSIÇÃO BALIZADORA

O estado do Ceará, desde início dos anos de 1990, no contexto das reformas do estado brasileiro, e, por conseguinte da educação, tem passado por intensas transformações nos diferentes campos de sua administração. Em um cenário de modernização administrativa e democratização, foram firmadas mudanças importantes para campo da educação, tal como o processo de implantação da gestão democrática das escolas públicas cearenses. Sobre a reforma do ensino médio nos anos de 1990 no Ceará, Zibas (2005, p. 207) destaca que “o papel precursor do Ceará [...], na implementação da reforma de contornos internacionais no país, fica evidente no documento Todos pela educação de qualidade para todos (Ceará, 1995), anterior à promulgação da Lei de Diretrizes e Bases – LDB”

Quanto às políticas para o ensino médio nos anos 2000 no estado do Ceará, Vidal e Vieira (2016, p. 15) concluem que, “em meio a um contexto marcado por desafios diversos, é alentador verificar que governo do estado e escolas têm empreendido no sentido de promover o direito à educação dos jovens, incluindo habitantes de territórios marcados por vulnerabilidade social e econômica”, esforços esses, reconhecidos no cenário educacional brasileiro como possibilidade de garantia de uma educação de qualidade socialmente referenciada.

Nesses termos, as iniciativas inovadoras para o campo da educação pública cearense têm se ampliado nas primeiras décadas dos anos 2000, tais como o Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), em 2013, ampliado

em âmbito nacional como o Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), Projeto Professor Diretor de Turma (PPDT), entre outras.

Podemos observar, no quadro a seguir, o número de alunos matriculados no ensino médio do Ceará em 2016.

TABELA 4 - Matrícula do ensino médio do Ceará em 2016

Quantidade de Estudantes Matriculados no ensino médio de 2016 Ceará		
Dependência Administrativa	Federal	3.814
	Estadual	338.416
	Municipal	-
	Privada	37.636
Total Ceará		379.866

FONTE: INEP, 2018.

Considerando a existência de outras iniciativas de inovação na organização curricular e modo de oferta, materializadas noutras redes de ensino distribuídas pelo Brasil, embora sem ampla divulgação, recorre-se ao estudo recente realizado por Alencar e Mendes (2018)⁶, o qual apresentou experiências de flexibilização do currículo no âmbito das escolas públicas estaduais de ensino médio do Ceará.

O primeiro destaque cabe à implantação das Escolas Estaduais de Educação Profissional (EEEP), apoiadas pelo Programa Brasil Profissionalizado, iniciativa que pode ser apontada como exemplo de um novo modelo curricular. Em um universo de 719 escolas, em 2018, o Ceará possui cento e dezenove (119) unidades escolares funcionando em tempo integral, com o ensino médio integrado à educação profissional (ALENCAR; MENDES, 2018).

No que tange à evidência de se tratar de uma experiência de ensino atrativa para a juventude, Alencar e Mendes (2018, p. 10) afirmam que os “resultados de fluxo e das avaliações externas indicam que este é um modelo visto pelos jovens como atrativo e que os instiga a permanecer e concluir a última etapa da educação básica”. Nesse sentido, têm se observado intensa procura da população para acesso a essa modalidade de oferta.

QUADRO 1 – Matrícula, movimento e rendimento das EEEP no Ceará – 2008 a 2017

INFO	ANO									
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
MATRÍCULA (Nº)	4091	11116	17290	23465	29618	35734	40654	43811	47823	49627
APROVAÇÃO (%)	96,84	95,24	96,26	96,34	97,26	97,48	97,65	97,91	97,68	98,61*
REPROVAÇÃO (%)	2,15	3,95	3,30	3,21	2,27	2,23	2,01	1,84	2,10	1,24*
ABANDONO (%)	1,01	0,81	0,44	0,45	0,47	0,29	0,35	0,26	0,22	0,15*

FONTE: Censo escolar – INEP (2017); *Dados via SIGE (Sistema Integrado de Gestão Escolar), 2018.

Com base nos dados apresentados na Tabela 5, conclui-se que houve uma progressiva expansão dessa modalidade de oferta na rede pública cearense. Os resultados de aprovação verificados, na série histórica de 2008, ano do início da implantação, até 2017 foram consideravelmente satisfatórios, posto que o abandono é praticamente inexistente.

Concernente à implementação dessa iniciativa na rede pública do estado do Ceará, Vidal e Vieira (2016, p. 15), observam que é possível,

[...] perceber o visível esforço que o Estado vem fazendo mediante extraordinário compromisso dos órgãos centrais, regionais e das escolas, na busca por uma educação de qualidade para jovens destinatários desta etapa de escolaridade. Passos muito significativos foram dados no sentido de oferecer oportunidades de aprendizagem diferenciada para os alunos do ensino médio. Essa situação é particularmente visível nas escolas de educação profissional de tempo integral, em que jovens estudantes acalentam sonhos de inserção qualificada no mundo do trabalho e de acesso à educação superior.

Corroborar-se com as evidências analisadas no estudo das autoras (VIDAL; VIEIRA, 2016) sobre a efetividade das oportunidades de aprendizagem diferenciada para os estudantes da última etapa da educação básica no Ceará, posto que estes podem vislumbrar a continuidade dos estudos no ensino superior. Nesse sentido, em 2017 o ensino público cearense aprovou 16.897 alunos para ingresso no ensino superior, superando a marca de 13.516 alunos admitidos em 2016.

Quanto à reorganização desta etapa da educação básica, contida na reforma sob a Lei 13.415/2017, esta sugere a possibilidade de oferecer itinerários técnicos profissionalizantes, caso o estudante tenha interesse, num total de 3 mil horas sem prejudicar escolhas futuras dos alunos no ensino superior. Contudo, em um panorama onde 89,7% das escolas de ensino médio estão na zona urbana e apenas 10,3% na zona rural (INEP, 2018), levanta-se a preocupação com o atendimento equânime da população dessa etapa da educação em contexto que exista apenas uma escola de ensino médio no município, realidade de mais de 50% dos municípios brasileiros, sob pena de incorrer na discriminação e abandono daqueles que não forem contemplados com a oferta disponibilizada.

O segundo destaque cabe à educação em tempo integral, nas escolas regulares de Ensino Médio não integrado à educação profissional, denominadas Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EEMTI). Esta política

6 Ver Ferreira; Paim. Os desafios do Ensino Médio (2018).

educativa teve início a partir de 2016 com uma oferta em vinte e seis (26) escolas. Em 2017, contou com uma oferta em setenta e uma (71) escolas regulares de ensino médio em tempo integral e, em 2018, com um total de cento e onze (111) escolas. Na mesma direção das escolas de Educação Profissional, essas escolas funcionam com uma jornada diária de 9 aulas, perfazendo um total de 45 aulas semanais (ALENCAR; MENDES, 2018).

Outro destaque importante, são as 417 (quatrocentos e dezessete) escolas de ensino médio regulares em tempo parcial que atendem uma parcela significativa dos estudantes cearenses os quais não intenciam estudar em uma das outras modalidades ofertadas, por questões estruturais e sociais, esse segmento dos estudantes é carente da continuidade dessa oferta para prosseguir seus estudos. Para além dessa modalidade, existem os Centros de Educação de Jovens e Adultos (CEJA) que atendem aos estudantes que desejam retomar os estudos após período de abandono, contribuindo para o acesso e conclusão do ensino médio.

Cabe um quarto destaque para os Centros Cearenses de Idiomas (CCI) com oferta de cursos gratuitos de inglês e espanhol para alunos comprovadamente matriculados na rede estadual de ensino, nas modalidades de educação profissional, regular, tempo integral e educação de jovens e adultos. Em 2018, foram inaugurados treze (13) unidades dos CCI, dessas, nove (9) já se encontram em pleno funcionamento e os outros quatro (4) iniciarão antes do final do ano, a perspectiva é atender 10.600 estudantes.

Em resumo, a rede pública estadual de ensino do Ceará oferece o ensino médio nas modalidades: 1. educação profissional integrada ao ensino regular; 2. educação em tempo integral regular; 3. ensino médio regular; 4. educação de jovens e adultos, além da oferta de idiomas de inglês e espanhol em suas 13 Centros Cearenses de Idiomas. A intenção é flexibilizar as modalidades e ofertas, de maneira a atender às especificidades e anseios de cada cidadão, conforme suas possibilidades de acesso ao ensino médio, de modo a garantir a equidade de atendimento nessa etapa da educação básica.

TABELA 6 - Demonstrativo da oferta da rede de ensino do Ceará em 2018

Modalidades de ensino médio oferecidas	Quantidades
Escolas Estaduais de Educação Profissional (EEEP)	119
Escolas de Ensino Médio de Tempo Integral (EEMTI)	111
Escolas de Ensino Médio Regular	417
Centro Educacional de Jovens e Adultos (CEJA)	33
Escolas Estaduais de Educação Indígena	38
Escola de Educação Quilombola	1
Total	719

FONTE: SEDUC CE, 2018.

Relativamente à reorganização curricular, compreende-se que os “currículos não são conteúdos prontos a serem passados aos alunos. São uma construção e seleção de conhecimentos e práticas produzidos em contextos concretos e em dinâmicas sociais, políticas e culturais, intelectuais e pedagógicas” (MOREIRA, 2007, p. 9). Conforme Alencar e Mendes (2018, p. 40), “a Secretaria da Educação do Ceará - Seduc/Ce, em parceria com Instituto Aliança, sediado em Salvador – BA, estruturou o Núcleo de Trabalho, Pesquisa e Práticas Sociais – NTPPS como estratégia para promover a Reorganização Curricular do Ensino Médio”.

O NTPPS, como proposta de reorganização do currículo, encontra-se em andamento desde 2012. Iniciou-se, como forma de projeto-piloto em doze (12) escolas da rede pública estadual de ensino em tempo parcial, que contavam uma média de 25 (vinte e cinco) horas-aulas por semana. A adesão ao NTPPS objetiva a construção e aplicação de práticas educativas direcionadas para o desenvolvimento de vertentes articuladoras do currículo na escola, tais como 1) o trabalho com as competências socioemocionais dos estudantes, de forma transdisciplinar, através de oficinas; e 2) a mobilização e a articulação entre as áreas de conhecimento de modo interdisciplinar e contextualizado, por meio de projetos de pesquisa desenvolvidos pelos estudantes (SEDUC, 2016; ALENCAR; MENDES, 2018).

Desse modo, as escolas que contam com o NTPPS como eixo orientador do seu currículo reservam um tempo pedagógico em todas as séries do Ensino Médio, com uma carga horária de quatro horas-aulas semanais, para a atuação dos eixos temáticos que são: a) Projeto de Vida; b) Mundo do Trabalho; e c) Iniciação à Pesquisa Científica (ALENCAR; MENDES, 2018). Parte-se do entendimento que conhecimentos e práticas são expostos às novas dinâmicas e reinterpretados em cada contexto histórico. Portanto, os questionamentos revelam que há entendimento de que os currículos são orientados pela dinâmica da sociedade (MOREIRA, 2007). Dito isso, compreende-se que o momento histórico exige ressignificação nas formas de se pensar o ensino em todas as suas vertentes, desde as modalidades da oferta à dinâmica impressa ao currículo.

Pensando em uma nova dinâmica para o currículo no âmbito das escolas em tempo integral como proposição, Alencar e Mendes (2018, p. 41-42) detalham sobre as componentes eletivas mobilizadas no âmbito das EEMTI, a saber:

Na Matriz Curricular das escolas regulares em tempo integral, são reservadas 10h semanais durante todo o ensino médio para o estudo de temas ou desenvolvimento de atividades eletivas vinculadas às áreas de conhecimento e organizadas em nove eixos: Educação em Direitos Humanos; Educação Científica; Formação Profissional e-Jovem (Informática); Educação

Ambiental e Sustentabilidade; Mundo do Trabalho; Comunicação, Uso de Mídias, Cultura Digital e Tecnológica; Esporte, Lazer e Promoção da Saúde; Artes e Cultura; e Aprofundamento do Núcleo Comum.

A experiência brevemente mencionada demonstra a possibilidade de o estudante compor seu itinerário formativo, conforme seus interesses de estudos e pesquisas, o que pode se traduzir numa alternativa atrativa à curiosidade estudantil. Considerando o que reza a LDB 9.394/96, “Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1996), os eixos temáticos organizados nas atividades eletivas procuram flexibilizar o currículo para atender às diferentes vertentes estipuladas nas diretrizes educacionais, sem provocar esvaziamento na organização curricular.

Nesses termos, não se pode afirmar que as experiências supracitadas cumpram o desafio de serem apresentadas como alternativas para o direcionamento proposto para a Reforma do Ensino Médio, uma vez que a referida lei não cumpre a orientação para a construção de uma articulação entre os modelos a serem desenvolvidos por cada estado da federação, unidades federativas responsáveis pela maior parte do atendimento a essa etapa da educação básica. Contudo, consideram-se as experiências cearenses bem-sucedidas, pela diversificação nas modalidades de oferta, pela flexibilização e ampliação curricular com os mencionados componentes (atividades eletivas), em vez de suprimir a possibilidade dos estudantes escolherem o acesso a diferentes áreas de conhecimento.

4. CONCLUSÃO

As políticas educacionais, em andamento no Brasil, apresentam significativos avanços na direção da garantia do acesso à educação de qualidade socialmente referenciada, embora corrobora-se com o consenso da necessidade de se repensar a última etapa da educação básica, o ensino médio, observando ser essa uma ponte para outros caminhos de formação e aprendizagem. Entretanto, parte-se do dissenso de que as proposições estabelecidas pelo atual dispositivo legal (Lei Nº 13.415/17) dão conta de empreender uma reforma efetiva e necessária ao modelo de ensino médio existente.

É consenso, igualmente, que a trajetória do ensino médio no Brasil seja permeada pela lógica dualista de atendimento diferenciado às classes sociais, conforme o contexto histórico, possibilitando duas vias de formação: uma finalista para aqueles que têm acesso ao ensino profissional, como possibilidade de ingressar no mercado de trabalho e outra com o objetivo de dar acesso ao ensino superior. Dessa forma, podemos perceber que o ensino médio no Brasil não conseguiu construir uma identidade definida que atenda democraticamente a todos os sujeitos sem distinção, e, nesse sentido, parte-se do pressuposto de que a Reforma do Ensino Médio em andamento reforça esse dualismo estrutural.

Para efeito de proposição ao reordenamento curricular, consideram-se as experiências em andamento na rede pública estadual cearense como alternativas possíveis, democráticas e equânimes, uma vez que respeita as liberdades de escolhas dos estudantes para a constituição dos seus itinerários formativos, pretendidos para uma formação humana integral, profissional e sensível diante das condições sociais e econômicas de nossos estudantes.

Retomando as reflexões propostas nesse documento, considera-se que o ensino médio, na educação cearense, vem despontando com resultados visíveis de transformações positivas para a qualidade de ensino e aprendizagem entre aqueles que buscam a educação pública com a crença de uma educação possível de mudança e emancipação social e pessoal, sobretudo porque as experiências em questão partem do princípio da equidade, procurando atender cada sujeito conforme seus anseios, preservando a construção democrática inerente à educação verdadeiramente cidadã. Nessa direção, observa-se, ainda que tímido, um crescimento na aprendizagem dos estudantes, verificado por meio do IDEB-2017, a elevação do Ceará da 12ª posição para a 4ª no ranking nacional no ensino médio, sem a necessária reforma.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALENCAR, Antonio Idilvan Lima; MENDES, Rogers Vasconcelos. **Reforma do ensino médio brasileiro: questões relevantes para o debate e implementação.** In: FERREIRA, Marinete de Moraes; PAIM, José Henrique. **Os Desafios do Ensino Médio.** FGV, 2018.
- AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Notas sobre a análise da gestão da educação e da qualidade do ensino no contexto das políticas educativas. RBPAAE – v.27, n.3, p. 361-588, set./dez. 2011. Disponível em: < <http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/26412/15404>. Acesso em: 26 de ago. de 2018.
- BRASIL, **Ministério da Educação.** Ensino Médio Inovador. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/component/content/article/195-secretarias-112877938/seb-educacao-basica-2007048997/13439-ensino-medio-inovador>>. Acesso em: 9 de ago de 2018.

- . Lei 1.076, de 31 de março de 1950. Assegura aos estudantes que concluírem curso de primeiro ciclo do ensino comercial, industrial ou agrícola, o direito à matrícula nos cursos clássico e científico e dá outras providências. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 12 de abril de 1950.
- . Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, 27 de dez de 1961.
- . Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º grau e, dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 12 de ago de 1971.
- . Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, 05 de out de 1988.
- . Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, 23 de dez de 1996.
- . Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Altera as Leis nos 9.394, de 20 de dezembro de 1996 dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 17 de fev de 2017.
- CEARÁ. Secretaria de Educação. **Projetos estruturantes**. Disponível em <<http://www.ceara.gov.br/governo-do-ceara/projetos-estruturantes>>. Acesso em: 8 de jul de 2016.
- . **Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC)**. Disponível em: <<http://www.paic.seduc.ce.gov.br>>. Acesso em: 9 de jul de 2013.
- FERREIRA, Eliza Bartolozzi. **A Contrarreforma do Ensino Médio no Contexto da Nova Ordem e Progresso**. Revista Educação e Sociedade, Campinas, v. 38, nº. 139, p.271-284, abr.-jun., 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v38n139/1678-4626-es-38-139-00287.pdf>>. Acesso em 18 de ago de 2018.
- FERREIRA, Eliza Bartolozzi; SILVA, Monica Ribeiro da. Revista Educação e Sociedade, Campinas, v. 38, nº. 139, p.271-284, abr.-jun., 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v38n139/1678-4626-es-38-139-00287.pdf>>. Acesso em 18 de jul de 2017.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo Escolar da Educação Básica 2013**: resumo técnico. Brasília: INEP, 2018.
- . **Sistema de Consulta a Matrícula do Censo Escolar** - 1997/2014. Brasília: INEP, 2014b. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>. Acesso em 11 ago. 2018.
- . **Indicadores Educacionais da Educação Básica**: média de alunos por turma. Brasília, INEP, 2018. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>. Acesso em: 06 set. 2018.
- KRAWCZYK, Nora Rut. **Reflexão sobre alguns desafios do ensino médio no Brasil hoje**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v41n144/v41n144a06.pdf>>. Acesso em: 8 de ago de 2018.
- MOREIRA, Antônio Flávio Barbosa. Indagações sobre currículo: currículo, conhecimento e cultura. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Ensfund/indag3.pdf>>. Acesso em: 10 de ago de 2018.
- MOVIMENTO NACIONAL EM DEFESA DO ENSINO MÉDIO. Manifesto do Movimento Nacional sobre a Medida Provisória: não ao esfacelamento do ensino médio. 2016. Disponível em: <<http://www.observatoriodoensinomedio.ufpr.br/wp-content/uploads/2014/05/Manifesto-Movimento-sobre-a-MP-do-Ensino-M%C3%A9dio.pdf>>. Acesso em: 18 de jul. 2017.
- VIDAL, Eloísa Maia; VIEIRA, Sofia Lerche. **Políticas de ensino médio no Ceará:**

escola, juventude e território. Fortaleza: Editora CENPEC, 2016.

ZIBAS, Dagmar M. L. **Refundar o ensino médio?** Alguns antecedentes e atuais desdobramentos das políticas dos anos de 1990. *Educação e Sociedade*, Campinas, v.26, n.92, p.1067-1086, out. 2005a.

----- . **A Reforma do Ensino Médio no Ceará e suas Contradições**. Cadernos de Pesquisa, v. 35, n. 124, p. 201-226, jan./abr. 2005b. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742005000100010&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 20 de ago. 2018.

EDUCAÇÃO PROFISSIONAL: A BASE PARA A COMPETITIVIDADE DO BRASIL

RAFAEL LUCCHESI

RESUMO EXECUTIVO

O presente texto trata de uma reflexão sobre as oportunidades de se construir uma educação aplicada, significativa e que possua uma escola que dialogue com o universo profissional.

O Brasil avançou tardiamente no seu sistema educacional, alcançando a universalização do acesso ao ensino fundamental apenas no início do século XXI. Mesmo com essa conquista, o país tem 6,9 milhões de jovens entre 18 e 24 anos que não trabalham nem estudam. Apenas 11,1% dos alunos do ensino médio estão cursando educação profissional e somente 15% da população entre 25 e 64 anos tem o ensino superior completo. Esses números impactam diretamente na inserção dos brasileiros no mercado de trabalho e nos níveis de produtividade e inovação.

O país possui uma reduzida articulação entre a universalização da educação e os ganhos de produtividade. A baixa qualidade da educação brasileira, associada às distorções da matriz educacional, pela reduzida parcela de jovens que trilham a educação profissional, não propiciam os ganhos de produtividade esperados, como os alcançados nas revoluções educacionais ocorridas nos países desenvolvidos e em alguns emergentes. Além disso, limitam a empregabilidade de quem não vai para universidade e reduzem a produtividade do trabalho.

O esforço educacional sem o correspondente ganho de produtividade cria uma armadilha para o país, com o rápido esgotamento da capacidade de financiamento do próprio sistema educacional.

O reduzido diálogo entre educação e os projetos individuais dos jovens limitam a capacidade de uma cunha de inclusão social mais ampla, baseada na identidade social conferida pelo sistema educacional.

O Brasil precisa estabelecer novas políticas públicas educacionais para enfrentar o desafio de preparar jovens e adultos para um mercado de trabalho em profunda mutação tecnológica e organizacional. Para promover a competitividade, a qualificação dos brasileiros deve acompanhar os avanços e a sofisticação dos processos produtivos. A educação precisa ser eleita como agenda estratégica de país.

É preciso que autoridades públicas, educadores, pais e estudantes trabalhem juntos, desde já e nos próximos anos, para valorizar a formação técnica e profissional criando oportunidades de inserção dos nossos jovens e adultos no mercado de trabalho. Esse é o nosso desafio. Ganhará não apenas a geração que vai ingressar na educação profissional nos próximos anos, mas o País, que terá cidadãos e trabalhadores mais qualificados.

INTRODUÇÃO

A educação é o fator mais relevante para o desenvolvimento de um país. Os países que se desenvolveram rapidamente nas últimas décadas foram exatamente aqueles que mais investiram na educação de qualidade para sua população.

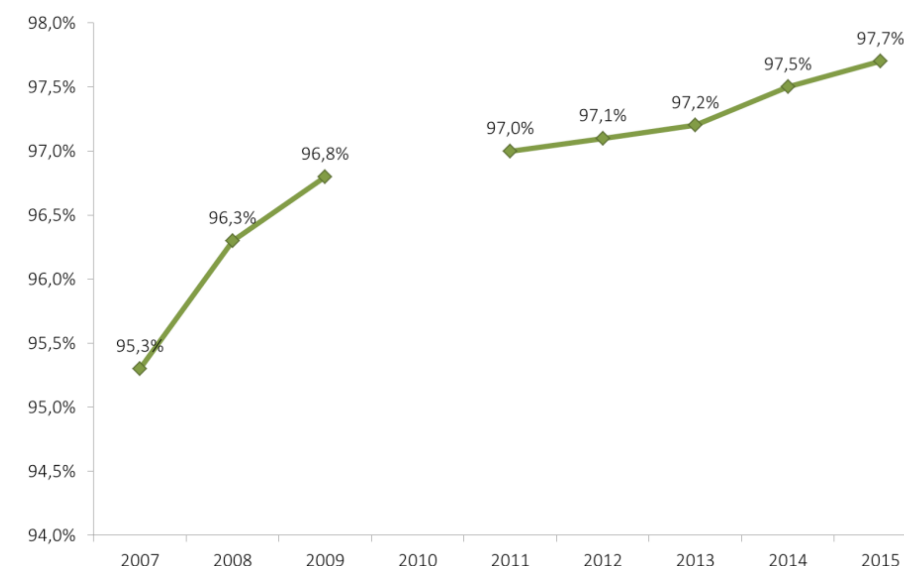
O Brasil, no entanto, avançou tardiamente no seu sistema educacional, alcançando a universalização do acesso ao ensino fundamental apenas no início do século XXI, quando em 2015 atingiu a marca de 97,7% da população de 6 a 14 anos, matriculada nesse nível de escolarização (Gráfico 1).

A melhora nas taxas de matrícula, no desempenho dos alunos e no fluxo escolar da etapa fundamental sustentou o aumento da taxa líquida de matrícula do ensino médio, que alcançou 62,7% em 2015. Contudo, aproximadamente 1,5 milhão de jovens de 15 a 17 anos, que deveriam estar cursando essa etapa da formação educacional, encontram-se fora da escola, trazendo ao Brasil o desafio de ampliar o acesso ao ensino médio.

Alguns números refletem o desafio que atinge o ensino médio brasileiro: 12% dos que têm acesso são reprovados e quase 7% abandonam os estudos. Apenas 58,5% dos alunos que iniciam o ensino fundamental concluem o ensino médio. Nesse funil da educação, somente 18% dos nossos jovens vão para a universidade. Somos indiferentes a esse contingente populacional que

não ingressa na universidade, sobretudo àqueles que são economicamente mais frágeis. A eles é negado o direito a uma profissão, a uma identidade social, reservados apenas aos que chegam ao ensino superior. O restante luta para ingressar no mercado de trabalho sem as competências exigidas.

GRÁFICO 1. Percentual de crianças de 06 a 14 anos matriculadas no ensino fundamental – Taxa líquida de matrícula, 2007 – 2015



FONTE: OBSERVATÓRIO DO PNE, 2017b, com base em dados da Pnad/IBGE. **NOTA:** Em 2010, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) não realizou a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), em função da realização do censo demográfico.

Esse cenário propicia ao país uma reduzida articulação entre a universalização e os ganhos de produtividade. A baixa qualidade do sistema educacional, associada à reduzida parcela de jovens que trilham a educação profissional, não assegura os ganhos de produtividade esperados, como os alcançados nas revoluções educacionais dos países desenvolvidos e alguns emergentes.

O esforço educacional sem o correspondente ganho de produtividade cria uma armadilha ao país com o rápido esgotamento da capacidade de financiamento do próprio sistema educacional.

As distorções da matriz educacional brasileira, pelo reduzido contingente de jovens na educação profissional, limita a empregabilidade de quem não vai para a universidade e reduz a produtividade do trabalho.

A educação brasileira padece de problemas estruturais, com reflexos sociais e efeitos nocivos sobre as condições de funcionamento do sistema produtivo. Trabalhadores pouco qualificados, restrições ao desenvolvimento tecnológico e níveis de produtividade reduzidos são algumas das consequências diretas dos problemas educacionais enfrentados pelo país no que tange à competitividade.

A desigualdade de renda associa-se, em grande medida, à falta de oportunidade de acesso à educação, que restringe as possibilidades de obtenção de empregos de melhor qualidade e maiores níveis de remuneração de parcela da população.

Um dos desafios do Brasil, neste momento, é oferecer a todos os brasileiros uma escola que dialogue com o universo profissional.

Com o novo ensino médio, o Brasil iniciou um processo para alinhar o sistema de educação brasileiro às melhores experiências internacionais, ao flexibilizar e diversificar o currículo regular. Outra modernização importante foi a possibilidade de o jovem optar pela formação técnica e profissional. Desde 2008, a maioria dos países desenvolvidos passou a investir em educação profissional como uma das maneiras de responder aos abalos do mercado de trabalho. Em 2005, 30% dos jovens de 15 a 17 anos na Finlândia, por exemplo, faziam educação profissional junto com o ensino médio regular. Após forte investimento governamental, em 2015, eram mais de 70%. Na Alemanha, metade do aprendizado dos jovens é feito em parceria com as empresas e dentro do ambiente laboral. No Brasil, apenas 11,1% dos alunos do ensino médio estão cursando educação profissional.

Estamos diante da oportunidade de construir uma educação aplicada, significativa e que coloque o estudante como protagonista do seu futuro, ao permitir que ele escolha o itinerário formativo que mais atenda às suas vocações. O que falta ao país é eleger a educação profissional como agenda estratégica de nação. Pesquisas da PUC do Rio demonstram que, entre dois indivíduos com a mesma escolaridade, aquele que tem um ano de educação profissional terá 18% a mais de renda. Além disso, várias carreiras técnicas competem muito bem com formações de nível superior em termos salariais.

A escolha pela educação profissional deve ser vista como uma agenda de sustentação de renda, de geração de oportunidades para a juventude, de competitividade para o ambiente de negócios e um compromisso social, pois pode ajudar o Brasil a ser um país mais equânime.

O jovem estudante necessita de um sistema de aprendizado que articule o ambiente escolar ao empresarial, criando oportunidades de definição de trajetórias de estudo e profissionalização concretas. Programas de aprendizagem profissional constituem-se em importantes ferramentas para a implementação desse tipo de estratégia.

No Brasil, a Lei da Aprendizagem prevê que empresas de médio e grande porte contratem, por até dois anos, jovens com idade entre 14 e 24 anos como aprendizes. No entanto, o crescente caráter assistencialista da política de aprendizagem profissional nem sempre se traduz em uma efetiva estratégia de transformação econômica e social.

A reestruturação do ensino médio aponta para a oportunidade de reestruturação do marco legal da aprendizagem profissional, que deve avançar no sentido de fazer com que os resultados dos programas de contratação de jovens aprendizes conciliem o relevante aspecto social com as demandas do mercado de trabalho.

Outro fator de destaque é a Educação de Jovens e Adultos (EJA), destinada a indivíduos que não frequentaram ou que abandonaram a escola, deixando de ter acesso ao ensino fundamental ou médio na idade apropriada. Trata-se de uma etapa escolar marcada por diferentes expectativas de aprendizagem e de desenvolvimento de habilidades, que precisa valorizar saberes e conhecimentos já adquiridos pelo indivíduo.

Além das dificuldades decorrentes da situação socioeconômica dos alunos, a carência de metodologias adequadas ao público adulto, o despreparo dos professores para lidar com esse perfil de aluno e a falta de conexão dos cursos com o mundo do trabalho são fatores que concorrem para explicar os elevados níveis de evasão na EJA e a resistência do público-alvo em aderir a essa oportunidade de formação.

Uma alternativa para aumentar a atratividade dessa modalidade de ensino e assegurar a maior participação de jovens em situação de risco social é sua articulação com a educação profissional e tecnológica, conforme previsto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

AÇÕES PARA O BRASIL CRESCER MAIS E MELHOR

Existe um conjunto de desafios a serem enfrentados pelas políticas públicas educacionais no Brasil. Neste sentido, apresento uma segmentação em quatro blocos relacionados ao caráter dos problemas, conforme identificado a seguir: composição da oferta de vagas, avaliação, marco regulatório e educação para a inclusão socioproductiva.

Composição da oferta de vagas

Houve um avanço significativo na oferta de vagas escolares no Brasil nos últimos anos. Embora seja desejável dar seguimento a essa trajetória, é preciso promover ajustes na composição dessa oferta.

Um indicador que distancia o Brasil de nações mais avançadas é o percentual de estudantes que cursam algum tipo de educação profissional ou vocacional. Segundo dados do Censo da Educação Básica de 2017, apenas 11,1% dos alunos do ensino médio estão matriculados em programas de formação

¹ Esse indicador considera apenas as matrículas concomitantes e integradas ao ensino médio no Brasil.

profissional, percentual bastante inferior ao usualmente encontrado em países europeus. Dados do Centro Europeu de Desenvolvimento da Formação Profissional (CEDEFOP, 2017) revelam que, na Áustria e na Finlândia, países com grande tradição nesse modelo, o percentual de jovens que cursam itinerários vocacionais é de cerca de 70%. Em países como Alemanha, Dinamarca, França e Portugal, essa participação excede os 40%.

É fundamental ampliar as opções de formação técnica e profissional anteriores à conclusão de cursos de nível superior, de modo a assegurar vagas e fortalecer o itinerário de formação técnica e profissional no ensino médio. O novo ensino médio vai ao encontro dessa necessidade.

Avaliação

O Brasil tem desenvolvido e aprimorado, ao longo do tempo, diversos sistemas voltados para a aferição do desempenho de instituições, cursos e alunos, entre os quais se incluem o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (Sinaes).

No âmbito da educação profissional, ainda não se estruturou um sistema de avaliação nacional, que permita analisar as condições das instituições de ensino ofertantes e identificar os impactos dos cursos ou programas na vida dos egressos e das empresas contratantes. Dada a tendência de fortalecimento dos cursos de formação técnica e profissional – decorrente da reforma do ensino médio e da própria relevância assumida por esse nível de formação, diante das demandas e dos requisitos do mercado de trabalho – essa é uma ação que precisa ser prioritária.

Marco regulatório

A promulgação da Lei nº 13.415/2017, que reforma o ensino médio, representou um avanço no marco regulatório das políticas públicas de educação no país. Além de flexibilizar o conteúdo a ser ensinado aos alunos e disponibilizar opções de itinerários formativos, essa lei possibilita alteração na distribuição do conteúdo das disciplinas tradicionais ofertadas ao longo dos três anos do ciclo de aprendizagem, confere maior relevância à educação profissional e tecnológica e incentiva a ampliação da carga horária dessa etapa fundamental de ensino, que consolida a transição para a educação superior e/ou para a vida profissional dos jovens.

A inclusão do curso técnico no currículo regular foi um avanço da nova legislação, abrindo caminhos para que um maior número de pessoas tenha acesso à educação profissional e, conseqüentemente, disponha de maiores chances de conseguir uma posição no mercado de trabalho. É fundamental criar condições para a efetiva implantação da lei, sobretudo no que diz respeito a sua integração com o ensino profissional.

Apesar dos avanços da nova Lei do Ensino Médio, outras legislações em vigor, como a Lei da Aprendizagem, precisam ser revistas, para que a aprendizagem profissional consiga se inserir na reforma do ensino médio como uma política pública de formação profissional.

A empregabilidade decorrente dos programas de aprendizagem está ligada a sua aderência às reais necessidades das empresas, mediante processos de qualificação relacionados às atividades voltadas ao seu negócio. Assim, o aprendizado resulta em capacitações profissionais em áreas onde existe, de fato, demanda por trabalhadores com formação específica, vinculada à área-fim de atuação da empresa – e não às áreas de apoio.

A fragilidade do sistema brasileiro em direcionar a formação profissional de jovens aprendizes para as reais necessidades do mercado de trabalho é uma das explicações para o fato de que, enquanto em países como Austrália, Alemanha e Canadá a proporção de aprendizes na força de trabalho empregada na economia corresponde a 4,0%, 3,9% e 3,0%, respectivamente, no Brasil esse percentual alcança apenas 0,8% (LEAL, 2017).

A exemplo da Austrália e da Alemanha – que revelam constante preocupação com a associação entre a oferta de programas de aprendizagem profissional e as necessidades das empresas, e do Canadá, que usualmente trabalha com previsões acerca da demanda por profissões ou habilidades no médio e longo prazo para definir a oferta de postos de aprendizes –, o Brasil precisa criar mecanismos capazes de promover a sintonia entre a oferta de programas de aprendizagem e as necessidades efetivas do setor produtivo.

A duração do programa de aprendizagem profissional também pode ser um fator crítico de sucesso. Enquanto no Brasil os programas de aprendizagem têm duração máxima de dois anos, na Áustria e na Suíça, por exemplo, o período de vigência dos contratos de trabalho varia de dois a quatro anos, sendo que, na Dinamarca, o período se estende por 3,5 a quatro anos.

As restrições de tempo de programas de aprendizagem de menor duração tendem a inibir a possibilidade de aplicação de sistemas duais de formação – que buscam aliar os ensinamentos teóricos à prática de aprendizado dentro da empresa – e a disseminação dos itinerários formativos.

Outra limitação dos programas de aprendizagem envolve a idade mínima dos aprendizes, fixada em 14 anos no Brasil. Atualmente, 57,3% desses aprendizes têm entre 14 e 17 anos. Para aqueles que finalizam o programa antes de completarem 18 anos, não há possibilidade de inserção nas áreas de produção da indústria, que, conforme o Decreto nº 6.481/2008, só poderá acolher esses jovens quando se tornarem maiores de idade.

Nessas situações, o jovem tem suas expectativas frustradas e a empresa não se beneficia do programa, uma vez que não poderá aproveitar, ao menos de maneira imediata, o aprendiz egresso em seu quadro de funcionários. A

ampliação do tempo de duração dos programas de aprendizagem, associada à elevação da idade mínima do aprendiz para 16 anos, poderia contribuir para o aumento da taxa de inserção dos jovens aprendizes no mercado de trabalho.

São imprescindíveis algumas alterações no marco regulatório para que o Brasil, a exemplo das economias examinadas, inscreva a aprendizagem profissional no rol de políticas públicas que efetivamente contribuam para o processo de profissionalização dos jovens. Esses ajustes permitirão que se associe de forma mais consistente o aumento da produtividade da mão de obra aos relevantes benefícios sociais, decorrentes da inserção desses indivíduos no mercado de trabalho.

A obrigatoriedade de empregar e matricular um número de aprendizes proporcional ao número de trabalhadores existentes em cada estabelecimento, cujas funções demandem formação profissional, é um ponto que precisa ser acompanhado de novas reflexões em pelo menos três frentes:

- atualização da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), para que seja possível identificar aquelas que demandam formação metódica e que, por isso, devem ser consideradas no cálculo das cotas de aprendizes;
- flexibilidade de tempo para formalização do contrato de aprendizagem, possibilitando que alunos que estejam com 30% do curso iniciado possam ser contratados pelas empresas, para cumprimento da cota de aprendizagem. Atualmente, há uma exigência de que o início dos contratos de aprendizagem coincida com o início dos cursos; e
- equivalência entre as cotas de aprendizagem e de inclusão de pessoas com deficiência no período do contrato de aprendizagem.

A legislação vigente impõe também barreiras indesejáveis, relativas à transição do ensino técnico de nível médio para o ensino superior. Ao contrário do que ocorre em outros países, os créditos da educação profissional no Brasil não são reconhecidos na educação superior, por se tratar de outro nível de ensino. Essa restrição impede que jovens que cursaram o ensino técnico de nível médio tenham reconhecimento formal, no ensino superior, dos esforços empreendidos em sua etapa anterior de formação.

Educação para a inclusão socioproductiva

A educação tem impactos expressivos sobre a produtividade, a competitividade, os níveis salariais e o bem-estar da população, relacionando-se também, de maneira mais imediata, às possibilidades de inclusão socioproductiva.

No Brasil, uma parcela muito representativa da população não consegue cumprir todas as etapas do ciclo de educação básica e um contingente não desprezível de pessoas sequer avança nas suas etapas iniciais. Essa situação

tem implicações sociais perversas, devendo ser considerada em programas e políticas públicas de educação.

Conforme indicado na seção 1, apenas 58,5% dos jovens concluem a educação básica até os 19 anos de idade. A parcela restante tem como alternativa recorrer à Educação de Jovens e Adultos (EJA), para finalizar o processo de escolarização.

A EJA, no entanto, é caracterizada por um grande número de alunos que se matricula e não consegue concluir os estudos. Entre os motivos associados aos altos níveis de evasão estão a utilização de metodologias inadequadas para adultos, a falta de preparo dos professores para atender a essa clientela e a reduzida aderência do programa ao universo do trabalho.

Além do elevado número de adultos que não concluíram a educação básica, o Brasil possui uma grande quantidade de jovens na faixa de 18 a 24 anos de idade que nem estudam, nem estão ocupados. Esse contingente representava, em 2017, 30,1% da população nessa faixa etária e seguramente inclui uma parcela significativa que sequer completou o ciclo de ensino fundamental (PNAD/IBGE, 2017). Trata-se de um grupo vulnerável, que constitui uma população em situação de risco potencial, devendo, portanto, ser foco de iniciativas educacionais específicas, que visem a promover sua reinserção no meio educacional, abrindo possibilidades de integração com o mercado de trabalho.

A estruturação e a implementação de ações que propiciem o retorno desses jovens aos estudos, ainda que não exclusivamente pela via formal, é indispensável para a elevação de seu nível de escolarização e de sua consequente inclusão social e produtiva. É fundamental contar com o emprego de modelos pedagógicos apropriados à educação de adultos por um conjunto de professores preparados para lidar com a situação específica dos estudantes. Além disso, o aumento da oferta da EJA integrada à formação para o trabalho (EJA profissionalizante) pode contribuir para ampliar o interesse do público-alvo em aderir e dar continuidade ao programa.

Algumas experiências sugerem a integração educacional dessas pessoas por meio do uso de modernas tecnologias digitais facilmente dissemináveis, a exemplo de tablets e celulares. Iniciativas dessa natureza, associadas ao desenvolvimento de estratégias de atração desses jovens para a EJA profissionalizante, constituem-se em políticas públicas essenciais para a inclusão socioproductiva e o desenvolvimento do país.

CONCLUSÃO

O modelo educacional do Brasil precisa ser modernizado e avançar para um formato capaz de reter os alunos até sua formação básica integral. Além disso, é preciso adequar a educação profissional às demandas do setor produtivo e ampliar a oferta de cursos técnicos, articulados com o ensino médio e com a Educação de Jovens e Adultos (EJA).

Inserir a educação profissional como projeto de Estado é crucial para o Brasil, pois pode gerar ampliação de oportunidades e renda para a juventude e competitividade para o ambiente de negócios.

As propostas estão segmentadas nos quatro blocos apresentados na seção anterior: a) composição da oferta de vagas; dii) avaliação; iiie) marco regulatório; e if) educação para a inclusão socioprodutiva.

- Estimular a utilização de tecnologias e a formação de parcerias entre as redes de educação básica e as instituições de educação profissional, com vistas à implementação do itinerário de formação técnica e profissional em larga escala.
- Estimular maior entrosamento entre as instituições de ensino, as empresas, as entidades de representação e o poder público para o planejamento, a execução e a avaliação dos currículos da educação profissional e da educação superior, de modo a mantê-los coerentes e alinhados aos perfis profissionais e às exigências do mercado de trabalho.

Composição da oferta de vagas

- Ampliar a oferta de vagas para os cursos de educação profissional.
- Adequar a oferta de educação profissional e superior às demandas de médio e longo prazo dos setores produtivos. Recomenda-se, em particular, o desenvolvimento de mecanismos de previsão das necessidades (qualitativas e quantitativas) do mercado de trabalho, para nortear a oferta de vagas.

Avaliação

- Implantar um sistema nacional de avaliação da educação profissional, em parceria com instituições externas, capaz de avaliar a qualidade e a efetividade dos cursos ofertados, envolvendo a capacitação de gestores e a coleta e análise de informações sobre o desempenho dos alunos, as instituições ofertantes e os programas de educação profissional.

Marco regulatório

- Criar condições para a implantação da nova Lei do Ensino Médio, especialmente no que diz respeito a sua integração com a educação profissional.
- Revisar a legislação, de modo a possibilitar o reconhecimento de créditos cursados no ensino técnico de nível médio no ensino superior. Essa integração curricular facilita a transição da educação profissional para a educação superior, em linha com o novo marco regulatório do ensino médio.
- Alterar o marco regulatório da aprendizagem profissional para expandir o tempo de duração do contrato de aprendizagem para até três anos, de modo a ampliar a sinergia com o novo modelo do ensino médio, permitindo abordagens que fortaleçam, por exemplo, os sistemas duais de formação e os itinerários formativos.
- Ajustar o marco regulatório para que a oferta de programas de aprendizagem se torne mais aderente às necessidades do setor produtivo, desenvolvendo capacitações em áreas onde existe demanda por trabalhadores com uma formação específica.
- Estudar a possibilidade de aumento da idade mínima dos aprendizes para 16 anos, permitindo sua imediata atuação nas áreas de produção da indústria, após a conclusão do curso.
- Estabelecer critérios de credenciamento das instituições formadoras para a aprendizagem profissional junto aos sistemas formais de ensino.
- Garantir a indissociabilidade entre teoria e prática na fase escolar da aprendizagem profissional pela instituição formadora, independentemente da realização da prática profissional na empresa, que deve ser estimulada perante o empresariado.
- Assegurar flexibilidade de tempo para a formalização do contrato de aprendizagem, possibilitando que alunos que completem 30% do curso possam ser contratados pelas empresas, para fins de cumprimento da cota de aprendizagem.
- Permitir que a empresa, ao cumprir a cota de aprendizagem com pessoas com deficiência, possa, simultaneamente, cumprir a cota de inclusão.
- Atualizar, em conjunto com o setor produtivo, a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) de modo a identificar as ocupações que demandam formação metódica e que deverão ser consideradas no cálculo da cota de aprendizes.
- Coibir a contratação de aprendizes pelas instituições formadoras, fortalecendo o papel das empresas no processo formativo.

Educação para a inclusão socioproductiva

- Melhorar a efetividade dos resultados da EJA e ampliar a oferta da EJA profissionalizante, oferecendo aos alunos mecanismos de assistência e apoio que favoreçam a aprendizagem, a permanência e a conclusão dos cursos.
- Utilizar modelos de EJA capazes de realizar processos de reconhecimento de saberes e utilizar metodologias inovadoras, com base nos princípios da andragogia que norteiam o aprendizado de adultos.
- Desenvolver estratégias e programas voltados para atrair jovens em situação de risco social e educacional para processos de educação formal e de qualificação para o trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Ministério da Educação. **Novo ensino médio**. 2017b. Disponível em: <http://www.seminariocurriculo.org.br/site/2017/files/materiais/seminariocurriculo_pi1%20ROSIELI.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2018.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. Educação básica. **Retratos da Sociedade Brasileira**, Brasília, nº 42, mar. 2018. Disponível em <<http://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/rsb-42-educacao-basica/>>. Acesso em: 29 maio 2018.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. Indústria 4.0: novo desafio para a indústria brasileira. **Sondagem Especial**, Brasília, nº 66, abr. 2016. Disponível em <<http://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/sondesp-66-industria-4-0/>>. Acesso em: 29 maio 2018.
- EUROPEAN COMMISSION. Eurostat. **Share of students in vocational education programmes, 2015**. 2014. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Share_of_students_in_vocational_education_programmes,_2015_\(%25\)_ET17.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Share_of_students_in_vocational_education_programmes,_2015_(%25)_ET17.png)>. Acesso em: 02 mar. 2018.
- EUROPEAN CENTRE FOR THE DEVELOPMENT OF VOCATIONAL TRAINING - CEDEFOP. **On the way to 2020**: data for vocational educational and training policies: country statistical overviews – 2016 update. Research paper Luxembourg: Publications Office of the European Union. Cedefop research paper, nº 61, 2017.
- GOBBI, Maria Cristina. Nativos digitais: autores na sociedade tecnológica. In: GOBBI, Maria Cristina; KERBAUY, Maria Teresa Miceli (Org). **Televisão Digital**: informação e conhecimento. São Paulo: Cultura acadêmica, 2010. Disponível em <<http://books.scielo.org/id/k8s27/pdf/gobbi-9788579831010.pdf>>. Acesso em: 29 maio 2018.
- GONZAGA, G. **Análise do suplemento da PNAD 2014**: educação profissional e o desempenho dos trabalhadores no mercado de trabalho. Relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica, 2017.
- HANUSHEK, Eric A.; WOESSMANN, Ludger. Do better schools lead to more growth? Cognitive skills, economic outcomes and causation. **Journal of Economic Growth**, v. 17, nº 4, p. 267-321, dez, 2012.
- HANUSHEK, Eric A.; WOESSMANN, Ludger. The role of cognitive skills in economic development. **Journal of economic literature**, v. 46, nº 3, p. 607-668, 2008.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2016. Rio de Janeiro: IBGE, 2016 (Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica).
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. **Censo escolar da educação básica 2016**: notas estatísticas. Brasília: INEP, 2017. Disponível em <<https://goo.gl/xfCDw3>>. Acesso em: 29 maio 2018.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. **Censo escolar 2017**: notas estatísticas. Brasília: INEP, 2018. Disponível em <<https://goo.gl/k6rgb9>>. Acesso em: 05 mar. 2018.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. **Indicadores educacionais**. 2015. Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>>. Acesso em: 09 mar 2018.
- LEAL, Gustavo. **Lei do aprendiz**: desafios para a sua eficácia. Brasília: SENAI, 2017. Disponível em <<https://goo.gl/CUscjs>>. Acesso em: 29 maio 2018. Apresentação para a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados em 28 set. 2017.
- OBSERVATÓRIO DO PNE. **Educação infantil**. [2014a]. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/1-educacao-infantil>>. Acesso em: 02 mar. 2018.
- OBSERVATÓRIO DO PNE. **Ensino fundamental**. [2014b]. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/2-ensino-fundamental/analises-e-opinioes>>. Acesso em: 02 mar. 2018.
- OBSERVATÓRIO DO PNE. **Ensino médio**. [2014c]. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/12-ensino-superior/indicadores#porcentagem-de-matriculas-na-educacao-superior-em-relacao-a-populacao-de-18-a-24-anos>>. Acesso em: 24 fev. 2018.
- OBSERVATÓRIO DO PNE. **Educação superior**. [2014d]. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/12-ensino-superior/indicadores#porcentagem-de-matriculas-na-educacao-superior-em-relacao-a-populacao-de-18-a-24-anos>>. Acesso em: 02 mar. 2018.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. **Education at a Glance 2017**: OECD Indicators. Paris: OECD Publishing, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/rpjo5a>>. Acesso em: 24 fev. 2018.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. **Panorama da educação 2007**: indicadores OCDE. São Paulo: Editora Moderna, 2008.
- SCHWAB, Klaus (Ed.). **The Global Competitiveness Report 2012-2013**. Geneva: World Economic Forum, 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/JsEzjy>>. Acesso em: 29 maio 2018.
- SCHWAB, Klaus (Ed.). **The Global Competitiveness Report 2017-2018**. Geneva: World Economic Forum, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/aQF4um>>. Acesso em: 29 maio 2018.
- TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário brasileiro da educação básica 2017**. São Paulo: Editora Moderna, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/RNv34b>>. Acesso em: 29 maio 2018.

AUTORES



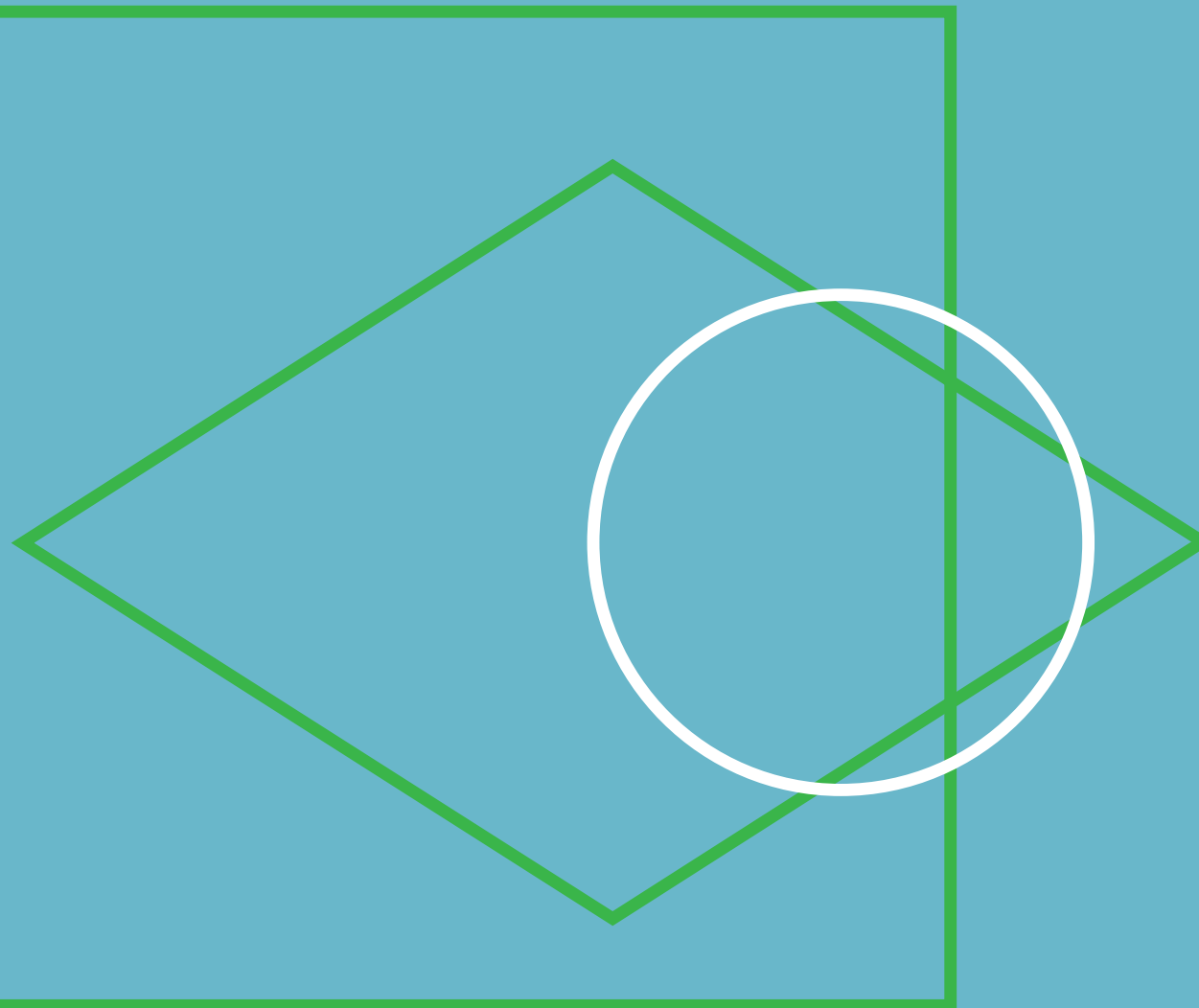
ANTONIO IDILVAN DE LIMA ALENCAR

Mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública pela Universidade Federal de Juiz de Fora. É auditor fiscal da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará. Foi Presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e Secretário de Educação da Secretaria da Educação do Estado do Ceará (SEDUC).



CLAUDIA COSTIN

Diretora do Centro de Excelência e Inovação em Políticas Educacionais (CEIPE) da FGV-RJ e professora convidada da Faculdade de Educação da Universidade de Harvard. Foi, entre outras funções, Diretora Global de Educação do Banco Mundial, Secretária Municipal de Educação do Rio de Janeiro, Ministra do Ministério da Administração, Vice-Presidente executiva da Fundação Victor Civita e Secretária de Estado da Cultura do Governo do Estado de São Paulo. Integra também a Comissão Global sobre o Futuro do Trabalho da Organização Internacional do Trabalho (OIT), das Nações Unidas.





GUIOMAR NAMÓ DE MELLO

Pedagoga pela USP (1966), mestre e doutora em Educação pela PUC/SP (1971 e 1981); fez estudos de pós-doutorado na School of Education da London University na Inglaterra (1991-1992).

Fez carreira acadêmica na PUC-SP, foi Secretária de Municipal da Cidade de São Paulo (1982-1985); deputada estadual em São Paulo (1986-1990); especialista em Educação do Banco Mundial e do BID em Washington-DC (1992-1997); Diretora Executiva da Fundação Victor Civita e *publisher* da Revista Escola (1997-2005); Membro do Conselho Nacional de Educação e relatora das DCNs do ensino médio de 1998 (1996-2002). Como consultora, colaborou com vários projetos de elaboração curricular e formação inicial e continuada de professores, entre os quais: na Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, elaboração do “São Paulo faz Escola”, currículo de educação básica para as escolas estaduais e RedeFor, educação continuada de professores para implementação do novo currículo; no MEC, elaboração da Base Nacional Curricular Comum (BNCC) para a educação básica e proposta de política nacional de formação de professores; na Fundação Paula Souza em São Paulo, formação pedagógica de formados em nível superior para lecionar no ensino profissional; no SESI Nacional, formação de gestores para implementação do curso médio integrado com educação profissional.

Atualmente, membro do Conselho Estadual de Educação de São Paulo, atuando na revisão dos currículos das licenciaturas das universidades públicas estaduais e municipais paulistas; Secretária Executiva do Comitê Assessor da SABER, empresa do Grupo Kroton; consultora do Colégio Pentágono em São Paulo para formação de professores e revisão curricular; assessora da TV Cultura para programação sobre educação; consultora do MEC para elaboração de proposta de Diretrizes Curriculares Complementares para formação de professores da educação básica.



LEONARDO KAZUO DOS SANTOS SERIKAWA

Mestre em Cooperação Internacional & Desenvolvimento pelo Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília (CEAM/UnB). Pesquisador-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Atual Coordenador de Desenvolvimento de Cooperação Técnica da OEI.



JOSÉ HENRIQUE PAIM FERNANDES

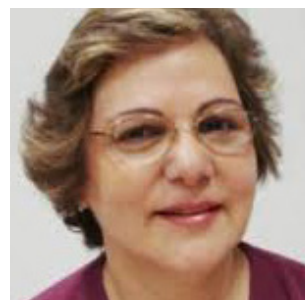
Professor da FGV/EBAPE e Consultor em Educação do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Trabalhou durante onze anos (2004 a 2014) no Ministério da Educação, onde ocupou as funções de Ministro de Estado, Secretário-executivo e Presidente do FNDE. Foi Diretor da Área Social do BNDES (2015 a 2016). Economista formado pela UNISINOS-RS, cursou Mestrado em Economia pela UFRGS e possui o título de Doutor Notório Saber em Educação pela UFRGS.



MARIA HELENA GUIMARÃES DE CASTRO

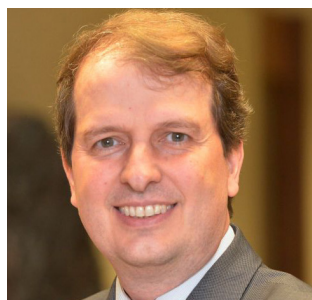
Socióloga e Mestre em Ciência Política pela UNICAMP, professora aposentada pela mesma universidade, onde foi também diretora adjunta do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas/NEPP. Foi Secretária Executiva do Ministério da Educação (maio/2016-maio/2018). Foi Conselheira do Conselho Estadual de Educação de São Paulo (2009-2016) e Diretora Executiva da Fundação SEADE de São Paulo (2012 a maio de 2016). No Governo do Estado de São Paulo atuou de 2003-2009, como Secretária de Estado de Educação; Secretária de Assistência e Desenvolvimento Social e Secretária de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico. No período de 1995 a 2002, atuou no Ministério da Educação: foi presidente do Inep (1995-2001); Secretária de Educação Superior (2001) e Secretária Executiva do MEC (2002). Foi Secretária Municipal de Educação de Campinas/SP e Presidente nacional da UNDIME. Publicou vários artigos e capítulos de livros na área de avaliação de políticas educacionais, currículo, avaliação, gestão e reformas educacionais.

Atualmente é vice-presidente do conselho do PISA Governing Board/OECD e membro da Agenda 2030 da UNESCO. É membro do conselho da Associação Brasileira de Avaliação Educacional/ABAVE; do Movimento pela Base Nacional Comum Curricular e do Todos pela Educação. É Membro da Academia Brasileira de Educação desde 2005 e da Academia Paulista de Educação desde 2015.



MARIZA ABREU

Formada em História e Direito pela UFRGS. Professora das redes privada e estadual de ensino do RS. Diretora do CPERS/Sindicato e Secretária de Assuntos Educacionais da CNTE. Consultora legislativa, aposentada, na área de Educação da Câmara dos Deputados. Representante Estadual da FAE/MEC no RS e consultora do FUNDESCOLA/MEC, 1997/2001. Secretária Municipal de Educação de Caxias do Sul e Presidente da Undime/RS. Secretária Estadual de Educação do RS e Vice-presidente da Região Sul do Consed. Co-autora e autora de vários artigos e livros na área de Educação, como: A luta dos professores gaúchos de 1979 a 1991: o difícil aprendizado da democracia (LPM, 1992), A organização da educação nacional na Constituição e na LDB (Unijuí, 1998), Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público (FUNDESCOLA/MEC, 2000) e Boa Escola para Todos (Editora AGE, 2011). Atualmente, consultora da CNM na área técnica da Educação.

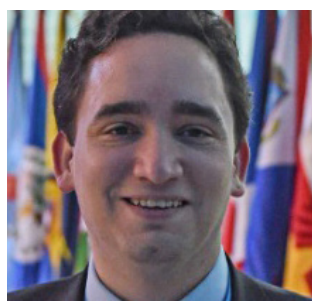


RAFAEL LUCCHESI

Economista, formado pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), e membro da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE).

Desde 2011 exerce o cargo de diretor de Educação e Tecnologia da Confederação Nacional da Indústria (CNI), acumulando, também, o cargo de diretor-geral do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e de diretor-superintendente do Serviço Social da Indústria (SESI).

Anteriormente, foi diretor de Operações da CNI (2007–2010), secretário de Ciência, Tecnologia e Inovação do Governo do Estado da Bahia (2003 – 2006), quando foi presidente do Conselho Nacional de Secretários Estaduais para Assuntos de Ciência, Tecnologia e Inovação (CONSECTI). Nesse período, foi membro do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CCT).



RAPHAEL CALLOU BARROS NEVES

Cientista Político pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Foi estudante visitante na Université de Québec (Montreal, Canadá). Bolsista do *Emerging Leaders in the American Programme* do U.S. Bureau of Educational and Cultural Affairs. Atuou em diversas iniciativas no poder público, tanto em nível federal quanto municipal. Atualmente é Diretor da OEI no Brasil.



VAGNA BRITO DE LIMA

Doutora em Educação (2017) pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Mestra em Educação (2012) pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Membro do Grupo de Estudos e Pesquisa em Políticas Curriculares- GEPPC/UFPB/CNPq do Centro de Educação da UFPB. Professora da educação básica na rede pública estadual do Ceará.



WAGNER DE CAMPOS ROSÁRIO

Ministro de Estado do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU). Graduado em Ciências Militares pela Academia das Agulhas Negras e mestre em Combate à Corrupção e Estado de Direito pela Universidade de Salamanca, na Espanha, também já atuou como Oficial do Exército.

Natural de Juiz de Fora (MG), Wagner Rosário tem 42 anos e é Auditor Federal de Finanças e Controle desde 2009. Tornou-se o primeiro servidor de carreira da CGU a assumir o cargo de secretário-executivo e ministro da Pasta. No órgão de controle interno do Governo Federal, trabalhou também na área de Operações Especiais, responsável por investigações conjuntas de combate à corrupção, em articulação com a Polícia Federal, ministérios públicos (Federal e Estadual) e demais órgãos de defesa do Estado.

Escreveu trabalhos como a tese “O papel do controle interno na luta contra a corrupção, com ênfase na investigação conjunta desenvolvida no Brasil e na Espanha”, publicada em 2016.

A OEI encomendou em meados de 4º trimestre de 2018 o projeto gráfico deste livro à *Haroldo Brito* sendo diagramado pela *Criatus Design* com as fontes tipográficas *Vollkorn*© de *Friedrich Althausen*, *Bebas Neue*© de *Ryoichi Tsunekawa*, e *Roboto* de *Christian Robertson*, tem capa impressa colorida sobre *Duo Design 250g/m²* e miolo em 4 cores sobre papel sulfite *80g/m²*, pela *Athalaia Gráfica e Editora* em Brasília-DF, Brasil.